

Bruksela, dnia 23.10.2023 r.
COM(2023) 683 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie instrumentów finansowych, gwarancji budżetowych, pomocy finansowej i

zobowiązań warunkowych

Stan na dzień 31 grudnia 2022 r.

Spis treści

1.	Wprowadzenie	2
2.	Analiza poszczególnych źródeł zobowiązań warunkowych.....	4
2.1	Gwarancje budżetowe.....	4
2.2	Zabezpieczone rezerwami pożyczki na pomoc finansową dla państw trzecich....	6
2.3	Zabezpieczone marginesem elastyczności pożyczki na rzecz państw członkowskich UE	7
2.4	Przegląd zobowiązań warunkowych na koniec 2022 r.	10
3.	Ocena stabilności poziomu zobowiązań warunkowych UE	12
3.1	Ramy oceny.....	12
3.2	Ocena stabilności poziomu zabezpieczonych rezerwami zobowiązań warunkowych.....	12
3.3	Ocena stabilności poziomu zobowiązań warunkowych zabezpieczonych marginesem elastyczności	17
4.	Wnioski.....	20
Załącznik:.....		22
Stabilność i elastyczność w zakresie stałego pulapu zasobów własnych		22
Stabilność i elastyczność w zakresie tymczasowego pulapu zasobów własnych.....		24

1. Wprowadzenie

Niniejsze sprawozdanie jest przedstawiane zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 250 rozporządzenia finansowego¹ i należy je odczytywać w związku z:

- dokumentami roboczymi X i XI towarzyszącymi projektowi budżetu UE na rok budżetowy 2024² i zawierającymi szczegółowe informacje na temat unijnych instrumentów finansowych i gwarancji budżetowych³; oraz
- prognozą długoterminową przyszłych wpływów do budżetu UE i wpływów z tego budżetu, w której zawarto prognozy dotyczące dostępnej zdolności finansowej UE na lata 2024–2028 po uwzględnieniu planowanych wydatków budżetowych⁴.

Celem niniejszego sprawozdania jest przedstawienie przeglądu kwoty i struktury zobowiązań warunkowych – zarówno **zabezpieczonych rezerwami**, jak i **zabezpieczonych marginesem elastyczności**⁵ – obciążających budżet UE na dzień 31 grudnia 2022 r. Zobowiązania warunkowe to potencjalne zobowiązania finansowe, które wynikają z istniejących wiążących zobowiązań lub przeszłych zdarzeń⁶. To, czy te zobowiązania warunkowe będą skutkowały faktycznymi wezwaniami, oraz kwoty, na które takie ewentualne wezwania będą opiewały, będzie zależeć od przyszłych wydarzeń, których nie można przewidzieć z wyprzedzeniem.

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono również ocenę długoterminowej stabilności poziomu zobowiązań warunkowych, opierając się na czynnikach jakościowych i ilościowych, w tym testach warunków skrajnych. Tę ocenę stabilności poziomu przeprowadza się poprzez porównanie z:

- wartością rynkową istniejących rezerw utrzymywanych w odpowiednich modułach wspólnego funduszu rezerw⁷ utworzonego przez Komisję na potrzeby **zobowiązań warunkowych zabezpieczonych rezerwami**, tj. wynikających z gwarancji budżetowych i pomocy finansowej dla państw trzecich;
- pulapami zasobów własnych oraz dostępną elastycznością **zobowiązań warunkowych zabezpieczonych marginesem elastyczności**, tj. wynikających z pomocy finansowej dla państw członkowskich.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1).

² COM(2023) 300 z 5.7.2023.

³ Dokument roboczy X dotyczący wykorzystania instrumentów finansowych na podstawie art. 41 ust. 4 rozporządzenia finansowego. Dokument roboczy XI w sprawie realizacji gwarancji budżetowych, wspólnego funduszu rezerw oraz oceny stabilności poziomu zobowiązań warunkowych wynikających z gwarancji budżetowych i pomocy finansowej na podstawie art. 41 ust. 5 rozporządzenia finansowego. COM(2023) 390 final z 20.6.2023.

⁵ W niniejszym dokumencie termin „zasilanie rezerw” jest stosowany w rozumieniu rozporządzenia finansowego, w szczególności jego art. 211. W rozporządzeniu finansowym wyjaśniono, że wskaźnik zasilenia rezerw musi pokrywać oczekiwane straty netto oraz odpowiedni bufor bezpieczeństwa na nieoczekiwane straty. W innych okolicznościach termin „zasilanie rezerw” (np. w kontekście księgowym) może mieć inne znaczenie.

⁶ Osobne źródło zobowiązań warunkowych stanowią „ryzyka prawne”. Nie uwzględniono ich w niniejszym sprawozdaniu.

⁷ Szczegółowe informacje na temat wspólnego funduszu rezerw można znaleźć w sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnego funduszu rezerw w 2022 r. (COM(2023) 288 final z 31.5.2023) oraz towarzyszącym mu dokumencie roboczym służb Komisji (SWD(2023) 170 final).

Główny wniosek płynący z analizy stabilności poziomu na koniec 2022 r. jest taki, że w ramach budżetu UE istnieją odpowiednie zasoby, aby sprostać potencjalnej wymagalności zobowiązań warunkowych. W bardziej szczegółowym ujęciu:

- Na koniec 2022 r. budżet UE był obciążony zobowiązaniami warunkowymi w wysokości ponad 206 mld EUR (163 mld EUR na koniec 2021 r.) w odniesieniu do pożyczek udzielonych państwom członkowskim i państwom trzecim oraz około 106 mld EUR (60 mld EUR na koniec 2021 r.) w odniesieniu do gwarancji budżetowych udzielonych w kontekście InvestEU⁸, Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS)⁹, Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR)¹⁰, EFZR+¹¹ i upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich (ELM)¹². Łączna kwota zobowiązań warunkowych wzrosła o około 40 % w porównaniu z 2021 r. Większa część tego wzrostu wynika z dodatkowych wypłat pożyczek na rzecz państw członkowskich w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)¹³ oraz z pierwszych kwot gwarancji podpisanych z partnerami wykonawczymi w ramach InvestEU i EFZR+.
- W przypadku zobowiązań warunkowych wynikających z gwarancji budżetowych i pomocy finansowej dla państw trzecich rezerwy dostępne na koniec 2022 r. są odpowiednie, biorąc pod uwagę wymogi odpowiednich ram prawnych.
- W przypadku zobowiązań warunkowych zabezpieczonych marginesem elastyczności zdolność finansowa UE wynikająca z obowiązujących ram prawnych (tj. decyzji w sprawie zasobów własnych¹⁴ i rozporządzenia w sprawie wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027¹⁵) jest zdecydowanie wystarczająca do pokrycia istniejących zobowiązań UE zarówno względem programów wydatków, jak i rynków finansowych (w przypadku długu emitowanego w ramach programów pomocy finansowej dla państw członkowskich), nawet w skrajnie niekorzystnych okolicznościach wpływających jednocześnie na wzrost gospodarczy, wydatki i spłatę pożyczek.

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/523 ustanawiające Program InvestEU i zmieniające rozporządzenie (UE) 2015/1017 (Dz.U. L 107 z 26.3.2021, s. 30).

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1017 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego i Europejskiego Portalu Projektów Inwestycyjnych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013 (Dz.U. L 169 z 1.7.2015, s. 1).

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1601 z dnia 26 września 2017 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR), gwarancji EFZR i funduszu gwarancyjnego EFZR (Dz.U. L 249 z 27.9.2017, s. 1).

¹¹ EFZR+ został utworzony rozporządzeniem ustanawiającym Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – „Globalny Wymiar Europy”. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/947 z dnia 9 czerwca 2021 r. ustanawiające Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy, zmieniające i uchylające decyzję nr 466/2014/UE oraz uchylające rozporządzenie (UE) 2017/1601 i rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 480/2009 (Dz.U. L 209 z 14.6.2021, s. 1).

¹² Przegląd odpowiednich aktów ustawodawczych oraz odpowiadających im umów w sprawie gwarancji między Komisją a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym jest dostępny w Ostatecznym przyjęciu (UE, Euratom) 2021/417 budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2021 (Seksja III – Komisja, uwagi dotyczące pozycji 14 20 03 02 zestawienia wydatków „Gwarancja na działania zewnętrzne dotycząca ISWMR, Europejskiego Instrumentu na rzecz Bezpieczeństwa Jądrowego, IPA III i pomocy makrofinansowej”) (Dz.U. L 93 z 17.3.2021, s. 959).

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

¹⁴ Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz.U. L 424 z 15.12.2020, s. 1).

¹⁵ Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2020/2093 określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 11).

Niniejsze sprawozdanie obejmuje zobowiązania warunkowe zaciągnięte przed końcem 2022 r. i analizę sposobu ich uwzględnienia w WRF na lata 2021–2027.

Zarządzanie ryzykiem wynikającym z zobowiązań warunkowych i jego monitorowanie odbywa się za pomocą horyzontalnych ram dotyczących całej Komisji, obejmujących szeroko zakrojone działania i środki bezpieczeństwa, które Komisja może wykorzystać w celu ochrony budżetu UE przed potencjalnymi stratami wynikającymi z zobowiązań warunkowych¹⁶.

Główną rolę w tych ramach w odniesieniu do zabezpieczonych ekspozycji odgrywa Komitet Sterujący ds. Zobowiązań Warunkowych (SCCL)¹⁷. W 2022 r. ten SCCL spotkał się cztery razy, aby dalej rozwijać wspólne metody opracowywania, negocjowania i wdrażania gwarancji budżetowych oraz pomocy finansowej. Szczególną uwagę zwrócono na ścisłe monitorowanie zmian wielkości i profilu ryzyka ekspozycji wobec Ukrainy oraz na opracowanie odpowiednich zabezpieczeń budżetowych w celu radzenia sobie z potencjalnymi stratami wynikającymi z tych ekspozycji.

Dla pełności wywodu należy wspomnieć, że **instrumenty finansowe** w formie gwarancji są *sensu stricto* również źródłem zobowiązań warunkowych. W budżecie zawsze jednak uwzględnia się pełną rezerwę na takie instrumenty finansowe, tj. w budżecie zarezerwowano maksymalną kwotę zobowiązania finansowego, jakie może powstać z tytułu każdego instrumentu finansowego. Zobowiązania warunkowe wynikające z instrumentów finansowych nie są zatem przedmiotem oceny stabilności poziomu zobowiązań warunkowych obciążających budżet UE.

Bardziej szczegółowe informacje na temat instrumentów finansowych można znaleźć w dokumencie roboczym X towarzyszącym projektowi budżetu na 2024 r., w którym przedstawiono szczegółowy opis 79 instrumentów finansowych na dzień 31 grudnia 2022 r.

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono trzy różne kategorie zobowiązań warunkowych (gwarancje budżetowe, zabezpieczone rezerwami pożyczki na rzecz państw trzecich oraz pożyczki zabezpieczone marginesem elastyczności) przed przedstawieniem oceny stabilności ich poziomu w odniesieniu do odpowiednich źródeł pokrycia ze środków budżetowych.

