

Przegląd 03

PL

**Wieloletnie ramy
finansowe na okres po
2027 r. – szansa na
wprowadzenie zmian**



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

2025

Spis treści

	Punkty
Najważniejsze informacje o przeglądzie	01-08
Omówienie uwag Trybunału	09-42
Ukierunkowanie i wpływ budżetu UE	09-17
Pomiar osiągniętych wyników	09-12
Unijna wartość dodana	13-15
Wykorzystywanie budżetu UE do zwiększenia unijnej zdolności finansowania	16-17
Uproszczenie budżetu UE	18-22
Uproszczenie budżetu i instrumentów budżetowych UE	20
Uproszczenie przepisów dotyczących wydatków z budżetu UE	21-22
Elastyczność budżetu UE	23-25
Budżet, który wspiera realizację priorytetów UE	26-34
Europejski semestr i budżet oparty na strategiach politycznych	26-27
Finansowanie niepowiązane z kosztami – doświadczenia z RRF	28-31
Zasady praworządności w budżecie UE	32-34
Finansowanie budżetu UE	35-40
Wyzwania związane z długiem UE	36-37
Zasoby własne UE	38-40
Mechanizmy rozliczalności	41-42
Skróty i akronimy	
Glosariusz	
Zespół Trybunału	

Najważniejsze informacje o przeglądzie

01 Przyjęcie przez Komisję komunikatu pt. „[Droga ku następny wieloletnim ramom finansowym](#)” (zwanego dalej „komunikatem”) było ważnym krokiem w procesie kształtowania WRF na okres po 2027 r. Wniosek dotyczący nowych WRF ma zostać przedstawiony przez Komisję w lipcu 2025 r. W komunikacie podkreślono wyzwania polityczne, jakie wiążą się z następnymi WRF, oraz przedstawiono wytyczne dotyczące opracowania wniosku w sprawie WRF.

02 Niniejszy przegląd nie ma charakteru sprawozdania z kontroli, lecz służy do przedstawienia opinii Trybunału na temat najważniejszych zasad określonych w komunikacie. Stanowisko Trybunału opiera się na wiedzy i doświadczeniu kontrolerów w zakresie kontroli dochodów i wydatków budżetowych UE. W przeglądzie tym Trybunał przedstawia kwestie do wzięcia pod uwagę przez Komisję przy finalizacji wniosku w sprawie WRF, które mogą też zostać uwzględnione przez Parlament Europejski, Radę i rządy krajowe. W drugiej połowie 2025 r.¹ Trybunał planuje przedstawić swoje stanowisko dotyczące pakietu wniosków Komisji w sprawie nowych WRF.

03 W komunikacie Komisja stwierdza, że budżet UE powinien być lepiej ukierunkowany i mieć większy wpływ. W opinii Trybunału WRF nie stanowi instrumentu opartego na wynikach. Niemniej uważa on, że następne WRF będą okazją do opracowania nowych ram pomiaru wyników, bardziej ukierunkowanych na rezultaty i wiarygodność danych (zob. pkt [09–12](#)). Według kontrolerów kolejne WRF będą również stanowić okazję do uzgodnienia definicji unijnej wartości dodanej i systematycznego uwzględniania jej przy podejmowaniu decyzji o finansowaniu (zob. pkt [13–15](#)). Trybunał jest też zdania, że istnieje możliwość usprawnienia metodyki szacowania kwot i wykazywania dodatkowości inwestycji uruchomionych dzięki gwarancjom budżetowym UE (zob. pkt [16–17](#)).

04 Trybunał popiera zamiar Komisji dotyczący uproszczenia budżetu UE. Uproszczenie to nie może jednak odbywać się kosztem rozliczalności w wykorzystywaniu środków unijnych. W celu uporządkowania krajobrazu finansowego UE konieczne jest włączenie wszelkich nowych instrumentów do budżetu UE (zob. pkt [18–22](#)).

¹ Program prac Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 2025+

05 Komisja ostrzega, że w związku z wyzwaniami związanymi z falą kryzysów, z którymi mierzy się UE, presja na dysponowanie szybkimi i skutecznymi mechanizmami reagowania na szczeblu UE wzrośnie. Zdaniem Trybunału nowe WRF stanowią szansę na zbadanie elastyczności budżetu UE i dopilnowanie, by – z jednej strony – zapewniony był wystarczający stopień przewidywalności, a – z drugiej strony – zdolność do szybkiego i proporcjonalnego reagowania na zmieniające się okoliczności (zob. pkt 23–25).

