

OPINIA 02/2026

(przedstawiona na podstawie
art. 322 ust. 1 TFUE)

**w sprawie wniosku
dotyczącego
rozporządzenia
Parlamentu
Europejskiego i Rady
ustanawiającego
program ramowy
w zakresie badań
naukowych i innowacji
„Horyzont Europa”
na lata 2028–2034 oraz
zasady uczestnictwa
i upowszechniania
obowiązujące w tym
programie oraz
uchylającego
rozporządzenie
(UE) 2021/695**

(wniosek COM(2025) 543)

PL



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRAHUNKOWY



Budżet UE
na lata 2028–2034

Spis treści

Punkty

01-11 | Wstęp

01-11 | Dlaczego Trybunał wydał niniejszą opinię?

01-03 | Podstawa prawna

04-11 | Kontekst

12-56 | Najważniejsze informacje o opinii

13-15 | Unijna wartość dodana

16-24 | Dostosowanie celów w zakresie wydatków do ogólnounijnych priorytetów politycznych

25 | Elastyczność budżetowa

26-44 | Uproszczenie programu i procedur

26-28 | Jednolity zbiór przepisów i inne uproszczenia procedur

29-30 | Programy prac

31-36 | Mechanizmy finansowania

37 | Czas oczekiwania na przyznanie dotacji

38-40 | Zamówienia publiczne, w tym zamówienia przedkomercyjne

41-43 | Zarządzanie bezpośrednie i pośrednie (w tym partnerstwa)

44 | Komitet programowy

45-47 | Ramy wykonania

48-51 | Zgodność z przepisami, należyte zarządzanie finansami, przejrzystość, rozliczalność i identyfikowalność wydatków

52-56 | Uprawnienia kontrolne Trybunału

57-65 | Uwagi szczegółowe

Załączniki

Załącznik I – Wykaz publikacji Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, o których mowa w niniejszej opinii

Załącznik II – Informacje ogólne

Załącznik III – Wspólne przedsięwzięcia i agencje wykonawcze w okresie budżetowym UE 2021–2027

Akronimy

Glosariusz

Wstęp

Dlaczego Trybunał wydał niniejszą opinię?

Podstawa prawna

- 01** Niniejszą opinię Trybunał wydał na podstawie art. 322 ust. 1 lit. a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który stanowi podstawę prawną do przyjęcia przepisów finansowych UE, w tym przepisów regulujących przyjmowanie i wykonywanie budżetu UE.
- 02** 16 lipca 2025 r. Komisja Europejska przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont Europa” na lata 2028–2034 oraz zasady uczestnictwa i upowszechniania obowiązujące w tym programie oraz uchylającego rozporządzenie (UE) 2021/695 (wniosek [COM\(2025\) 543 final](#)). Sprostowanie do tego wniosku opublikowano 28 lipca 2025 r. ([COM\(2025\)543 final/2](#)). Rada i Parlament Europejski formalnie zwrócili się – odpowiednio 25 września 2025 r. i 6 listopada 2025 r. – do Europejskiego Trybunału Obrachunkowego o przedstawienie uwag na temat tego wniosku.
- 03** Zgodnie z przyznanymi mu uprawnieniami instytucjonalnymi Trybunał wydaje niniejszą opinię z zamiarem wsparcia procesu legislacyjnego. Opinia zawiera uwagi dotyczące proponowanego programu, jeśli chodzi o ogólną koncepcję, realizację finansową, rozwiązania w zakresie kontroli i potencjalne zagrożenia. W [załączniku I](#) zawarto wykaz publikacji Trybunału, do których odniesiono się w niniejszej opinii.

Kontekst

- 04** Konkurencyjność, innowacje i badania naukowe są fundamentem przyszłego dobrobytu Europy. Aby pobudzić zrównoważony wzrost gospodarczy, stworzyć miejsca pracy dobrej jakości i wzmocnić pozycję UE na świecie konieczne jest inwestowanie w naukę, technologię i przemysł.
- 05** „Horyzont Europa” jest sztandarowym programem UE wspierającym badania naukowe i innowacje. Proponowane nowe rozporządzenie przedłużyłoby realizację programu „Horyzont Europa” na kolejny okres wieloletni (lata 2028–2034). Jednocześnie byłby to dziesiąty program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (10PR). Zgodnie z art. 3 wniosku ogólnym celem programu jest wzmocnienie konkurencyjności UE oraz jej bazy naukowej i technologicznej, a także reagowanie na globalne wyzwania w oparciu o doskonałe badania naukowe i innowacje. Z kolei zgodnie z art. 18 wniosku celem [europejskiej przestrzeni badawczej](#) (EPB) jest „stworzenie jednolitego, pozbawionego granic rynku badań naukowych, innowacji i technologii w całej Unii, na którym naukowcy, wiedza naukowa i technologie swobodnie się przemieszczają”. Komisja uznaje program za „kluczowy instrument służący realizacji ambicji politycznych określonych we wniosku Komisji dotyczącym kolejnego długoterminowego budżetu UE (2028–2034) oraz [priorytetów politycznych na lata 2024–2029, o których mowa w wytycznych przewodniczącej Ursuli von der Leyen](#)”.
- 06** W [załączniku II](#) zamieszczono ogólne informacje na temat proponowanego programu „Horyzont Europa”, w tym na temat przewidzianych w nim filarów i celów szczegółowych, udostępnionych środków budżetowych i dodatkowych wkładów, trybu zarządzania oraz form finansowania, jakie będą dostępne w ramach programu.
- 07** Jak pokazano na [rys. 1](#), wniosek opiera się na czterech filarach.

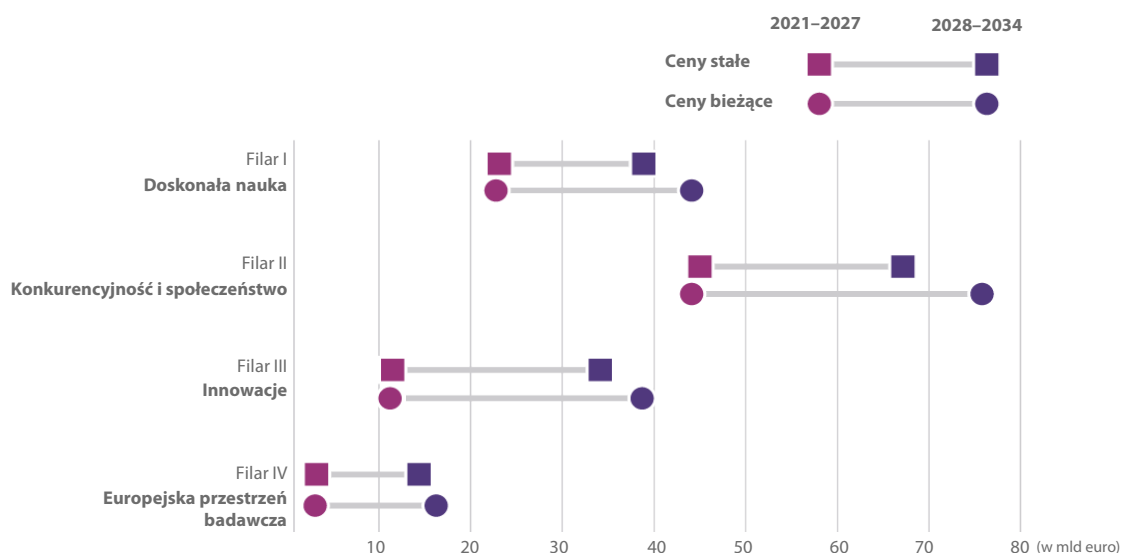
Rys. 1 – Struktura nowego programu „Horyzont Europa”



¹ Działania spójne z działaniami prowadzonymi w ramach Europejskiego Funduszu Konkurencyjności

08 Komisja proponuje, by w okresie 2028–2034 zwiększyć budżet programu „Horyzont Europa” do 175 mld euro (154,9 mld euro w cenach z 2025 r.) oraz lepiej dostosować program do priorytetów horyzontalnych UE (dotyczących między innymi klimatu, transformacji cyfrowej i otwartej nauki). Oznaczałoby to znaczne zwiększenie względem budżetu obecnego programu „Horyzont Europa”, który wynosi 87,7 mld euro (89,4 mld euro w cenach z 2025 r.). Największy wzrost procentowy – z około 3,1 mld euro (3,2 mld euro w cenach z 2025 r.) do około 16,3 mld euro (14,4 mld euro w cenach z 2025 r.) – przewidziano w przypadku filaru IV dotyczącego EPB, w tym komponentu dotyczącego infrastruktury badawczej i technologicznej, który w ramach obecnego programu należy do filaru I. We wniosku przedstawiono bardziej szczegółowy podział finansowania jedynie w przypadku filaru II, ale nie w przypadku trzech pozostałych filarów. Na [rys. 2](#) porównano przydział środków budżetowych na program „Horyzont Europa” w okresach 2021–2027 i 2028–2034, odpowiednio w cenach bieżących i cenach stałych (z 2025 r.). Ponadto program „Horyzont Europa” na lata 2021–2027 obejmował 6,4 mld euro (6,5 mld euro w cenach z 2025 r.) na horyzontalne wydatki wspierające nieprzydzielone do żadnego z filarów, a także 5,1 mld euro dodatkowego bezzwrotnego wsparcia ze środków NGEU.