2. Analiza poszczególnych źródeł zobowiązań warunkowych

2.1 Gwarancje budżetowe

Są to gwarancje udzielane różnym partnerom wykonawczym w ramach mandatów InvestEU, EFIS, EFZR, EFZR+ i ELM. W ramach wszystkich tych instrumentów UE udziela partnerom wykonawczym gwarancji na pokrycie części potencjalnych strat i kosztów¹⁸ wynikających z operacji finansowych i inwestycyjnych (tj. operacji dłużnych lub kapitałowych).

¹⁶ Zob. pkt 3.2 i 4.2 sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie instrumentów finansowych, gwarancji budżetowych, pomocy finansowej i zobowiązań warunkowych – Stan na dzień 31 grudnia 2020 r. (COM(2021) 676 final z 5.11.2021).

¹⁷ Decyzja Komisji z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie ustanowienia Komitetu Sterującego ds. Zobowiązań Warunkowych wynikających z gwarancji budżetowych (COM(2020) 5154 final). Niniejsze sprawozdanie zawiera także wszystkie informacje, o których mowa w art. 7 tej decyzji. W 2022 r. decyzję tę zmieniono w taki sposób, aby dyrektor ds. ryzyka stał się pełnoprawnym członkiem komitetu sterującego.

¹⁸ W niektórych przypadkach gwarancja może również obejmować dodatkowe pozycje, takie jak koszty finansowania i inne opłaty.

W 2022 r. UE udzieliła wsparcia budżetowego w formie gwarancji grupie EBI i innym instytucjom finansowym (w tym EBOR i krajowym bankom prorozwojowym) w ramach poszczególnych istniejących programów gwarancyjnych.

Najstarszą gwarancją budżetową jest ta udzielona w ramach ELM. Jej podstawowym celem jest zwiększenie zdolności EBI do przeprowadzania operacji finansowych w bardziej ryzykownych warunkach poza granicami UE, w obszarach takich jak rozwój lokalnego sektora prywatnego oraz rozwój infrastruktury społeczno-gospodarczej. EFIS uruchomiono w 2015 r., aby rozwiązać przedłużający się problem niskiego poziomu inwestycji prywatnych w UE w następstwie kryzysu finansowego. Ma on formę gwarancji budżetowej w wysokości 26 mld EUR z budżetu UE dla grupy EBI, uzupełnionej przydziałem zasobów własnych EBI w wysokości 7,5 mld EUR. Gwarancję w ramach EFZR wprowadzono w 2020 r. w celu wspierania inwestycji i poprawy dostępu do finansowania przede wszystkim w Afryce i krajach objętych europejską polityką sąsiedztwa oraz pomocy tym krajom w osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju ONZ.

W WRF na lata 2021–2027 program **InvestEU** skupia działania uprzednio realizowane w zakresie EFIS i kilku innych instrumentów finansowych. Zapewnił on także partnerom wykonawczym innym niż grupa EBI dostęp do 25 % całkowitej gwarancji UE. Program InvestEU ma zapewnić dodatkowy bodziec dla inwestycji wspierających odbudowę, odporność, zielony wzrost i zatrudnienie w UE w latach 2021–2027. Cel ten ma zostać osiągnięty dzięki mobilizacji publicznych i prywatnych źródeł finansowania, aby zapewnić długoterminowe finansowanie i wsparcie przedsiębiorstwom i projektom zgodnie z priorytetami UE w obecnym trudnym kontekście gospodarczym i społecznym. Korzystając z udanego wdrożenia ELM i EFZR, na okres WRF 2021–2027 ustanowiono **EFZR+** jako zintegrowany pakiet finansowy zapewniający zdolność finansowania dla Afryki Subsaharyjskiej, Azji i Pacyfiku, Ameryki Łacińskiej i regionu Karaibów oraz krajów objętych polityką sąsiedztwa i krajów objętych procesem rozszerzenia w takich obszarach jak zmniejszanie nierówności społeczno-ekonomicznych; trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu; przystosowanie się do zmiany klimatu i łagodzenie jej skutków, ochrona środowiska i zarządzanie środowiskiem; i tworzenie miejsc pracy.

Tabela1: Stan gwarancji budżetowych (na dzień 31 grudnia 2022 r.) (w mln EUR)

	Dostępne gwarancje, w sprawie których podpisano umowy z partnerami	Dostępne gwarancje związane z operacjami, w sprawie których podpisano umowy z partnerami	Dostępne gwarancje związane z operacjami, w sprawie których podpisano umowy z partnerami i które zostały wyplacone
EFIS	25 793,34	24 615,20	21 083,72
EFZR	1 176,02	534,00	446,13
ELM	30 598,89	30 598,89	20 908,78
InvestEU	21 280,36	2 107,69	324,25
EFZR+	27 020,00	4 515,09	156,20
Ogółem	105 868,61	62 370,87	42 919,08

(*) Gwarancje, w sprawie których podpisano umowy z partnerami, stanowią kwotę gwarancji udzielonej partnerowi wykonawczemu w drodze podpisania umowy w sprawie gwarancji. Gwarancje związane z operacjami, w sprawie których podpisano umowy z partnerami, obejmują kwoty gwarancji w ramach wszystkich operacji, w sprawie których partnerzy podpisali umowy z odbiorcami końcowymi/pośrednikami finansowymi. Gwarancje związane z operacjami, w sprawie których podpisano umowy i które zostały

wypłacone, obejmują kwoty z tytułu operacji wypłacone przez partnera na rzecz odbiorcy końcowego/pośredników finansowych.

Odnosnych pięć programów gwarancji budżetowych różni się kilkoma cechami, między innymi są na różnych etapach realizacji. Podczas gdy ELM (które powstało w 1977 r.) ma długą historię, a okres tworzenia EFIS zakończył się w 2022 r., w przypadku InvestEU i EFZR+ etap inwestycyjny rozpoczął się dopiero niedawno.

2.2 Zabezpieczone rezerwami pożyczki na pomoc finansową dla państw trzecich

Zobowiązania warunkowe ujęte w tej pozycji wynikają z pomocy finansowej udzielanej w formie pożyczek w ramach programu pomocy makrofinansowej¹⁹ oraz pożyczek Euratomu na rzecz państw trzecich²⁰.

Wsparcie finansowe dla państw trzecich w formie pożyczek dwustronnych udzielanych przez UE (i finansowanych jako pożyczki wzajemne przez rynki kapitałowe, do czasu realizacji programu pomocy makrofinansowej + dla Ukrainy) zostało przyznane głównie w kontekście **programu pomocy makrofinansowej**, który jest skierowany do państw spoza UE zmagających się z kryzysem w bilansie płatniczym. W 2022 r. wypłacono nowe pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej na kwotę 7 535 mln EUR²¹.

Mniejsza część wsparcia finansowego dla państw trzecich przybiera formę pożyczek Euratomu. **Instrument pożyczkowy Euratomu**²² pomaga zarówno państwom członkowskim, jak i państwom trzecim w finansowaniu inwestycji w elektrownie jądrowe i instalacje przemysłowe jądrowego cyklu paliwowego.

Tabela2: Kwoty należności z tytułu pożyczek udzielonych państwom trzecim (na dzień 31 grudnia 2022 r.) (w mln EUR)

	Niespłacone kredyty	Odsetki naliczone	Ogółem
Pomoc makrofinansowa	14 963,00	70,85	15 033,85
Euratom	300,00	0,47	300,47
Ogółem	15 263,00	71,32	15 334,32

Tradycyjnie pożyczki na rzecz państw trzecich są finansowane w drodze zaciągania pożyczek wzajemnych, tj. każda pożyczka jest finansowana za pomocą odpowiadającej jej

¹⁹ Podstawę prawną pomocy makrofinansowej dla państw trzecich innych niż kraje rozwijające się stanowi art. 212 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Jeżeli państwo trzecie wymaga pilnej pomocy finansowej, jako podstawę prawną można zastosować art. 213 TFUE.

²⁰ Decyzja Rady 94/179/Euratom z dnia 21 marca 1994 r. zmieniająca decyzję 77/270/Euratom, upoważniającą Komisję do zaciągania pożyczek Euratomu w celu przyczynienia się do finansowania wymaganego dla poprawy stopnia bezpieczeństwa i wydajności elektrowni atomowych w niektórych państwach trzecich (Dz.U. L 84 z 29.3.1994, s. 41).

²¹ Obejmują one również A) pierwszą transzę w wysokości 35 mln EUR nowej pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej w wysokości 120 mln EUR udzielonej Mołdawii w 2022 r. oraz B) drugą transzę pomocy makrofinansowej w związku z pandemią COVID-19 dla Tunezji w wysokości 300 mln EUR. Szczegółowe informacje, w tym kwotę pozostającą do spłaty na indywidualnego beneficjenta, można znaleźć w sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie realizacji pomocy makrofinansowej dla państw trzecich w 2022 r. – COM(2023) 409 final z 11.7.2023 – oraz towarzyszącym mu dokumencie SWD(2023) 244 final z 11.7.2023.

²² Decyzja Rady 77/270/Euratom z dnia 29 marca 1977 r. upoważniająca Komisję do emisji pożyczek Euratomu w celu udziału w finansowaniu elektrowni jądrowych (Dz.U. L 88 z 6.4.1977, s. 9), zmieniona i uzupełniona.

obligacji UE, która w pełni odpowiada pożyczce UE pod względem terminu zapadalności, stopy procentowej i harmonogramu spłat. Oznacza to, że podmioty inwestujące w obligacje UE są narażone jedynie na ryzyko kredytowe UE, a nie na ryzyko kredytowe każdego pojedynczego państwa będącego beneficjentem. Zobowiązanie po stronie UE jest warunkowe, ponieważ państwo będące beneficjentem jest umownie zobowiązane do zapewnienia przepływu dochodów w celu spłaty obligacji UE. Do uregulowania długu UE zasadniczo nie jest wymagany wpływ zasobów UE.

Kwoty spłaty zestawione w tabeli 3 należy zatem postrzegać jako maksymalne możliwe do przewidzenia kwoty, których może dotyczyć wezwanie do spłaty z wykorzystaniem rezerw w latach 2023–2027.

Tabela 3: Roczny harmonogram spłat niespłaconych pożyczek na rzecz państw trzecich (kapitał + odsetki) w ramach istniejących programów na lata 2023–2027 (na dzień 31 grudnia 2022 r.) (w mln EUR)

Rok	Euratom	Pomoc makrofinansowa	Wszystkie programy
2023	0,82	234,04	234,86
2024	0,82	863,55	864,37
2025	0,82	251,34	252,16
2026	0,82	368,18	369,00
2027	50,82	400,58	451,40
Ogółem	54,10	2 117,69	2 171,79

2.3 Zabezpieczone marginesem elastyczności pożyczki na rzecz państw członkowskich UE

Zobowiązania warunkowe ujęte w tej pozycji wynikają z pożyczek na rzecz państw członkowskich UE (tj. pożyczek mających na celu wsparcie bilansu płatniczego²³, pożyczek w ramach europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej (EFSM)²⁴, pożyczek Euratomu, pożyczek w ramach SURE²⁵ oraz pożyczek w ramach RRF²⁶, udzielanych w celu wsparcia inwestycji i reform).

