PRZEGLĄD 02/2026

PL

Wieloletnie ramy finansowe na lata 2028–2034 – czy wykorzystano szanse na wprowadzenie zmian wskazane przez Trybunał w przeglądzie 03/2025?



CURIA RATIONUM

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Spis treści

Punkty

01-06 | Najważniejsze spostrzeżenia

01-04 | Przegląd przeprowadzony przez Trybunał

05-06 | Uwagi ogólne

07-38 | Omówienie uwag Trybunału

08-11 | Możliwości lepszego ukierunkowania budżetu i zwiększenia jego wpływu

08 | Czy Komisja uwzględniła we wnioskach ustawodawczych propozycje zmian wskazane przez Trybunał?

09-11 | Kwestie wymagające dalszego udoskonalenia

12-15 | Możliwości uproszczenia budżetu UE

12 | Czy Komisja uwzględniła we wnioskach ustawodawczych propozycje zmian wskazane przez Trybunał?

13-15 | Kwestie wymagające dalszego udoskonalenia

16-20 | Możliwości zapewnienia elastyczności budżetu

16-18 | Czy Komisja uwzględniła we wnioskach ustawodawczych propozycje zmian wskazane przez Trybunał?

19-20 | Kwestie wymagające dalszego udoskonalenia

21-23 | Możliwości dotyczące europejskiego semestru

21-22 | Czy Komisja uwzględniła we wnioskach ustawodawczych propozycje zmian wskazane przez Trybunał?

23 | Kwestie wymagające dalszego udoskonalenia

24-29 | Możliwości dotyczące finansowania niepowiązanego z kosztami

24-25 | Czy Komisja uwzględniła we wnioskach ustawodawczych propozycje zmian wskazane przez Trybunał?

26-29 | Kwestie wymagające dalszego udoskonalenia

30-31 | Możliwości umocnienia praworządności

30 | Czy Komisja uwzględniła we wnioskach ustawodawczych propozycje zmian wskazane przez Trybunał?

31 | Kwestie wymagające dalszego udoskonalenia

32-36 | Możliwości dotyczące finansowania budżetu UE

32-33 | Czy Komisja uwzględniła we wnioskach ustawodawczych propozycje zmian wskazane przez Trybunał?

34-36 | Kwestie wymagające dalszego udoskonalenia

37-38 | Możliwości w zakresie kontroli zewnętrznej

37 | Czy Komisja uwzględniła we wnioskach ustawodawczych propozycje zmian wskazane przez Trybunał?

38 | Kwestie wymagające dalszego udoskonalenia

Załącznik I Opinie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w sprawie wniosków ustawodawczych dotyczących WRF na lata 2028–2034

Załącznik II Modele finansowania unijnego przedstawione w proponowanych rozporządzeniach

Glosariusz

Zespół kontrolny Trybunału

Najważniejsze spostrzeżenia

Przegląd przeprowadzony przez Trybunał

01 16 czerwca 2025 r., czyli przed zaplanowaną przez Komisję publikacją wniosków ustawodawczych dotyczących wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2028–2034, Europejski Trybunał Obrachunkowy opublikował przegląd 03/2025, który został sporządzony na podstawie wcześniejszych prac kontrolnych. W przeglądzie tym Trybunał wskazał możliwości wprowadzenia zmian w różnych obszarach tematycznych, które Komisja mogłaby uwzględnić przy opracowywaniu nowych WRF.

02 16 lipca 2025 r. Komisja opublikowała pierwszy pakiet wniosków ustawodawczych dotyczących WRF na lata 2028–2034, a 3 września 2025 r. ukazał się drugi pakiet legislacyjny, obejmujący wnioski sektorowe. We wnioskach tych zarysowano priorytety UE na kolejny siedmioletni okres budżetowy.

03 Od stycznia do marca 2026 r. Trybunał wydał 12 odrębnych opinii w odpowiedzi na skierowane do niego przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej wnioski o wydanie opinii. W publikacjach tych zawarł swoje uwagi na temat 12 konkretnych wniosków ustawodawczych, a ponadto w maju 2026 r. opublikował dokument podsumowujący najważniejsze spostrzeżenia przedstawione w tych opiniach.

04 W niniejszym przeglądzie Trybunał ocenił, w jakim stopniu zaproponowane przez niego udoskonalenia zostały uwzględnione przez Komisję we wnioskach ustawodawczych dotyczących okresu finansowego po 2027 r. Spostrzeżenia Trybunału zostały przedstawione z innej perspektywy niż we wcześniejszych publikacjach, tak by współprawodawcy mogli się nimi kierować na etapie ostatecznego przyjmowania przepisów dotyczących kolejnych WRF. Niniejszy dokument nie jest sprawozdaniem z kontroli, tylko przeglądem dotyczącym obszarów, w których Trybunał zaproponował wcześniej udoskonalenia. Punkt widzenia

Trybunału został przedstawiony na podstawie opublikowanych przez niego opinii (zob. ***załącznik I***).

Uwagi ogólne

05 W pakiecie wniosków ustawodawczych dotyczących okresu 2028–2034 Komisja zaproponowała wprowadzenie znaczących zmian w strukturze WRF, zaczynając od zmniejszenia liczby działów budżetu z siedmiu do czterech oraz zredukowania liczby programów z 52 do 16. Najważniejsze z proponowanych zmian to:

- zwiększenie liczby kategorii zasobów własnych z czterech do dziewięciu oraz wprowadzenie zmian w dotychczasowych zasobach własnych;
- zmniejszenie odsetka finansowania wdrażanego w ramach zarządzania dzielonego (na rzecz innych trybów zarządzania);
- ustanowienie Europejskiego Funduszu o wartości 865 mld euro w cenach bieżących i objęcie w ten sposób jednolitymi ramami unijnych instrumentów i wydatków budżetowych w kluczowych obszarach (takich jak zasoby naturalne i spójność). Centralnym elementem tych ram miałyby być plany partnerstwa krajowego i regionalnego (plany PKR) opracowywane przez poszczególne państwa członkowskie;
- wprowadzenie w ramach Europejskiego Funduszu możliwości finansowania przez państwa członkowskie realizacji planów PKR z pożyczek udzielonych im przez UE w wysokości do 150 mld euro. Państwa spłacałyby te pożyczki w późniejszym terminie;
- powszechne wykorzystywanie modelu finansowania niepowiązanego z kosztami lub uproszczonych metod rozliczania kosztów w przypadku większości działów budżetu i programów;
- pięciokrotne zwiększenie finansowania, które ma sięgnąć w ten sposób 131 mld euro, na rzecz wzmocnienia unijnej bazy przemysłowej na potrzeby obronności, a także zwiększenia zdolności w zakresie obronności i sektora kosmicznego (w ramach nowego Europejskiego Funduszu Konkurencyjności);
- wprowadzenie jednolitych ram wykonania wraz ze znacznym ograniczeniem liczby zharmonizowanych wskaźników i przyjęciem jednolitego zestawu zakresów interwencji na potrzeby monitorowania stopnia realizacji programów, w tym ustanowienie współczynników unijnych dla każdego zakresu interwencji w ramach wybranych horyzontalnych priorytetów politycznych.