Rys. 2 – Przydział środków na rzecz programu „Horyzont Europa” na lata 2028–2034 w porównaniu z latami 2021–2027



Uwaga: dane na rysunku podano w cenach bieżących i cenach stałych (z 2025 r.). Wprawdzie filar IV jest nowym elementem, lecz wcześniej – w przypadku 9PR i poprzednich programów ramowych – EPB była objęta innymi obszarami budżetu.

Źródło: [COM\(2025\)543 final/2](#), art. 6 i [rozporządzenie \(UE\) 2021/695](#), art. 12.

09 We wniosku dąży się do lepszego strategicznego ukierunkowania wydatków UE dzięki czytelniejszym przepisom i bardziej przejrzystym procedurom. Przepisy mają też stwarzać zachęty dla państw członkowskich, sektora organizacji nienastawionych na zys i sektora

prywatnego do zwiększenia inwestycji, tak aby udało się osiągnąć cel zakładający inwestowanie przez państwa członkowskie 3% unijnego PKB w badania i rozwój. Wreszcie program „Horyzont Europa” koncentrowałby się w dużym stopniu na stawianiu czoła wyzwaniom społecznym, wspieraniu technologii strategicznych i wzmacnianiu EPB. Ogólnie rzecz biorąc, przepisy zaproponowane we wniosku mają zapewnić ciągłość programu w tym sensie, że zakładają utrzymanie programu „Horyzont Europa” jako samodzielnego programu finansowania. Jednocześnie wniosek przewiduje zmiany, jeśli chodzi o zarządzanie programem, zarządzanie oparte na wynikach i mechanizmy realizacji programu.

- 10** Omawiany wniosek jest ściśle powiązany z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz Konkurencyjności (EFK), w sprawie którego Trybunał wydał odrębną opinię (zob. opinia 01/2026). Wspólnie instrumenty te mają zapewnić – jak stwierdzono w uzasadnieniu wniosku – „płynne przejście od badań podstawowych, przez badania stosowane, po przedsiębiorstwa typu start-up i przedsiębiorstwa scale-up”. W związku z tym aby uzyskać pełen ogląd sytuacji, opinie Trybunału na temat programu „Horyzont Europa” i EFK należy czytać równolegle.
- 11** Uzupełnieniem dwóch wspomnianych wyżej wniosków ustawodawczych ma być jeden akt ustanawiający wszystkie wspólne przedsięwzięcia UE, w którym doprecyzowano by związek między wspólnymi przedsięwzięciami, programem „Horyzont Europa” i EFK.

Najważniejsze informacje o opinii

12 W swojej opinii Trybunał sformułował szereg istotnych spostrzeżeń. Wymieniono je poniżej w [ramce 1](#) i rozwinięto w dalszych częściach opinii.

Ramka 1

Najważniejsze spostrzeżenia Trybunału w skrócie

- **Unijna wartość dodana:** Ani w obowiązującym obecnie prawodawstwie UE, ani w samym tekście wniosku nie podano definicji unijnej wartości dodanej. Trybunał po raz kolejny zwraca uwagę, że korzystne dla debaty publicznej i procesu decyzyjnego byłoby zastosowanie wspólnej definicji unijnej wartości dodanej, tak aby zagwarantować optymalne wykorzystanie środków UE (pkt [13–15](#)).
- **Dostosowanie celów w zakresie wydatków do ogólnounijnych priorytetów politycznych:** We wniosku wielokrotnie jest mowa bezpośrednio lub pośrednio o przekrojowych priorytetach UE, co do których ani Komisja, ani państwa członkowskie nie dysponują kompleksowymi i wiarygodnymi danymi na temat wykorzystania środków UE. We wniosku nie wyeliminowano tego istotnego niedociągnięcia. We wniosku należałoby też dokładniej wyjaśnić, w jaki sposób zasada dotycząca doskonałości byłaby stosowana we wszystkich czterech filarach, zwłaszcza w świetle faktu, że nie została ona wyraźnie wymieniona w przypadku filarów II i III, których łączny budżet wynosi około 114,7 mld euro, czyli blisko 65% całkowitego budżetu programu (pkt [16–24](#)).
- **Uproszczenie programu i procedur:** We wniosku należy wyjaśnić, w jaki sposób uproszczenie przyniesie korzyści beneficjentom realizującym projekty w zakresie badań naukowych i innowacji finansowane przez UE. Przydatne byłoby również bardziej szczegółowe uzasadnienie, jakie metody rozliczania kosztów byłyby najbardziej odpowiednie w odniesieniu do określonego rodzaju działań. Trybunał

zwraca ponadto uwagę na potrzebę opracowania przez Komisję wytycznych dotyczących przedkomercyjnych zamówień publicznych (pkt [26–44](#)).

- **Ramy wykonania:** Trybunał zauważa, że większość wskaźników określonych w załączniku I do proponowanych ram wykonania odnosi się do produktów, a nie do rezultatów lub oddziaływania, a zatem nie są one wystarczające do oceny wyników. Kontrolerzy zauważają również, że proponowane wskaźniki nie pozwoliłyby na łatwe gromadzenie danych na poziomie danego beneficjenta. Ponadto – jak podkreślił Trybunał w [sprawozdaniu rocznym za 2023 r.](#) – należy zwrócić szczególną uwagę na wiarygodność danych. Trybunał sugeruje również, by w rozporządzeniu uregulowano obowiązki Komisji w zakresie sporządzania sprawozdania z realizacji w trakcie okresu programowania oraz przeprowadzania oceny *ex post* (pkt [45–47](#)).
- **Zgodność, przejrzystość, rozliczalność i identyfikowalność:** Badania naukowe są obszarem wydatków obciążonym wysokim ryzykiem i pomimo wprowadzonych uproszczeń w obszarze tym wciąż odnotowuje się wysokie poziomy błędu. Wprawdzie finansowanie ryczałtowe może sprawić, że większy nacisk zostanie położony na rezultaty, a jednocześnie może zmniejszyć obciążenie administracyjne, konieczne jest jednak zapewnienie zadowalającego poziomu zgodności, należytego zarządzania finansami, przejrzystości, rozliczalności i identyfikowalności w wydatkowaniu środków (pkt [48–51](#)).
- **Uprawnienia kontrolne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego:** Program „Horyzont Europa” jest realizowany w trybie zarządzania bezpośredniego lub pośredniego. W związku z tym Trybunał ma pełne uprawnienia do kontrolowania wszystkich form finansowania badań naukowych i innowacji. Trybunał zwraca się do Komisji o zabezpieczenie przysługujących mu uprawnień kontrolnych we wszelkich umowach zawieranych z beneficjentami i osobami trzecimi (pkt [52–56](#)).

Unijna wartość dodana

- 13** Pojęcie unijnej wartości dodanej zostało wspomniane jedynie w uzasadnieniu wniosku, w pkt 1.5.2 oceny skutków finansowych i cyfrowych regulacji oraz w dwóch motywach (motywy 2 i 30) proponowanego rozporządzenia. Unijna wartość dodana oznacza przede wszystkim zdolność UE do osiągania rezultatów, których państwa członkowskie nie są w stanie osiągnąć samodzielnie, dzięki zwiększonej skali, współpracy transgranicznej i strategicznemu ukierunkowaniu działań.
- 14** Już w swoim [przeglądzie 03/2025](#) Trybunał podkreślił, że aby koncepcja unijnej wartości dodanej była w pełni skuteczna, powinna być tak samo rozumiana przez wszystkie instytucje unijne oraz powinna zostać zapisana w odpowiedniej deklaracji politycznej lub w przepisach prawa UE. Innymi słowy unijną wartość dodaną będzie można skutecznie

mierzyć jedynie wtedy, gdy zostanie ona jasno zdefiniowana, a jej definicja będzie stosowana w spójny sposób. W komunikacie pt. „Droga ku następny wieloletnim ramom finansowym” opublikowanym w lutym 2025 r. Komisja stwierdziła, że przyszły budżet UE powinien koncentrować się na wspólnych wyzwaniach, w przypadku których finansowanie na szczeblu europejskim przynosi największą unijną wartość dodaną. Trybunał odnotowuje jednak, że ani w obowiązujących przepisach prawnych UE, ani we wnioskach Komisji dotyczących kolejnych WRF nie wprowadzono definicji pojęcia unijnej wartości dodanej. Trybunał przypomina również, że w [przeglądzie 03/2025](#) odnotował, iż Komisja nie przeprowadziła jeszcze oceny unijnej wartości dodanej w odniesieniu do obecnie realizowanych programów na lata 2021–2027.