Zobowiązania warunkowe wynikające z pożyczek na rzecz państw członkowskich UE nie są zabezpieczone rezerwami *ex ante*. Zamiast tego są one zabezpieczone pozostałym zakresem („margines elastyczności”) umożliwiającym wezwanie państw członkowskich do wniesienia dodatkowych „zasobów własnych” zgodnie z ramami budżetowymi Unii.

Oznacza to, że jeżeli państwo członkowskie będące beneficjentem nie wywiązałoby się ze swoich zobowiązań względem UE, UE miałyby prawo – w ostateczności i wyłącznie po wyczerpaniu wszystkich innych możliwości znalezienia rozwiązań poprzez istniejące ramy

²³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 332/2002 z dnia 18 lutego 2002 r. ustanawiające instrument średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych państw członkowskich (Dz.U. L 53 z 23.2.2002, s. 1).

²⁴ Rozporządzenie Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej (Dz.U. L 118 z 12.5.2010, s. 1). Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1360 z dnia 4 sierpnia 2015 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 407/2010 ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej (Dz.U. L 210 z 7.8.2015, s. 1).

²⁵ Decyzja Rady 77/270/Euratom z dnia 29 marca 1977 r. upoważniająca Komisję do emisji pożyczek Euratom w celu udziału w finansowaniu elektrowni jądrowych (Dz.U. L 88 z 6.4.1977, s. 9), zmieniona i uzupełniona.

²⁶ Rozporządzenie Rady (UE) 2020/672 z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19 (Dz.U. L 159 z 20.5.2020, s. 1).

budżetowe – do wezwania pozostałych państw członkowskich, aby tymczasowo pokryły daną kwotę. Takie wezwania do udostępnienia środków finansowych byłyby dokonywane poza pułapami WRF, jednak przy pełnym przestrzeganiu pułapu zasobów własnych.

Zasadniczo pożyczki te – z wyjątkiem pożyczek w ramach RRF – zostały udzielone państwom członkowskim UE na takiej samej zasadzie wzajemności, jaką stosowano w przypadku pomocy finansowej na rzecz państw trzecich. Pożyczki w ramach RRF są natomiast od początku finansowane za pośrednictwem zróżnicowanej strategii finansowania²⁷.

W 2022 r. Komisja, działając w imieniu UE, obsługiwała pięć programów, w ramach których udzielała pożyczek państwom członkowskim.

- **Pomoc na rzecz bilansów płatniczych** ustanowiono w celu wsparcia państw UE spoza strefy euro, które doświadczają trudności związanych z bilansem płatniczym lub są zagrożone ich wystąpieniem.
- **Europejski mechanizm stabilizacji finansowej (EFSM)** ustanowiono w celu zapewnienia wsparcia finansowego państwom członkowskim UE doświadczającym poważnych trudności finansowych lub zagrożonym takimi trudnościami, spowodowanymi nadzwyczajnymi okolicznościami pozostającymi poza ich kontrolą.
- **Instrument pożyczkowy Euratomu.**
- Program **SURE** uzgodniono w czerwcu 2020 r., aby pomóc w finansowaniu nagłych i poważnych wzrostów krajowych wydatków publicznych związanych z krajowymi rozwiązaniami w zakresie pracy w zmniejszonym wymiarze czasu i podobnymi środkami w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19. Wszystkie państwa członkowskie zgodziły się udzielić nieodwołalnych i bezwarunkowych gwarancji na żądanie na 25 % maksymalnej kwoty pomocy finansowej²⁸. Każde państwo członkowskie wnosi wkład do ogólnej kwoty gwarancji proporcjonalnie do swojego względnego udziału w całkowitym dochodzie narodowym brutto UE (na podstawie budżetu UE na 2020 r.).
- **RRF** stanowi główny filar programu NGEU²⁹ i jest tymczasowym instrumentem na rzecz wsparcia reform i inwestycji w państwach członkowskich UE, którego ostatecznym celem jest ułatwienie odbudowy po pandemii COVID-19, przy jednoczesnym wsparciu transformacji ekologicznej i cyfrowej.

W ramach Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy Komisja zaciąga pożyczki, które są następnie wykorzystywane przez RRF do finansowania reform i inwestycji państw członkowskich. Finansowanie może mieć formę pożyczki (zwrotne

²⁷ W ramach NextGenerationEU (NGEU) Komisja zaciąga również pożyczki na rynkach w celu sfinansowania bezzwrotnego wsparcia (w tym dotacji w ramach RRF). Spłata tych operacji zaciągania pożyczek jest finansowana ze środków przewidzianych w przyszłych budżetach rocznych, w ramach pułapów określonych w wieloletnich ramach finansowych, a zatem nie stanowi zobowiązania warunkowego dla UE. Działalność NGEU polegająca na zaciąganiu pożyczek (tj. w celu finansowania pożyczek w ramach RRF) powoduje jednak powstawanie nowych zobowiązań warunkowych i została omówiona w niniejszym sprawozdaniu.

²⁸ Oprócz gwarancji udzielonej przez wszystkie państwa członkowskie, w rozporządzeniu w sprawie SURE przewidziano szereg zabezpieczeń mających na celu ograniczenie ryzyka wynikającego ze zobowiązań warunkowych w ramach SURE. Obejmują one limit koncentracji w odniesieniu do trzech największych pożyczek wynoszący 60 % maksymalnej kwoty przyznanej w ramach SURE, maksymalną roczną ekspozycję wynoszącą 10 % (tj. płatności należne każdego roku nie mogą przekroczyć 10 mld EUR) oraz, w razie potrzeby, możliwość refinansowania przez Komisję zaciągniętych przez nią pożyczek.

²⁹ Rozporządzenie Rady (UE) 2020/2094 ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 (Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 23).

wsparcie) lub dotacji (bezzwrotne wsparcie). Aby skorzystać ze wsparcia, państwa członkowskie przedłożyły Komisji krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności. W każdym planie określono reformy i inwestycje, wyznaczając wyraźne cele pośrednie i końcowe dotyczące ich realizacji do 31 sierpnia 2026 r. Każdy plan musi zostać pozytywnie oceniony przez Komisję i zatwierdzony przez Radę.

Jedynie pożyczki w ramach RRF (w przeciwieństwie do dotacji w ramach RRF) powodują powstanie zobowiązań warunkowych, w związku z czym w niniejszej analizie uwzględniono jedynie takie pożyczki. Należy podkreślić, jak wspomniano powyżej, że finansowanie pożyczek w ramach RRF odbywa się za pomocą zróżnicowanej strategii finansowania, a nie za pomocą tradycyjnego podejścia opartego na zasadzie wzajemności. Wszystkie pożyczki zaciągnięte w ramach NGEU, wynoszące 188 mld EUR na koniec 2022 r., są gwarantowane za pośrednictwem budżetu UE na podstawie art. 9 ust. 4 decyzji w sprawie zasobów własnych poprzez tymczasowe podwyższenie pułapu zasobów własnych o 0,6 % DNB, który jest dostępny wyłącznie na zobowiązania z tytułu NGEU.

Tabela 4: Kwoty należności z tytułu pożyczek udzielonych państwom członkowskim UE (na dzień 31 grudnia 2022 r.) (w mln EUR)

	Niespłacone kredyty	Odsetki naliczone	Ogółem
Bilans płatniczy	200,00	1,15	201,15
Euratom	26,30	0,07	26,37
EFSM	46 300,00	415,49	46 715,49
SURE	98 355,00	104,02	98 459,02
RRF (pożyczki)	45 156,37	183,80	45 340,17
Ogółem	190 037,67	704,53	190 742,2

Miarą całkowitego rocznego ryzyka dla budżetu UE wynikającego z zobowiązań warunkowych powstałych w związku z pomocą finansową dla państw członkowskich jest całkowita kwota rocznych spłat kapitału i odsetek przez państwa członkowskie będące beneficjentami w ramach poszczególnych programów w danym roku. W przypadku pożyczek wzajemnych przepływy spłat zbiegają się pod względem kwot i terminów z płatnościami należnymi inwestorom z tytułu obligacji UE wyemitowanych w celu sfinansowania pożyczek udzielanych państwom członkowskim. W przypadku pożyczek w ramach RRF, finansowanych z wykorzystaniem zróżnicowanej strategii finansowania, centralna pula środków finansowych umożliwia pokrywanie przez cały czas płatności należnych inwestorom, którzy zakupili unijne obligacje.

W budżecie Unii określono zasoby budżetowe na pokrycie płatności wynikających z jej obligacji w dowolnym momencie, w tym w skrajnej i bezprecedensowej sytuacji, w której beneficjent nie wykonuje swoich zobowiązań z tytułu pożyczki względem UE.

Tabela 5: Roczny harmonogram spłat niespłaconych pożyczek na rzecz państw członkowskich UE (kapitał + odsetki) w ramach istniejących programów na lata 2023–2027 (na dzień 31 grudnia 2022 r.) (w mln EUR)

Rok	Euratom	Bilans płatniczy	EFSM	SURE	Pożyczki RRF (*)	Wszystkie programy
2023	13,83	5,75	4 239,25	326,56	516,11	5 101,49

2024	13,50	5,75	3 317,38	326,98	552,62	4 216,23
2025	0	205,75	3 068,63	8 326,98	552,78	12 154,14
2026	0	0	6 856,63	8 326,98	552,78	15 736,39
2027	0	0	3 531,13	326,98	552,78	4 410,89
Total	27,32	217,25	21 013,02	17 634,48	2 727,07	41 619,14

(*) Odsetki od pożyczek w ramach RRF w ramach programu NGEU oblicza się w sposób ciągły zgodnie ze specjalną metodyką (zob. decyzja wykonawcza Komisji C(2022) 9701 final z 19.12.2022). Przedstawione powyżej roczne odsetki od tych pożyczek stanowią zatem szacunek oparty na aktualnych warunkach finansowania.

Zobowiązania warunkowe wynikające z programu „pomocy makrofinansowej +” dla Ukrainy³⁰ przyjętego w grudniu 2022 r., w ramach którego do tej pory w 2023 r. udzielono pożyczek w wysokości 15 mld EUR, również nie są zabezpieczone rezerwami jako tradycyjne pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej. Jest to jedyny program pomocy finansowej na rzecz państwa trzeciego, w przypadku którego pożyczone kwoty są zabezpieczone przez margines elastyczności budżetowej Unii.