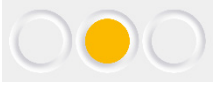
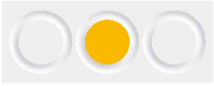
06 Z analizy Trybunału wynika, że z 28 możliwości wprowadzenia usprawnień przy projektowaniu kolejnych WRF, które Trybunał przedstawił w przeglądzie 03/2025, w całości uwzględniono jedną z tych możliwości. 19 proponowanych udoskonaleń zostało uwzględnionych częściowo, a osiem nie zostało uwzględnionych wcale. Obszarem, w którym Komisja uwzględniła propozycje Trybunału w największym stopniu, jest elastyczność budżetowa (zob. ***tabela 3***). Z kolei najmniej udoskonaleń zaproponowanych przez Trybunał Komisja wprowadziła w zakresie modelu finansowania niepowiązanego z kosztami (zob. ***tabela 5***).

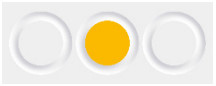
Omówienie uwag Trybunału

07 W niniejszej części Trybunał przeanalizował, w jaki sposób Komisja uwzględniła we wnioskach ustawodawczych możliwości udoskonaleń zaproponowane przez niego w ośmiu sekcjach przeglądu 03/2025. Wskazał także obszary, w których konieczne są dalsze usprawnienia, aby w pełni wykorzystać szansę na wprowadzenie zmian. W ***tabelach 1–8*** przedstawiona została ogólna ocena tego, w jakim stopniu Komisja uwzględniła we wnioskach ustawodawczych możliwości wprowadzenia udoskonaleń: kolor zielony wskazuje, że dana możliwość została wykorzystana, kolor żółty – propozycje udoskonaleń zostały uwzględnione częściowo, kolor czerwony – we wnioskach pozostały istotne luki, które należy wyeliminować.

Możliwości lepszego ukierunkowania budżetu i zwiększenia jego wpływu

Tabela 1 | Ocena ogólna

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

Jasne zdefiniowanie pojęcia unijnej wartości dodanej w prawodawstwie i stosowanie tej definicji w sposób spójny i systematyczny podczas przydzielania funduszy UE na poszczególne programy i inicjatywy	
Zapewnienie, aby unijna wartość dodana wydatków UE była oceniana *ex post*	
Wykorzystywanie budżetu UE do zwiększenia unijnej zdolności finansowania	
Ulepszenie metodyki szacowania kwot i wykazywania dodatkowości inwestycji uruchomionych dzięki gwarancjom budżetowym UE	

Czy Komisja uwzględniła we wnioskach ustawodawczych propozycje zmian wskazane przez Trybunał?

08 We wnioskach ustawodawczych przewidziano ustanowienie zharmonizowanych ogólnounijnych ram wykonania opartych na wspólnych zakresach interwencji, wskaźnikach, metodach i mechanizmach sprawozdawczości[1]. Zaplanowano także stworzenie bardziej czytelnych ram sprawozdawczości dotyczących priorytetów horyzontalnych i uwzględniono nowy wymóg wprowadzony w rozporządzeniu finansowym, zgodnie z którym wszystkie programy należy realizować bez wyrządzania poważnych szkód środowiskowych, z poszanowaniem warunków pracy i zatrudnienia oraz z zastosowaniem zasady równouprawnienia płci[2]. W ramach tych zaznaczono również potrzebę nałożenia proporcjonalnych wymogów dotyczących sprawozdawczości na odbiorców finansowania unijnego i partnerów wykonawczych[3]. Pojęcie „wartości dodanej UE z tytułu zaangażowania UE” zostało wyjaśnione we wnioskach jako wartość wynikająca z działań UE wykraczająca poza wartość, która zostałaby wygenerowana przez państwa członkowskie działające w pojedynkę[4]. Ponadto na Komisję nałożono wyraźny wymóg dokonywania analizy unijnej wartości dodanej podczas przeprowadzania ocen; jednocześnie we wnioskach przewidziano, że państwa członkowskie mogą uwzględniać unijną wartość dodaną w swoich ocenach, ale nie mają takiego obowiązku[5].

---

1 Opinia 10/2026, pkt 13.

2 Tamże, pkt 25.

3 Tamże, pkt 19.

4 Tamże, pkt 6.

5 Tamże, pkt 7.

Kwestie wymagające dalszego udoskonalenia

09 We wnioskach wprowadzono wprawdzie pewne usprawnienia, jednak nie w pełni uwzględniono najważniejsze wnioski płynące z funkcjonowania dotychczasowych instrumentów opartych na wynikach. W proponowanych przepisach nadal priorytetowo traktuje się wskaźniki produktu i nie określono wystarczającej liczby wskaźników rezultatu, a te, które określono, są w wielu przypadkach powiązane z reformami. Brakuje także wskaźników oddziaływania. Ponadto niektóre wskaźniki sformułowano niejednoznacznie lub odnoszą się one do etapów proceduralnych[6]. Brak metodyki ustalania wartości bazowych, kamieni milowych i wartości docelowych[7], a także ograniczone wytyczne dotyczące spójnego stosowania zakresów interwencji i wskaźników stwarzają ryzyko, że poziom ambicji przyjmowanych wartości będzie nierównomierny, a poszczególne państwa członkowskie będą nierówno traktowane[8]. Komisja poinformowała, że prace nad potrzebnymi wytycznymi i metodyką są obecnie w toku. Ponadto monitorowanie realizacji priorytetów horyzontalnych w oparciu o wydatki szacowane, a nie o wydatki faktycznie poniesione, zwiększa prawdopodobieństwo, że wysokość wkładów danych wydatków w realizację celów klimatycznych i środowiskowych zostanie zawyżona[9].

10 We wnioskach Komisji nie skorzystano z możliwości zdefiniowania pojęcia unijnej wartości dodanej. Wobec braku jego definicji prawnej istnieje ryzyko, że pojęcie to będzie interpretowane na różne sposoby w ramach poszczególnych interwencji, co sprawi, że nie będzie można porównać ocen unijnej wartości dodanej odnoszących się do różnych programów[10]. Ponadto we wnioskach przewidziano, że państwa członkowskie mogą uwzględniać unijną wartość dodaną w przeprowadzanych przez siebie ocenach, ale nie mają takiego obowiązku, co prawdopodobnie ograniczy możliwość przeprowadzenia oceny unijnej wartości dodanej[11].

11 We wnioskach brakuje również przejrzystości i rzetelnej metodyki, zgodnie z którą należałoby szacować i wykazywać wielkość oraz dodatkowość uruchamianych inwestycji[12]. Wkłady na tworzenie rezerw na gwarancje budżetowe i finansowanie instrumentów finansowych nie zostały z góry określone. We wnioskach nie ustalono żadnego docelowego

---

6 Tamże, pkt 12–13.

7 Opinia 10/2026, pkt 22.

8 Tamże, pkt 15, 16 i 21.

9 Tamże, pkt 42.

10 Przykładowo opinia 01/2026, pkt 21, opinia 07/2026, pkt 11 i opinia 10/2026, pkt 6.

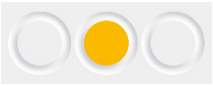
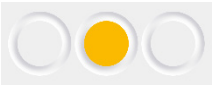
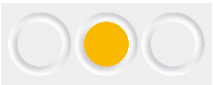
11 Opinia 10/2026, pkt 7.