- 15** Ogólnie rzecz biorąc – jak Trybunał wspominał już w [dokumencie analitycznym z 2018 r.](#) przygotowanym przed WRF na lata 2021–2027 – uzgodnienie i konsekwentne stosowanie definicji unijnej wartości dodanej byłoby z korzyścią dla jakości debaty publicznej i podejmowania decyzji na temat kolejnych WRF. Brak takiej definicji stanowi problem i w związku z tym Trybunał ponownie podnosi tę kwestię w odniesieniu do omawianego wniosku.

Dostosowanie celów w zakresie wydatków do ogólnounijnych priorytetów politycznych

- 16** W przedstawionym przez Komisję uzasadnieniu omówiono [kluczowe priorytety UE](#), stanowiące ogólny kontekst budżetowy i polityczny dla omawianego wniosku. Jeden z tych priorytetów dotyczy wzmocnienia badań naukowych i innowacji.
- 17** Priorytet dotyczący „dobrze prosperującej i konkurencyjnej Europy” odpowiada również jednemu z priorytetów strategicznego programu UE na lata 2024–2029, który obejmuje „promowanie otoczenia przyjaznego innowacjom i przedsiębiorstwom” oraz „wzmocnienie konkurencyjności UE” (co jest zgodne z filarem III przewidzianym we wniosku) i „wspólne postępy” (co jest zgodne z filarem IV przewidzianym we wniosku).
- 18** W związku z tym – jak określono w art. 3 ust. 2 wniosku – jednym z celów szczegółowych w ramach programu „Horyzont Europa” ma być dostosowanie priorytetów unijnych, krajowych i regionalnych w celu stworzenia ogólnoeuropejskiego ekosystemu badań naukowych i innowacji. Kolejnym proponowanym celem szczegółowym jest zmniejszenie dysproporcji w zdolnościach, umiejętnościach i talentach w zakresie badań naukowych i innowacji między poszczególnymi państwami członkowskimi i regionami, a tym samym wzmocnienie ekosystemów innowacji.

- 19** Cel ogólnoeuropejski jest realizowany głównie w ramach filaru IV, który byłby nowym elementem w okresie programowania 10PR (program „Horyzont Europa” ma obecnie strukturę opartą na trzech filarach). Filar IV dotyczy przede wszystkim europejskiej przestrzeni badawczej, koncepcji wprowadzonej w 2000 r. w celu stworzenia jednolitej i pozbawionej granic przestrzeni badań, innowacji i technologii w Unii Europejskiej. We wniosku wspomniano w szczególności, że „należy wdrożyć konkretne środki wspierające budowanie zdolności w państwach objętych inicjatywą szerszego uczestnictwa i pogłębiające powiązania oparte na współpracy w całej Unii, wzmacniające zdolności w zakresie badań naukowych i innowacji w państwach objętych inicjatywą szerszego uczestnictwa i państwach będących w okresie transformacji” (motyw 20). Prawie 5,5 mld euro z 16,3 mld euro zostałyby przeznaczone na rozszerzenie uczestnictwa i rozpowszechnianie doskonałości (art. 6).
- 20** W swoim [sprawozdaniu specjalnym 15/2022](#) Trybunał stwierdził w zaleceniu dla Komisji, że powinna ona „bacznie monitorować poziomy uczestnictwa w działaniach zmierzających do poszerzenia uczestnictwa w ramach programu »Horyzont Europa«, a w razie utrzymującej się znacznej nierównowagi powinna wprowadzić środki w celu zapewnienia szerszego udziału”. Pomogłoby to promować bardziej zrównoważone uczestnictwo w badaniach naukowych i innowacjach, a tym samym osiągnąć cel programu „Horyzont Europa” zakładający wspieranie doskonałości w całej Unii.
- 21** Trybunał odnotowuje, że począwszy od 2030 r. wsparcie dla państw objętych inicjatywą szerszego uczestnictwa byłoby uzależnione od corocznego wzrostu krajowych wydatków publicznych na badania i rozwój w tych państwach (art. 19 ust. 7). Wynika to z faktu, że jeden ze szczegółowych celów wniosku zakłada przeznaczenie przez wszystkie państwa członkowskie 3% PKB na badania i rozwój, co stanowi potwierdzenie [poziomu docelowego UE dotyczącego inwestycji](#) w badania i rozwój obowiązującego od czasu traktatu lizbońskiego. Inwestycje i reformy w dziedzinie badań naukowych i innowacji prowadzone przez państwa członkowskie byłyby następnie oceniane w ramach procesu europejskiego semestru, który stanowi ramy koordynacji polityki gospodarczej, budżetowej, społecznej, a także polityki zatrudnienia w UE.
- 22** Trybunał uważa, że we wniosku należy doprecyzować, w jaki sposób mechanizm ten przyczyniłby się do trwałego zwiększenia publicznego finansowania badań naukowych i budowania zdolności instytucjonalnych w tych państwach członkowskich, które nie osiągną poziomu docelowego wynoszącego 3%. Komisja musiałaby również wskazać, w jaki sposób oceni, że państwa objęte inicjatywą szerszego uczestnictwa „zwiększyły swoje rzeczywiste wydatki na inwestycje publiczne” (art. 19 ust. 7), bowiem od 2030 r. tylko te państwa, które zwiększyły swoje wydatki, będą miały dostęp do działań w zakresie

budowania zdolności. W tym celu Komisja mogłaby bardziej precyzyjnie zdefiniować termin „inwestycje publiczne”.

- 23** Ponadto we wniosku zawarto liczne bezpośrednie i pośrednie odniesienia do horyzontalnych priorytetów UE dotyczących między innymi klimatu, różnorodności biologicznej, równouprawnienia płci i celów zrównoważonego rozwoju (zob. np. motywy 4, 24 i 25). Te priorytety horyzontalne należy systematycznie uwzględniać przy opracowywaniu, przygotowywaniu, wdrażaniu i ocenie każdego programu wydatków. Niemniej Trybunał już wcześniej zwrócił uwagę w swoim [sprawozdaniu specjalnym 25/2024](#), że ani Komisja, ani państwa członkowskie nie dysponują kompleksowymi i wiarygodnymi danymi na temat wykorzystania funduszy UE na cele szczegółowe. Zdaniem Trybunału we wniosku nie uwzględniono tego istotnego niedociągnięcia.
- 24** We wniosku wyjaśniono, że unijne finansowanie na rzecz badań naukowych i innowacji będzie przyznawane w oparciu o doskonałość badawczą (art. 3 ust. 1). Kryteria przyznawania dotacji obejmują również potencjalne oddziaływanie i skuteczność realizacji (art. 25). We wniosku należy wyraźniej stwierdzić, że finansowanie w ramach programu „Horyzont Europa” będzie przyznawane w oparciu o następujące zasady: doskonałość lub jakość proponowanych działań, oczekiwane oddziaływanie (np. ewentualne korzyści społeczne oraz skala i trwałość proponowanych działań) oraz względy związane z realizacją. Należy też dokładniej wyjaśnić, w jaki sposób zasada dotycząca doskonałości miałaby być przestrzegana we wszystkich czterech filarach, zwłaszcza w świetle faktu, że zgodnie z art. 6 nie byłaby ona wyraźnie wymieniona w filarach II i III, których łączny budżet wynosi około 114,66 mld euro, czyli blisko 65% całkowitego budżetu programu.

Elastyczność budżetowa

- 25** Wniosek Komisji zakłada zwiększenie elastyczności budżetowej dzięki określeniu budżetu dla programu „Horyzont Europa” jako całości. Natomiast przydział środków dla poszczególnych filarów został określony jedynie orientacyjnie (art. 6 wniosku) i będzie on korygowany w przyszłości w ramach rocznej procedury budżetowej i programów prac przyjmowanych w trakcie realizacji programu. Jest to zgodne z przeprowadzoną przez Komisję oceną skutków wniosków dotyczących EFK i programu „Horyzont Europa”.

Uproszczenie programu i procedur

Jednolity zbiór przepisów i inne uproszczenia procedur

- 26** Proponowane rozporządzenie stworzyłoby jednolity zbiór przepisów zarówno dla programu „Horyzont Europa”, jak i dla EFK, obejmujący znormalizowane zasady dotyczące dotacji i instrumentów finansowych (gwarancje, pożyczki, kapitał własny, instrumenty łączone itp.) oraz pojedynczy punkt dostępu dla uczestników obejmujący wszystkie obszary wydatków WRF. Może to przyczynić się do uproszczenia i wypracowania synergii oraz stanowi odpowiedź na sugestie Trybunału idące w tym kierunku, zawarte w [sprawozdaniu specjalnym 23/2022](#).
- 27** Trybunał pragnie jednak podkreślić, że aby faktycznie dokonać uproszczeń, nie wystarczy samo przyjęcie jednolitych zasad. Konieczne jest również ustanowienie dostosowanych i standardowych procedur, które będą konsekwentnie stosowane, oraz korzystanie ze wspólnych instytucjonalnych systemów informatycznych.
- 28** Ponadto – jak wynika ze [sprawozdania specjalnego Trybunału 28/2018](#) – beneficjenci często podkreślają, iż częste zmiany zasad i wytycznych mogą prowadzić do nieporozumień i niepewności, a tym samym utrudniają sprawną realizację i zamierzone uproszczenie programu. W związku z tym Trybunał apeluje o zapewnienie stabilności zasad w trakcie realizacji programu.