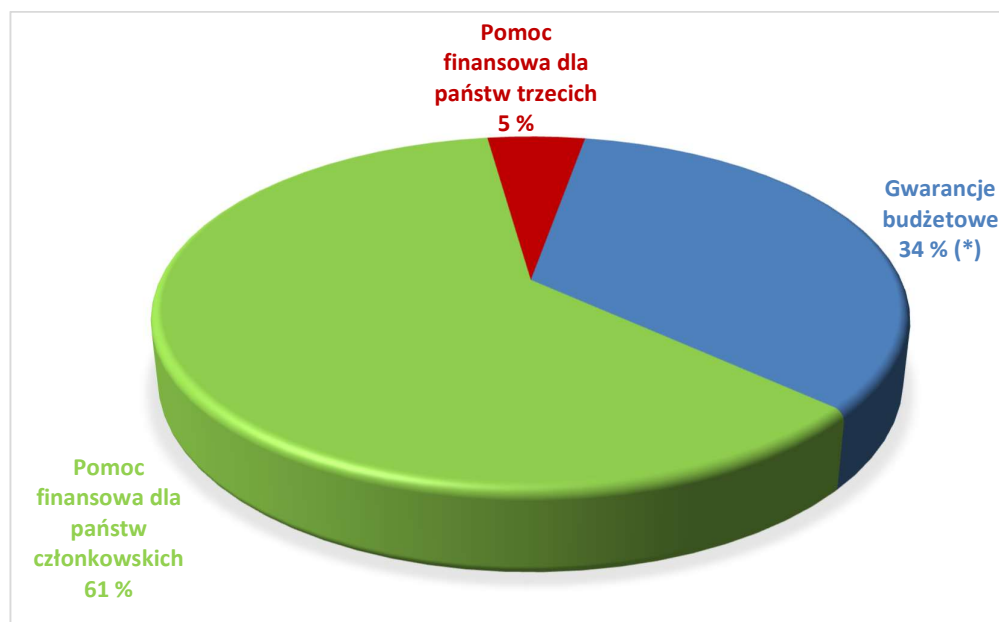
Jeżeli chodzi o okres po 2027 r., biorąc pod uwagę wszystkie niespłacone pożyczki na koniec 2022 r., w latach 2028–2053 roczne spłaty (kwota główna + odsetki) w odniesieniu do pożyczek zabezpieczonych marginesem elastyczności w ramach stałego pułapu zasobów własnych wynoszą średnio 4,6 mld EUR. Średnie roczne spłaty (kwota główna + odsetki) pożyczek w ramach RRF, które są zabezpieczone marginesem elastyczności w ramach tymczasowego pułapu zasobów własnych, wynoszą w tym samym okresie 2,1 mld EUR.

2.4 Przegląd zobowiązań warunkowych na koniec 2022 r.

Na koniec 2022 r. budżet UE był obciążony łączną kwotą zobowiązań warunkowych w wysokości **312 mld EUR** (ponad 206 mld EUR w odniesieniu do pożyczek udzielonych państwom członkowskim i państwom trzecim oraz 106 mld EUR w odniesieniu do gwarancji udzielonych w kontekście InvestEU, EFIS, EFZR, EFZR+ i ELM). Największą ekspozycję dla budżetu UE stanowiły programy pomocy finansowej skierowane do państw członkowskich.

³⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2463 z dnia 14 grudnia 2022 r. ustanawiające instrument wsparcia dla Ukrainy na 2023 r. (pomoc makrofinansowa +) (Dz.U. L 322 z 16.12.2022, s. 1). Więcej informacji o pomocy makrofinansowej + można znaleźć w ramce 1.

Rysunek1: Podział zobowiązań warunkowych według źródeł na dzień 31 grudnia 2022 r.

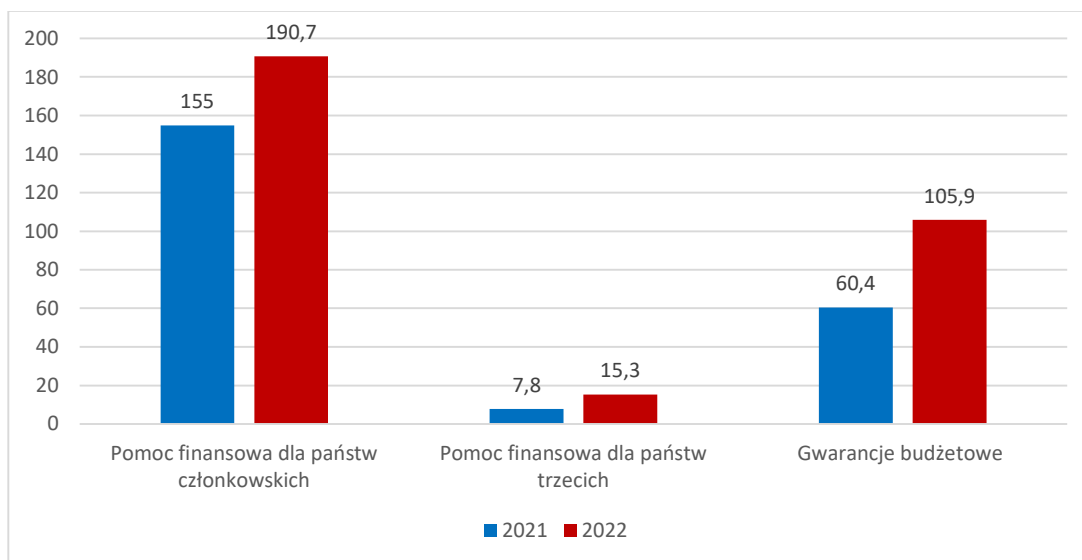


(*) Na podstawie łącznej kwoty „dostępnych gwarancji, w sprawie których podpisano umowy z partnerami” (zob. tabela 1).

O rosnącym znaczeniu gwarancji budżetowych i programów pomocy finansowej dla realizacji polityki UE świadczy znaczny wzrost (o 40 %) łącznej kwoty zobowiązań warunkowych między końcem 2021 r. a końcem 2022 r. Pomoc finansowa dla państw trzecich wzrosła niemal dwukrotnie (+96 %), głównie z powodu nadzwyczajnych starań na rzecz wsparcia finansowego Ukrainy.

Zobowiązania warunkowe wynikające z programów gwarancji budżetowych również znacznie wzrosły (+75 %) z powodu rozpoczęcia etapu wdrażania InvestEU i EFZR+. Odnotowano również umiarkowany wzrost pożyczek na rzecz państw członkowskich (+23 %), w szczególności ze względu na dodatkowe wypłaty pożyczek w ramach RRF.

Rysunek 2: Podział zobowiązań warunkowych według źródeł pod koniec 2021 i 2022 r. (w mld EUR)



Oczekuje się, że zobowiązania warunkowe UE jeszcze bardziej wzrosną do końca 2023 r. w związku z dodatkowym wsparciem dla państw trzecich, dodatkową wypłatą pożyczek w ramach RRF oraz dalszymi postępami we wdrażaniu InvestEU i EFZR+.

3. Ocena stabilności poziomu zobowiązań warunkowych UE

3.1 Ramy oceny

Bez uszczerbku dla oceny zasilania rezerw na niektóre zobowiązania finansowe przez cały czas ich trwania, która jest wymagana w momencie zaciągania zobowiązań, art. 210 ust. 3 rozporządzenia finansowego stanowi, że „zobowiązania warunkowe wynikające z gwarancji budżetowych lub pomocy finansowej, obciążające budżet, uznaje się za stabilne, jeżeli ich prognozowane zmiany w perspektywie wieloletniej dokonują się w granicach wyznaczonych w rozporządzeniu określającym wieloletnie ramy finansowe przewidzianym w art. 312 ust. 2 TFUE oraz w granicach pułapu rocznych środków na płatności określonego w art. 3 ust. 1 decyzji 2014/335/UE, Euratom” (tj. pułapów WRF oraz pułapu zasobów własnych).

Oznacza to, że zasoby, które UE jest w stanie wykorzystać w ciągu jednego roku w ramach bieżących WRF (pułap zasobów własnych), powinny wystarczyć do sfinansowania wydatków wynikających z WRF, jak również wszelkich powstałych zobowiązań warunkowych.

W szczególności płatności związane z **zabezpieczonymi rezerwami zobowiązaniami warunkowymi** z tytułu gwarancji budżetowych i pomocy finansowej dla państw trzecich należy finansować z ustanowionych rezerw oraz wszelkich dalszych płatności przewidzianych w WRF. W sekcji 3.2 niniejszego sprawozdania przedstawiono ocenę adekwatności dostępnych rezerw na pokrycie przewidywanych i nieprzewidywanych płatności wynikających z gwarancji budżetowych i pomocy finansowej dla państw trzecich w odniesieniu do zobowiązań według stanu na koniec 2022 r.

Płatności związane z wymagalnością zobowiązań warunkowych wynikających z **pomocy finansowej zabezpieczonej marginesem elastyczności** dla państw członkowskich UE³¹ mogą być finansowane przez uruchomienie dodatkowych zasobów własnych do pułapu określonego w decyzji w sprawie zasobów własnych. Różnica między pułapem zasobów własnych a zasobami własnymi niezbędnymi do sfinansowania budżetu UE (znana jako „margines elastyczności”) stanowi zdolność finansową UE do pokrycia dodatkowych wpływów związanych z wymagalnością zobowiązań warunkowych wynikających z zabezpieczonej marginesem elastyczności pomocy finansowej dla państw członkowskich UE. Ramy oceny dla tego zestawu zobowiązań warunkowych szczegółowo opisano w sprawozdaniu z 2021 r.³² Wyniki oceny stabilności poziomu zabezpieczonych marginesem elastyczności zobowiązań warunkowych istniejących na koniec 2022 r. przedstawiono w sekcji 3.3 poniżej. Na mocy decyzji w sprawie zasobów własnych z 2020 r. tymczasowo zwiększono pułap zasobów własnych w celu pokrycia zobowiązań powstałych w trakcie wdrażania NGEU, w tym zabezpieczonych marginesem elastyczności zobowiązań warunkowych wynikających z pożyczek w ramach RRF dla państw członkowskich.

3.2 Ocena stabilności poziomu zabezpieczonych rezerwami zobowiązań warunkowych

a) Rezerwy dostępne na koniec 2022 r.

Zobowiązania warunkowe wynikające z gwarancji budżetowych i pomocy finansowej na rzecz państw trzecich są zabezpieczone rezerwami w budżecie UE na podstawie ostrożnych

³¹ Oraz, od czasu przyjęcia instrumentu pomocy makrofinansowej +, pomocy finansowej udzielonej Ukrainie w 2023 r. w ramach tego instrumentu.

³² COM(2021) 676 final z 5.11.2021.

szacunków oczekiwanych strat w przypadku każdego instrumentu oraz na podstawie dodatkowego buforu bezpieczeństwa (w celu pokrycia części nieoczekiwanych strat). Rezerwy chroniące budżet UE przed stratami, które mogą powstać w związku z gwarancjami budżetowymi i pomocą finansową na rzecz państw trzecich, są ulokowane we wspólnym funduszu rezerw. Na dzień 31 grudnia 2022 r. wspólny fundusz rezerw składał się z 14 modułów, w tym modułów dotyczących wszystkich bieżących programów gwarancyjnych, modułu dotyczącego pożyczek udzielonych w przeszłości w ramach ELM, pożyczek Euratomu i pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej (dawny Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych lub GFEA), a także modułów dotyczących pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej i pożyczek Euratomu po 2020 r.