06 Trybunał zwraca uwagę na możliwości wzmocnienia powiązania między funduszami UE wspierającymi reformy, których celem jest sprostanie nawracającym problemom strukturalnym, przy jednoczesnym uwzględnieniu specyfiki krajowej i regionalnej (zob. pkt 26–27). Jeśli chodzi o finansowanie niepowiązane z kosztami, Trybunał oparł się na wynikach kompleksowych prac kontrolnych, jakie przeprowadził w odniesieniu do Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), oraz wniosków, jakie należy wyciągnąć ze sposobu jego opracowania i wdrażania. Trybunał wykrył uchybienia związane z ukierunkowaniem na wyniki, finansowaniem działań o zerowym koszcie, definicją warunków płatności i warunków kwalifikowalności, potrzebą jasnego określenia obowiązków w zakresie nadzoru i kontroli oraz zapewnieniem ochrony interesów finansowych UE, w tym zgodności z przepisami unijnymi i krajowymi (zob. pkt 28–31). W przeglądzie wskazano ponadto możliwości wzmocnienia zasad praworządności w następnych WRF (zob. pkt 32–34).

07 Przy założeniu, że konieczne będzie sfinansowanie nowych priorytetów i spłacanie coraz wyższych zobowiązań z tytułu zaciąganego długu, a wydatki na dotychczas realizowane strategie polityczne pozostaną na obecnym poziomie, potrzeby w zakresie finansowania będą duże. Jeżeli w następnych WRF zostanie uwzględniona możliwość zaciągania długu, ważne będzie jasne określenie potrzeb i źródeł finansowania, ograniczenie ryzyka i wcześniejsze przygotowanie planu spłaty. Jednocześnie należy zapewnić, by główne źródła dochodów UE były stabilne, i dopilnować, by – w miarę możliwości – zostały uproszczone (zob. pkt 35–40).

08 Trybunał zwraca uwagę, że w związku z wysokimi oczekiwaniami dotyczącymi priorytetów, jakie mają zostać osiągnięte przy pomocy środków z budżetu UE, ważne jest, by przeprowadzana kontrola zewnętrzna zapewniała odpowiednią rozliczalność i przejrzystość (zob. pkt 41–42).

Omówienie uwag Trybunału

Ukierunkowanie i wpływ budżetu UE

Pomiar osiągniętych wyników

09 Komisja w swoim komunikacie wskazuje, że większe ukierunkowanie na wyniki pomogło dostosować cele polityki UE do jej wydatków². Budżet UE bardziej ukierunkowany na wyniki wymaga przeprowadzenia wiarygodnego pomiaru rezultatów i oddziaływania. Trybunał wielokrotnie³ zwracał uwagę na problem braku wystarczających informacji na temat oddziaływania działań UE. Wynika on z faktu, że ramy pomiaru wyników zazwyczaj koncentrują się na produktach. Ponadto dane przekazywane przez państwa członkowskie na temat wyników nie były w pełni wiarygodne⁴.

10 Komisja podkreśliła w komunikacie, że mimo iż budżet UE przyczynił się do wspierania priorytetów horyzontalnych, takich jak działania w dziedzinie klimatu, różnorodność biologiczna czy równouprawnienie płci, a także do stworzenia silniejszych ram pomiaru wyników, wciąż istnieje możliwość poprawy⁵.

11 Trybunał stwierdził, że sprawozdania roczne Komisji z zarządzania i wykonania przedstawiały nadmiernie pozytywny obraz postępów w uwzględnianiu poszczególnych priorytetów w polityce⁶.

² Komunikat, s. 8.

³ Sprawozdania roczne dotyczące wyników wykonania budżetu UE za lata 2019, 2020 i 2021.

⁴ Sprawozdanie roczne za 2023 r., rozdział 3, pkt 3.59.

⁵ Komunikat, s. 9.

⁶ Sprawozdanie dotyczące wyników wykonania budżetu UE – stan na koniec 2021 r., pkt 1.43.

12 Trybunał zidentyfikował również istotne różnice, jeśli chodzi o stopień uwzględnienia priorytetów przekrojowych w programach wydatków. W najmniejszym stopniu uwzględniono w nich równouprawnienie płci. Konkretnie cele dotyczące przydziału określonej części budżetu i mechanizmy monitorowania przewidziano jedynie w przypadku działań w dziedzinie klimatu. Trybunał stwierdził jednak, że wkład budżetu UE na rzecz klimatu i różnorodności biologicznej został zawyżony⁷.

Unijna wartość dodana

13 Komisja stwierdziła, że przyszły budżet UE powinien koncentrować się na wspólnych wyzwaniach, w przypadku których finansowanie na szczelbu europejskim przynosi największą wartość dodaną⁸.

14 Chociaż w Traktacie zdefiniowano zasadę pomocniczości, obowiązujące przepisy unijne nie zawierają definicji unijnej wartości dodanej⁹. W [opinii 1/2010](#) Trybunał podkreślił, że w celu zapewnienia pełnej skuteczności działań koncepcja unijnej wartości dodanej powinna być tak samo rozumiana przez wszystkie instytucje unijne oraz powinna zostać zapisana w odpowiedniej deklaracji politycznej lub w przepisach prawa UE. Unijną wartość dodaną będzie można skutecznie zmierzyć jedynie wtedy, gdy zostanie ona jasno zdefiniowana, a jej definicja będzie stosowana w spójny sposób.