Programy prac

- 29** Zgodnie z wymogami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 ([rozporządzenia finansowego](#)) art. 21–25 wniosku stanowią, że w programach prac należy określić kluczowe aspekty realizacji programu, takie jak tematy i cele naborów wniosków, kryteria kwalifikowalności, dostępny budżet i proces oceny.
- 30** Zgodnie z art. 8 możliwe byłoby połączenie finansowania w ramach programu „Horyzont Europa” ze wsparciem UE z innych programów. Ponieważ EFK jest ściśle powiązany z programem „Horyzont Europa”, przewiduje się opracowywanie zintegrowanych programów prac. Choć takie podejście daje szansę na wypracowanie synergii, we wniosku należy jednak doprecyzować, w jaki sposób każdy z tych funduszy przyczyniłby się do realizacji programów prac i co takie rozwiązanie oznaczałoby dla beneficjentów realizujących projekty w zakresie badań naukowych i innowacji finansowane przez UE (zob. również opinia 01/2026, pkt 50).

Mechanizmy finansowania

- 31** Art. 10 ust. 4 stanowi, że dotacje udzielane będą zgodnie z art. 125 [rozporządzenia finansowego](#) – albo jako finansowanie niepowiązane z kosztami, albo w ramach uproszczonych metod rozliczania kosztów, w szczególności w formie płatności ryczałtowych i kosztów jednostkowych personelu. Rozwiązania te mają stanowić standardowy model finansowania. W niewielkiej liczbie przypadków finansowanie mogłoby zostać przyznane w formie zwrotu faktycznie poniesionych kosztów. Zazwyczaj Komisja wprowadza takie rozwiązania, aby ograniczyć obciążenie administracyjne zarówno po swojej stronie, jak i po stronie beneficjentów, oraz zmniejszyć ryzyko błędu, jeśli chodzi o legalność i prawidłowość zadeklarowanych kosztów. Niemniej Trybunał podtrzymuje swoje stanowisko sformułowane w [sprawozdaniu specjalnym 13/2025](#), że uproszczone metody rozliczania kosztów lub finansowanie niepowiązane z kosztami nie są we wszystkich przypadkach najodpowiedniejszymi mechanizmami finansowania. Przykładowo w przypadku finansowania projektów znajdujących się na niższym poziomie gotowości technologicznej powiązanie finansowania z osiąganymi kamieniami milowymi może okazać się utrudnione.
- 32** W [opinii 01/2006](#) w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie siódmego programu ramowego (na lata 2007–2013) Trybunał stwierdził, że „stawki ryczałtowe są właściwe dla jasno określonych pakietów zadań w ramach każdego projektu” i zauważył, że „trudności ze stosowaniem takiego systemu mogłyby pojawiać się w szczególności w przypadku opóźnienia lub częściowej realizacji pakietów zadań lub zastąpienia ich innymi działaniami”. Z kolei w [sprawozdaniu specjalnym 28/2018](#) na temat działań na rzecz uproszczenia programu „Horyzont 2020” Trybunał zalecił, aby Komisja zintensyfikowała testowanie kwot ryczałtowych i podjęła nowe inicjatywy pilotażowe „w celu wskazania najbardziej odpowiednich typów projektów, oceny potencjalnych wad i przygotowania odpowiednich działań naprawczych”. Trybunał odnotowuje, że pod koniec 2024 r. Komisja rozpoczęła techniczne przeglądy *ex post* dotyczące wykonywania dotacji przyznanych w formie płatności ryczałtowych.
- 33** W przypadku finansowania ryczałtowego kwotę ryczałtową należy ustalić przed podpisaniem umowy o udzielenie dotacji. Można tego dokonać, ustalając standardową kwotę dla wszystkich dotacji udzielonych w ramach danego naboru (np. w oparciu o dostępne dane, które zapewniają wiarygodną wartość przybliżoną) lub określając odrębnie kwotę ryczałtową dla każdej dotacji (w oparciu o szczegółowe wstępne szacunki dla każdej kategorii kosztów w podziale na beneficjenta i pakiet prac). Jak wspomniano w [sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2024 r.](#), na etapie przed podpisaniem umowy o udzielenie dotacji eksperci zatrudnieni na zlecenie Komisji i przez nią wspierani stosują wytyczne, poziomy odniesienia i tablice wskaźników, aby ocenić szacunkowe koszty proponowanych działań. Ma to zagwarantować, że koszty te będą mieścić się w rozsądnych granicach.

- 34** W lipcu 2024 r. Komisja przeprowadziła [ocenę](#) wykorzystania finansowania w formie płatności ryczałtowych w ramach programów „Horyzont 2020” i „Horyzont Europa”. Jednym z najważniejszych ustaleń sformułowanych w wyniku tej oceny było to, że beneficjenci uważają, iż przy tej formie finansowania nacisk zostaje położony nie na koszty projektów, lecz na sam przedmiot prowadzonych w ramach projektów badań, a tym samym zmniejsza się obciążenie administracyjne związane z zarządzaniem dotacjami i deklarowaniem poniesionych kosztów. W swojej ocenie Komisja wskazała na obawy wyrażone przez grupy zainteresowanych stron, takie jak ryzyko finansowe i ograniczony udział nowych podmiotów oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Jednocześnie zauważyła, że nie ma dowodów, by obawy te się potwierdziły w rzeczywistości.
- 35** Jak stwierdził Trybunał w [sprawozdaniu rocznym za 2024 r.](#), do końca bieżącego okresu Komisja zamierza przydzielić co najmniej 50% budżetu programu „Horyzont Europa” w formie finansowania ryczałtowego. Do tej pory finansowanie w formie płatności ryczałtowych nie było jednak szeroko stosowane. Trybunał zwraca również uwagę, że należyte zarządzanie finansami i rzeczywisty wpływ systemu płatności ryczałtowych zależą od przyjętej koncepcji i wdrożenia.
- 36** W przeciwieństwie do uproszczonych metod rozliczania kosztów finansowanie niepowiązane z kosztami było jak dotąd wykorzystywane w obszarze badań naukowych w bardzo niewielkim stopniu, a jeśli korzystano z niego, to głównie na potrzeby usług ekspertów i organizowania konferencji. W świetle ustaleń kontrolerów dotyczących RRF przedstawionych w [przeglądzie 02/2025](#) i [przeglądzie 03/2025](#) Trybunał sugeruje, aby Komisja oceniła, czy ten wariant finansowania jest odpowiedni w odniesieniu do większości proponowanych wydatków na badania naukowe i innowacje.

Czas oczekiwania na przyznanie dotacji

- 37** Okres oczekiwania na przyznanie dotacji zaproponowany w art. 26 jest krótszy niż wymagany w art. 197 ust. 2 [rozporządzenia finansowego](#): wnioskodawcy ubiegający się o dotacje byliby informowani o wynikach oceny projektów nie później niż pięć miesięcy po złożeniu wniosku, a umowy o udzielenie dotacji miałyby być podpisywane nie później niż siedem miesięcy po złożeniu wniosku. Obecnie okresy te wynoszą odpowiednio sześć i dziewięć miesięcy. Skrócenie okresu oczekiwania na przyznanie dotacji może zwiększyć efektywność i przewidywalność procesu finansowania. Umożliwienie szybszego rozpoczęcia projektów może też zwiększyć atrakcyjność finansowania unijnego i wspiera szybszą realizację innowacyjnych projektów lub projektów o dużym oddziaływaniu.

Zamówienia publiczne, w tym zamówienia przedkomercyjne

- 38** W art. 33 Komisja proponuje uproszczenie procedur udzielania zamówień publicznych na innowacyjne rozwiązania, tak by usprawnić i przyspieszyć realizację projektów w zakresie badań naukowych i innowacji. Zamówienia byłyby udzielane przez publicznych lub prywatnych beneficjentów dotacji bądź ewentualnie przez Komisję lub inne organy wykonawcze – działające samodzielnie lub wspólnie z instytucjami zamawiającymi w państwach członkowskich i państwach stowarzyszonych. W [sprawozdaniu specjalnym 28/2023](#) Trybunał stwierdził szereg niedociągnięć w przeprowadzaniu zamówień publicznych w całej UE. Przepisy dotyczące zamówień publicznych, do których muszą stosować się beneficjenci, są jednak ustalane na szczeblu krajowym na podstawie dyrektyw UE. Z kolei w przypadku zamówień udzielanych przez organy UE są one określone w [rozporządzeniu finansowym](#). Nie ma zatem przepisów, które odnosiłyby się do pojedynczych funduszy takich jak program „Horyzont Europa”. W związku z tym Komisja mogłaby wyjaśnić zakres wytycznych, które zamierza wydać dla beneficjentów funduszy UE.
- 39** Wniosek zakłada, że w ramach programu „Horyzont Europa” wzrosłoby znaczenie przedkomercyjnych zamówień publicznych. Zamówienia przedkomercyjne mogłyby być realizowane w dwóch etapach (zamiast trzech) i mogłyby obejmować zakup bardzo innowacyjnych rozwiązań pierwszych w swoim rodzaju. Zastosowanie mogą mieć szczególne warunki dotyczące „miejsca świadczenia zamawianych usług, towarów lub robót oraz własności rezultatów i dostępu do nich”. W tym kontekście Trybunał zwraca uwagę na fakt, że zamówienia przedkomercyjne mogą wiązać się ze szczególnym ryzykiem ze względu na brak doświadczenia niektórych zamawiających w zakresie innowacyjnych rozwiązań. W związku z tym konieczne może okazać się wydanie przez Komisję szczegółowych wytycznych dotyczących na przykład unikania konfliktów interesów, właściwego wykorzystania zakupionych towarów lub usług bądź zarządzania prawami własności intelektualnej.
- 40** Wreszcie Trybunał pragnie podkreślić, że instytucje zamawiające i beneficjenci finansowania unijnego muszą przestrzegać podstawowych zasad zamówień publicznych, takich jak przejrzystość, niedyskryminacja, równe traktowanie i brak konfliktu interesów.