12 Opinia 01/2026, pkt 73.

efektu mnożnikowego, który pozwoliłby zmierzyć wielkość uruchamianych inwestycji, co może utrudnić monitorowanie i ocenę oddziaływania poszczególnych instrumentów[13].

Możliwości uproszczenia budżetu UE

Tabela 2 | Ocena ogólna

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

Czy Komisja uwzględniła we wnioskach ustawodawczych propozycje zmian wskazane przez Trybunał?

12 Wnioski ustawodawcze mają prowadzić do uproszczenia ram budżetowych przez zmniejszenie liczby działów z siedmiu do czterech oraz zredukowanie liczby programów z 52 do 16. Ta przewidziana konsolidacja może przynieść korzyści ostatecznym odbiorcom, gdyż zmniejszy się też liczba obowiązujących ich zestawów przepisów, a tym samym potencjalnie powinno zmaleć obciążenie administracyjne[14]. We wnioskach zaproponowano również rozwiązania mające zmniejszyć złożoność mechanizmów zarządzania i kontroli we wszystkich programach wydatków. Trybunał odnotowuje na przykład, że przewidziano prowadzenie jednolitej sprawozdawczości na temat wyników oraz utworzenie Centralnego Portalu[15], co ma prowadzić do zmniejszenia obciążenia administracyjnego, poprawy przejrzystości i zapewnienia lepszej możliwości śledzenia przepływu finansowania. Celem wniosków było też usprawnienie procedur udzielania zamówień publicznych, w szczególności zamówień na innowacyjne rozwiązania, a tym samym zmniejszenie obciążenia administracyjnego i przyspieszenie wdrażania[16].

[13] Tamże, pkt 38.

[14] Opinia 03/2026, pkt 8.

[15] Opinia 10/2026, pkt 8–11.

[16] Opinia 01/2026, pkt 45.

Kwestie wymagające dalszego udoskonalenia

13 Pomimo postępów w konsolidacji krajobrazu finansowego UE i upraszczaniu budżetu UE nadal nie wyeliminowano wszystkich niedociągnięć. Trybunał zaobserwował, że fundusz modernizacyjny ma pozostać zarówno poza Europejskim Funduszem, jak i poza budżetem UE.

14 To, na ile ostateczni odbiorcy faktycznie skorzystają z przewidzianych uproszczeń, będzie zależało od sposobu, w jaki przepisy wykonawcze i mechanizmy kontroli zostaną opracowane i wdrożone w praktyce – a zatem możliwe, że procedury pozostaną skomplikowane mimo konsolidacji programów[17]. Nie ma pewności, że uproszczenia na szczeblu unijnym przełożą się na zmniejszenie obciążenia administracyjnego dla ostatecznych odbiorców czy beneficjentów[18]. Przykładowo nadal nie wiadomo, jaką postać będą miały ustalenia operacyjne określane w skonsolidowanych programach prac, a ponieważ różne obszary polityki charakteryzują się różnymi wymogami operacyjnymi, skuteczność działań upraszczających może w praktyce okazać się ograniczona[19]. W ***załączniku II*** przedstawiono poszczególne modele finansowania, które zgodnie z proponowanymi przepisami miałyby być stosowane w odniesieniu do poszczególnych działów budżetowych i głównych programów.

15 Przepisy dotyczące zamówień publicznych mające zastosowanie do beneficjentów zasadniczo nie różnią się w przypadku poszczególnych funduszy. Są one ustalane na szczeblu krajowym na podstawie unijnych dyrektyw w sprawie zamówień publicznych, a przepisy dotyczące zamówień udzielanych przez organy UE określono w rozporządzeniu finansowym UE. W przedstawionych przez Komisję wnioskach ustawodawczych zaproponowano wprowadzenie jedynie niewielkich zmian w tych przepisach. W szczególności przewidziano zwiększenie roli przedkomercyjnych zamówień publicznych w programie „Horyzont Europa” i w Europejskim Funduszu Konkurencyjności. Zamówienia przedkomercyjne umożliwiają organom publicznym zamawianie usług badawczych i rozwojowych na potrzeby opracowania innowacyjnych rozwiązań, które nie są jeszcze dostępne na rynku. Instrument ten może wprawdzie pomagać w uzyskaniu wczesnego dostępu do innowacyjnych rozwiązań i technologii, jednak wiąże się ze szczególnymi zagrożeniami wynikającymi z niepewności i wieloetapowego charakteru takich zamówień. W rezultacie trudniej jest zapewnić optymalne wykorzystanie środków finansowych i rozliczalność, a także istnieje ryzyko, że beneficjenci będą musieli sprostać wyzwaniom

---

[17] Opinia 03/2026, pkt 8.

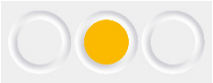
[18] Opinia 03/2026, pkt 8.

[19] Opinia 08/2026, pkt 13, podpunkt czwarty.

wynikającym z braku doświadczenia w zakresie danych innowacyjnych rozwiązań[20]. Trybunał odnotowuje, że Komisja zaproponowała niedawno nowe przepisy dotyczące zamówień publicznych. Niemniej w niniejszej analizie nie uwzględnia on wniosku ustawodawczego, w którym zostały one przedstawione.

Możliwości zapewnienia elastyczności budżetu

Tabela 3 | Ocena ogólna

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

Czy Komisja uwzględniła we wnioskach ustawodawczych propozycje zmian wskazane przez Trybunał?

16 We wnioskach ustawodawczych nie zawarto szczegółowych informacji na temat ewentualnych zdarzeń, które mogłyby wymagać skorzystania z zaproponowanych przez Komisję instrumentów elastyczności budżetowej, przewidziano jednak nowy mechanizm sterujący obejmujący „wzmocniony dialog między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją Europejską”. Mechanizm ten ma ukierunkować wykorzystanie instrumentów elastyczności na realizację nowych priorytetów i zaspokojenie nieoczekiwanych potrzeb. Należyte uzasadnienie wykorzystania instrumentów elastyczności będzie zależało od procedur obowiązujących w ramach tego mechanizmu sterującego, które nie zostały jeszcze doprecyzowane[21].

17 We wnioskach przewidziano też zmniejszenie liczby instrumentów powyżej pułapu WRF z ośmiu do czterech, przy czym mają one obejmować narzędzia reagowania na klęski żywiołowe. Komisja zauważa, że takie podejście może usprawnić zarządzanie budżetem dzięki ograniczeniu nakładania się instrumentów oraz zwiększyć przewidywalność ze względu na mniejszą potrzebę wnioskowania o dodatkowe finansowanie powyżej pułapu WRF[22]. We wnioskach wzmocniono nietematyczne instrumenty elastyczności, takie jak

[20] Opinia 01/2026, pkt 45–47, w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Konkurencyjności oraz opinia 02/2026, pkt 38–40, w odniesieniu do programu „Horyzont Europa”.

[21] Opinia 03/2026, pkt 17.

[22] Opinia 03/2026, pkt 14.

jednolity margines i instrument elastyczności, umożliwiając uruchamianie kwot niewykorzystanych w danym roku przez cały okres obowiązywania WRF[23].