15 Trybunał odnotował, że chociaż w [przeglądzie wydatków dotyczącym obecnych WRF](#) Komisja określiła koncepcję unijnej wartości dodanej „zasadą przewodnią” przyszłego budżetu UE, nie przewidziała przeprowadzania oceny unijnej wartości dodanej programów UE¹⁰.

⁷ Tamże, pkt 2.9–2.12.

⁸ [Komunikat](#), s. 2.

⁹ Dokumenty analityczne Trybunału z [lutego 2018 r.](#), pkt 33 oraz z [lipca 2018 r.](#), pkt 26.

¹⁰ Tamże.

Wykorzystywanie budżetu UE do zwiększenia unijnej zdolności finansowania

16 Komisja stwierdziła w komunikacie, że UE musi lepiej wykorzystywać swój budżet w celu pobudzania prywatnego i publicznego finansowania. Dodatkowość wydatków UE można jeszcze bardziej zwiększyć dzięki programowi [InvestEU](#), który jest następcą Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS)¹¹.

17 W wyniku niedawno przeprowadzonej kontroli¹² Trybunał ustalił, że EFIS znacznie przyczynił się do zmniejszenia luki inwestycyjnej w UE. W metodyce zastosowanej do obliczenia uruchomionych inwestycji wystąpiły jednak uchybienia, co spowodowało zawyżenie kwoty inwestycji podanej w sprawozdaniach o 26%. Nie wykazano też w wystarczającym stopniu aspektu dodatkowości inwestycji uruchomionych dzięki EFSI.

¹¹ Komunikat, s. 7 i 8.

¹² Sprawozdanie specjalne 07/2025, streszczenie, pkt IV.

Ramka 1

Możliwości lepszego ukierunkowania budżetu i zwiększenia jego wpływu

1) Pomiar wyników

- a) Opracowanie ram pomiaru wyników opierających się na wiarygodnych informacjach i kładących większy nacisk na rezultaty i oddziaływanie niż na produkty.
- b) Udoskonalenie sprawozdawczości na temat włączania poszczególnych priorytetów do procesu budżetowania w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania oraz w dokumentach programowych.
- c) W przypadku określenia priorytetów horyzontalnych – systematyczne ustanawianie mechanizmów monitorowania w celu śledzenia wydatków.

2) Unijna wartość dodana

- a) Jasne zdefiniowanie koncepcji unijnej wartości dodanej w prawodawstwie i stosowanie tej definicji w sposób spójny i systematyczny podczas przydzielania funduszy UE na poszczególne programy i inicjatywy.
- b) Zapewnienie, aby unijna wartość dodana wydatków UE była oceniana *ex post*.

3) Wykorzystywanie budżetu UE do zwiększenia unijnej zdolności finansowania

- a) Ulepszenie metodyki szacowania kwot i wykazywania dodatkowości inwestycji uruchomionych dzięki gwarancjom budżetowym UE.

Uproszczenie budżetu UE

18 Zgodnie z komunikatem rozdrobnienie budżetu UE, w połączeniu ze złożonością i sztywnością, negatywnie wpływa na skuteczność finansowania UE¹³.

¹³ Komunikat, s. 6.

19 Uproszczenie unijnych instrumentów budżetowych, przepisów i procedur może zwiększyć przejrzystość i absorpcję funduszy oraz zmniejszyć obciążenie administracyjne. Uproszczenie to nie może jednak odbywać się kosztem rozliczalności, skuteczności, efektywności i oszczędności.

Uproszczenie budżetu i instrumentów budżetowych UE

20 W [sprawozdaniu specjalnym 05/2023](#) Trybunał podkreślił, że obecny krajobraz finansowy UE jest złożoną mozaiką różnych instrumentów, z których wiele utworzono w odpowiedzi na kryzysy, a zatem nie towarzyszyła im odpowiednia, przeprowadzona wcześniej ocena. Doprowadziło to do powstania różnych mechanizmów zarządzania, a w niektórych przypadkach do niewłaściwych mechanizmów publicznej rozliczalności.

Uproszczenie przepisów dotyczących wydatków z budżetu UE

21 Trybunał od dawna opowiada się za uproszczeniem przepisów, co mogłoby doprowadzić do zwiększenia efektywności wydatków, a jednocześnie zmniejszyć ryzyko występowania nieprawidłowości. W swoich sprawozdaniach rocznych Trybunał wielokrotnie wyciągał wniosek, że ryzyko błędu jest wyższe w przypadku wydatków podlegających złożonym przepisom. W [sprawozdaniu specjalnym 28/2023](#) Trybunał stwierdził, że zamówienia publiczne nie stały się prostsze pod względem administracyjnym, a związane z nimi obciążenia administracyjne są postrzegane jako duże zarówno przez oferentów, jak i instytucje zamawiające. Przeprowadzona przez Trybunał analiza wykazała, że procedury udzielenia zamówień trwają obecnie o wiele dłużej niż 10 lat temu. Ponadto w swoich sprawozdaniach rocznych Trybunał stwierdził, że nieprawidłowości w zamówieniach publicznych są jednym z rodzajów błędów mających największy wkład w poziom błędu.