Zarządzanie bezpośrednie i pośrednie (w tym partnerstwa)

- 41** Program „Horyzont Europa” miałby być realizowany w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego (sekcja 2.2 oceny skutków finansowych i cyfrowych regulacji oraz art. 10 ust. 1 wniosku).

- 42** Jak stwierdzono w art. 11 ust. 3, wspólne przedsięwzięcia są formą partnerstwa ustanowioną na mocy art. 187 [TFUE \(załącznik III\)](#). Wspólne przedsięwzięcia mają zostać ustanowione w drodze jednego aktu ustanawiającego zapewniającego zharmonizowane przepisy. Proponowane przepisy rozporządzenia nie przewidują już wnoszenia wkładów rzeczowych przez partnerów (art. 11 ust. 6). Jednocześnie Komisja zamierza zapewnić, aby koszty administracyjne wspólnych przedsięwzięć były w pełni pokrywane z budżetu UE. Zagwarantowałoby to niezależność przedsięwzięć i pozwoliłoby uniknąć potencjalnych konfliktów interesów. Mogłoby to również uprościć proces budżetowania dzięki uniknięciu skomplikowanych ustaleń dotyczących podziału kosztów.
- 43** Trybunał przyjmuje również z zadowoleniem propozycję przyjęcia jednego aktu prawnego ustanawiającego wszystkie wspólne przedsięwzięcia na zharmonizowanych zasadach (art. 11 ust. 4). W opinii Trybunału struktura wspólnych przedsięwzięć mogłaby zostać poddana ponownej ocenie, tak by usprawnić koordynację działań i zwiększyć synergie, zmniejszyć ogólne koszty administracyjne oraz zagwarantować optymalne zarządzanie.

Komitet programowy

- 44** Fakt, że Komisja przedstawiła dwa odrębne wnioski (jeden dotyczący programu „Horyzont Europa” i drugi dotyczący EFK), pozwala na jaśniejsze określenie kompetencji i większą elastyczność. Każdy z tych instrumentów służy realizacji odmiennych celów dzięki dostosowanemu do potrzeb finansowaniu. Takie podejście wiąże się jednak również z ryzykiem fragmentacji, powielania działań w ramach inicjatyw i większej złożoności administracyjnej, co może zaszkodzić koordynacji działań i wypracowywaniu synergii między polityką UE w zakresie badań naukowych i innowacji a unijną polityką przemysłową. Trybunał uważa, że aby zaradzić temu ryzyku, konieczne jest ustanowienie dobrze przemyślanej struktury komitetów programu „Horyzont Europa” oraz instrumentu na rzecz konkurencyjności przewidzianego w ramach filaru II realizowanego na podstawie programu prac EFK. Zapewniłoby to spójność polityki, odpowiednią koordynację działań i regularną wymianę informacji (zob. również opinia 01/2026, pkt 59).

Ramy wykonania

- 45** Monitorowanie i ocena proponowanego nowego programu oraz sprawozdawczość na jego temat będą prowadzone zgodnie z ramami wykonania budżetu na okres po 2027 r. Kwestie te uwzględniono we wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia ustanawiającego ramy monitorowania wydatków budżetowych i ramy wykonania budżetu oraz inne przepisy horyzontalne dla programów i działań Unii ([rozporządzenia w sprawie wykonania](#)),

w sprawie którego Trybunał sformułuje odrębną opinię. Sprawozdawczość, monitorowanie i ocena mają opierać się na wspólnym zestawie wskaźników.

- 46** Na potrzeby niniejszej opinii Trybunał może już stwierdzić, że większość wskaźników dla obszaru badań naukowych i innowacji określonych w załączniku I do proponowanych ram wykonania odnosi się do produktów (np. liczba wspieranych przedsiębiorstw), a nie do rezultatów lub oddziaływania, a zatem nie są one wystarczające do oceny wyników. Kontrolerzy zauważają również, że proponowane wskaźniki nie pozwoliłyby na łatwe gromadzenie danych na poziomie danego przedsiębiorstwa / beneficjenta. Ponadto – jak podkreślił Trybunał w [sprawozdaniu rocznym za 2023 r.](#) – należy zwrócić szczególną uwagę na wiarygodność zgłaszanych danych.
- 47** Wreszcie Trybunał odnotowuje, że zgodnie z art. 34 ust. 3 [rozporządzenia finansowego](#) w trakcie realizacji programu sporządzone zostanie sprawozdanie okresowe, a następnie ocena *ex post* (motyw 36, sekcja 5 uzasadnienia, sekcja 2 oceny skutków finansowych i cyfrowych regulacji oraz art. 10 proponowanego [rozporządzenia w sprawie wykonania](#)). Te obowiązki Komisji nie zostały jednak uregulowane w artykułach proponowanego rozporządzenia w sprawie programu „Horyzont Europa”. Kontrolerzy sugerują uwzględnienie stosownych zapisów w treści wniosku.

Zgodność z przepisami, należyte zarządzanie finansami, przejrzystość, rozliczalność i identyfikowalność wydatków

- 48** W sprawozdaniach rocznych, które obejmowały między innymi wydatki z 7PR oraz programów „Horyzont 2020” i „Horyzont Europa”, Trybunał systematycznie zwracał uwagę, że badania naukowe należą do obszarów wydatków obarczonych wysokim ryzykiem, a w dotacjach mających pokryć faktycznie poniesione koszty kontrolerzy wykrywali istotne poziomy błędu. Zgodnie ze [sprawozdaniem rocznym za 2024 r.](#) kontrolerzy wykryli „błędy kwantyfikowalne w 26 spośród 99 transakcji dotyczących programów badawczych skontrolowanych w ramach reprezentatywnej próby Trybunału (26%)”. Główną przyczyną występowania błędów są niekwalifikowalne lub nieprawidłowo zadeklarowane koszty osobowe.
- 49** Pomimo uproszczeń wprowadzanych do przepisów z biegiem czasu oraz opublikowania przez Komisję wytycznych dla beneficjentów poziomy błędu utrzymują się na wysokim poziomie. W odniesieniu do 2024 r. Trybunał odnotował, że znaczna liczba beneficjentów ma nadal trudności z prawidłowym stosowaniem przepisów, zarówno w ramach programu „Horyzont 2020”, jak i programu „Horyzont Europa”. Jak wskazał Trybunał w [sprawozdaniu](#)

rocznym za 2024 r., w przypadku płatności ryczałtowych należałoby wprowadzić mechanizmy zabezpieczające, aby uniknąć nadmiernej rekompensaty za sprzęt, którego faktycznie nie zakupiono, mimo że został on uwzględniony w budżecie płatności ryczałtowych. Aby zaradzić powyższym trudnościom, Trybunał proponuje, by już w proponowanym rozporządzeniu określić jasne wymogi w celu zapewnienia przewidywalności również dla beneficjentów.

- 50** Komisja uznaje, że proponowane formy finansowania, w szczególności finansowanie w formie płatności ryczałtowych, mogą sprawić, że większy nacisk zostanie położony na rezultaty, a jednocześnie mogą zmniejszyć obciążenie administracyjne zarówno po stronie Komisji, jak i beneficjentów. W [sprawozdaniu rocznym za 2022 r.](#) Trybunał zalecił Komisji określenie jaśniejszych wymogów dotyczących wykonania dotacji tego rodzaju, w szczególności doprecyzowanie pakietów prac w ramach projektów. Zalecenie to nie zostało jeszcze w pełni zrealizowane. Jest to kwestia o zasadniczym znaczeniu, na którą Trybunał wskazał wcześniej w [opinii 01/2006](#) i [sprawozdaniu specjalnym 28/2018](#).
- 51** Niezależnie od tego, które warianty finansowania zostaną ostatecznie wybrane, Trybunał pragnie podkreślić konieczność zapewnienia zadowalającego poziomu zgodności, należytego zarządzania finansami, przejrzystości, rozliczalności i identyfikowalności w wydatkowaniu środków. Jak Trybunał stwierdził już w [przeglądzie 03/2025](#), zaproponowane przez Komisję uproszczenie zarządzania finansami UE nie powinno odbywać się kosztem rozliczalności, skuteczności, efektywności i oszczędności.