W szczególności pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej i Euratomu są zabezpieczane przez różne moduły wspólnego funduszu rezerw:

- ekspozycje odziedziczone (7,7 mld EUR pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej i 300 mln EUR pożyczek Euratomu) są zabezpieczone modułem dotyczącym GFEA;
- nowe pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej (1,2 mld EUR), których udzielono w 2022 r., są objęte modułem dotyczącym pomocy makrofinansowej po 2020 r.³³;
- pożyczki w ramach wyjątkowej pomocy makrofinansowej dla Ukrainy w wysokości 6 mld EUR (wyjątkowa pomoc makrofinansowa I³⁴ i wyjątkowa pomoc makrofinansowa II³⁵) są objęte nowo utworzonym oddzielnym modułem ze względu na ich szczególnie mechanizm podziału ryzyka. Zapis symboliczny: w odniesieniu do tego pakietu pożyczek w ramach wyjątkowej pomocy makrofinansowej dla Ukrainy przewiduje się wskaźnik pokrycia w wysokości 70 %: 9 % w formie wniesionych rezerw z budżetu UE i 61 % w formie gwarancji państw członkowskich wykonywanych na żądanie przy drugiej stracie (zob. ramka 1 poniżej).

Na dzień 31 grudnia 2022 r. wartość rynkowa aktywów netto w ramach wspólnego funduszu rezerw wynosiła 14,39 mld EUR w porównaniu z 12,31 mld EUR na dzień 31 grudnia 2021 r.³⁶ Na pozostałe lata obowiązywania obecnych WRF Komisja przeznaczyła już kolejne rezerwy na wspólny fundusz rezerw (w szczególności rezerwy związane z InvestEU i EFZR+), co doprowadzi do dalszego zwiększenia wspólnego funduszu rezerw.

Aktywa wspólnego funduszu rezerw są obecnie inwestowane zgodnie z wytycznymi dotyczącymi zarządzania aktywami w celu zapewnienia zachowania kapitału w horyzoncie inwestycyjnym. Wspomniany portfel składa się z instrumentów rynku pieniężnego denominowanych w euro oraz papierów wartościowych o stałej kwocie dochodu denominowanych w euro i dolarach amerykańskich.

Bezprecedensowy i nieoczekiwany gwałtowny wzrost stóp procentowych doprowadził do zmniejszenia wartości rynkowej portfela wspólnego funduszu rezerw w 2022 r. o około 8,8 % głównie z powodu niezrealizowanych strat z tytułu wyceny.

³³ Obejmują one pierwszą wypłatę (35 mln EUR) w lipcu 2022 r. w ramach pomocy makrofinansowej dla Mołdawii przyjętej przez Parlament Europejski i Radę 6 kwietnia 2022 r.

³⁴ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/1201 z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie udzielenia wyjątkowej pomocy makrofinansowej Ukrainie (Dz.U. L 186 z 13.7.2022, s. 1).

³⁵ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/1628 z dnia 20 września 2022 r. w sprawie udzielenia wyjątkowej pomocy makrofinansowej Ukrainie, wzmocnienia wspólnego funduszu rezerw w drodze gwarancji państw członkowskich oraz szczególnego tworzenia rezerw na niektóre zobowiązania finansowe związane z Ukrainą gwarantowane na podstawie decyzji nr 466/2014/UE, oraz w sprawie zmiany decyzji (UE) 2022/1201 (Dz.U. L 245 z 22.9.2022, s. 1).

³⁶ W 2022 r. do wspólnego funduszu rezerw wniesiono 3,26 mld EUR wkładów netto.

W dłuższej perspektywie wyższe stopy procentowe powinny jednak stanowić podstawę trwałego dodatniego zwrotu z inwestycji i sprawić, by wspólny fundusz rezerw był dobrze przygotowany do odzyskania znacznej części utraconej wartości w nadchodzących latach.

Aby jeszcze bardziej poprawić długoterminowy profil zwrotu/ryzyka wspólnego funduszu rezerw, w 2022 r. Komisja kontynuowała prace nad dywersyfikacją aktywów i uwzględniła małe ekspozycje kapitałowe w wartości odniesienia wspólnego funduszu rezerw. Zaktualizowano również wartość odniesienia wspólnego funduszu rezerw, aby zapewnić większe ukierunkowanie portfela na kwestie związane z ESG (ochrona środowiska, polityka społeczna i ład korporacyjny)³⁷.

b) Ocena stabilności poziomu gwarancji budżetowych

Na wstępie należy zauważyć, że gwarancje budżetowe UE mogą znacznie się różnić pod względem celów polityki i profilu ryzyka związanego z podstawowymi operacjami wspieranymi w ramach programu szczegółowego. To z kolei może prowadzić do innego poziomu rezerw dla każdego programu, opartego na wartości zagrożonej w całym okresie życia (VaR)³⁸ na pewnym (z góry określonym) poziomie ufności, aby zapewnić odpowiednie pokrycie potencjalnych strat. Mimo że w niektórych przypadkach dostępne rezerwy na koniec 2022 r. były nieco niższe niż odpowiednie VaR przy mającym zastosowanie poziomie ufności, wniosek dotyczący adekwatności rezerw bazuje na kilku elementach, takich jak faza cyklu życia gwarancji (w pełni ustanowiona bądź nie), fakt, że na wartości rynkowe wspólnego funduszu rezerw miały wpływ straty o niezrealizowanym charakterze, oraz – w przypadku ELM – zasady szczególnego tworzenia rezerw.

Bardziej szczegółowo rzecz ujmując, można wyciągnąć następujące wnioski na podstawie dostępnych danych dotyczących strat netto w całym okresie życia na dzień 31 grudnia 2022 r. w zakresie gwarancji budżetowych obowiązujących w tym dniu³⁹:

- W przypadku EFIS wyniki analizy ryzyka opartej na modelu ryzyka kredytowego dla operacji dłużnych związanych z infrastrukturą i innowacjami oraz ocenie eksperckiej dotyczącej instrumentów kapitałowych i produktów dłużnych segmentu MŚP wskazują, że VaR wynosi 8 977 800 000 EUR przy poziomie ufności wynoszącym 95 % w całym okresie życia. Kwota ta jest zasadniczo zgodna z wartością rynkową modułu wspólnego funduszu rezerw EFIS (8 570 691 859 EUR), w szczególności zważywszy, że moduł wspólnego funduszu rezerw EFIS odnotuje dochody⁴⁰ w 2023 r. oraz że moduł wspólnego funduszu rezerw EFIS – z powodu rosnących stóp procentowych na rynkach – poniósł straty w 2022 r., ale o niezrealizowanym charakterze;
- w odniesieniu do EFZR wyniki analizy ryzyka wskazują, że kwota VaR w całym okresie życia wynosi 766 824 213 EUR przy docelowym poziomie ufności wynoszącym 90 %. Kwota ta jest nieco wyższa niż wartość rynkowa modułu wspólnego funduszu rezerw EFZR na koniec 2022 r. (728 175 822 EUR), przy czym moduł wspólnego funduszu

³⁷ Dodatkowe informacje można znaleźć w sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnego funduszu rezerw w 2022 r.

³⁸ Wartość narażoną na ryzyko można zdefiniować jako poziom straty portfela, który w określonym okresie i przy określonym poziomie ufności ze statystycznego punktu widzenia nie zostanie przekroczony. Poziomy ufności ustalone dla programów wewnętrznych (EFIS/InvestEU) i programów zewnętrznych (EFZR, EFZR+) – odpowiednio 95 % i 90 % – uwzględniają takie czynniki jak różne cele polityki, względne rozmiary tych programów i odpowiednie ramy.

³⁹ W przypadku EFZR+ i InvestEU, które nadal znajdują się w fazie początkowej, formalna sprawozdawczość na temat tworzenia rezerw i ryzykowności w przypadku operacji objętych gwarancją w porównaniu z gotowością do podejmowania ryzyka *ex ante* rozpocznie się od przyszłego roku.

⁴⁰ Do celów informacyjnych, w 2022 r. dochody wyniosły 382 mln EUR.

rezerw EFZR wykazał całkowite niezrealizowane straty z tytułu wyceny w wysokości około 75 mln EUR. EFZR nadal znajduje się w fazie rozwoju;

- w odniesieniu do ELM wyniki analizy ryzyka wskazują, że kwota VaR w całym okresie życia wynosi 3 863 044 953 EUR przy poziomie ufności wynoszącym 90 %. Przekracza to odpowiednie rezerwy w module wspólnego funduszu rezerw (na dzień 31 grudnia 2022 r. proporcjonalna część ELM modułu dotyczącego GFEA wynosiła 2 118 601 769 EUR). Należy zauważyć, że ELM jest istniejącym od dawna instrumentem bez uprzednio określonego poziomu ufności, w przypadku którego stosuje się szczególne zasady dotyczące niedostatecznych i nadmiernych rezerw. Moduł dotyczący GFEA (którym objęty jest ELM) jest corocznie uzupełniany, jeżeli rezerwa spadnie poniżej 9 % pozostałych do spłaty wypłaconych kwot objętych gwarancją. W tym zakresie należy przypomnieć, że ELM obejmuje pożyczki amortyzujące z długimi okresami spłaty, w przypadku których straty materializują się w sposób nienagły. Ponadto rezerwy na pożyczki o zmienionym przeznaczeniu służące wsparciu Ukrainy ustalono na poziomie 70 % i będą one wpłacane do wyodrębnionego modułu rezerw w nadchodzących latach.

c) Ocena stabilności poziomu zabezpieczonych rezerwami pożyczek na rzecz państw trzecich

Portfel niespłaconych pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej na rzecz państw trzecich obejmuje pożyczki na rzecz zróżnicowanej grupy krajów kandydujących do UE i potencjalnych krajów kandydujących do UE, krajów i terytoriów objętych europejską polityką sąsiedztwa oraz innych państw trzecich, które odgrywają decydującą rolę w zapewnianiu stabilności regionalnej i mają strategiczne znaczenie dla Unii oraz są bliskie Unii pod względem politycznym, gospodarczym i geograficznym. Kwoty rezerw dostępne na poszczególne ekspozycje związane z pomocą makrofinansową, zgodnie ze stopą określoną w odpowiednich aktach ustawodawczych ustanawiających pożyczki, wydają się odpowiednie, biorąc pod uwagę następujące czynniki:

- brak przypadków niewykonania zobowiązania w roku sprawozdawczym 2022, jak również w poprzednich latach;
- dostosowanie poziomów rezerw w celu odzwierciedlenia zwiększonego ryzyka właściwego dla danego kraju, tak jak w przypadku pomocy makrofinansowej 1 i 2 dla Ukrainy;
- strukturę terminów zapadalności pożyczek związanych z korzystaniem przez państwa trzecie z pomocy finansowej, które są dość dobrze rozłożone na bieżące i kolejne WRF, zapewniającą, aby skutki niespłacania przez beneficjentów pożyczek kwot należnych UE były rozłożone w czasie i mogły zostać uwzględnione w dostępnych rezerwach;
- powiązania między tradycyjnymi pożyczkami w ramach pomocy makrofinansowej a programami MFW oraz powiązaną ocenę długookresowej zdolności do obsługi długu. Wypłata transz pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej zależy od zadowalających wyników w realizacji tych programów, które mają zapewnić zdolność finansową państwa trzeciego, a tym samym spłatę środków unijnych. W przypadku pożyczek udzielonych niedawno w ramach pomocy makrofinansowej dla Ukrainy brak formalnego wymogu programu MFW jest kompensowany bliskimi stosunkami roboczymi z władzami Ukrainy w zakresie zarządzania finansami publicznymi, ciągłym silnym naciskiem na długookresową zdolność do obsługi długu Ukrainy oraz podwyższonym poziomem rezerw i odpowiednimi dodatkowymi środkami budżetowymi na te konkretne pożyczki.