22 Skomplikowane przepisy wraz z opóźnionym przyjęciem ram regulacyjnych i programów operacyjnych, nakładaniem się okresów programowania¹⁴ i równoczesnym wdrażaniem wielu strumieni finansowania mogą również utrudniać terminową absorpcję środków UE. Trybunał już wcześniej zauważył, że absorpcja środków będzie stwarzać szczególne trudności w latach 2021–2027, czyli w okresie po wprowadzeniu RRF¹⁵. W 2023 r. łączna kwota płatności na rzecz funduszy objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie [rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów](#) stanowiła jedynie 3,2% łącznej kwoty udostępnionej w WRF na lata 2021–2027. Ponadto w przypadku płatności z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich objętego nową wspólną polityką rolną, które rozpoczęły się w 2023 r., odnotowano wskaźnik absorpcji wynoszący zaledwie 1% na koniec pierwszego roku wdrażania¹⁶.

Ramka 2

Możliwości uproszczenia budżetu UE

- 1) Zapewnienie uproszczenia krajobrazu finansowego UE poprzez konsolidację lub włączenie do budżetu UE wszelkich nowych instrumentów.
- 2) Zmniejszenie złożoności systemów zarządzania i kontroli niezbędnych do zarządzania funduszami UE przy jednoczesnym zapewnieniu rozliczalności.
- 3) Dalsze uproszczenie rozwiązań w zakresie zamówień publicznych w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych i ograniczenia nieprawidłowości.

Elastyczność budżetu UE

23 W swoim komunikacie Komisja uznała znaczenie wbudowanej elastyczności i mechanizmów przeprogramowania jako sposobu radzenia sobie z niedawnymi poważnymi kryzysami¹⁷.

¹⁴ Sprawozdanie specjalne 17/2018, pkt III, IV, 14–22.

¹⁵ Sprawozdanie specjalne 13/2024, pkt 44.

¹⁶ Sprawozdanie roczne za 2023 r., rozdział 2, pkt 2.70.

¹⁷ Komunikat, s. 10 i 11.

24 Ważne jest również, aby rozwiązania w zakresie elastyczności w kolejnych WRF zapewniały rozliczalność i przejrzystość w wykorzystywaniu funduszy UE oraz przyczyniały się do zachowania równowagi między przewidywalnością a elastycznością¹⁸.

25 W nowym sprawozdaniu specjalnym Trybunał planuje przedstawić swoje stanowisko dotyczące mechanizmów elastyczności w budżecie UE oraz zalecenia w tym obszarze.

Ramka 3

Możliwości zapewnienia elastyczności budżetu UE

- 1) Zapewnienie wystarczających informacji na temat potrzeb w zakresie elastyczności w celu wsparcia procesu podejmowania decyzji przy opracowywaniu rozwiązań w zakresie elastyczności przyszłych WRF.
- 2) Uproszczenie ram elastyczności WRF.

Budżet, który wspiera realizację priorytetów UE

Europejski semestr i budżet oparty na strategiach politycznych

26 W komunikacie Komisja stwierdziła, że dzięki ramom europejskiego semestru dostosowującym cele polityczne do priorytetów w zakresie wydatków można wzmocnić wpływ wspólnych działań UE. Według Komisji proponowane [narzędzie koordynacji konkurencyjności](#), wraz z usprawnionym europejskim semestrem skoncentrowanym na reformach i inwestycjach na szczeblu krajowym, będzie stanowić część mechanizmu wykorzystywanego przy podejmowaniu decyzji w sprawie inwestycji i reform zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym¹⁹.

¹⁸ Sprawozdanie EPRS pt. „How flexible is the EU budget?”.

¹⁹ Komunikat, s. 5.

27 W sprawozdaniu specjalnym 16/2020 Trybunał stwierdził, że odsetek zaleceń dla poszczególnych krajów wdrożonych w pełni lub w znacznym stopniu przez państwa członkowskie był niski. Odnotował również, że nie zapewniono wystarczającego powiązania z reformami wspieranymi ze środków UE. W ramach RRF państwa członkowskie były zobowiązane do uwzględnienia w swoich krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności reform i inwestycji, które miały sprostać „wszystkim lub znacznej części” wyzwań wskazanych w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów. W ocenie Komisji stwierdzono, że plany te przyczyniły się do osiągnięcia tego celu. Trybunał już wcześniej zauważył jednak, że niektóre istotne elementy zaleceń dla poszczególnych krajów pozostały nieuwzględnione, w dużej mierze w związku z nawracającymi problemami strukturalnymi²⁰. Ponadto Trybunał stwierdził, że podejście zastosowane przy ustalaniu kamieni milowych i wartości docelowych w planach odbudowy i zwiększania odporności nie było zharmonizowane, co wpłynęło na ich porównywalność między państwami członkowskimi i stworzyło ryzyko nierównego traktowania²¹.