18 Jeżeli chodzi o Europejski Fundusz Konkurencyjności, zgodnie z wnioskami ma on umożliwić zwiększenie elastyczności (dzięki łączeniu zasobów w ramach czterech segmentów Funduszu), przyspieszenie procedur, uproszczenie dostępu i struktur zarządzania oraz wprowadzenie jednolitego zbioru przepisów, a także połączenie długoterminowej stabilności z możliwością szybkiej realokacji środków[24]. We wnioskach zapewniono też zdolność reagowania na zmieniające się priorytety polityczne i nieprzewidziane wydarzenia dzięki uwzględnieniu w planach PKR kwot elastyczności i ustanowieniu jednego instrumentu finansowego na potrzeby działań zewnętrznych[25].

Kwestie wymagające dalszego udoskonalenia

19 Niektóre źródła finansowania instrumentu elastyczności, takie jak środki umorzone i dochody z grzywien, są ze swojej natury zmienne. Jako uzupełnienie stałej kwoty 2 mld euro rocznie, jaką zasilany będzie instrument elastyczności, nie zapewnią stabilnego ani przewidywalnego źródła finansowania[26].

20 Trybunał zaobserwował ponadto, że wprawdzie plany PKR mają obejmować kwotę elastyczności, jednak kwota ta wciąż będzie musiała być rozdzielana zgodnie z przepisami regulującymi przeznaczanie środków na określone obszary polityki i cele horyzontalne, co ogranicza możliwość realokacji zasobów na potrzeby danego regionu lub sektora[27]. W przypadku instrumentu „Globalny wymiar Europy” wykorzystanie bezpośredniego udzielania zamówień do wspierania inwestycji leżących w strategicznym interesie UE i powierzenie zarządzania gwarancjami budżetowymi podmiotom prywatnym może – jeżeli nie zostanie starannie zdefiniowane – prowadzić do naruszenia zasad konkurencji, przejrzystości i równego traktowania, a także zwiększyć ekspozycję budżetu UE związaną ze zobowiązaniami warunkowymi[28].

---

[23] Tamże, pkt 16.

[24] Opinia 01/2026, pkt 33–36.

[25] Opinia 09/2026, pkt 18 i 67; opinia 07/2026, pkt 18.

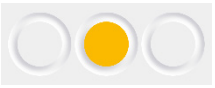
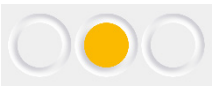
[26] Opinia 03/2026, pkt 16.

[27] Opinia 09/2026, pkt 18, 59 i 67.

[28] Opinia 07/2026, pkt 19–20.

Możliwości dotyczące europejskiego semestru

Tabela 4 | Ocena ogólna

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

Czy Komisja uwzględniła we wnioskach ustawodawczych propozycje zmian wskazane przez Trybunał?

21 We wnioskach ustawodawczych określono ogólne cele obejmujące niemal wszystkie priorytety UE. Wszystkie te cele muszą zostać uwzględnione przez państwa członkowskie w opracowywanych przez nie planach PKR. W praktyce może się okazać, że poszczególne państwa uwzględnią te cele w różnym zakresie, ponieważ proponowane rozporządzenie dałoby im pewną swobodę w przydzielaniu ograniczonej kwoty zasobów unijnych i krajowych na priorytety, które uznają za najważniejsze[29].

22 Państwa członkowskie powinny uwzględnić potrzeby swoich regionów w toku opracowywania planów PKR, a polityka spójności została powiązana z inicjatywami horyzontalnymi, takimi jak europejski semestr (służący do koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich w perspektywie rocznej), cyfrowa dekada oraz krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu[30]. We wnioskach przyjęto, że reformy mają odgrywać kluczową rolę w planach PKR[31]. Zobowiązano państwa członkowskie do realizacji zaleceń i priorytetów unijnych oraz przewidziano, że zarezerwują one określone kwoty finansowe na reformy. Propozycje te świadczą o tym, że Komisja dąży do zapewnienia, by reformy strukturalne nie stanowiły kwestii drugorzędnej, lecz by zostały włączone do ram finansowych. Wprawdzie ujęcie wielu interwencji w jednym planie PKR ma zwiększyć spójność, jednak rozwiązanie to prowadzi jednocześnie do połączenia obszarów polityki, w których obowiązują różne cele, horyzonty czasowe i modele realizacji, co grozi zwiększeniem złożoności i koniecznością znajdowania kompromisów między poszczególnymi priorytetami[32]. Z kolei położenie nacisku na konieczność wykazania

[29] Opinia 09/2026, pkt 13.

[30] Tamże, pkt 16.

[31] Tamże, pkt 80–85.

[32] Tamże, pkt 10, podpunkt 1.

„odpowiedniego wkładu” planu w konkretne obszary polityki i wspieranie realizacji projektów leżących w interesie europejskim zapewnia wyraźne powiązanie między celami UE a krajowymi priorytetami pod względem wdrażania[33].

Kwestie wymagające dalszego udoskonalenia

23 W niektórych państwach członkowskich scentralizowanie programowania polegające na tym, że każde państwo opracowuje tylko jeden plan PKR, może osłabić rolę, jaką odgrywają regiony w procesie decyzyjnym. Aby uniknąć luk w niwelowaniu dysproporcji między regionami, konieczna będzie ścisła koordynacja na szczeblu krajowym[34]. Brakuje ponadto jasności co do oceny reform i alokacji zasobów – we wnioskach nie zdefiniowano kluczowych terminów, takich jak „odpowiedni wkład”, „znaczna część” czy „koncentracja zasobów”, ani nie określono przejrzystych kryteriów oceny, co sprawia, że ocena planów będzie miała w dużej mierze charakter uznaniowy[35].

Możliwości dotyczące finansowania niepowiązanego z kosztami

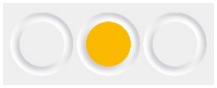
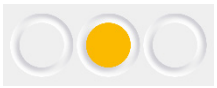
Tabela 5 | Ocena ogólna

Wyraźne powiązanie finansowania z rezultatami Jeżeli takie powiązanie nie będzie możliwe, nie należy stosować tego modelu finansowania	
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	
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	
Zapewnienie, by warunki płatności były jednoznaczne i uwzględniały zgodność z przepisami unijnymi i krajowymi	

[33] Tamże, pkt 79.

[34] Opinia 09/2026, pkt 16 i 22.

[35] Tamże, pkt 79.

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	
Wymaganie pełnej identyfikowalności finansowania	
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	

Czy Komisja uwzględniła we wnioskach ustawodawczych propozycje zmian wskazane przez Trybunał?

24 We wnioskach ustawodawczych przedstawiono model realizacji działań, w którym podstawą architektury finansowej są kamienie milowe i wartości docelowe. Płatności mają być uzależnione od osiągnięcia tych kamieni milowych i wartości docelowych, a plany krajowe – dostosowane do priorytetów strategicznych UE[36]. Przyjmując, że należy określić kamienie milowe, wartości docelowe i powiązane z nimi wartości wypłat, Komisja oddala się coraz bardziej od modelu opartego na zwrocie poniesionych wydatków, dąży natomiast do tego, by w coraz większym stopniu podstawą finansowania były wyniki osiągane w ramach prowadzonej polityki. We wnioskach przewidziano też zachowanie struktury zarządzania, która jest zasadniczo zgodna z zarządzaniem dzielonym, umożliwiono bowiem państwom członkowskim wyznaczanie instytucji zarządzających, agencji płatniczych i instytucji audytowych[37].