Jednocześnie Ukraina korzystała ze wsparcia MFW w okresie dostępności operacji w ramach wyjątkowej pomocy makrofinansowej w formie zarówno wypłaty z wykorzystaniem nadzwyczajnego wsparcia finansowego przeciw wstrząsom żywiołowym w ramach instrumentu szybkiego finansowania w październiku 2022 r.,

jak i zatwierdzenia w grudniu 2022 r. programu monitorowania z udziałem Rady Wykonawczej (Program Monitoring with Board Involvement, PMB), który nie obejmował wypłat. Pomyślne zakończenie PMB było jednym z ważnych kroków w kierunku zatwierdzenia („kompleksowego”) mechanizmu finansowania w ramach instrumentu rozszerzonego wsparcia finansowego w marcu 2023 r.

Ramka 1: Zobowiązania warunkowe UE wynikające ze wsparcia finansowego UE dla Ukrainy – główne zmiany w latach 2022–2023

Od wybuchu niczym niesprowokowanej i nieuzasadnionej wojny napastniczej Rosję przeciwko Ukrainie UE zobowiązała się do zdecydowanego i pełnego poparcia Ukrainy, zapewniając temu krajowi silne wsparcie polityczne, gospodarcze, wojskowe, finansowe i humanitarne. Nowe wypłaty w ramach pomocy makrofinansowej w 2022 r. w wysokości 7,2 mld EUR miały zasadnicze znaczenie dla utrzymania stabilności makroekonomicznej w tym kraju (1,2 mld EUR w pierwszym kwartale oraz 6 mld EUR w dalszej części roku)⁴¹. Wsparcie finansowe dla tego kraju przyznano również za pośrednictwem portfela EBI ELM poprzez zmianę przeznaczenia niewypłaconych pożyczek na łączną kwotę 2,28 mld EUR (0,69 mld EUR w marcu 2022 r. i 1,59 mld EUR do pełnej wypłaty do końca 2023 r.), a także 120 mln EUR w formie pożyczek EBOR częściowo gwarantowanych przez EFZR.

Biorąc pod uwagę wyjątkowe ryzyko związane ze wsparciem finansowym dla Ukrainy w kontekście wojny, nadzwyczajna pomoc makrofinansowa w wysokości 6 mld EUR i pożyczki o zmienionym przeznaczeniu w wysokości 1,59 mld EUR w ramach ELM podlegają pokryciu ze środków budżetowych w wysokości 70 %. Podczas gdy w przypadku pożyczki w ramach ELM o zmienionym przeznaczeniu pokrycie to przyjmie formę wniesionych rezerw finansowanych z budżetu UE, ten sam skutek osiąga się w przypadku wyjątkowej pomocy makrofinansowej poprzez utrzymanie wskaźnika zasilenia rezerw na poziomie 9 % i uzupełnienie go gwarancjami państw członkowskich pokrywającymi transzę drugiej straty w wysokości 61 % ekspozycji z tytułu pożyczek.

Zgodnie z art. 13 decyzji w sprawie pomocy makrofinansowej II Komisja dokonała przeglądu adekwatności wskaźnika zasilenia rezerw na poziomie 70 % na koniec czerwca 2023 r. i stwierdziła w odniesieniu do badanego okresu, że nie ma wystarczających nowych trwałych i znaczących elementów, które uzasadniałyby zmianę wskaźnika zasilenia rezerw na poziomie 70 %⁴².

W 2023 r. wsparcie finansowe UE dla Ukrainy jest kontynuowane. Na dzień sporządzenia niniejszego dokumentu Ukraina otrzymała dodatkowe 15 mld EUR wypłacone z pakietu pomocy makrofinansowej + o wartości 18 mld EUR przyjętego przez Parlament Europejski i Radę 14 grudnia 2022 r.⁴³

Kwota ta spowodowała, że **bezpośrednie** ekspozycje wobec Ukrainy osiągnęły poziom 26,9 mld EUR, z czego 4,7 mld EUR (odziedziczone pożyczki w ramach pomocy

⁴¹ 1,2 mld EUR w ramach nadzwyczajnej pomocy makrofinansowej wypłacono w marcu i maju (zob. decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/313 z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie udzielenia pomocy makrofinansowej Ukrainie, Dz.U. L 55 z 28.2.2022, s. 4). Na początku sierpnia wypłacono kolejny 1 mld EUR w ramach wyjątkowej pomocy makrofinansowej (pomoc makrofinansowa I). W okresie od października do grudnia 2022 r. Ukrainie wypłacono dodatkowe 5 mld EUR w ramach nadzwyczajnej pomocy makrofinansowej (pomoc makrofinansowa II) w następstwie decyzji Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 20 września 2022 r.

⁴² SWD(2023) 264 z dnia 18 lipca 2023 r.

⁴³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2463 z dnia 14 grudnia 2022 r. ustanawiające instrument wsparcia dla Ukrainy na 2023 r. (pomoc makrofinansowa +), Dz.U. L 322 z 16.12.2022, s. 1.

makrofinansowej i pożyczki Euratomu) zabezpieczone w ramach modułu dotyczącego GFEA, 1,2 mld EUR (nadzwyczajna pomoc makrofinansowa) zabezpieczone w ramach pomocy makrofinansowej po 2020 r., 6 mld EUR (wyjątkowa pomoc makrofinansowa I i II) zabezpieczone w ramach modułu dotyczącego wyjątkowej pomocy makrofinansowej oraz 15 mld EUR (pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej +) zabezpieczone w ramach „marginesu elastyczności” budżetu UE (co oznacza brak rezerw we wspólnym funduszu rezerw).

Jednocześnie na koniec 2022 r. portfel objęty ELM (tj. ekspozycje **pośrednie**) obejmował również odziedziczone, wypłacone pożyczki na rzecz Ukrainy w wysokości 2,5 mld EUR. Dodatkowe ekspozycje związane z ELM w wysokości 1,1 mld EUR (z pakietu „pożyczki o zmienionym przeznaczeniu” o wartości 1,59 mld EUR z lipca 2022 r.) zostaną zabezpieczone w ramach specjalnego modułu wspólnego funduszu rezerw (z zastosowaniem obowiązującego wskaźnika zasilenia rezerw na poziomie 70 %). Dodatkowa kwota ekspozycji UE w wysokości 74 mln EUR pozostała niespłacona w odniesieniu do operacji prowadzonych w ramach gwarancji EFZR.

Ponadto od pierwszej połowy 2023 r. UE zwiększyła ekspozycję wobec Ukrainy, umożliwiając udzielenie Ukrainie do 100 mln EUR nowych pożyczek EBI w ramach funduszu EU4Ukraine zasilonego z EFZR+ według wskaźnika wynoszącego 70 %, a także wspierając ukraiński sektor prywatny za pośrednictwem programu gwarancji małych pożyczek realizowanego z MKF, z którego pokryto w ramach EFZR 50 % portfela operacji w Ukrainie o łącznej wartości 97,2 mln EUR.

Ponadto Komisja zaproponowała dodatkowe długoterminowe wsparcie finansowe dla Ukrainy w kontekście swojego wniosku dotyczącego śródkresowego przeglądu/śródkresowej rewizji WRF na lata 2021–2027 przyjętego 20 czerwca 2023 r. W szczególności w celu zaspokojenia zmieniających się potrzeb tego kraju do 2027 r. Komisja zaproponowała utworzenie zintegrowanego i elastycznego instrumentu – Instrumentu na rzecz Ukrainy – o ogólnej zdolności wynoszącej do 50 mld EUR na lata 2024–2027. Wsparcie będzie udzielane w formie pożyczek, dotacji i gwarancji⁴⁴.

3.3 Ocena stabilności poziomu zobowiązań warunkowych zabezpieczonych marginesem elastyczności

Zdolność budżetu UE do sprostania sytuacji, w której zmaterializuje się ekspozycja w odniesieniu do zobowiązań warunkowych zabezpieczonych marginesem elastyczności, jest oceniana przez zastosowanie ram, o których mowa w pkt 3.1 powyżej.

Jeżeli chodzi o zobowiązania z tytułu NGEU, pułap zasobów własnych zwiększono o 0,6 % DNB UE wyłącznie w celu zagwarantowania tych emisji. Dzięki temu UE dysponuje środkami na spłatę długu (odsetek i kwoty głównej) wyemitowanego w celu sfinansowania bezzwrotnego wsparcia w ramach NGEU (dotacje w ramach RRF) i pożyczek w ramach RRF na rzecz państw członkowskich. Ponieważ bezzwrotne wsparcie zostanie pokryte z kwot uwzględnionych w przyszłym rocznym planowaniu budżetowym, jedynie pożyczki w ramach RRF stanowią zobowiązania warunkowe. W związku z tym elastyczność oblicza się z uwzględnieniem łącznych zobowiązań z tytułu NGEU, ale analiza wrażliwości przedstawiona w niniejszej sekcji koncentruje się w szczególności na materializacji

⁴⁴ Zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Śródkresowa rewizja wieloletnich ram finansowych 2021–2027 (COM(2023) 336 final z 20.6.2023) oraz wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia Instrumentu na rzecz Ukrainy (COM(2023) 338 final z 20.6.2023).

zobowiązań warunkowych wynikających z pożyczek w ramach RRF zgodnie z wymogami art. 210 ust. 3 rozporządzenia finansowego.

Na pierwszym etapie ustala się podstawowy (bazowy) scenariusz odpowiadający przewidywanemu rozwojowi wydatków i zdolności finansowych UE w latach do 2027 r., zgodnie ze sprawozdaniem dotyczącym długoterminowej prognozy koniecznych wydatków budżetowych i dochodów (rys. 3 poniżej)⁴⁵. Oprócz bieżącego roku budżetowego w latach 2024–2027 dostępna elastyczność na pokrycie istniejących i nowych zobowiązań warunkowych wynosi średnio około **97,4 mld EUR** rocznie w przypadku marginesu w ramach pułapu zasobów własnych wynoszącego 1,40 % DNB UE oraz około **109,1 mld EUR** rocznie w przypadku tymczasowego pułapu wynoszącego 0,6 % DNB UE.