Ramka 4

Możliwości dotyczące europejskiego semestru

- 1) Wzmocnienie powiązania między funduszami UE wspierającymi reformy, których celem jest sprostanie nawracającym problemom strukturalnym w państwach członkowskich, a zaleceniami dla poszczególnych krajów.
- 2) Zadbanie o to, by oczekiwane reformy uwzględniały specyfikę krajową i regionalną, a jednocześnie gwarantowały równe traktowanie państw członkowskich.

²⁰ Sprawozdanie specjalne 10/2025, pkt 75.

²¹ Sprawozdanie specjalne 21/2022, pkt 90.

Finansowanie niepowiązane z kosztami – doświadczenia z RRF

28 Komisja uważa, że w następnym budżecie UE należy położyć większy nacisk na wyniki oraz że model realizacji opierający się na finansowaniu niepowiązanym z kosztami pozwala na poprawę wyników wydatków UE²². Głównym instrumentem wdrażanym z wykorzystaniem tego modelu jest RRF. Kontrole Trybunału uwidoczniły niedociągnięcia w zakresie jego koncepcji, wdrażania i skuteczności, a także rozliczalności. W opublikowanym niedawno przez Trybunał przeglądzie na ten temat²³ przedstawiono najważniejsze wnioski wynikające z prac Trybunału nad RRF, które mogą przydać się przy opracowywaniu kolejnych WRF.

29 W [rozporządzeniu w sprawie RRF](#) instrument ten określono mianem „opartego na wynikach”. Trybunał jest zdania, że RRF koncentruje się na postępach we wdrażaniu, a nie na rezultatach, w związku z czym nie jest instrumentem opartym na wynikach²⁴. Ponadto RRF obejmuje również finansowanie działań o zerowym koszcie, czego nie przewidziano wprost w ramach prawnych²⁵. Zasadniczo takie działania dotyczą reform, które w opinii Trybunału mogłyby być wspierane przez ustanowienie warunków mających zastosowanie przy finansowaniu inwestycji²⁶.

²² Komunikat, s. 9.

²³ Przegląd 02/2025.

²⁴ Tamże, pkt 11.

²⁵ Sprawozdanie specjalne 22/2024, pkt 103 i zalecenie 2.

²⁶ Sprawozdanie specjalne 15/2017, zalecenie 1.

30 Z prac Trybunału wynika, że ramy kontroli zgodności RRF nie są wystarczająco solidne, a ochrona interesów finansowych UE narażona na pewne trudności²⁷. Niejasności w ramach prawnych instrumentu oraz ogólnikowo zdefiniowane kamienie milowe i wartości docelowe doprowadziły do rozbieżnych interpretacji przy ocenie ich osiągnięcia. Jeśli chodzi o zapobieganie przypadkom poważnych nieprawidłowości oraz przypadkom nieprzestrzegania przepisów unijnych i krajowych oraz wykrywanie i korygowanie takich przypadków, Komisja polega głównie na systemach państw członkowskich²⁸. RRF jest jednak wdrażany przez nią w trybie zarządzania bezpośredniego, a państwa członkowskie występują w charakterze beneficjentów. Ponadto doświadczenia Trybunału związane z innymi unijnymi programami wydatków pokazały, że systemy państw członkowskich w niewystarczającym stopniu zapobiegają przypadkom nieprzestrzegania przepisów unijnych i krajowych, co stanowi istotny czynnik ryzyka²⁹.

31 Identyfikowalność wydatkowanych środków jest ważnym elementem skutecznej ochrony interesów finansowych UE. Z wyjątkiem sytuacji, w których dojdzie do poważnych nieprawidłowości, rozporządzenie w sprawie RRF nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku odzyskiwania środków w przypadkach, gdy środki UE nie zostały wydane zgodnie z przepisami unijnymi lub krajowymi lub gdy działania nie zostały w pełni ukończone. W ramach RRF nie przewidziano również wymogu współfinansowania. Zdaniem Trybunału współfinansowanie może zwiększyć zaangażowanie i poczucie odpowiedzialności ze strony państw członkowskich lub odbiorców środków finansowych³⁰.

²⁷ Przegląd 02/2025, pkt 15.

²⁸ Przegląd 02/2025, pkt 10.

²⁹ Sprawozdanie specjalne 07/2023, pkt 34.

³⁰ Przegląd 02/2025, pkt 78.