25 We wnioskach zobowiązano państwa członkowskie do zachowania pełnej ścieżki audytu aż do poziomu beneficjenta w odniesieniu do płatności otrzymanych od UE. Wprowadzono również wymóg gromadzenia danych pozwalających na powiązanie operacji ze wskaźnikami produktu i rezultatu, a także wymóg, by informacje na temat beneficjentów, beneficjentów rzeczywistych, wykonawców, podwykonawców i odbiorców środków były

[36] Opinia 09/2026, pkt 13 i 21.

[37] Tamże, pkt 102–109.

publikowane na krajowych stronach internetowych oraz na Centralnym Portalu Komisji[38]. Ponadto w ostatecznych pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności ma znaleźć się zabezpieczenie – otóż państwa członkowskie będą zobowiązane do potwierdzenia, że łączna kwota płatności otrzymanych od Komisji nie przekracza łącznej kwoty wypłaconej beneficjentom. Trybunał zauważył jednak, że aby zabezpieczenie to było skuteczne, konieczne będzie gromadzenie wiarygodnych danych. Trzeba będzie też wystarczająco jasno określić, w jaki sposób należy uwzględniać wkłady krajowe, oraz doprecyzować, jakie działania naprawcze należy podjąć w przypadku naruszenia tego przepisu[39].

Kwestie wymagające dalszego udoskonalenia

26 Zaproponowany został nowy model finansowania, jednak nadal występują w nim istotne luki w zakresie metodyki. Samo wykorzystanie finansowania niepowiązanego z kosztami nie czyni bowiem z danego instrumentu instrumentu opartego na wynikach[40]. Warunki płatności miałyby być powiązane ze wskaźnikami produktu, co oznacza, że nacisk zostałby położony na postępy we wdrażaniu, a nie na rezultaty[41].

27 Wciąż nie jest jasne, jak określana będzie wartość finansowa działań o zerowych kosztach, takich jak reformy, ani jak działania te zostaną powiązane z wartościami wypłat. Może się zdarzyć, że podobne reformy zostaną dofinansowane w różnym stopniu lub na reformy o różnych poziomach ambicji zostaną przydzielone podobne kwoty środków[42]. We wnioskach brakuje przejrzystości co do tego, w jaki sposób osiągnięcie kamieni milowych, zasady horyzontalne i kontrole pod kątem legalności będą ze sobą powiązane w ramach tego modelu realizacji działań. Ponadto we wnioskach dopuszczono, by płatności były dokonywane w oparciu o deklaracje państw członkowskich, które nie musiałyby podlegać uprzedniej weryfikacji[43]. Kryteria oceny mają charakter uznaniowy, a zakres, harmonogram i metodyka audytów nie zostały wystarczająco doprecyzowane[44].

28 W proponowanym rozporządzeniu nie wyjaśniono przejrzyście, w jaki sposób oceniana i gwarantowana będzie zgodność z prawem unijnym i krajowym, ani też nie wskazano, że

---

38 Tamże, pkt 131.

39 Tamże, pkt 127.

40 Tamże, pkt 29.

41 Tamże, pkt 10, podpunkt 6.

42 Opinia 09/2026, pkt 83–84.

43 Tamże, pkt 10, podpunkty 2 i 8.

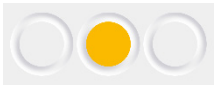
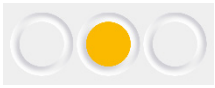
44 Tamże, pkt 134–135.

niezachowanie zgodności powinno we wszystkich przypadkach pociągać za sobą konsekwencje finansowe dla danego państwa członkowskiego. Ponieważ ostateczna odpowiedzialność za wykonanie budżetu spoczywa na Komisji, powinna ona opracować skuteczne wymogi w zakresie kontroli i audytu. Jeśli konsekwencje nieprzestrzegania przepisów – zwłaszcza ewentualne korekty finansowe i odzyskiwanie środków finansowych – nie zostaną wyraźnie określone, istnieje ryzyko, że poświadczenie wydatków przez Komisję nie będzie stanowiło wystarczającej podstawy do potwierdzenia ich legalności i prawidłowości[45]. Ponadto w proponowanych przepisach nie zapewniono jeszcze możliwości pełnego prześledzenia informacji na temat finansowania unijnego w państwach członkowskich aż do poziomu podmiotów, które realizują operacje w praktyce[46].

29 Istotną zmianą w porównaniu z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów i Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności jest to, że ostateczne zmniejszenie finansowania unijnego w wyniku korekty finansowej dokonanej przez Komisję zostało przewidziane tylko w przypadku, gdy państwo członkowskie nie skoryguje występującego problemu do czasu przedłożenia ostatecznego pakietu dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności. Do ostatecznego zmniejszenia finansowania UE doszłoby zatem dopiero w lutym 2036 r., co osłabiłoby odstraszający efekt korekt finansowych. Ponadto, choć we wnioskach przewidziano stosowanie korekt finansowych w oparciu o ekstrapolację, nie doprecyzowano, czy, kiedy ani w jaki sposób miałyby one być dokonywane[47]. We wnioskach nie określono też wystarczająco szczegółowo podziału obowiązków na poszczególne organy, minimalnych wymogów w zakresie kontroli i audytu ani tego, jak będzie funkcjonował łańcuch uzyskiwania pewności[48].

Możliwości umocnienia praworządności

Tabela 6 | Ocena ogólna

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

[45] Tamże, pkt 42.

[46] Tamże, pkt 132.

[47] Tamże, pkt 139.

[48] Tamże, pkt 102–114.

Czy Komisja uwzględniła we wnioskach ustawodawczych propozycje zmian wskazane przez Trybunał?

30 We wnioskach ustawodawczych przewidziano wprowadzenie silniejszych mechanizmów zapewniających zgodność z Kartą praw podstawowych i zasadami państwa prawnego w zarządzaniu funduszami UE. Zaproponowano też ustanowienie dwóch odrębnych i jasno określonych procedur – warunku horyzontalnego dotyczącego Karty i warunku horyzontalnego dotyczącego państwa prawnego – które mogą doprowadzić do ostatecznej utraty finansowania unijnego w przypadku wystąpienia naruszeń. Procedury te zaprojektowano w taki sposób, by były proste i określone w czasie, wzmacniając zdolność UE do przeciwdziałania systemowym naruszeniom. Ponadto we wnioskach przewidziano, że środki utracone w wyniku którejś z tych procedur mogą zostać przez Komisję przesunięte z korzyścią dla obywateli UE w ramach działań zarządzanych bezpośrednio lub pośrednio, co pomoże zagwarantować, by zasoby unijne nadal służyły do wspierania realizacji celów polityki, nawet wówczas gdy dane państwo członkowskie nie spełnia wymogów w zakresie praworządności[49]. Rozwiązanie to stanowi odpowiedź na obawy wyrażone wcześniej przez Trybunał w odniesieniu do ochrony beneficjentów i dalszego wykorzystywania funduszy unijnych na rzecz osiągnięcia celów leżących w interesie publicznym[50].