Uprawnienia kontrolne Trybunału

- 52** Proponowane rozporządzenie podlega postanowieniom [TFUE](#) i przepisom [rozporządzenia finansowego](#), które przyznają Trybunałowi szerokie uprawnienia do kontrolowania prawidłowości wszystkich dochodów i wydatków UE, a także należytego zarządzania finansami w odniesieniu do wszystkich polityk i programów UE. Choć we wniosku nie wspomniano wyraźnie o uprawnieniach Trybunału, z art. 10 ust. 1 wniosku wyraźnie wynika jednak, że program „Horyzont Europa” jest realizowany w trybie zarządzania bezpośredniego lub pośredniego. W związku z tym Trybunał ma pełne uprawnienia do kontrolowania wszystkich form finansowania badań naukowych i innowacji.
- 53** Jeśli chodzi o wykorzystanie instrumentów finansowych na potrzeby programu „Horyzont Europa” przez Grupę Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), Trybunał przywołuje sformułowane przez siebie uwagi dotyczące dostępności danych zawarte w [sprawozdaniu specjalnym 07/2025](#) w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS). Kontrolerzy Trybunału wykazali w tym sprawozdaniu, że wprawdzie EBI jest zobowiązany do prowadzenia oddzielnych rejestrów dotyczących

operacji objętych gwarancją EFIS w swojej bazie danych, lecz w rzeczywistości przechowuje te dane w rozdrobnionych zbiorach danych i brak jest nadrzędnego dokumentu, który zawierałby metadane. Ponadto większość danych przekazanych kontrolerom Trybunału przez EBI była niekompletna lub niejasna, jeśli chodzi o kluczowe aspekty takie jak nazwy beneficjentów końcowych, adresy, liczba pracowników oraz kwoty wsparcia z EFIS. W związku z tym Trybunał [zalecił](#), aby Komisja usprawniła kontrolę sprawozdawczości dotyczącej EFIS w celu zwiększenia spójności, poprawności i kompletności danych udostępnianych zainteresowanym stronom.

- 54** Realizując programy w zakresie badań naukowych i innowacji, Komisja zawiera umowy o udzielenie dotacji z beneficjentami, którzy mogą z kolei działać jako „podmioty wdrażające”, udzielające dotacji podmiotom trzecim. W tym kontekście Trybunał chciałby zwrócić uwagę na praktyczne trudności, jakie kontrolerzy napotykali przy wykonywaniu przysługujących Trybunałowi uprawnień kontrolnych w przypadku wsparcia finansowego na rzecz podmiotów trzecich.
- 55** Wprawdzie beneficjenci są zobowiązani do zapewnienia, by podmioty trzecie wywiązywały się ze spoczywających na nich obowiązków (w tym do przestrzegania uprawnień kontrolnych Trybunału), Trybunał stwierdził jednak, że uprawnienia te nie zawsze były respektowane. W [sprawozdaniu rocznym za 2024 r.](#) Trybunał omówił sytuację, w której podmiot trzeci zakwestionował przysługujące Trybunałowi uprawnienia kontrolne, a dostęp do dowodów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli był możliwy dopiero po długo trwającej wymianie pism. W związku z tym Trybunał zaleca, aby Komisja wprowadziła wymóg, by obowiązki wynikające z umowy o udzielenie dotacji UE były również zapisane we wszystkich umowach zawieranych przez beneficjentów z podmiotami trzecimi lub przynajmniej w zasadach, które beneficjenci przekazują podmiotom trzecim.
- 56** Powyższa sytuacja może również mieć miejsce w przypadku nowych form wsparcia finansowego, jeśli w realizację projektów będą zaangażowane podmioty trzecie. W związku z tym Trybunał sugeruje, aby Komisja wzięła pod uwagę powyższe obawy Trybunału przy tworzeniu systemów służących zarządzaniu tymi rodzajami wsparcia. Za przykład takich nowych form wsparcia może posłużyć niedawna inicjatywa na rzecz [zaufanych inwestorów](#) w ramach Funduszu Europejskiej Rady ds. Innowacji, której celem jest uruchomienie kapitału na rzecz sektora najbardziej zaawansowanych technologii przez zawiązanie współpracy z głównymi inwestorami instytucjonalnymi.

Uwagi szczegółowe

- 57 Art. 2** – Obecnie obowiązujące pojęcie wykorzystania („stosowanie rezultatów w dalszej działalności w zakresie badań naukowych i innowacji, innej niż działalność objęta danym działaniem, w tym między innymi wykorzystywanie komercyjne w celu opracowania, stworzenia, wytworzenia i wprowadzenia do obrotu produktu lub procesu, stworzenia i świadczenia usługi lub w działalności normalizacyjnej”)¹ zastąpiono we wniosku pojęciem waloryzacji („wykorzystanie rezultatów do dalszych działań innych niż działania objęte danym działaniem, w tym do zastosowań komercyjnych”). Choć beneficjenci mogą być w stanie dostosować się do różnych proponowanych zmian, zmiany te wymagają jednak opublikowania stosownych wytycznych. Pozwoli to uniknąć nieporozumień i niepewności. W związku z tym Komisja powinna opublikować bardziej precyzyjne informacje na temat tej zmiany, zważywszy że upowszechnianie i wykorzystywanie miały kluczowe znaczenie w poprzednich programach ramowych.
- 58 Art. 9 ust. 3** – Trybunał proponuje dodanie słów „Komisji, OLAF i Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu” we fragmencie „Do celów ust. 2 lit. d) państwo trzecie przyznaje niezbędne prawa i dostęp wymagane na mocy rozporządzenia (UE, Euratom) 2024/2509 i rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013”, aby doprecyzować i potwierdzić przysługujące Trybunałowi uprawnienia w zakresie dostępu do informacji, w tym do informacji niejawnych.
- 59 Art. 9 ust. 4.** – Kryteria stowarzyszenia z państwem trzecim, takie jak „dobry potencjał naukowy, techniczny i innowacyjny” oraz „zobowiązanie do otwartej gospodarki rynkowej opartej na zasadach”, są dość ogólne. Aby zapewnić spójne stosowanie tych kryteriów przez Komisję, należy je doprecyzować w proponowanym rozporządzeniu.

¹ Art. 2 rozporządzenia (UE) 2021/695.

- 60 Art. 24** – Weryfikacja zdolności finansowej wnioskodawców miałyby być obowiązkowa tylko wtedy, gdy wnioskowany wkład UE na rzecz danego działania wynosi co najmniej 1 mln euro – dwukrotność obecnie obowiązującego progu². Zmiana ta pozwoliłaby wprowadzić zmniejszyć obciążenie Komisji związane z przeprowadzaniem kontroli wstępnych, ale Komisja nie wykazała, w jaki sposób ograniczyłaby związane z tym ryzyko finansowe – w szczególności ryzyko ewentualnej niewypłacalności. W uzasadnieniu wniosku należy umotywować to zwiększenie progu.
- 61 Art. 31** – Klauzula dotycząca przenoszenia własności i udzielania licencji zawarta w obecnie obowiązującym rozporządzeniu w sprawie programu „Horyzont Europa”³ została usunięta. Art. 31 ust. 4 wniosku dotyczący własności rezultatów stanowi, co następuje:
 „Przeniesienie własności może podlegać warunkom określonym w programie prac, warunkom zaproszenia do składania wniosków lub umowie o udzielenie dotacji, w tym wymogowi przeniesienia wszelkich zobowiązań dotyczących rezultatów”. Przenoszenie własności i udzielanie licencji promują współpracę, stwarzając stabilne ramy dzielenia się rezultatami badań naukowych i ich wykorzystywania. Beneficjenci są często zobowiązani do opracowania planu rozpowszechniania i wykorzystywania rezultatów, które to działania odgrywają kluczową rolę w spełnieniu przywołanego wyżej wymogu i zagwarantowaniu, że badania finansowane ze środków publicznych przyniosą cenne korzyści społeczeństwu. W związku z tym Trybunał zachęca Komisję do zapewnienia, by kwestia ta została należycie uwzględniona w dokumentach, o których mowa w art. 31 ust. 4.
- 62 Art. 35–37** – Trybunał proponuje, aby Komisja dodała trzeci tytuł „Przepisy przejściowe i końcowe”, ponieważ obecnie trzy ostatnie artykuły (dotyczące uchylecia, przepisów przejściowych i wejścia w życie) znalazły się w tytule II („Zasady uczestnictwa”) w rozdziale 3 („Europejska Rada ds. Innowacji”).
- 63** W odróżnieniu od obowiązującego rozporządzenia w sprawie programu „Horyzont Europa” we wniosku nie zawarto żadnych przepisów dotyczących praw dostępu. Są to prawa do wykorzystania rezultatów lub istniejącej własności intelektualnej innego podmiotu w toku realizacji projektu lub w trakcie wykorzystywania rezultatów. W tym kontekście Trybunał zachęca Komisję do dopilnowania, by kwestia ta została należycie uwzględniona w programach prac, warunkach naborów wniosków lub umowach o udzielenie dotacji, skoro nie została ona ujęta w samym proponowanym rozporządzeniu.
- 64** Trybunał odnotowuje, że we wniosku nie wspomina się o przyszłości Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (EIT) ani prowadzonych przez Instytut wspólnot wiedzy

² Art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/695.