Ramka 5

Możliwości dotyczące finansowania niepowiązanego z kosztami³¹

- 1) Wyraźne powiązanie finansowania z rezultatami. Jeżeli takie powiązanie nie będzie możliwe, nie należy stosować tego modelu finansowania.
- 2) Zapewnienie, aby ukierunkowanie na wyniki wykraczało poza określenie warunków płatności, takich jak kamienie milowe i wartości docelowe. Powinno ono obejmować wszystkie elementy niezbędne do oceny skuteczności i efektywności.
- 3) Unikanie finansowania działań o zerowym koszcie i rozważenie innych rozwiązań, takich jak ustanowienie warunków podstawowych powiązanych z reformami, które są istotne w kontekście wspieranych inwestycji.
- 4) Zapewnienie, by warunki płatności były jednoznaczne i uwzględniały zgodność z przepisami unijnymi i krajowymi.
- 5) Jasne określenie obowiązków Komisji i państw członkowskich w zakresie nadzoru i kontroli, tak aby zapewnić odpowiednią rozliczalność, przejrzystość i zgodność z przepisami krajowymi, w tym określenie minimalnych wymogów dotyczących kontroli przeprowadzanych przez państwa członkowskie i Komisję przed rozpoczęciem wdrażania. Można to zapewnić przez określenie ról i obowiązków państw członkowskich podobnie jak w przypadku zarządzania dzielonego, w przypadku którego ponoszą one znaczną odpowiedzialność za zabezpieczenie interesów finansowych UE.
- 6) Wymaganie pełnej identyfikowalności finansowania.
- 7) Umożliwienie odzyskania środków finansowych w przypadkach, gdy udzielone finansowanie jest nieproporcjonalne w stosunku do osiągniętych wyników lub gdy środki zostały wydane niezgodnie z przepisami unijnymi bądź krajowymi.

Zasady praworządności w budżecie UE

32 Komisja uznaje znaczenie zasad praworządności dla ochrony interesów finansowych UE. Przyznaje również, że w kolejnych WRF konieczne jest wzmocnienie powiązania zaleceń zawartych w sprawozdaniu na temat praworządności ze wsparciem finansowym w ramach budżetu UE³².

³¹ Zob. również [przegląd 02/2025](#), pkt 8–23.

33 W [sprawozdaniu specjalnym 03/2024](#) Trybunał zauważył, że rozporządzenie w sprawie warunkowości wzmocniło ramy ochrony interesów finansowych Unii przed naruszeniami zasad praworządności. Stwierdził jednak, że formalne przestrzeganie przez państwo członkowskie środków zaradczych niekoniecznie musi prowadzić do skutecznej poprawy sytuacji. Istnieje też ryzyko, że zastosowane środki zaradcze zostaną wycofane lub że sytuacja w zakresie praworządności ulegnie pogorszeniu pod innymi względami.

34 W [przeglądzie 02/2024](#) Trybunał podkreślił znaczenie sprawozdania na temat praworządności jako narzędzia zapobiegawczego, ale wskazał obszary wymagające poprawy, między innymi zwiększenie przejrzystości i rozliczalności dzięki upublicznieniu większej ilości informacji dotyczących metodyki i oceny. Trybunał zwrócił również uwagę na potrzebę opracowania jasnych i wykonalnych zaleceń oraz ich skutecznego monitorowania i wdrażania.

Ramka 6

Możliwości umocnienia praworządności

- 1) Zapewnienie, aby dodatkowe środki ochrony wyeliminowały wszelkie zidentyfikowane luki, które osłabiają skuteczność ram na rzecz praworządności.
- 2) Upublicznienie większej ilości informacji na temat metodyki sprawozdawczości w zakresie praworządności i oceny Komisji w celu zwiększenia przejrzystości i rozliczalności.

³² [Komunikat](#), s. 11–12.

Finansowanie budżetu UE

35 Utrzymanie aktualnego poziomu finansowania dotychczas realizowanych strategii politycznych przy jednoczesnym podejmowaniu nowych priorytetów i konieczności wywiązania się z rosnących zobowiązań z tytułu zaciąganego długu będzie się wiązało ze znacznym obciążeniem dla unijnego budżetu. Oprócz finansowania z dotychczasowych zasobów własnych instrumenty przewidziane w nowych WRF mogłyby być finansowane ze środków pozyskanych na rynkach kapitałowych, a także uzyskanych przez podniesienie wysokości pobieranych dotychczas zasobów własnych, ustanowienie nowych zasobów własnych, usprawnienie poboru należności celnych³³ i podatku od wartości dodanej³⁴ lub przegrupowanie środków.

Wyzwania związane z długiem UE

36 W komunikacie odniesiono się do spłaty długu zaciągniętego na potrzeby Next Generation EU (NGEU) oraz do konieczności pozyskania dodatkowych zasobów na sfinansowanie ambitnego budżetu UE³⁵. Zadłużenie i kwota ekspozycji budżetu UE znacznie wzrosły w obecnym okresie WRF³⁶, głównie ze względu na dług zaciągnięty na potrzeby NGEU. Spłata tego długu rozpocznie się przed 2028 r. i musi zakończyć się do 2058 r. Kwotę główną wraz z odsetkami do spłaty w kolejnych WRF oszacowano na 25–30 mld euro rocznie. Ponadto w 2023 r. Komisja oszacowała, że ze względu na wzrost stóp procentowych dodatkowe koszty związane z długiem zaciągniętym na potrzeby NGEU mogą wynieść w obecnych WRF od 17 do 27 mld euro³⁷.

37 Koszty obsługi długu wywrą znaczną presję na przyszłe budżety UE³⁸. Jakikolwiek zwiększenie długu wymagać będzie ustanowienia solidnej strategii zarządzania długiem i ograniczenia ryzyka. W [sprawozdaniu specjalnym 16/2023](#) Trybunał zauważył, że Komisja szybko ustanowiła system zarządzania długiem, który umożliwił pozyskanie funduszy na potrzeby NGEU. Zalecił jednak Komisji, aby wyznaczyła jasne cele i udoskonała pomiar wyników i sprawozdawczość. Komisja uważa, że zrealizowała te zalecenia.

³³ [Sprawozdanie specjalne 04/2021](#).

³⁴ [Sprawozdanie specjalne 08/2025](#).

³⁵ Komunikat, s. 12.

³⁶ [Sprawozdanie roczne za 2023 r.](#), rozdział 2.

³⁷ Tamże.

³⁸ [Przegląd 02/2025](#), pkt 23.

Zasoby własne UE

38 W swoim komunikacie Komisja odniosła się do modernizacji poboru dochodów na potrzeby budżetu UE oraz zmienionych wniosków dotyczących systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) i mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM) oraz zasobów własnych opartych na zyskach przedsiębiorstw w sektorze biznesu³⁹.

39 W przeszłości Trybunał zwracał uwagę na coraz większą złożoność i dywersyfikację źródeł dochodów UE. Wprowadzenie nowych zasobów własnych wiąże się z trudnościami, takimi jak wahania poziomów dochodów, oraz potrzebą solidnych mechanizmów w zakresie rachunkowości i kontroli w celu zapewnienia przejrzystości i rozliczalności. Trybunał zwrócił też uwagę na to, że konieczne jest przyjęcie skonsolidowanych aktów ustawodawczych dotyczących udostępniania zasobów własnych, i zasugerował, aby Komisja zachowała uprawnienia kontrolne w celu zapewnienia prawidłowego obliczania i poboru zasobów własnych opartych na CBAM⁴⁰. W świetle wszystkich proponowanych zmian Trybunał podtrzymuje ocenę zawartą we wcześniejszych opiniach dotyczących złożoności systemu finansowania UE⁴¹.

40 Wprowadzenie nowych zasobów własnych wymaga spójnych ram prawnych i terminowego wsparcia dla administracji krajowych. Ma to zasadnicze znaczenie dla zapewnienia wiarygodności zarówno szacunków, jak i danych, na których opierają się nowe zasoby własne. W sprawozdaniu na temat nowych zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi Trybunał stwierdził, że państwa członkowskie były nieodpowiednio przygotowane, a dane wykorzystane do obliczenia zasobów własnych nie były wystarczająco porównywalne i wiarygodne.

³⁹ Komunikat, s. 12.

⁴⁰ Opinia 04/2023, pkt 18–22.

⁴¹ Opinia 03/2022, pkt 19, opinia 02/2012, pkt 6 i opinia 02/2006, pkt 6.

Ramka 7

Możliwości dotyczące finansowania budżetu UE

1) Dług UE

- a) Jasne określenie potrzeb i źródeł finansowania, ograniczenie ryzyka i wcześniejsze sporządzenie planu spłaty, w przypadku gdy w następnych WRF zostanie uwzględniona możliwość zaciągania długu.

2) Zasoby własne

- a) Zapewnienie stabilności i uproszczenie głównych źródeł dochodów UE, np. przez przyjęcie skonsolidowanych aktów prawnych dotyczących udostępniania wszystkich zasobów własnych.
- b) Wzmocnienie mechanizmów poboru należności celnych i podatku od wartości dodanej.
- c) Zapewnienie porównywalności i wiarygodności danych wykorzystywanych do obliczania ewentualnych nowych zasobów własnych.

Mechanizmy rozliczalności

41 Niezależna kontrola zewnętrzna jest zasadniczym elementem zapewniającym przejrzystość i rozliczalność oraz usprawniającym proces decyzyjny. W [sprawozdaniu specjalnym 05/2023](#) Trybunał przedstawił przegląd instrumentów, w odniesieniu do których ma uprawnienia kontrolne, oraz instrumentów, do których nie ma takich uprawnień. W tym drugim przypadku instrumenty podlegają innym publicznym lub prywatnym mechanizmom kontroli zewnętrznej. W takiej sytuacji Trybunał nie jest w stanie w pełni wywiązać się ze swojej roli zewnętrznego audytora UE, co skutkuje brakiem pełnej kontroli demokratycznej ze strony Parlamentu Europejskiego i Rady.

42 Komisja i organy ustawodawcze UE powinny opracować zasady skutecznej rozliczalności i przejrzystości w odniesieniu do wszystkich form finansowania UE, w tym zasady zapewniające pełny nadzór demokratyczny. Ważne jest, aby rola Trybunału była jasno określona i aby miał on pełne uprawnienia kontrolne, co powinno zostać zapisane we wszystkich aktach prawnych regulujących każdy nowo ustanowiony instrument lub narzędzie zarówno w ramach kolejnych WRF, jak i poza nimi.