Kwestie wymagające dalszego udoskonalenia

31 Szereg zapisów zawartych we wnioskach może osłabić skuteczność egzekwowania proponowanych przepisów. Trybunał pragnie zauważyć, że na podstawie proponowanego rozporządzenia w sprawie planów PKR państwa członkowskie mogłyby dokonać realokacji do 30% kwot pochodzących z działań, w przypadku których płatności zostały zawieszone ze względu na naruszenie Karty, jeśli dojdzie do „istotnych zmian w priorytetach Unii”[51]. Przepis ten może ograniczyć skutki finansowe nieprzestrzegania Karty i potencjalnie osłabić odstraszający efekt warunku horyzontalnego dotyczącego Karty. Ponadto we wnioskach przewidziano wprowadzenie kilku różnic proceduralnych między warunkiem horyzontalnym dotyczącym Karty a warunkiem horyzontalnym dotyczącym państwa prawnego[52]. Metodyka sprawozdawczości w zakresie praworządności jest publicznie

---

[49] Opinia 09/2026, pkt 54.

[50] Sprawozdanie specjalne 03/2024, pkt 33.

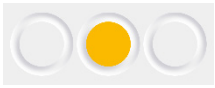
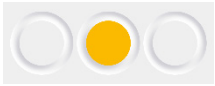
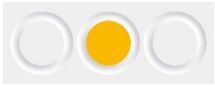
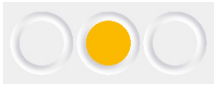
[51] Opinia 09/2026, pkt 55.

[52] Opinia 09/2026, pkt 56.

dostępna i została omówiona z państwami członkowskimi. Komisja zamierza publikować swoją ocenę tego, czy państwa członkowskie przestrzegają odnośnych przepisów.

Możliwości dotyczące finansowania budżetu UE

Tabela 7 | Ocena ogólna

Dług UE	
Jasne określenie potrzeb i źródeł finansowania, ograniczenie ryzyka i wcześniejsze sporządzenie planu spłaty, w przypadku gdy w następnych WRF zostanie uwzględniona możliwość zaciągania długu	
Zasoby własne	
Zapewnienie stabilności i uproszczenie głównych źródeł dochodów UE, np. przez przyjęcie skonsolidowanych aktów prawnych dotyczących udostępniania wszystkich zasobów własnych	
Wzmocnienie mechanizmów poboru należności celnych i podatku od wartości dodanej	
Zapewnienie porównywalności i wiarygodności danych wykorzystywanych do obliczania ewentualnych nowych zasobów własnych	

Czy Komisja uwzględniła we wnioskach ustawodawczych propozycje zmian wskazane przez Trybunał?

32 Jeśli chodzi o proponowane unijne ramy zaciągania pożyczek, przewidziano przyjęcie mechanizmów mających na celu zwiększenie zdolności Unii do reagowania w przypadku wystąpienia nadzwyczajnych i nieprzewidzianych potrzeb finansowych. Trybunał zwraca uwagę, że zaproponowane ramy zaciągania pożyczek nadzwyczajnych umożliwiłyby UE szybkie podjęcie działania w odpowiedzi na poważne kryzysy lub zagrożenia. Jednocześnie wprowadzone miałyby zostać limity dotyczące sposobu wykorzystania, terminów i wysokości pożyczek, a także wymogi proceduralne ich zaciągnięcia, obejmujące m.in. decyzję Rady podejmowaną po wyrażeniu zgody przez Parlament Europejski[53]. Wprowadzenie możliwości nadzwyczajnego i tymczasowego podwyższenia pułapu zasobów własnych ograniczyłoby kwotę długu i zapewniło wyraźną gwarancję zobowiązań zaciągniętych przez Komisję[54]. Trybunał odnotowuje również, że instrument pożyczkowy na rzecz realizacji planów PKR zapewniałby państwom członkowskim dostęp do znacznego finansowania unijnego na potrzeby wdrażania opracowanych przez nie krajowych planów

[53] Opinia 04/2026, pkt 17–19.

[54] Tamże, pkt 19.

reform i inwestycji[55]. Instrument ten umożliwiałby państwom członkowskim zaciągnięcie pożyczek o łącznej wysokości do 150 mld euro, wzmacniając rolę UE jako pożyczkodawcy. Miałby stanowić uzupełnienie elastyczności budżetowej i zapewniać narzędzie do wspierania państw członkowskich w realizacji celów strategicznych niezwiązanych z żadną sytuacją nadzwyczajną.

33 Proponowany system zasobów własnych ma służyć poszerzeniu i zróżnicowaniu źródeł unijnych dochodów. Komisja przewiduje wprowadzenie pięciu nowych kategorii zasobów własnych, zwiększając tym samym łączną liczbę tych kategorii do dziewięciu, oraz proponuje przyjęcie środków, które w jej ocenie ograniczą wszelkie dodatkowe obciążenia administracyjne[56]. Zniesienie mechanizmów korekty uprościłoby istniejące źródła dochodów i zwiększyło przejrzystość[57].

Kwestie wymagające dalszego udoskonalenia

34 Jak poinformowała Komisja, ramy dotyczące udzielania pożyczek nadzwyczajnych nie obejmują wcześniej sporządzanego planu spłaty ze względu na warunkowy i niepewny charakter kwot, które mają zostać zatwierdzone[58]. Jeśli chodzi o pożyczki na rzecz realizacji planów PKR, które mają zostać następnie spłacone przez dane państwa członkowskie, za gwarancję spłaty przyjęto budżet UE, nie proponując żadnych innych rezerw. Szerokie wykorzystanie marginesu elastyczności budżetu UE może osłabić ochronę tego budżetu i sprawić, że wkłady krajowe staną się mniej przewidywalne[59].

35 Wprowadzenie nowych kategorii zasobów sprawi, że system finansowania UE stanie się bardziej złożony[60]. Zarządzanie większą liczbą kategorii zasobów własnych będzie prawdopodobnie wymagało przeznaczenia przez państwa członkowskie większych zasobów na gromadzenie danych i sprawozdawczość, a przez Komisję – na weryfikację tych danych, co zwiększy ogólne koszty systemu[61]. Pobieranie wyższych dochodów z istniejących źródeł, np. skoncentrowanie się na zlikwidowaniu istniejących luk podatkowych (w zakresie VAT i ceł) przez wyeliminowanie uchybień, na które Trybunał

---

[55] Opinia 09/2026, pkt 19 i 61.

[56] Opinia 04/2026, pkt 21–22.

[57] Tamże, pkt 21.

[58] Tamże, pkt 20.

[59] Opinia 09/2026, pkt 19.

[60] Opinia 04/2026, pkt 21.

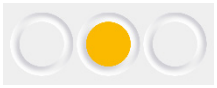
[61] Tamże, pkt 22.

zwrócił uwagę w swoich wcześniejszych sprawozdaniach, zmniejszyłoby potrzebę wprowadzenia nowych zasobów własnych[62].