³ Art. 40 rozporządzenia (UE) 2021/695.

i innowacji (WWil). Kwestia ta tymczasem została uwzględniona w rozporządzeniu w sprawie programu „Horyzont Europa” w WRF na lata 2021–2027, w którym w art. 1 ust. 2 lit. b) i art. 10 wyraźnie wymieniono wkłady na rzecz EIT jako część działań finansowanych ze środków programu, a także wskazano WWil prowadzone przez EIT jako formę partnerstw europejskich, za pośrednictwem których można realizować program. Trybunał sugeruje, aby we wniosku doprecyzowano, w jaki sposób EIT i prowadzone przez niego WWil mają funkcjonować w WRF na lata 2028–2034, jeśli takie jest zamierzenie.

65 Wreszcie w uzasadnieniu do wniosku zawarto wykaz ewentualnych wizjonerskich i ambitnych projektów (tzw. projektów typu *moonshot*). W wykazie tym wymieniono między innymi „Sprostanie wyzwaniom naukowym, inżynierskim i technologicznym niezbędnym do tego, by Europa jako pierwsza wprowadziła energię syntezy jądrowej do sieci do 2034 r.”. Ten konkretny cel stoi w sprzeczności z [ustaleniami Trybunału zawartymi w sprawozdaniu rocznym za 2024 r. dotyczącym wspólnych przedsięwzięć](#). Trybunał ustalił bowiem, że istnieje znaczne ryzyko dla realizacji Europejskiego Wspólnego Przedsięwzięcia na rzecz Realizacji Projektu ITER i Rozwoju Energii Termojądrowej (F4E), które wynika z istotnych zmian wprowadzanych obecnie w zakresie technicznym i kamieniach milowych projektu międzynarodowego eksperymentalnego reaktora termojądrowego (ITER). Jednym z efektów tych wprowadzanych zmian jest to, że koniec całego projektu syntezy jądrowej przesunięto na 2059 r. (17 lat później niż poprzednio obowiązująca data).

Niniejsza opinia została przyjęta przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 11 grudnia 2025 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Wykaz publikacji Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, o których mowa w niniejszej opinii

Sprawozdania roczne dotyczące wykonania budżetu UE za lata budżetowe 2020–2024

Sprawozdania roczne dotyczące agencji UE za lata budżetowe 2020–2024

Sprawozdania roczne dotyczące wspólnych przedsięwzięć UE za lata budżetowe 2020–2024

Sprawozdanie specjalne 28/2018 pt. „Większość działań na rzecz uproszczenia podjętych w związku z programem »Horyzont 2020« przysłużyła się beneficjentom, lecz nadal istnieją możliwości poprawy”

Sprawozdanie specjalne 15/2022 pt. „Działania mające zapewnić szersze uczestnictwo w programie »Horyzont 2020« zostały dobrze opracowane, ale o trwałości zmian zadecydują głównie wysiłki władz krajowych”

Sprawozdanie specjalne 23/2022 pt. „Synergie między programem »Horyzont 2020« a europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi”

Sprawozdanie specjalne 28/2023 pt. „Zamówienia publiczne w UE – konkurencja w zamówieniach na roboty, towary i usługi zmniejszyła się w latach 2011–2021”

Sprawozdanie specjalne 25/2024 pt. „Cyfryzacja opieki zdrowotnej – wsparcie UE jest ogólnie skuteczne, ale państwa członkowskie mają trudności w wykorzystaniu funduszy unijnych”

Sprawozdanie specjalne 07/2025 pt. „Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych – EFIS pomógł znacznie zmniejszyć lukę inwestycyjną, ale do końca 2022 r. nie udało się uruchomić pełnej kwoty docelowych inwestycji w gospodarkę realną na poziomie 500 mld euro”

Sprawozdanie specjalne 13/2025 pt. „Wsparcie z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności na rzecz transformacji cyfrowej w państwach członkowskich UE – nie wykorzystano szansy, by strategicznie podejść do potrzeb w zakresie technologii cyfrowych”

Opinia 01/2006 w sprawie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady uczestnictwa przedsiębiorstw, ośrodków badawczych i uczelni wyższych w działaniach prowadzonych w ramach siódmego programu ramowego oraz zasady upowszechniania wyników badań

Przegląd 02/2025 pt. „Ukierunkowanie na wyniki, rozliczalność i przejrzystość – z niedociągnięć RRF warto wyciągnąć wnioski na przyszłość”

Przegląd 03/2025 pt. „Wieloletnie ramy finansowe na okres po 2027 r. – szansa na wprowadzenie zmian”

Dokument analityczny 01/2018 (z lutego 2018 r.) pt. „Future of EU finances – Reforming how the EU budget operates”

Dokument analityczny 06/2018 (z lipca 2018 r.) pt. „The Commission’s proposal for the 2021–2027 multiannual financial framework”

Załącznik II – Informacje ogólne

01 Proponowany nowy program „Horyzont Europa” (10PR) opiera się na czterech filarach.

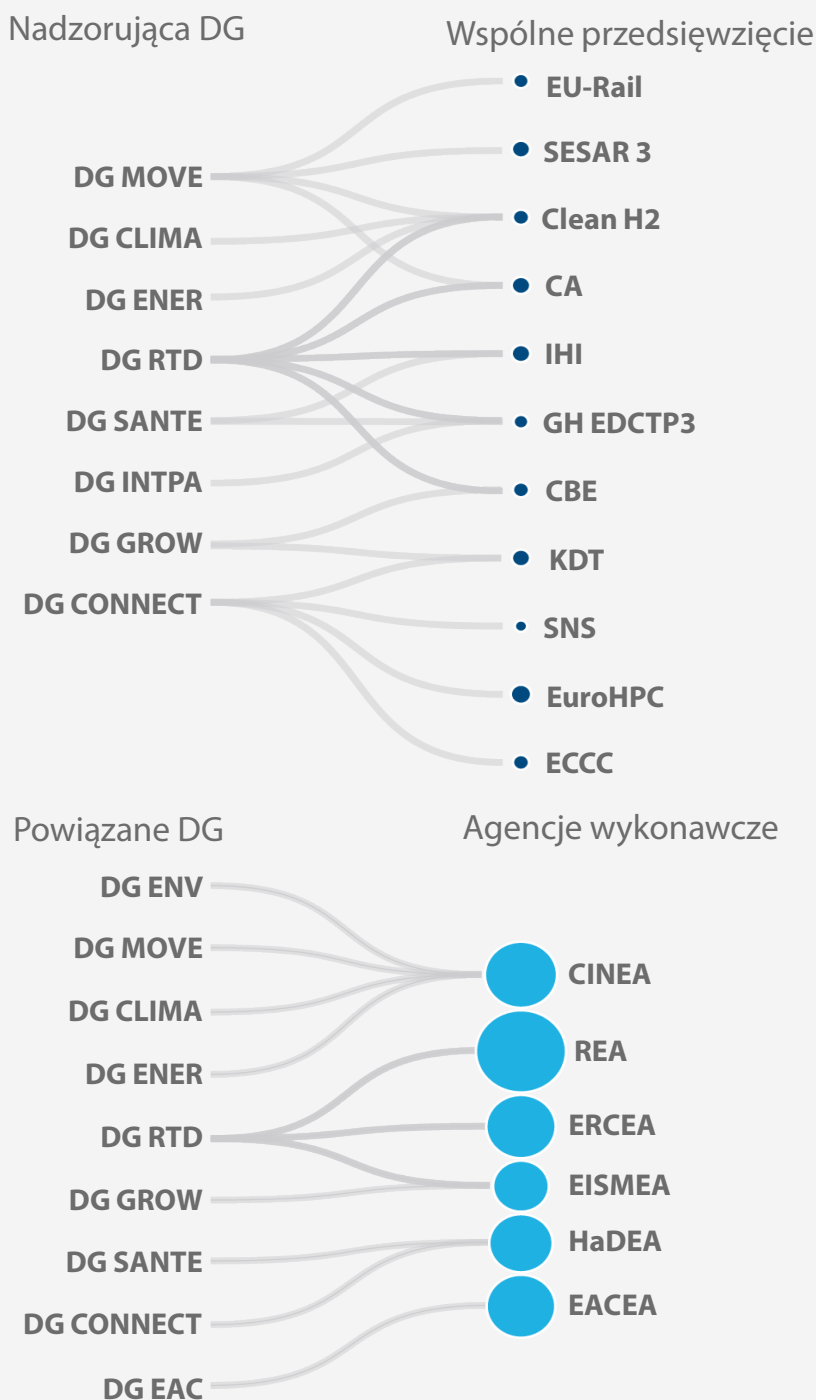
- a) *Filar I, „Doskonała nauka”*, ma na celu wzmocnienie bazy naukowej UE, przyciągnięcie największych talentów, propagowanie doskonałych badań naukowych w Europie i zapewnienie najlepszych danych naukowych na potrzeby polityki UE. Obejmuje Europejską Radę ds. Badań Naukowych, działania „Maria Skłodowska-Curie” i dane naukowe na potrzeby polityki UE (niejądrowe działania bezpośrednio Wspólnego Centrum Badawczego). Łączny orientacyjny budżet: 44,1 mld euro (39 mld euro w cenach z 2025 r.).
- b) *Filar II, „Konkurencyjność i społeczeństwo”*, ma na celu wspieranie badań naukowych i innowacji opartych na współpracy w obszarach o znaczących skutkach społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem sprostania globalnym wyzwaniom społecznym i zwiększenia konkurencyjności UE. Filar ma strukturę podobną do struktury obszarów interwencji EFK, a działania w ramach filaru będą prowadzone w synergii z działaniami w ramach EFK. Łączny orientacyjny budżet: 75,9 mld euro (67,2 mld euro w cenach z 2025 r.).
- c) *Filar III, „Innowacje”*, ma na celu wspieranie innowacji w Europie, ze szczególnym uwzględnieniem wspierania rozwoju nowych produktów, usług i modeli biznesowych. Obejmuje Europejską Radę ds. Innowacji i ekosystemy innowacji. Przewiduje się ścisłą współpracę z działaniami prowadzonymi w ramach filaru II, tak aby zwiększyć popyt na przedsiębiorstwa typu start-up i przedsiębiorstwa scale-up dzięki powiązaniu ich z dużymi przedsiębiorstwami europejskimi i ułatwieniu stosowania innowacyjnych rozwiązań w zakresie zamówień publicznych na szczeblu krajowym i w całej UE. Łączny orientacyjny budżet: 38,8 mld euro (34,3 mld euro w cenach z 2025 r.).
- d) *Filar IV, „Europejska przestrzeń badawcza”*, ma na celu wspieranie rozwoju jednolitej europejskiej przestrzeni badawczej (EPB) ze szczególnym uwzględnieniem propagowania doskonałości, inkluzywności i oddziaływania. Obejmuje trzy komponenty: politykę w zakresie EPB; infrastruktury badawcze i technologiczne; zapewnienie szerszego uczestnictwa i rozpowszechnianie doskonałości. Łączny orientacyjny budżet: 16,3 mld euro (14,4 mld euro w cenach z 2025 r.).