Ramka 8

Możliwości w zakresie kontroli zewnętrznej

- 1) Wyrażne upoważnienie Trybunału do kontrolowania wszystkich instrumentów UE oraz zapewnienie, aby ramy prawne nowych instrumentów umożliwiały Trybunałowi kontrolę wydatków UE na wszystkich szczeblach, aż do poziomu beneficjentów i odbiorców końcowych.
- 2) Zwrócenie się do Trybunału o przeprowadzenie kontroli wszystkich organów utworzonych na mocy umów poza porządkiem prawnym UE w celu wdrażania polityki UE, wraz z uprawnieniami tymczasowego przedstawiciela w organie zarządzającym, dopóki Trybunał nie otrzyma pełnych uprawnień kontrolnych w wyniku zmian prawnych.

Niniejszy przegląd został przyjęty przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 5 czerwca 2025 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Skróty i akronimy

CBAM – mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂

EFIS – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych

ETS – system handlu uprawnieniami do emisji

NGEU – Next Generation EU

RRF – Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

UE – Unia Europejska

WRF – wieloletnie ramy finansowe

Glosariusz

Budżet – zestawienie planowanych dochodów i wydatków w ustalonym okresie.

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.

Gwarancja budżetowa – zobowiązanie do wykorzystania budżetu UE do tego, by zrekompensować wszelkie straty poniesione w przypadku, gdy beneficjent nie wywiąże się ze swoich zobowiązań, takich jak zobowiązania z tytułu pożyczki.

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.

Next Generation EU – pakiet finansowy, który ma pomóc państwom członkowskim UE w przezwyciężeniu gospodarczych i społecznych skutków pandemii COVID-19.

Program InvestEU – mechanizm mający na celu pobudzenie prywatnych inwestycji w projekty o strategicznym znaczeniu dla UE. W 2021 r. zastąpił Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych.

Rozporządzenie w sprawie warunkowości – rozporządzenie ustanawiające przepisy służące ochronie budżetu UE przed naruszeniami zasad praworządności w państwach członkowskich.

Sprawozdanie roczne – sprawozdanie z kontroli publikowane rokrocznie przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, zawierające poświadczenie wiarygodności unijnych rozliczeń oraz prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw, które Trybunał ma obowiązek przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie zgodnie z postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

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.

Włączanie do procesu budżetowania – systematyczne uwzględnianie konkretnych priorytetów (np. równouprawnienia płci, ochrony klimatu) w procesie kształtowania i realizacji polityki.

Zalecenia dla poszczególnych krajów – wytyczne wydawane co roku przez Komisję w ramach europejskiego semestru, które są skierowane do poszczególnych państw członkowskich i dotyczą ich polityki makroekonomicznej, budżetowej i strukturalnej.

Zasada dodatkowości – zasada, zgodnie z którą finansowanie ze środków UE, a zwłaszcza z funduszy ESI, musi uzupełniać finansowanie ze źródeł krajowych, a nie je zastępować.

Zespół Trybunału

Niniejszy przegląd został przeprowadzony przez Izbę V, której przewodniczy członek Trybunału Jan Gregor. Pracami kierował członek Trybunału Jan Gregor, a w działania zaangażowani byli: Werner Vlasselaer, szef gabinetu; Radka Papouskova, attaché; Paul Sime, kierownik; Leonidas Tsonakas, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Slobodan Dimitrovski i Kimberly Galea. Wsparcie językowe zapewniła Cathryn Lindsay. Za obsługę sekretarską odpowiadała Valérie Tempez.



Od lewej: Werner Vlasselaer, Paul Sime, Radka Papouskova, Leonidas Tsonakas, Valérie Tempez, Jan Gregor, Kimberly Galea i Slobodan Dimitrovski.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2025.

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

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

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.

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 odsyłacze 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.

PDF	ISBN 978-92-849-5439-1	ISSN 2811-8294	doi:10.2865/5967392	QJ-01-25-039-PL-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

CYTOWANIE

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [przegląd 3/2025](#) pt. „Wieloletnie ramy finansowe na okres po 2027 r. – szansa na wprowadzenie zmian”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

Komunikat Komisji pt. „Droga ku następnym wieloletnim ramom finansowym” kładzie podwaliny pod nowe WRF na okres po 2027 r. Omówiono w nim wyzwania polityczne, a także przedstawiono wytyczne dotyczące wniosku w sprawie przyszłych WRF, który ma zostać przedstawiony w lipcu 2025 r. Niniejszy przegląd koncentruje się na głównych tematach podjętych w komunikacie. Trybunał zidentyfikował – w oparciu o wiedzę i doświadczenie kontrolerów w zakresie kontroli dochodów i wydatków budżetowych UE – obszary, w których można wprowadzić usprawnienia. Celem publikacji jest wniesienie wkładu w toczącą się debatę na temat kolejnego budżetu długoterminowego UE.

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