36 Na stabilność niektórych kategorii zasobów własnych mają wpływ różne czynniki, które mogą sprawić, że dane wejściowe wykorzystywane do obliczania wysokości wkładów będą mniej przewidywalne w perspektywie krótkoterminowej[63]. Jeśli chodzi o zasoby własne oparte na e-odpadach, istnieje ponadto ryzyko, że jakość danych nie będzie wystarczająca[64]. Sprawozdawczość w tym zakresie może być bowiem niekompletna ze względu na „gapowiczów", przypadki wyłączenia ze sprawozdawczości lub niepełne uwzględnianie sprzedaży, a państwa członkowskie nie są prawnie zobowiązane, by weryfikować dane przed ich przekazaniem. Podobna niepewność co do danych dotyczy zasobów własnych związanych z wyrobami tytoniowymi, w przypadku których oficjalne dane mogą być zaniżone ze względu na nielegalny obrót tymi wyrobami[65].

Możliwości w zakresie kontroli zewnętrznej

Tabela 8 | Ocena ogólna

Wyraźne 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	
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	

Czy Komisja uwzględniła we wnioskach ustawodawczych propozycje zmian wskazane przez Trybunał?

37 W proponowanych ramach prawnych regulujących funkcjonowanie instrumentów w dużej mierze utrzymano kompleksowe uprawnienia Trybunału do przeprowadzania kontroli wszystkich dochodów i wydatków UE, a także należytego zarządzania finansami

[62] Tamże, pkt 13.

[63] Tamże, pkt 23, 40, 42 i 49.

[64] Tamże, pkt 37.

[65] Opinia 04/2026, pkt 39.

w odniesieniu do polityk i programów unijnych[66]. We wnioskach dotyczących proponowanych programów zawarto wyraźne odniesienia zapewniające, by wszystkie podmioty delegowane, partnerzy wykonawczy i odbiorcy środków nadal podlegali kontroli, co zwiększa przejrzystość i rozliczalność[67]. W przypadku licznych instrumentów w motywach rozporządzeń przywołano spoczywający na wszystkich odbiorcach środków obowiązek udzielenia Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu, OLAF-owi i Prokuraturze Europejskiej dostępu do informacji oraz współpracy z tymi podmiotami, wspierając tym samym spójny nadzór[68].

Kwestie wymagające dalszego udoskonalenia

38 W niektórych wnioskach[69], na przykład we wniosku dotyczącym „Globalnego wymiaru Europy", nie określono wyraźnie uprawnień kontrolnych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w treści aktu prawnego, tylko wykorzystano do tego celu motywy rozporządzenia lub umowy o delegowaniu zadań. Rozwiązanie to stwarza niepewność co do uprawnień kontrolnych Trybunału, w szczególności w przypadku organów ustanowionych poza ramami prawnymi UE lub nowych form wsparcia finansowego z udziałem osób trzecich. W ich przypadku dostęp do informacji może zostać Trybunałowi udzielony w ograniczonym zakresie lub z opóźnieniem[70]. Wcześniejsze kontrole wykazały, że informacje dostarczane przez podmioty takie jak EBI lub organizacje międzynarodowe bywają niekompletne, fragmentaryczne lub opóźnione, co ogranicza zdolność Trybunału do pełnej oceny legalności, prawidłowości i osiąganych wyników[71]. Nie we wszystkich wnioskach ujęto konsekwentnie przepisy dotyczące tymczasowych mechanizmów uczestnictwa, takich jak reprezentacja w zarządzie w przypadku organów ustanowionych poza ramami prawnymi UE, a zatem w nadzorze pozostają pewne luki[72].

---

66 Przykładowo opinia 01/2026, pkt 71, i opinia 02/2026, pkt 52.

67 Przykładowo opinia 08/2026, pkt 57.

68 Przykładowo opinia 07/2026, pkt 88.

69 Opinia 07/2026 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego „Globalny wymiar Europy", pkt 88–89, oraz opinia 06/2026 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, pkt 42.

70 Opinia 02/2026, pkt 54–56, oraz opinia 07/2026, pkt 90.

71 Opinia 02/2026, pkt 53, oraz opinia 07/2026, pkt 90.

72 Opinia 08/2026, pkt 58.

Niniejszy przegląd został przyjęty przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 22 października 2026 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załącznik I Opinie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w sprawie wniosków ustawodawczych dotyczących WRF na lata 2028–2034

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 dotyczący rozporządzenia ustanawiającego warunki realizacji unijnego wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej na lata 2028–2034 (COM(2025) 560 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 dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „AgoraEU” na lata 2028–2034 (COM(2025) 550 final)	Opinia 11/2026

Wniosek ustawodawczy	**Opinia Trybunału**
Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program Erasmus+ na lata 2028–2034 (COM/2025/549 final)	Opinia 12/2026
	Dokument dotyczący budżetu UE na lata 2028–2034 pt. „Stanowisko Trybunału –wiele zmian, niekoniecznie na lepsze”

Załącznik II Modele finansowania unijnego przedstawione w proponowanych rozporządzeniach

Działy / Główne programy	Finansowanie niepowiązane z kosztami	Uproszczone metody rozliczania kosztów / finansowania	Zwrot faktycznie poniesionych kosztów
Dział 1 „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, rolnictwo, rozwój obszarów wiejskich, polityka morska, dobrobyt oraz bezpieczeństwo”	**Dozwolone**	**Dozwolone**	**W określonych przypadkach**
Plany PKR (płatności Komisji na rzecz państw członkowskich)	*Głównie w przypadku reform*	*Głównie w przypadku inwestycji*	*Nie ma zastosowania*
Plany PKR (płatności państw członkowskich na rzecz beneficjentów)	*Metoda standardowa*	*Metoda standardowa*	*Metoda standardowa*
Instrument UE	*Metoda standardowa*	*Metoda standardowa*	*W określonych przypadkach*
Dział 2 „Konkurencyjność, dobrobyt i bezpieczeństwo”	**Dozwolone**	**Dozwolone**	**Dozwolone**
Horyzont Europa	*Metoda standardowa*	*Metoda standardowa*	*W drodze wyjątku*
Czysta transformacja i dekarbonizacja przemysłu	*Metoda standardowa*	*Metoda standardowa*	*W drodze wyjątku*
Odporność i bezpieczeństwo, przemysł obronny i przestrzeń kosmiczna	*Metoda standardowa*	*Metoda standardowa*	*W drodze wyjątku*
Erasmus+	*Metoda standardowa*	*Metoda standardowa*	*W drodze wyjątku*
Instrument „Łącząc Europę”	*Dozwolone*	*Dozwolone*	*Dozwolone*
Unijny Mechanizm Ochrony Ludności+	*Metoda standardowa*	*Metoda standardowa*	*W drodze wyjątku*
AgoraEU	*Metoda standardowa*	*Metoda standardowa*	*W drodze wyjątku*
Program na rzecz jednolitego rynku i ceł	*Metoda standardowa*	*Metoda standardowa*	*W drodze wyjątku*
Dział 3 „Globalny wymiar Europy”	***Dozwolone w określonych przypadkach***	**W drodze wyjątku**	**Metoda standardowa**
Dział 4 „Administracja”	**Nie ma zastosowania**	**Nie ma zastosowania**	**Metoda standardowa**

Uwaga: **Horyzont Europa –** unijny program finansowania badań naukowych i innowacji; **unijny program „Erasmus+”** – program na rzecz kształcenia, szkolenia, młodzieży i sportu w Europie; **instrument „Łącząc Europę”** – instrument unijny służący do udzielania pomocy finansowej na rzecz budowy trwałych i wzajemnie powiązanych elementów infrastruktury w sektorach energii, transportu i technologii informacyjno-komunikacyjnych; **Unijny Mechanizm Ochrony Ludności+** – system mający usprawnić koordynację działań i współpracę między UE i państwami członkowskimi w zakresie zapobiegania klęskom żywiołowym oraz katastrofom spowodowanym przez człowieka, zapewniania gotowości na wypadek ich wystąpienia i reagowania na nie; **AgoraEU** – program UE na rzecz wspierania kultury, mediów i społeczeństwa obywatelskiego; **Globalny wymiar Europy** – proponowana unijna strategia działań zewnętrznych na lata 2028–2034.

Źródło: przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy analiza wniosków ustawodawczych przedłożonych przez Komisję.

Glosariusz

Termin	Definicja / wyjaśnienie
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 Fundusz Konkurencyjności	Proponowany fundusz UE, który obejmuje program szczegółowy w zakresie badań naukowych i innowacji w dziedzinie obronności.
Gwarancja budżetowa	Zobowiązanie do wykorzystania budżetu UE do zrekompensowania wszelkich poniesionych strat w przypadku, gdy beneficjent nie wywiąże się ze swoich zobowiązań z tytułu pożyczki lub inwestycji kapitałowej.
Instrument elastyczności	Źródło finansowania ściśle określonych wydatków, które nie mogą być sfinansowane bez przekroczenia pułapów wydatków określonych w budżecie.
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.
Jednolity margines	Unijny instrument szczególny umożliwiający uwzględnienie w budżecie niewykorzystanych środków z poprzednich lat lub – w ostateczności – środków z bieżącego roku lub przyszłych lat.
Krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności	Dokument określający planowane przez dane państwo członkowskie reformy i inwestycje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.
Margines elastyczności	Różnica między kwotą zasobów własnych niezbędną do sfinansowania budżetu UE a pułapem zasobów własnych, czyli podwyższoną kwotą, do której wpłacenia Komisja może zobowiązać państwa członkowskie w celu wypełnienia dodatkowych zobowiązań, np. zobowiązań wynikających z obsługi zadłużenia UE.
Należyte zarządzanie finansami	Zarządzanie zasobami zgodnie z zasadami oszczędności, efektywności i skuteczności.
Pułap zasobów własnych	Maksymalna kwota zasobów własnych, do której wniesienia mogą zostać wezwane państwa członkowskie na pokrycie rocznych środków na płatności.
Ramy wykonania	Kamienie milowe i wartości docelowe zdefiniowane dla zestawu wskaźników w odniesieniu do każdej osi priorytetowej w ramach danego programu operacyjnego (z wyjątkiem pomocy technicznej).
Rezerwa	Pojęcie z dziedziny rachunkowości oznaczające najlepszy szacunek wysokości prawdopodobnego przyszłego zobowiązania, które jest ujęte w bilansie, a jego termin zapłaty lub wysokość są niepewne.
Rozporządzenie finansowe	Główny zestaw przepisów określających sposób, w jaki ustala się i wykorzystuje budżet UE, oraz powiązane procesy, takie jak kontrola wewnętrzna, sprawozdawczość, audyt i udzielanie absolutorium.

Termin	Definicja / wyjaśnienie
Rozporządzenie w sprawie Europejskiego Funduszu	Proponowane rozporządzenie na lata 2028–2034, które ma zastąpić rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów. Określa ono wspólne zasady działania wielu funduszy UE obejmujących przydziały krajowe z budżetu UE, w tym czterech funduszy polityki spójności.
Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów	Rozporządzenie określające zasady, które mają zastosowanie do wszystkich pięciu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.
Unijna wartość dodana	Wartość dodana uzyskana dzięki działaniom UE, dodatkowa względem tej, którą można by osiągnąć dzięki działaniom samego państwa członkowskiego.
Wieloletnie ramy finansowe	Unijny plan wydatków, przyjmowany zazwyczaj na okres siedmiu lat, w którym określane są priorytety (w oparciu o cele polityki) i pułapy wydatków. Stanowi on ramy, w obrębie których ustala się roczne budżety UE i wyznacza limity dla każdej kategorii wydatków.
Zarządzanie dzielone	Metoda wydatkowania środków z budżetu UE, w której, w przeciwieństwie do zarządzania bezpośredniego, Komisja przekazuje uprawnienia państwu członkowskiemu, zachowując jednak ostateczną odpowiedzialność.
Zasoby własne	Środki służące do finansowania budżetu ogólnego UE. Większość zasobów własnych pochodzi ze składek państw członkowskich.

Zespół kontrolny Trybunału

Niniejszy przegląd został przyjęty przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, któremu przewodniczy prezes Tony Murphy. Pracami kierował członek Trybunału Jan Gregor, a w działania zaangażowani byli: Werner Vlasselaer, szef gabinetu; Radka Papoušková, attaché; Paul Sime, kierownik, a także Leonidas Tsonakas, koordynator zadania.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2026.

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

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

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

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

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

Zdjęcie na stronie tytułowej: © Comugnero Silvana / 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 978-92-849-8683-5	ISSN 2811-8294	doi:10.2865/7582950	QJ-01-26-053-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8684-2	ISSN 2811-8294	doi:10.2865/5251192	QJ-01-26-053-PL-N

CYTOWANIE

Europejski Trybunał Obrachunkowy, przegląd 02/2026 pt. „Wieloletnie ramy finansowe na lata 2028–2034 – czy wykorzystano szanse na wprowadzenie zmian wskazane przez Trybunał w przeglądzie 03/2025?”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2026.

We wnioskach ustawodawczych dotyczących wieloletnich ram finansowych na lata 2028–2034 Komisja Europejska zaproponowała wprowadzenie istotnych zmian w strukturze budżetu UE. W niniejszym przeglądzie Europejski Trybunał Obrachunkowy przypomina możliwości udoskonaleń, jakie wskazał przed publikacją tych wniosków ustawodawczych (w przeglądzie 03/2025) i ocenia, na ile udoskonalenia te zostały uwzględnione przez Komisję.

W oparciu o sformułowane wcześniej przez kontrolerów opinie na temat wniosków ustawodawczych Trybunał sprawdził, czy proponowane ramy budżetowe będą skuteczniejszym narzędziem umożliwiającym osiągnięcie oczekiwanych rezultatów. Zweryfikował też, czy wprowadzono w nich uproszczenia, zagwarantowano rozliczalność, zwiększono elastyczność oraz zadbano o ochronę interesów finansowych Unii i wsparcie w przestrzeganiu zasady należytego zarządzania finansami. W przeglądzie Trybunał wskazuje obszary, w których konieczne może być wprowadzenie udoskonaleń jeszcze przed ostatecznym przyjęciem pakietu legislacyjnego.

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Urząd Publikacji Unii Europejskiej

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