02 Dodatkowe finansowe i niefinansowe wkłady na rzecz nowego programu mogłyby wносить: państwa członkowskie, instytucje i organy UE (w tym agencje i wspólne przedsięwzięcia), państwa spoza UE, organizacje międzynarodowe, międzynarodowe instytucje finansowe i inne strony trzecie. Program byłby realizowany w synergii z innymi programami UE i mógłby być otwarty na udział państw spoza UE (członków EFTA należących do

Europejskiego Obszaru Gospodarczego, europejskich minipaństw, krajów przystępujących, krajów kandydujących, potencjalnych krajów kandydujących, krajów objętych europejską polityką sąsiedztwa i innych).

- 03** Program byłby realizowany w drodze zarządzania bezpośredniego lub pośredniego (w razie potrzeby za pośrednictwem partnerstw europejskich przez powierzenie zadań związanych z wykonaniem budżetu organom UE takim jak wspólne przedsięwzięcia), przy czym finansowanie unijne byłoby przyznawane głównie w formie dotacji, nagród, zamówień publicznych, darowizn o charakterze niefinansowym i za pośrednictwem instrumentów finansowych. W przypadku wykorzystania instrumentu EFK InvestEU środki programu zapewniłyby rezerwy na gwarancję budżetową i finansowanie instrumentów finansowych. Finansowanie unijne w formie dotacji byłoby udostępniane jako finansowanie niepowiązane z kosztami lub z wykorzystaniem uproszczonych metod rozliczania kosztów, w szczególności płatności ryczałtowych lub kosztów jednostkowych personelu.

Załącznik III – Wspólne przedsięwzięcia i agencje wykonawcze w okresie budżetowym UE 2021–2027



Uwaga: wielkość okręgu odpowiada liczbie pracowników podmiotów w roku budżetowym 2024.

Źródło: rozporządzenie (UE) 2021/2085; rozporządzenie (UE) 2021/887; rozporządzenie (UE) 2023/1782 oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Akronimy

Akronim	Definicja / wyjaśnienie
10PR	dziesiąty program ramowy
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
EFIS	Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych
EFK	Europejski Fundusz Konkurencyjności
EIT	Europejski Instytut Innowacji i Technologii
EPB	Europejska przestrzeń badawcza
RRF	Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
WRF	wieloletnie ramy finansowe

Glosariusz

Termin	Definicja / wyjaśnienie
Beneficjent	Osoba fizyczna lub prawna otrzymująca dotację lub pożyczkę z budżetu UE na realizację projektu lub programu.
Elastyczność budżetowa	Mechanizm umożliwiający Komisji realokację środków między poszczególnymi programami, segmentami polityki lub latami w ramach pułapów WRF w celu reagowania na zmieniające się priorytety.
Europejski Bank Inwestycyjny	Bank unijny będący własnością państw członkowskich, który zapewnia finansowanie na rzecz projektów wspierających politykę Unii, głównie na terenie UE, ale również poza jej granicami.
Europejski Fundusz Konkurencyjności	Proponowany fundusz UE, który obejmuje szczegółowy program działań w zakresie badań naukowych i innowacji w dziedzinie obronności.
Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych	Mechanizm wsparcia inwestycyjnego utworzony przez EBI i Komisję jako część planu inwestycyjnego dla Europy w celu pobudzenia prywatnych inwestycji w projekty o strategicznym znaczeniu dla UE.
Europejski semestr	Roczny cykl zapewniający ramowe zasady koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich i monitorowania postępów.
Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności	Unijny mechanizm wsparcia finansowego mający na celu złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii COVID-19 oraz pobudzenie odbudowy i sprostanie wyzwaniom związanym z dążeniem ku bardziej ekologicznej i cyfrowej przyszłości.
Należyte zarządzanie finansami	Zarządzanie zasobami zgodnie z zasadami oszczędności, efektywności i skuteczności.
Pakiety prac	Grupa powiązanych zadań, które łącznie przyczyniają się do osiągnięcia rezultatu, celu lub kamienia milowego w ramach dużego projektu.
Unijna wartość dodana	Wartość dodana uzyskana dzięki działaniom UE, dodatkowa względem tej, którą można by osiągnąć dzięki działaniu samego państwa członkowskiego.
Wieloletnie ramy finansowe	Unijny plan wydatków, przyjmowany zazwyczaj na okres siedmiu lat, w którym określone są priorytety (w oparciu o cele polityki) i pułapy wydatków. Plan ten stanowi ramy, w obrębie których ustala się roczne budżety UE i wyznacza limity dla każdej kategorii wydatków.
Wspólne przedsięwzięcie	Organ UE ustanowiony wspólnie z partnerami publicznymi lub prywatnymi w celu realizacji projektu lub działania w dziedzinie badań i technologii.
Wyniki	Miara stopnia, w jakim w ramach działania, projektu lub programu finansowanego przez UE osiągnięto założone cele, a środki finansowe wykorzystano gospodarnie.

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 jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

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

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne.

Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

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

Strona tytułowa – © butenkow / stock.adobe.com.

Rys. 1 – © Unia Europejska, 1995–2026.

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.

HTML	ISBN 978-92-849-6322-5	ISSN 2812-3026	doi:10.2865/9800964	QJ-01-25-063-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6323-2	ISSN 2812-3026	doi:10.2865/9740862	QJ-01-25-063-PL-N

Cytowanie

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [opinia 02/2026](#) w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont Europa” na lata 2028–2034 oraz zasady uczestnictwa i upowszechniania obowiązujące w tym programie oraz uchylającego rozporządzenie (UE) 2021/695 (wniosek COM(2025) 543 final), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2026.

Przedmiotem niniejszej opinii – wydanej na podstawie art. 322 ust. 1 TFUE, który przewiduje konsultacje z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym w odniesieniu do wniosków ustawodawczych dotyczących zasad i instrumentów finansowych UE – jest wniosek dotyczący nowego rozporządzenia w sprawie programu „Horyzont Europa”. Został on przedstawiony przez Komisję Europejską 16 lipca 2025 r.

Celem niniejszej opinii jest przedstawienie uwag na temat ogólnej koncepcji wniosku, a także na temat zarządzania programem, ram wykonania i rozwiązań z zakresu kontroli finansowej. Opinia ma przyczynić się do tego, by koncepcja zaproponowanego programu wspierała należyte zarządzanie finansami, rozliczalność i unijną wartość dodaną w polityce UE w dziedzinie badań naukowych i innowacji.

**EUROPEJSKI TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY**

12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

**Formularz kontaktowy:
eca.europa.eu/pl/contact**

Strona internetowa: eca.europa.eu

Media społecznościowe: @EUauditors



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej