

Budżet UE na lata 2028–2034

Stanowisko Trybunału –
wiele zmian,
niekoniecznie na lepsze

PL



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Spis treści

Punkty

01-06 | **Wstęp**

01-03 | Ramy czasowe i kontekst

04-06 | Struktura WRF na lata 2028–2034

07-10 | **Najważniejsze spostrzeżenia**

Załącznik

Wnioski ustawodawcze dotyczące WRF na lata 2028–2034,
w sprawie których Trybunał wydał opinie

Wstęp

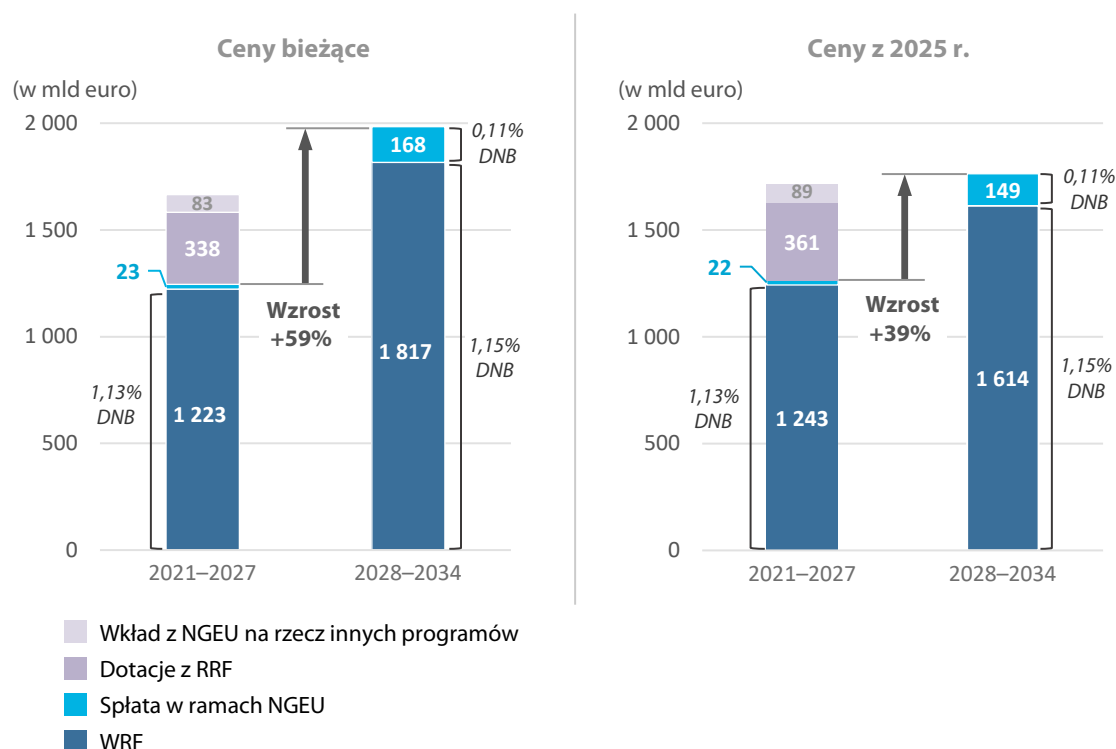
Ramy czasowe i kontekst

- 01** 16 lipca 2025 r. Komisja Europejska przedstawiła pierwszy pakiet wniosków ustawodawczych dotyczących wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2028–2034, a 3 września 2025 r. drugi pakiet obejmujący wnioski sektorowe. Ogółem wszystkie te wnioski ustawodawcze tworzą strategiczne podwaliny dla przyszłego planowania finansowego i ustalania priorytetów Unii Europejskiej w kolejnym siedmioletnim okresie budżetowym. Po tym, jak wnioski zostaną uzgodnione przez unijnych prawodawców, będą regulowały proponowany budżet UE na lata 2028–2034, który ma sięgnąć 2 bln euro.
- 02** Od połowy stycznia do połowy marca 2026 r. Trybunał wydał dwanaście odrębnych opinii w odpowiedzi na wnioski Parlamentu Europejskiego lub Rady Unii Europejskiej. W opiniach tych kontrolerzy Trybunału przedstawili swoje stanowisko na temat szerokiego zakresu obszarów działania UE, począwszy od konkurencyjności, badań naukowych i kultury, a skończywszy na spójności, rolnictwie i wsparciu międzynarodowym. Dokonując oceny wniosków, Trybunał oparł się na wcześniejszych pracach kontrolnych oraz na wiedzy kontrolerów w zakresie polityki i programów UE.
- 03** W niniejszym dokumencie Trybunał przedstawia swoje stanowisko na temat całego pakietu legislacyjnego, podsumowując najważniejsze spostrzeżenia przedstawione w poszczególnych opiniach. Spostrzeżenia te koncentrują się na ośmiu kluczowych obszarach tematycznych, takich jak rozliczalność, uproszczenie i unijna wartość dodana. Pełny wykaz wniosków i linki do dwunastu opinii Trybunału znajdują się w [załączniku](#).