Po ustaleniu podstawowego scenariusza w ramach dodatkowych testów ocenia się poziom istniejących zobowiązań warunkowych w przypadku skrajnych scenariuszy na lata 2023–2027.

1) **Test warunków skrajnych dla gospodarki.** W podstawowym scenariuszu DNB jest zgodny z prognozami w zakresie wzrostu realnego oraz inflacji, zawartymi w europejskiej prognozie gospodarczej Komisji z wiosny 2023 r.⁴⁶ W przypadku testu warunków skrajnych przewidywane nominalne stopy wzrostu są niższe od wartości bazowej o jeden punkt procentowy w przypadku każdego roku w okresie sprawozdawczym⁴⁷. Zmniejsza to wartość nominalną pułapu zasobów własnych, a tym samym dostępną elastyczność, o **6,5 mld EUR** rocznie w przypadku kwot „nieuwzględnionych w budżecie” (margines elastyczności) w ramach stałego pułapu zasobów własnych oraz o **2,8 mld EUR** w ramach tymczasowego pułapu dla NGEU.

2) **Test warunków skrajnych po stronie dochodów w budżecie.** W tym skrajnym scenariuszu ocenia się, czy dostępny margines elastyczności byłby wystarczający, gdyby wszystkie zabezpieczone marginesem elastyczności zobowiązania warunkowe stały się wymagalne w tym samym czasie. W praktyce oznaczałoby to, że wszystkie państwa członkowskie korzystające z programów pomocy finansowej jednocześnie nie wykonałyby swoich wymagalnych spłat⁴⁸. Przedmiotowe kwoty odzwierciedlają harmonogramy spłat na koniec 2022 r. (zob. tabela 4 powyżej). Jest to niezwykle mało prawdopodobny scenariusz, w którym nie uwzględnia się wszystkich środków, jakie Komisja może wprowadzić, aby uniknąć takiej sytuacji (np. zmiana harmonogramu spłaty zobowiązań i aktywne zarządzanie środkami pieniężnymi). W tym scenariuszu elastyczność w ramach stałego pułapu zasobów własnych zmniejszyłaby się o **4,3 mld EUR**. Zobowiązania warunkowe wynikające z pożyczek w ramach RRF udzielonych w kontekście NextGenerationEU byłyby niewielkie w rozpatrywanym okresie (około **0,6 mld EUR** rocznie w formie płatności odsetek), ponieważ spłata kwoty głównej pożyczek w ramach RRF rozpocznie się dopiero w 2032 r.

3) **Test warunków skrajnych po stronie wydatków w budżecie.** W tym scenariuszu, w odniesieniu do WRF, przewiduje się, że wydatki osiągną teoretycznie maksymalną wartość (tj. maksymalne możliwe pułapy płatności w ramach WRF i wszystkich poszczególnych instrumentów szczególnych). Należy podkreślić, że nie odzwierciedla to

⁴⁵ 20 czerwca 2023 r. Komisja Europejska zaproponowała śródkresową rewizję wieloletnich ram finansowych (COM(2023) 336), która po przyjęciu zmieniłaby profil wydatków UE do 2027 r. Ponieważ w chwili sporządzania niniejszego dokumentu trwały negocjacje, w analizie tej nie uwzględniono wpływu śródkresowej rewizji WRF. Biorąc jednak pod uwagę docelową wielkość pakietu i wielkość dostępnej elastyczności, nie wpłynęłoby to na wnioski zawarte w sprawozdaniu.

⁴⁶ https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-05/ip200_en_1.pdf

⁴⁷ Jest to podobne do testu warunków skrajnych w niekorzystnym scenariuszu „r-g” (różnica między stopą procentową a stopą wzrostu) przeprowadzonego w monitorze zdolności obsługi zadłużenia autorstwa Komisji: https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/ip199_en_UPD.pdf.

⁴⁸ Ponieważ w sprawozdaniu przeanalizowano sytuację na dzień 31.12.2022 r., w analizie nie uwzględniono zobowiązań warunkowych związanych z pomocą makrofinansową + dla Ukrainy.

prognozy oddolnej i nie jest związane z żadnymi faktycznymi oczekiwaniami dotyczącymi zmian w płatnościach UE oraz że po stronie wydatków w budżecie każda decyzja o zwiększeniu wydatków (w ramach pułapów WRF) wymaga wniosku Komisji oraz zatwierdzenia przez Parlament Europejski i Radę. Jeżeli chodzi o wydatki budżetowe na wywiązanie się z zobowiązań do spłaty w przypadku bezzwrotnego wsparcia w ramach NGEU, w WRF na lata 2021–2027 nie ma określonego pułapu wydatków⁴⁹. W związku z tym, jeżeli chodzi o spłatę zadłużenia w ramach NGEU, w tym teście warunków skrajnych zakłada się, że wszystkie emisje w ramach NGEU, których termin zapadalności przypada w danym roku, zostaną spłacone. W tej hipotetycznej sytuacji nie uwzględniono zatem planowanego refinansowania długu⁵⁰. Ten test warunków skrajnych pokazuje, że elastyczność jest wystarczająca w scenariuszu, w którym wydatki osiągają maksymalną wartość teoretyczną. Wynikająca z tego elastyczność w ramach stałego pułapu zasobów własnych wyniosłaby średnio **81,3 mld EUR**, tj. o **16,1 mld EUR** mniej niż w scenariuszu podstawowym. Elastyczność w ramach tymczasowego pułapu zasobów własnych wynoszącego 0,6 % DNB UE, która stanowi gwarancje emisji w ramach NGEU, zostałaby zmniejszona średnio o **9,8 mld EUR** rocznie, do poziomu średnio **99,3 mld EUR** w latach 2024–2027.

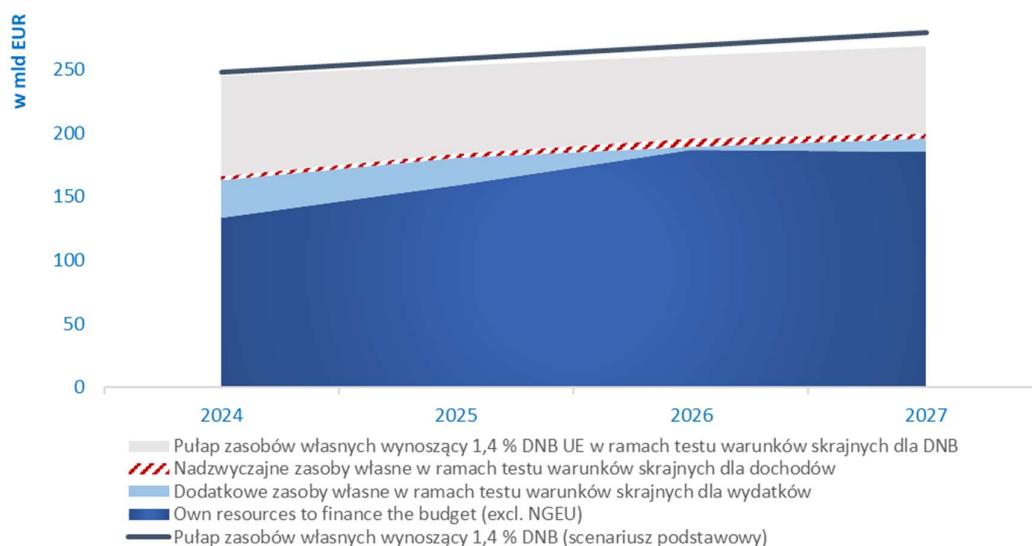
4) **Łączny test warunków skrajnych dotyczący warunków ekonomicznych, dochodów i wydatków.** Jest to skrajny scenariusz, który łączy wszystkie niekorzystne scenariusze opisane w trzech powyższych punktach. Zmniejszyłby on elastyczność w ramach stałego pułapu do średnio **70,6 mld EUR** w latach 2024–2027, a w przypadku tymczasowego pułapu do **96,0 mld EUR**. Kwota ta wydaje się stanowić duży bufor bezpieczeństwa dla zdolności finansowej UE do pokrycia jej zobowiązań (wynikających zarówno z operacji poza ramami NGEU, jak i w ramach NGEU) nawet w przypadku głębokich wstrząsów gospodarczych, zwiększonych wydatków budżetowych oraz w przypadku ewentualnego pojawienia się nowych zobowiązań warunkowych.

Szczegółowe wyniki dla podstawowego scenariusza i scenariusza warunków skrajnych przedstawiono w załączniku.

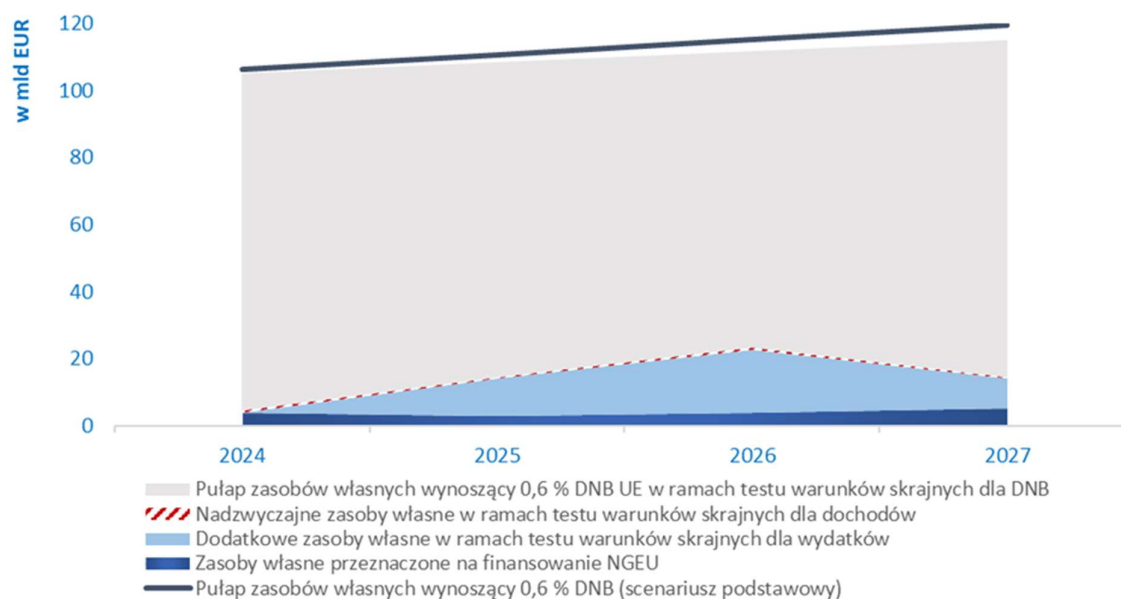
⁴⁹ W art. 5 ust. 2 decyzji w sprawie zasobów własnych ograniczono spłatę przez UE kwoty głównej środków finansowych pożyczonych na rynkach kapitałowych na NextGenerationEU w danym roku do 7,5 % z 390 mld EUR w cenach z 2018 r. (tj. 29,25 mld EUR w cenach z 2018 r.).

⁵⁰ W tym teście warunków skrajnych zobowiązania warunkowe związane z pożyczkami w ramach RRF odejmuje się od zobowiązań z tytułu NGEU, które stają się wymagalne. Wynika to z faktu, że test warunków skrajnych koncentruje się na stronie wydatków, a nie na stronie dochodów, jak test warunków skrajnych 2).

Rysunek 3: Pułap zasobów własnych oraz potrzeby w zakresie zasobów własnych w ramach podstawowego i łączonego testu wrażliwości w przypadku stałego pułapu na poziomie 1,4 % DNB UE.



Rysunek 4: Pułap zasobów własnych oraz potrzeby w zakresie zasobów własnych w ramach podstawowego i łączonego testu wrażliwości dla tymczasowego pułapu na poziomie 0,6 % DNB UE.



4. Wnioski

Na koniec 2022 r. budżet UE obejmował zobowiązania warunkowe w wysokości ponad **206 mld EUR** (15,3 mld EUR w przypadku państw nienależących do UE i 190,7 mld EUR w przypadku państw członkowskich) z tytułu pożyczek udzielonych państwom

członkowskim i państwom trzecim oraz **106 mld EUR** z tytułu gwarancji udzielonych w kontekście EFIS, InvestEU, EFZR, EFZR+ i ELM.

Ryzyko, że pożyczki te nie zostaną spłacone przez państwa będące beneficjentami lub że konieczne będzie uruchomienie gwarancji, podlega starannemu zarządzaniu za pośrednictwem kompleksowych ram zarządzania ryzykiem obejmujących – w przypadku niektórych kategorii zobowiązań warunkowych – przeznaczenie środków budżetowych na pokrycie potencjalnych strat przy wystarczająco konserwatywnym poziomie ufności.

Biorąc pod uwagę liczne środki bezpieczeństwa przewidziane w unijnych ramach dotyczących monitorowania ryzyka związanego z zabezpieczonymi rezerwami i zabezpieczonymi marginesem elastyczności zobowiązaniami warunkowymi oraz zarządzania tym ryzykiem, a także ocenę stabilności przedstawioną w niniejszym sprawozdaniu, możliwe jest wyciągnięcie szeregu wniosków.

- Ryzyko wynikające z zabezpieczonych rezerwami instrumentów (tj. gwarancji budżetowych i pomocy finansowej dla państw trzecich) jest starannie zarządzane i odpowiednio zabezpieczone. W ocenie tej uwzględnia się nagromadzenie pozycji ryzyka w przeszłości; dane dotyczące przypadków niewykonania zobowiązań w przeszłości oraz oczekiwane straty; środki stosowane w celu zapewnienia, aby straty nie przekroczyły z góry ustalonych poziomów tolerancji, oraz rezerwy budżetowe dostępne na pokrycie potencjalnych strat.
- Zdolność finansowa UE w zakresie obowiązujących ram prawnych (tj. decyzji w sprawie zasobów własnych i rozporządzenia w sprawie WRF) jest w dużej mierze wystarczająca, aby pokryć straty, które mogą powstać w związku z zabezpieczonymi marginesem elastyczności pożyczkami w okresie od chwili obecnej do końca 2027 r. Średnio w latach 2024–2027 dostępna elastyczność na pokrycie tych zobowiązań warunkowych wynosi około **97,4 mld EUR** rocznie w przypadku marginesu w ramach pułapu zasobów własnych wynoszącego 1,40 % DNB UE oraz około **109,1 mld EUR** rocznie w przypadku tymczasowego pułapu wynoszącego 0,6 % DNB UE. Tę elastyczność można wykorzystać na pokrycie nadzwyczajnych potrzeb w zakresie dochodów w celu sfinansowania nieprzewidzianych wydatków lub na pokrycie wszelkich istniejących i potencjalnych zobowiązań warunkowych, które mogą stać się wymagalne.
- **Margines elastyczności jest wystarczający, aby zapewnić solidność systemu finansowego UE i jego wiarygodność kredytową nawet w skrajnie negatywnym scenariuszu** obejmującym jednoczesny niekorzystny wpływ na warunki ekonomiczne, dochody i wydatki. W takim niekorzystnym scenariuszu pozostała elastyczność w ramach pułapu zasobów własnych wynoszącego 1,40 % DNB UE wyniosłaby średnio **70,6 mld EUR** rocznie w latach 2024–2027 oraz średnio **96,0 mld EUR** rocznie w latach 2024–2027 w ramach tymczasowego pułapu wynoszącego 0,6 % DNB UE. Kwoty te stanowią bufor bezpieczeństwa chroniący przed dalszymi negatywnymi wstrząsami gospodarczymi, nowymi inicjatywami w zakresie wydatków i zobowiązaniami warunkowymi zarówno w przypadku operacji poza ramami NGEU, jak i w ramach NGEU.

Załącznik:

Stabilność i elastyczność w zakresie stałego pułapu zasobów własnych (w mld EUR, według cen bieżących)

		2024	2025	2026	2027
Scenariusz podstawowy					
Pułap zasobów własnych (1,4 % DNB)	a	247,76	258,36	268,70	278,98
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie budżetu (z wyłączeniem NGEU)	b	133,18	159,31	186,62	184,95
Elastyczność w ramach stałego pułapu	a – b	114,58	99,05	82,09	94,03
Testy warunków skrajnych					
1) Test warunków skrajnych dla gospodarki					
Pułap zasobów własnych (1,4 % DNB)	a	245,34	253,34	260,91	268,23
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie budżetu (z wyłączeniem NGEU)	b	133,18	159,31	186,62	184,95
Margines elastyczności	a – b	112,16	94,03	74,29	83,28
2) Test warunków skrajnych dla dochodów					
Pułap zasobów własnych (1,4 % DNB)	a	247,76	258,36	268,70	278,98
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie budżetu (z wyłączeniem NGEU)	b	133,18	159,31	186,62	184,95
Nadzwyczajne zasoby własne na pokrycie zobowiązań warunkowych innych niż z tytułu NGEU*	c	3,34	3,28	6,86	3,58
Margines elastyczności	a – b – c	111,24	95,77	75,23	90,45
3) Test warunków skrajnych dla wydatków					
Pułap zasobów własnych (1,4 % DNB)	a	247,76	258,36	268,70	278,98
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie budżetu (z wyłączeniem NGEU)	b	133,18	159,31	186,62	184,95
Dodatkowe zasoby własne (do kwoty maksymalnego pułapu określonego w WRF oraz maksymalnej kwoty instrumentów szczególnych)**	c	29,72	21,24	2,34	11,08
Margines elastyczności	a – b – c	84,86	77,81	79,75	82,95
4) Łączny negatywny/niekorzystny wstrząs					
Pułap zasobów własnych (1,4 % DNB)	a	245,34	253,34	260,91	268,23
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie budżetu (z wyłączeniem NGEU)	b	133,18	159,31	186,62	184,95
Dodatkowe zasoby własne (do kwoty maksymalnego pułapu określonego w WRF oraz maksymalnej kwoty instrumentów szczególnych)	c	29,72	21,24	2,34	11,08
Nadzwyczajne zasoby własne na pokrycie zobowiązań warunkowych innych niż z tytułu NGEU	d	3,34	3,28	6,86	3,58
Margines elastyczności	a-b-c-d	79,10	69,52	65,10	68,62

* Ocena ryzyka związana z instrumentem SURE uwzględnia specjalną kontrgwarancję udzieloną przez wszystkie państwa członkowskie na 25 % maksymalnej kwoty pomocy finansowej. W praktyce wszystkie roczne płatności związane z pożyczkami SURE można w latach objętych badanym okresem wyłączyć z ryzyka rocznego, ponieważ należne kwoty są w pełni objęte gwarancjami państw członkowskich.

** Przewiduje się, że wydatki osiągną teoretycznie maksymalną wartość w przypadku: 1) pułapu płatności WRF w latach 2024–2027⁵¹, 2) przyszłych dostosowań do ich potencjalnie maksymalnej kwoty w każdym roku⁵² oraz 3) rocznych pułapów specjalnych instrumentów tematycznych (Europejskiego

⁵¹ Jak określono w najnowszym dostosowaniu technicznym WRF (COM(2023) 320 final z 6.6.2023).

⁵² W odniesieniu do mechanizmu opisanego w art. 5 i art. 11 ust. 1 lit. b) rozporządzenia w sprawie WRF (do pułapów określonych w art. 11 ust. 3 tego samego rozporządzenia i z uwzględnieniem jedynie ewentualnych korekt w górę).

Funduszu Dostosowania do Globalizacji, rezerwy na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej oraz pobrexitowej rezerwy dostosowawczej), a także instrumentu elastyczności.

Stabilność i elastyczność w zakresie tymczasowego pułapu zasobów własnych (w mld EUR, według cen bieżących)

		2024	2025	2026	2027
Scenariusz podstawowy					
Pułap zasobów własnych (0,6 % DNB)	a	106,18	110,73	115,16	119,56
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie NGEU	b	3,87	2,68	3,75	4,99
Margines elastyczności	a – b	102,31	108,04	111,41	114,58
Testy warunków skrajnych					
1) Test warunków skrajnych dla gospodarki					
Pułap zasobów własnych (0,6 % DNB)	a	105,15	108,57	111,82	114,96
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie NGEU	b	3,87	2,68	3,75	4,99
Margines elastyczności	a – b	101,28	105,89	108,07	109,97
2) Test warunków skrajnych dla dochodów					
Pułap zasobów własnych (0,6 % DNB)	a	106,18	110,73	115,16	119,56
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie NGEU	b	3,87	2,68	3,75	4,99
Nadzwyczajne zasoby własne na pokrycie zobowiązań warunkowych z tytułu NGEU (należne zwroty pożyczek NGEU)	c	0,55	0,55	0,55	0,55
Margines elastyczności	a – b – c	101,76	107,49	110,86	114,02
3) Test warunków skrajnych dla wydatków					
Pułap zasobów własnych (0,6 % DNB)	a	106,18	110,73	115,16	119,56
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie NGEU	b	3,87	2,68	3,75	4,99
Dodatkowe zasoby własne na NGEU (emisje o upływającym terminie zapadalności, z wyłączeniem zobowiązań warunkowych i kwot zapisanych w budżecie)	c	0,00	11,25	18,95	8,95
Margines elastyczności	a – b – c	102,31	96,79	92,46	105,63
4) Łączny negatywny/niekorzystny wstrząs					
Pułap zasobów własnych (0,6 % DNB)	a	105,15	108,57	111,82	114,96
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie NGEU	b	3,87	2,68	3,75	4,99
Dodatkowe zasoby własne na NGEU (emisje o upływającym terminie zapadalności, z wyłączeniem zobowiązań warunkowych i kwot zapisanych w budżecie)	c	0,00	11,25	18,95	8,95
Nadzwyczajne zasoby własne na pokrycie zobowiązań warunkowych z tytułu NGEU	d	0,55	0,55	0,55	0,55
Margines elastyczności	a-b-c-d	100,72	94,09	88,56	100,47