Struktura WRF na lata 2028–2034

- 04** WRF stanowią plan budżetowy UE na okres siedmiu lat. Określa się w nich maksymalny poziom wydatków (pułapy zobowiązań) dla każdej głównej kategorii wydatków (działu budżetu). Proponowane finansowanie w wysokości prawie 2 bln euro w cenach bieżących (1,8 bln euro w cenach z 2025 r.)¹ oznacza wzrost o 59% w cenach bieżących (39% w cenach z 2025 r.) w porównaniu z 1,2 bln euro w WRF na lata 2021–2027 (zob. [rys. 1](#)). Wyrażone jako odsetek dochodu narodowego brutto (DNB) UE pułapy WRF miałyby wzrosnąć z 1,13% do wysokości 1,26% (1,15% z wyłączeniem spłaty Next Generation EU).

Rys. 1 | Porównanie pułapów zobowiązań między obecnymi i proponowanymi WRF



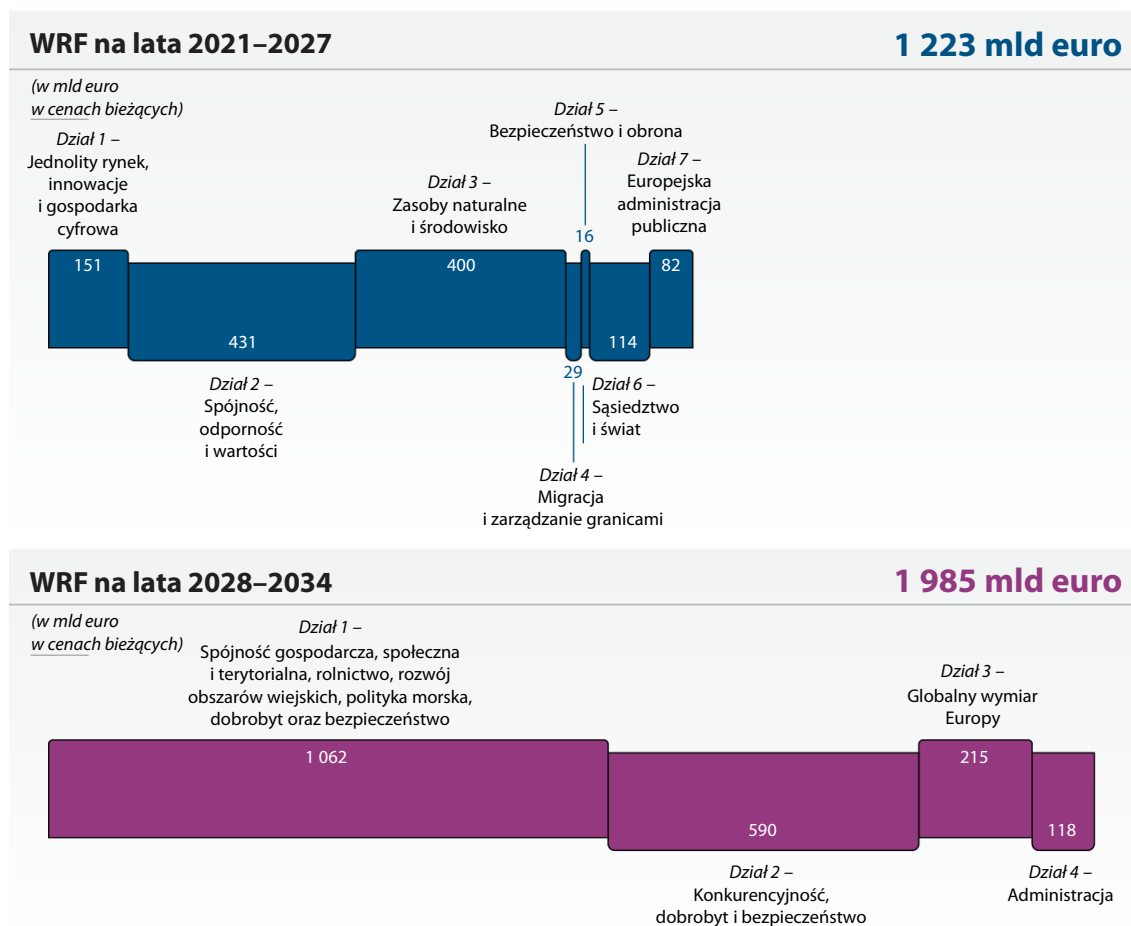
Uwaga: Kwoty WRF na lata 2021–2027 nie obejmują następujących kwot ujętych w planach REPowerEU: dodatkowych dotacji w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji (17,3 mld euro) oraz pobrexitowej rezerwy dostosowawczej (1,6 mld euro), które wykraczają poza pułapy WRF.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji Europejskiej.

¹ Ceny bieżące – dane liczbowe wyrażone jako rzeczywista wartość pieniężna w roku, w którym dokonano danej płatności. Ceny z 2025 r. – dane liczbowe dostosowane do poziomu cen stałych, który pozostaje niezmienny dla danego roku odniesienia, w tym przypadku 2025, co ułatwia porównanie wielkości budżetu lub siły nabywczej w różnych latach lub okresach WRF.

05 W omawianym pakiecie wniosków na lata 2028–2034 Komisja zaproponowała istotną zmianę struktury WRF – przewidziano zmniejszenie liczby głównych działów WRF (z siedmiu do czterech) i liczby programów (z 52 do 16)², co pokazuje, że mamy do czynienia z gruntowną reformą wieloletniego budżetu. Na [rys. 2](#) przedstawiono przegląd finansowania w rozbiciu na działy w WRF na lata 2021–2027 i w proponowanych WRF na kolejny okres.

Rys. 2 | Pułapy zobowiązań w WRF na lata 2021–2027 i 2028–2034 w rozbiciu na działy



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [budżetu rocznego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2026 \(Dz.U. L z 26.2.2026\)](#) i [COM\(2025\) 571 final](#).

² SWD(2025) 570 final/2.

06 Poza znacznym zwiększeniem budżetu i zmniejszeniem liczby działań we wnioskach przewidziano inne daleko idące zmiany. Najważniejsze z nich omówiono poniżej i zilustrowano na *rys. 3*.

Finansowanie

- Roczne wkłady krajowe na finansowanie budżetu wzrosłyby o 81% do 235 mld euro w cenach bieżących (o 48% do 208 mld euro w cenach z 2025 r.).
- Przewidziano zwiększenie liczby kategorii zasobów własnych z czterech do dziewięciu – wprowadzenie trzech nowych kategorii (zasoby oparte na niezebranych e-odpadach, akcyzie od wyrobów tytoniowych i wkładzie przedsiębiorstw³) i utrzymanie dwóch wcześniej zaproponowanych rodzajów zasobów własnych (mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ i system handlu uprawnieniami do emisji). Zaproponowano również dostosowanie wykorzystywanych dotychczas kategorii zasobów własnych. Ogółem zmiany te przełożyłyby się na dodatkowe 66 mld euro rocznie w cenach bieżących (58 mld euro w cenach z 2025 r.).
- We wniosku dotyczącym Europejskiego Funduszu wprowadzono możliwość finansowania przez państwa członkowskie realizacji planów PKR z pożyczek UE w wysokości do 150 mld euro, które spłacałyby one w późniejszym terminie. Unijny instrument pożyczkowy na taką skalę – nie będący narzędziem stosowanym w odpowiedzi na kryzys – stanowi istotne *novum*.
- Znacznie wzrósłby dług UE, co wynika z zaproponowanych pożyczek: przede wszystkim ze wspomnianych wyżej pożyczek w wysokości 150 mld euro, dodatkowego wsparcia dla Ukrainy w wysokości do 100 mld euro, a także niedawno zaproponowanej pożyczki dla Ukrainy w wysokości 90 mld euro oraz ewentualnego wykorzystania mechanizmu na wypadek poważnej sytuacji kryzysowej o budżecie do 395 mld euro.

Priorytety w zakresie wydatkowania środków

- W ramach nowego działu 1 WRF ustanowiony zostanie nowy Europejski Fundusz, który będzie opiewał na wyjątkowo wysoką kwotę 865 mld euro w cenach bieżących (771 mld euro w cenach z 2025 r.). W ten sposób szereg kluczowych obszarów polityki UE (spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, rybołówstwo i gospodarka morską, dobrobyt

³ Zasoby własne oparte na wkładzie przedsiębiorstw to roczny ryczałtowy wkład wnoszony przez przedsiębiorstwa, których roczne przychody ze sprzedaży przekraczają 100 mln euro.

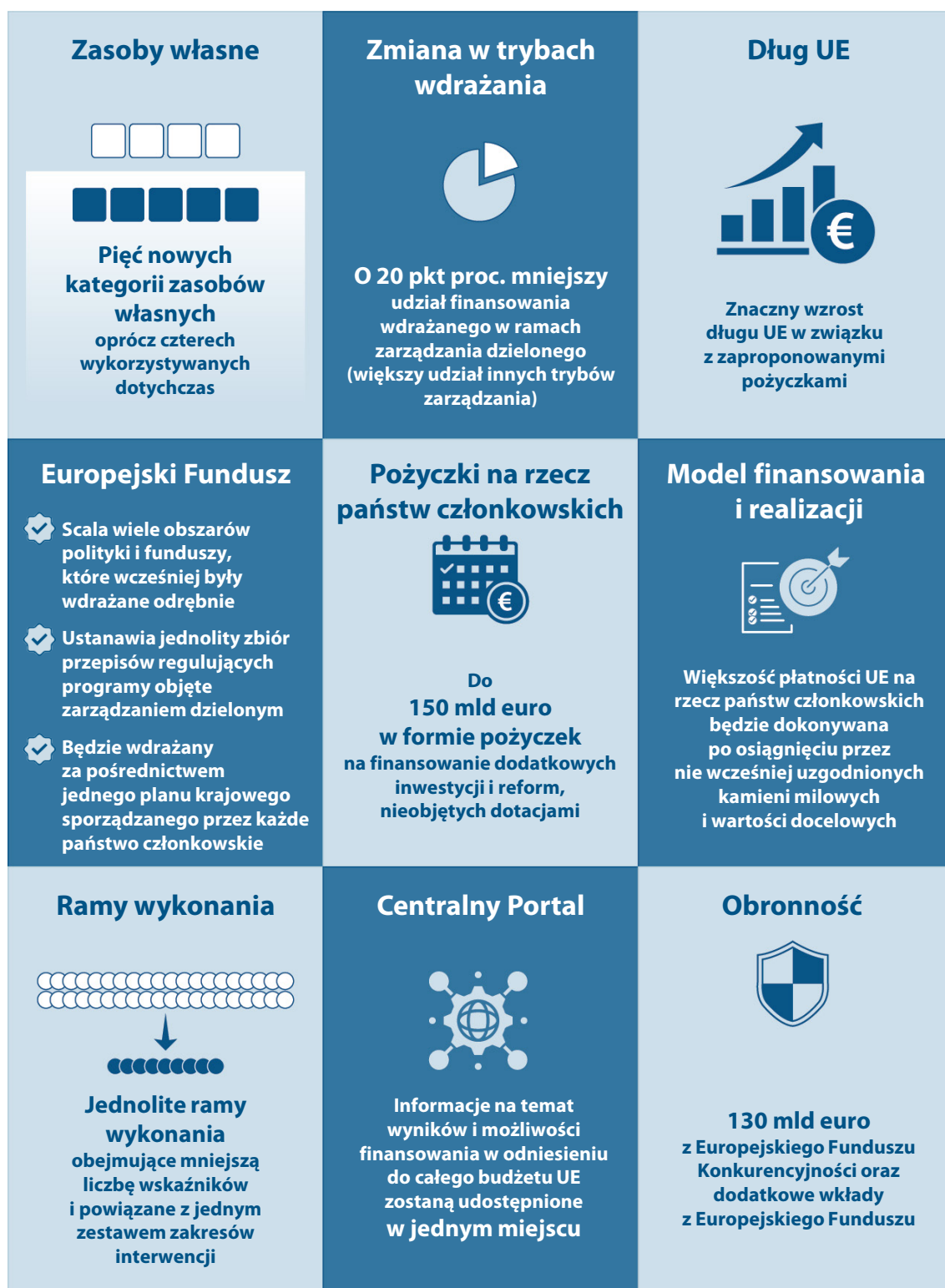
i bezpieczeństwo) zostanie objętych jednolitymi ramami, których elementem centralnym byłyby plany partnerstwa krajowego i regionalnego (plany PKR) opracowywane przez każde państwo członkowskie.

- Przewidziano też znaczny wzrost finansowania, by wzmocnić unijną bazę przemysłową na potrzeby obronności i unijne zdolności obronne. Przydział środków na ten segment polityki z nowego Europejskiego Funduszu Konkurencyjności sięgnąłby nawet 130 mld euro, co zostałoby uzupełnione dodatkowymi wkładami z Europejskiego Funduszu.

Zarządzanie budżetem i sprawozdawczość

- O wiele mniejsza niż dotychczas (20 punktów procentowych) część unijnego finansowania byłaby wdrażana wspólnie przez Komisję i państwa członkowskie w trybie zarządzania dzielonego. W ten sposób wdrażanych byłoby 46% programów, a w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego – 54%.
- Zaproponowano odejście od dotychczasowego modelu opierającego się na zasadzie zwrotu poniesionych wydatków kwalifikowalnych na rzecz modelu finansowania niepowiązanego z kosztami. Nowy model jest w dużej mierze inspirowany Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) – unijnym funduszem odbudowy po pandemii COVID-19. Większość płatności UE na rzecz państw członkowskich będzie dokonywana po osiągnięciu przez dane państwo wcześniej uzgodnionych kamieni milowych i wartości docelowych dotyczących reform i inwestycji, a wysokość tych płatności będzie określana w oparciu o koszty szacowane *ex ante*.
- Przewidziano większą elastyczność w wykorzystywaniu funduszy UE, aby móc sprostać nieoczekiwanym wyzwaniom lub sytuacjom kryzysowym.
- Zaplanowano stosowanie w większym stopniu uproszczonych metod rozliczania kosztów lub finansowania niepowiązanego z kosztami. Taki mechanizm finansowania zaproponowano w odniesieniu do większości funduszy.
- Jednolite ramy wykonania na potrzeby monitorowania realizacji programów będą obejmowały dużo mniejszą liczbę wskaźników i jeden zestaw zakresów interwencji.
- Informacje na temat wyników i możliwości finansowania w odniesieniu do całego budżetu UE zostaną udostępnione w jednym miejscu (na Centralnym Portalu). Ponadto przewidziano jedno sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania oraz sprawozdania z realizacji poszczególnych programów, które zastąpią ich oceny śródkresowe.

**Rys. 3 | Najważniejsze zmiany zaproponowane przez Komisję
(w WRF na lata 2028–2034)**



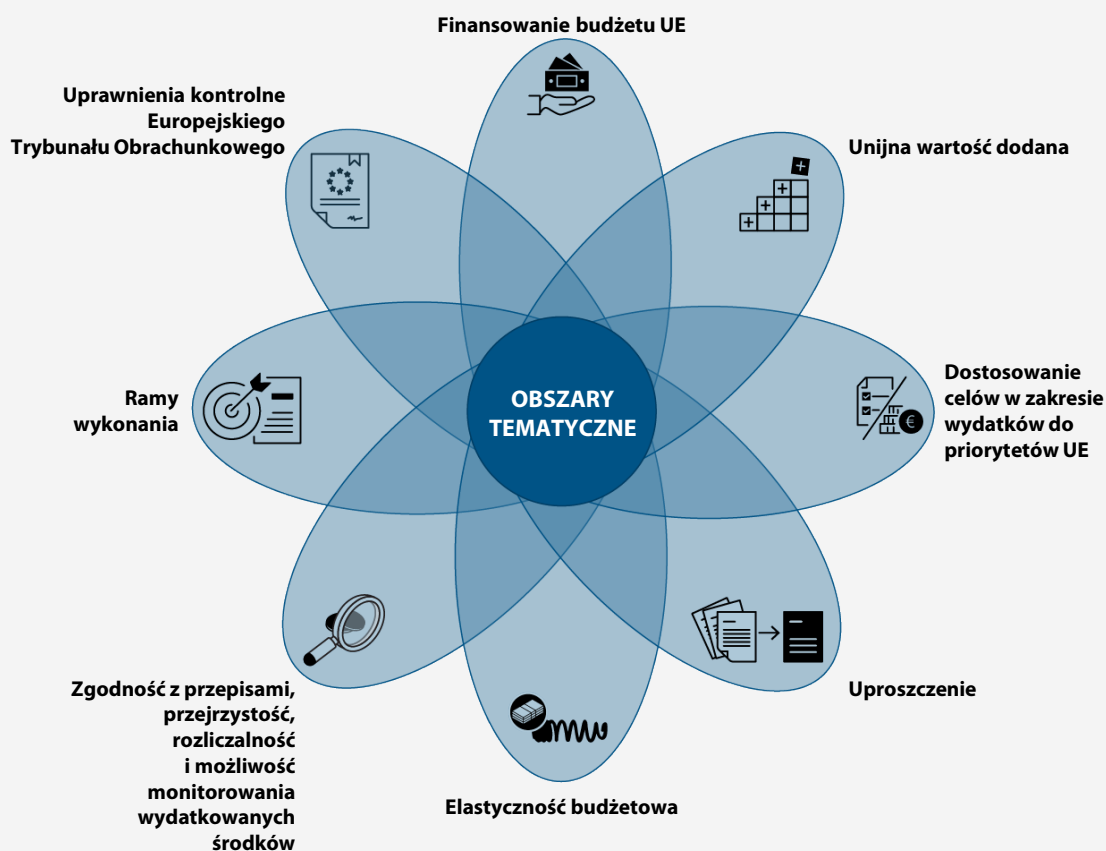
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wniosków ustawodawczych dotyczących WRF na lata 2028–2034.

Najważniejsze spostrzeżenia

- 07** W przeanalizowanych przez Trybunał wnioskach ustawodawczych zaproponowano istotne zmiany w porównaniu z poprzednimi długoterminowymi budżetami UE, czyli WRF. Wyraźnym tego przykładem jest nowy Europejski Fundusz, który połączy – w ramach jednego planu krajowego sporządzanego przez każde państwo członkowskie – finansowanie najważniejszych długotrwałych polityk (takich jak polityka spójności i polityka rolna) i nowych priorytetów. Połączenie to będzie możliwe dzięki łatwiejszej realokacji zasobów potrzebnych do reagowania na nowe potrzeby i nieprzewidziane kryzysy. Takie scalenie finansowania ma na celu zwiększenie spójności, lecz prowadzi ono jednocześnie do połączenia obszarów polityki, w których obowiązują różne cele, horyzonty czasowe i modele realizacji, co grozi zwiększeniem złożoności i koniecznością wypracowywania kompromisów między poszczególnymi priorytetami.
- 08** Europejski Fundusz w dużej mierze powiela model realizacji RRF. Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę na wnioski z dotychczasowych doświadczeń przy wdrażaniu RRF, które można by wykorzystać, aby poprawić ukierunkowanie na wyniki, rozliczalność i przejrzystość podobnych instrumentów wykorzystywanych w przyszłości. Niektóre z tych kwestii zostały uwzględnione, lecz inne istotne problemy pozostają nierozwiązane, przy czym najistotniejsze z nich to konieczność skupienia się na rezultatach, a nie na produktach, oraz zapewnienie wyraźnego powiązania między finansowaniem a rezultatami.
- 09** Wspólna polityka rolna (WPR) po raz pierwszy od 1962 r. nie byłaby objęta odrębnym funduszem dotyczącym rolnictwa. Państwom członkowskim przyznano większą elastyczność, co pozwoli im dostosować plany do konkretnych wyzwań, z jakimi mogą się mierzyć. Niemniej znaczne różnice między planami opracowanymi przez państwa członkowskie mogą: sprawić, że wydatki w ramach WPR będą słabiej odzwierciedlały priorytety UE; zakłócać konkurencję; stworzyć nierówne warunki działania dla rolników.

- 10** W *ramce 1* przedstawiono w skrócie najważniejsze spostrzeżenia zawarte w opiniach Trybunału na temat poszczególnych wniosków. Zwrócono przy tym uwagę na zidentyfikowane przez kontrolerów zagrożenia i wyzwania w podziale na osiem kluczowych obszarów tematycznych.

Ramka 1 – Najważniejsze spostrzeżenia Trybunału w skrócie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

● Finansowanie budżetu UE

Jeżeli nowe źródła dochodów nie zostaną ostatecznie zatwierdzone, powstały niedobór środków w budżecie trzeba będzie pokryć, podwyższając wkłady państw członkowskich w oparciu o ich względną zamożność (dochód narodowy brutto) lub wycofując się z części ambitnych propozycji budżetowych.

Biorąc pod uwagę zaproponowany przydział funduszy UE na poszczególne obszary polityki i bardziej scentralizowaną rolę Komisji, prawdopodobnie zmieni się wysokość finansowania, jakie państwa członkowskie będą mogły otrzymać z budżetu UE.

Wysoka kwota planowanych nowych pożyczek może wiązać się z koniecznością dokonywania przez państwa członkowskie dodatkowych wpłat w trudnej sytuacji budżetowej.

● Unijna wartość dodana

Komisja nie wykorzystała okazji do tego, by zdefiniować sposób, w jaki wydatki UE wnoszą wartość dodaną wykraczającą poza to, co można osiągnąć dzięki samym wydatkom krajowym.

- **Dostosowanie celów w zakresie wydatków do priorytetów UE**

Większość środków budżetowych będzie wydatkowana na podstawie priorytetów określanych przez państwa członkowskie, tymczasem interesy poszczególnych państw są często rozbieżne. Państwom członkowskim będzie zatem trudno dążyć do osiągnięcia wszystkich celów unijnych, podczas gdy interwencje mają być dostosowane do potrzeb regionalnych.

- **Uproszczenie**

Zmniejszenie liczby przepisów i programów jest pierwszym krokiem w kierunku uproszczenia, lecz w przypadku zarządzania dzielonego może ono doprowadzić do przeniesienia obciążenia administracyjnego z Komisji na państwa członkowskie i beneficjentów.

Połączenie różnych obszarów polityki może utrudnić osiągnięcie celów w tych obszarach.

- **Elastyczność budżetowa**

Elastyczność może zmniejszyć przewidywalność budżetu, co rodzi trudności przy realizowaniu długoterminowych inwestycji.

Większa elastyczność nie powinna oznaczać, że do wydatkowania jest większa ilość środków, która nie będzie się przekładać na skuteczniejsze osiąganie wyników.

- **Zgodność z przepisami, przejrzystość, rozliczalność i możliwość monitorowania wydatkowanych środków**

Mechanizmy gwarantujące, że pieniądze UE są właściwie wydatkowane i rozliczane, są w przypadku znacznej części budżetu w zbyt dużym stopniu uzależnione od systemów kontroli państw członkowskich, które często nie działają należycie.

Komisja, która ponosi ostateczną odpowiedzialność za prawidłowe wykorzystanie funduszy UE, może nie być w stanie zapewnić organom udzielającym absolutorium pewności wymaganej na mocy Traktatu.

- **Ramy wykonania**

Zaproponowane ramy wykonania mają nieodpowiednie założenia koncepcyjne, co uniemożliwia zmierzenie, jakie rezultaty zostaną osiągnięte dzięki wydatkom UE i jakie korzyści przyniosą obywatelom środki finansowe, które powierzają oni Unii.

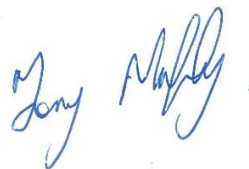
Ramy kontroli i rozliczalności nie gwarantują, że państwa członkowskie będą przekazywały Komisji wiarygodne informacje na temat wyników.

- **Uprawnienia kontrolne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego**

Przepisy we wnioskach dotyczące przyznania Trybunałowi nieograniczonego prawa dostępu do informacji i systemów informacyjnych nie są wystarczająco precyzyjne.

Niniejszy dokument podsumowujący został przyjęty przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 23 kwietnia 2026 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Tony Murphy
Prezes

Załącznik

Wnioski ustawodawcze dotyczące WRF na lata 2028–2034, w sprawie których Trybunał wydał opinie

Wniosek ustawodawczy	Opinia Trybunału
Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ustanowienia Europejskiego Funduszu Konkurencyjności (COM(2025) 555 final/2)	Opinia 01/2026
Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego program „Horyzont Europa” (COM(2025) 543 final/2)	Opinia 02/2026
Wniosek dotyczący rozporządzenia określającego wieloletnie ramy finansowe (COM(2025) 571 final)	Opinia 03/2026
Wniosek dotyczący decyzji w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (COM(2025) 574 final)	Opinia 04/2026

Wniosek ustawodawczy	Opinia Trybunału
Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego warunki realizacji unijnego wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej (COM(2025) 560 final) oraz wniosek dotyczący rozporządzenia w odniesieniu do programu „Owoce, warzywa i mleko w szkole” („unijny program dla szkół”), interwencji sektorowych, [...] przepisów dotyczących dostępności dostaw w czasie sytuacji nadzwyczajnych i poważnych kryzysów oraz zabezpieczeń (COM(2025) 553 final)	Opinia 05/2026
Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności i unijnego wsparcia na rzecz gotowości i reagowania na stany zagrożenia zdrowia (COM(2025) 548 final)	Opinia 06/2026
Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego „Globalny wymiar Europy” (COM(2025) 551 final)	Opinia 07/2026
Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Program na rzecz jednolitego rynku i ceł na lata 2028–2034 (COM(2025) 590 final)	Opinia 08/2026
Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz Spójności Gospodarczej, Społecznej i Terytorialnej, Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, Rybołówstwa i Polityki Morskiej, Dobrobytu i Bezpieczeństwa (COM(2025) 565 final/2)	Opinia 09/2026
Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego ramy monitorowania wydatków budżetowych i ramy wykonania budżetu oraz inne przepisy horyzontalne (COM(2025) 545 final)	Opinia 10/2026

Wniosek ustawodawczy	Opinia Trybunału
Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „AgoraEU” na lata 2028–2034 (COM(2025) 550 final)	Opinia 11/2026
Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program Erasmus+ na lata 2028–2034 (COM/2025/549 final)	Opinia 12/2026

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 wszelkie dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

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

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

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

Zdjęcie na stronie tytułowej – © butenkow / 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 wykorzystania.

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 978-92-849-7499-3	ISSN 2812-3026	doi:10.2865/7714209	QJ-01-26-021-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7500-6	ISSN 2812-3026	doi:10.2865/8376433	QJ-01-26-021-PL-N

CYTOWANIE

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [dokument podsumowujący](#) pt. „Stanowisko Trybunału w sprawie budżetu UE na lata 2028–2034 – wiele zmian, niekoniecznie na lepsze”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2026.

W odpowiedzi na wnioski unijnych prawodawców – Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej – Trybunał Obrachunkowy wydał szereg opinii, w których przedstawił swoje stanowisko na temat kilkunastu wniosków ustawodawczych Komisji Europejskiej dotyczących kolejnego siedmioletniego budżetu UE, czyli wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2028–2034.

W niniejszym dokumencie podsumowano najważniejsze spostrzeżenia Trybunału zawarte w poszczególnych opiniach oraz omówiono w zarysie jego stanowisko jako zewnętrznego kontrolera UE w odniesieniu do całego pakietu legislacyjnego. Publikując ten dokument, Trybunał pragnie przyczynić się do promowania należytego zarządzania finansami i rozliczalności oraz uproszczenia przyszłych programów.

**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