KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 10.4.2025 r.
COM(2025) 161 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY

dotyczące analizy kosztów i korzyści wynikających z korzystania z rachunku centralnego, o którym mowa w art. 9 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 z dnia 26 maja 2014 r.

{SWD(2025) 79 final}

1. SEKCJA I – KONTEKST SPRAWOZDANIA

Niniejsze sprawozdanie sporządzono zgodnie z art. 9 rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 z dnia 26 maja 2014 r.([1]), zwanego dalej rozporządzeniem o udostępnianiu zasobów własnych. Głównym celem niniejszego dokumentu jest przedstawienie Radzie analizy kosztów i korzyści dotyczącej potencjalnego wdrożenia rachunku centralnego zdefiniowanego w art. 9 ust. 1 lit. c) rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych. Rachunek centralny zostałby otwarty przez Komisję w wybranej przez nią publicznej instytucji finansowej w celu poboru zasobów własnych.

Niniejsze sprawozdanie zawiera analizę kosztów i korzyści ocenionych przez Komisję wybranych modeli administracji finansowej, a mianowicie:

- modelu opartego na rachunku centralnym prowadzonym w Europejskim Banku Centralnym (EBC) zgodnie z nowym art. 9 ust. 1 lit. c);
- zoptymalizowanego modelu administracji finansowej, który obejmuje trzy centralne rachunki pieniężne w wybranych krajowych bankach centralnych, który to wariant wykracza poza zakres nowych przepisów art. 9 rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych.

1.1. Struktura administracji finansowej Komisji Europejskiej

Kluczowe cechy struktury administracji finansowej Komisji określono w przepisach art. 9 ust. 1 rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych.

Do 2022 r. rozporządzenie o udostępnianiu zasobów własnych umożliwiało państwom członkowskim wpłacanie zasobów własnych na dwa różne rodzaje rachunków otwartych w imieniu Komisji:

- rodzaj 1: **krajowe administracje finansowe**. W tym przypadku państwa członkowskie udostępniają Komisji wkłady na poczet zasobów własnych najpierw w ujęciu księgowym i stopniowo, po otrzymaniu od Komisji instrukcji dotyczących przelewu, w środkach pieniężnych;
- rodzaj 2: **krajowe banki centralne.** W tym przypadku państwa członkowskie udostępniają całość wnioskowanego wkładu w środkach pieniężnych.

Rachunki rodzaju 1 i 2 prowadzone są w walutach krajowych.

Rozporządzeniem Rady (UE, Euratom) 2022/615 z dnia 5 kwietnia 2022 r. zmieniającym rozporządzenie o udostępnianiu zasobów własnych wprowadzono trzeci rodzaj rachunku, otwieranego przez Komisję w **wybranej przez nią publicznej instytucji finansowej**, co umożliwia korzystanie z nowego **rachunku centralnego** do wpłaty zasobów własnych.

([1]) Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych (wersja przekształcona) (Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 39), zmienione rozporządzeniem Rady (UE, Euratom) 2022/615 z dnia 5 kwietnia 2022 r. (Dz.U. L 115, s. 51).

W latach 2014–2022 na operacje finansowe Komisji miały wpływ głównie dwa kluczowe czynniki:

– formalne wdrożenie art. 14 ust. 1 rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych,
– decyzja EBC o wprowadzeniu polityki ujemnych stóp procentowych począwszy od 11 czerwca 2014 r.

W dążeniu do zabezpieczenia aktywów UE Komisja podjęła niezbędne środki w celu zminimalizowania wpływu ujemnych odsetek. W tym celu w latach 2014–2022 Komisja starała się utrzymać fundusze, w miarę możliwości, w krajowych administracjach finansowych i bankach centralnych, w których były one wolne od wszelkich opłat i odsetek. Jednocześnie zgodnie z art. 14 ust. 1 rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych wszystkie rachunki płatnicze prowadzone w bankach komercyjnych były codziennie uzupełniane z rachunków dotyczących zasobów własnych na podstawie kwoty płatności, które miały być dokonane z każdego z nich. Bufory gotówkowe utrzymywano w tych bankach na minimalnym poziomie, aby uniknąć nadmiernych sald pozostających na rachunkach do kolejnego dnia i tym samym zmniejszyć wpływ ujemnych odsetek a zarazem zapewnić ciągłość działania umożliwiającą wykonywanie transakcji płatniczych.

Wszystkie te operacje generowały znaczną liczbę codziennych wpływów do krajowych administracji finansowych i wypływów z innych państw członkowskich. Ponadto brak większego bufora gotówkowego miał również wpływ na zdolność Komisji do dokonywania pilnych płatności.

W związku z tym aby zmniejszyć złożoność przepływów pieniężnych i uwzględnić obawy państw członkowskich, w 2021 r. Komisja zaproponowała włączenie do rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych możliwości wpłaty zasobów własnych na **nowy rachunek centralny** otwarty w tym celu przez Komisję (art. 9 ust. 1 lit. c) rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych).

Równolegle z wnioskiem dotyczącym rachunku centralnego Komisja zaproponowała przepis dotyczący przekazywania państwom członkowskim **prognoz potrzeb gotówkowych** na kolejne **4 miesiące** w celu dodatkowego zwiększenia przewidywalności przepływu środków pieniężnych (art. 9 ust. 2a rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych).

Zgodnie z art. 9 ust. 1 rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych państwa członkowskie mają uczestniczyć w modelu scentralizowanym na **zasadzie dobrowolności**. Ponadto przed wdrożeniem rachunku centralnego Komisja jest zobowiązana do sporządzenia **analizy kosztów i korzyści** związanych z korzystaniem z niego.

2. SEKCJA II – ANALIZA KOSZTÓW I KORZYŚCI (OCENA PORÓWNAWCZA DWÓCH RÓŻNYCH WARIANTÓW MODELI ADMINISTRACJI FINANSOWEJ)

Celem tego działania jest porównanie dwóch modeli zarządzania zasobami finansowymi przez Komisję Europejską w kontekście obowiązujących wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2021–2027, z uwzględnieniem obecnego otoczenia prawnego.

2.1. Nowe modele administracji finansowej – scenariusze

Do celów przeprowadzenia analizy kosztów i korzyści związanych z korzystaniem z rachunku centralnego zgodnie z przepisami rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych oraz kierując się polityką ryzyka kontrahenta, Komisja uznała, że jeżeli chodzi o prowadzenie tego rachunku, jedynie **publiczne instytucje finansowe** stanowią realne alternatywy.

Rozważono dwa rodzaje instytucji publicznych:

- **Europejski Bank Centralny** (EBC), ponieważ już teraz pełni funkcję podmiotu zarządzającego zasobami płynności w ramach NGEU i realizuje płatności z RRF na rzecz państw członkowskich będących beneficjentami,
- **krajowe banki centralne** (KBC), ponieważ odgrywają kluczową rolę w obecnej strukturze administracji finansowej Komisji i jej modelu zarządzania środkami pieniężnymi.

Zgodnie z tym założeniem Komisja zaproponowała dwa różne warianty zarządzania rachunkiem centralnym.

Wariant 1: **rachunek centralny w Europejskim Banku Centralnym (EBC)**

Zgodnie z przepisami nowo wprowadzonego art. 9 ust. 1 lit. c) rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych model ten polega na utworzeniu w EBC jednego rachunku centralnego przeznaczonego na zasoby własne i inne dochody wpłacane w EUR oraz subkont na zasoby własne w każdej walucie innej niż euro.

Wdrożenie tego modelu przewiduje stopniowe wycofywanie istniejących systemów na szczeblu państw członkowskich. Oznaczałoby to, że udostępnianie zasobów w pierwszej kolejności w ujęciu księgowym, zgodnie z obecnymi praktykami krajowych administracji finansowych, zostałoby zastąpione systemem, w którym wszystkie uczestniczące państwa członkowskie przekazywałyby zasoby własne przelewami bankowymi w określonych dniach. Kwoty w EUR byłyby łączone na jednym rachunku centralnym utworzonym przez Komisję w EBC. Wkłady w walutach innych niż EUR byłyby najpierw przekazywane na odpowiednie subkonta utworzone w tym celu w administracji finansowej lub krajowym banku centralnym. Rachunek centralny w EUR byłby wykorzystywany głównie do codziennego zasilania rachunków bankowych Komisji, z których dokonuje ona płatności w EUR. Ponadto rachunek centralny w EUR mógłby być wykorzystywany do dokonywania płatności bezpośrednich na rzecz państw członkowskich, głównie na rachunki prowadzone w krajowych bankach centralnych.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 9 ust. 1 rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych ten rachunek centralny musiałby być nieoprocentowany. W przypadku wygenerowania dodatniej kwoty odsetek byłaby ona rozdzielana między uczestniczące w tej strukturze państwa członkowskie proporcjonalnie do ich klucza budżetowego. Środki zgromadzone na rachunku byłyby również zabezpieczone przed potencjalnymi odsetkami ujemnymi, które musiałoby pokryć dane państwo lub państwa członkowskie.

Wybór wariantu opartego na rachunku centralnym wpłynąłby głównie na państwa członkowskie, które udostępniają środki Komisji w pierwszej kolejności w ujęciu księgowym i stopniowo, po otrzymaniu od Komisji instrukcji przelewu, w środkach pieniężnych (rachunki dotyczące zasobów własnych prowadzone w administracjach

finansowych). W takim przypadku państwa członkowskie musiałyby od razu dokonywać przelewu środków finansowych zamiast stopniowo uruchamiać środki pieniężne na przestrzeni czasu. W przypadku państw członkowskich, które do tej pory decydowały się na prowadzenie rachunku dotyczącego zasobów własnych w krajowym banku centralnym, przejście na rachunek w EBC nie miałoby żadnego wpływu lub miałoby bardzo ograniczony wpływ.

Należy zauważyć, że do EBC nie zwrócono się formalnie o świadczenie dodatkowych usług i w związku z tym nie wyraził on na to zgody.

Wariant 2: zoptymalizowany model administracji finansowej z centralnymi rachunkami pieniężnymi w wybranych krajowych bankach centralnych

Model ten nie odwołuje się do nowych przepisów art. 9 ust. 1 lit. c) rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych ustanawiających nowy rachunek centralny. Przeciwnie, opiera się on na istniejącej strukturze administracji finansowej i ugruntowanych już przepływach pieniężnych z krajowymi bankami centralnymi.

Model ten uruchamia w wyznaczonych dniach cotygodniowe przelewy z rachunków dotyczących zasobów własnych na rachunki pieniężne. Przepływy pieniężne z rachunków dotyczących zasobów własnych prowadzonych w administracjach finansowych odbywają zgodnie z kluczem budżetowym tylko w jednym kierunku (z rachunków dotyczących zasobów własnych na rachunki pieniężne). Powinno to w konsekwencji znacznie zmniejszyć ogólną liczbę przepływów pieniężnych na rachunkach dotyczących zasobów własnych prowadzonych w administracjach finansowych. Cotygodniowe przelewy zasobów własnych wiązałyby się z lepszą jakością i większą precyzją dokonywanej co tydzień prognozy potrzeb w zakresie finansowania.

2.2. Metodyka i kryteria oceny

Uznając znaczenie skutecznego zarządzania zasobami finansowymi dla polityki UE, Komisja opracowała kryteria jakościowe i ilościowe służące do oceny dwóch wariantów centralnej administracji finansowej. Kryteria te odnoszą się w szczególności do obaw państw członkowskich dotyczących potencjalnych dodatkowych kosztów wynikających ze zmienionego rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych. Wybrany wariant gwarantuje, że koszty pozostaną równe kosztom ponoszonym przy obecnej strukturze lub będą niższe od nich, a jednocześnie zapewnia prostsze przepływy pieniężne i większą efektywność operacyjną.

Wybrane kryteria to:

a) wpływ finansowy obejmujący następujące elementy:

- **odsetki od depozytów pieniężnych** (szacowanie wygenerowanych dodatnich lub ujemnych odsetek),
- **opłatę za usługę** (koszt utworzenia rachunku lub rachunków i wydatki bieżące ponoszone w związku z bieżącymi operacjami);

b) infrastruktura techniczna

Kryterium to służy do sprawdzenia potencjału pod względem połączenia wybranych wariantów z istniejącą strukturą techniczną dla administracji finansowej Komisji;

c) adekwatność do zakładanych zgodnie ze strukturą administracji finansowej Komisji

Kryterium to służy do zbadania kompatybilności wybranych wariantów ze specyfiką administracji finansowej Komisji (wkłady w euro i walutach innych niż euro, wielokrotne płatności na rzecz beneficjentów), możliwości zmniejszenia obciążeń administracyjnych oraz synergii z istniejącymi wzorcami przepływów pieniężnych.

2.3. Ocena wariantów na podstawie kryteriów oceny

2.3.1. Wpływ finansowy

Komisja oceniła potencjalny wpływ finansowy obu modeli administracji finansowej.

W odniesieniu do **wariantu 1** Komisja wykorzystała jako punkt odniesienia warunki dotyczące rachunków NGEU prowadzonych w EBC do celów wdrażania Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy.

W odniesieniu do **wariantu 2** Komisja zbadała warunki oferowane przez wybranych pięć krajowych banków centralnych (KBC) w strefie euro. W wytycznych EBC 2019/671([2]) ograniczono oprocentowanie wszystkich depozytów niezwiązanych z polityką pieniężną. W 2024 r. wytyczne EBC zmieniono([3]). Biorąc pod uwagę warunki panujące w 2022 r., Komisja skoncentrowała analizę na KBC czterech największych gospodarek strefy euro, a mianowicie Niemiec, Francji, Włoch i Hiszpanii. Ponadto zważywszy na bliskość geograficzną, która ma zasadnicze znaczenie dla ciągłości działania administracji finansowej Komisji, Komisja wzięła również pod uwagę Narodowy Bank Belgii.

Wzięto pod uwagę dwa elementy analizy:

- oprocentowanie depozytów pieniężnych:

  analiza wykazała, że wszystkie stopy KBC były zgodne z warunkami EBC. W rezultacie warunki oprocentowania oferowane w obu wariantach były tak podobne, że czynnik ten nie miałby wpływu na decyzję;

- opłatę za usługę:

  ponieważ Komisja posiada już rachunki w KBC, banki te nie pobierałyby dodatkowych opłat za prowadzenie rachunku. Ponadto niektóre KBC

([2]) Wytyczne Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2019/671 z dnia 9 kwietnia 2019 r. w sprawie krajowych operacji zarządzania aktywami i pasywami przez krajowe banki centralne (wersja przekształcona) (Dz.U. L 113 z 29.4.2019, s. 11).

([3]) Decyzja Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2024/1209 z dnia 16 kwietnia 2024 r. w sprawie oprocentowania depozytów niezwiązanych z polityką pieniężną utrzymywanych w krajowych bankach centralnych i w Europejskim Banku Centralnym (EBC/2024/11) (Dz.U. L, 2024/1209, 3.5.2024).

przelewałyby środki nieodpłatnie, podczas gdy inne pobierałyby obniżoną opłatę transakcyjną lub stałą kwotę za nieograniczoną liczbę transakcji. Z kolei sposób podejścia EBC mógłby obejmować początkową opłatę za założenie rachunku oraz regularne opłaty za zarządzanie rachunkiem i usługi związane z płatnościami.

Wnioski:

- w obu wariantach określono podobne warunki dotyczące oprocentowania depozytów pieniężnych. Wariant 1 może jednak wiązać się z wyższymi kosztami początkowymi i kosztami operacyjnymi ze względu na utworzenie nowego modelu rachunku w EBC;
- wariant 2 okazał się bardziej opłacalny, ponieważ istniejące stosunki z KBC skutkowały brakiem dodatkowych opłat za prowadzenie rachunku i znacznych kosztów operacyjnych.

2.3.2. Infrastruktura techniczna

W **wariancie 1** Europejski Bank Centralny (EBC) zbudował wysokowydajną i wyspecjalizowaną infrastrukturę techniczną dostosowaną do ram monetarnych i otoczenia regulacyjnego strefy euro. Jest ona ściśle dopasowana do określonych polityk pieniężnych, systemów finansowych i systemów prawnych państw członkowskich oraz opiera się na narzędziach takich jak system płatności TARGET2, aby umożliwić transgraniczne transakcje w euro na dużą skalę między członkami Europejskiego Systemu Banków Centralnych i ułatwić transakcje na rynku hurtowym z dużymi instytucjami finansowymi. Głównym celem tej struktury jest utrzymanie stabilności finansowej i wspieranie skutecznej transmisji polityki pieniężnej w strefie euro. Infrastruktury EBC nie zaprojektowano do bezpośredniej obsługi indywidualnych wielowalutowych płatności gotówkowych dokonywanych przez uczestników rynku lub instytucje takie jak Komisja Europejska. Warstwy funkcjonalności potrzebne do bezpośredniego świadczenia takich usług płatniczych – takie jak dynamiczna wielowalutowa interoperacyjność i integracja z zewnętrznymi platformami komercyjnymi – nie zostały wprowadzone i trzeba byłoby je poddać dalszej analizie i zbudować, co wiązałoby się z kosztami, przy czym należy zauważyć, że do EBC nie wystosowano takiego uprzedniego wniosku([4]).

Wariant 2 nie miał negatywnego wpływu technicznego na system rachunkowości Komisji. Istniejące rozwiązanie techniczne jest dobrze ugruntowane, efektywne i bez problemów umożliwia włączenie modelu rachunku centralnego bez żadnych modyfikacji. Wybrane krajowe banki centralne utrzymują warstwę handlową, która umożliwia zautomatyzowaną komunikację z administracją finansową Komisji za pośrednictwem usług SWIFT. W związku z tym wariant ten nie wymagałby dodatkowych zmian ze strony Komisji.

Wnioski:

([4]) Kluczowa rola, jaką EBC odgrywa od 2020 r. w odniesieniu do unijnego programu emisji długu i zarządzania długiem jako agent skarbowy i podmiot wypłacający, opiera się na infrastrukturze EBC i jego zdolnościach wdrażania polityki pieniężnej.

- w przypadku wariantu 1 stwierdzono wyzwania techniczne, ponieważ infrastruktury EBC nie zaprojektowano do bezpośredniej obsługi indywidualnych wielowalutowych płatności gotówkowych uczestników rynku lub instytucji takich jak Komisja Europejska;

- wariant 2 nie powodował żadnych zakłóceń technicznych, ponieważ KBC stosują dobrze zintegrowane systemy dostosowane do obecnej infrastruktury Komisji.

2.3.3. adekwatność do zakładanych celów zgodnie ze strukturą administracji finansowej Komisji

W przypadku **wariantu 1** analiza wykazała, że utworzenie w EBC subkont w walucie innej niż w euro stanowiłoby wyzwanie. Aby uwzględnić wymiar niezwiązany z euro, EBC zaproponował podejście zróżnicowane w zależności od charakteru rachunków. Scenariusz ten przewiduje jeden rachunek w EUR dla wszystkich wkładów w EUR i po jednym rachunku dla każdej wykorzystywanej waluty innej niż euro (7 rachunków). Podejście to zapewniłoby jednak jedynie ograniczone uproszczenie przepływów pieniężnych, w szczególności z powodu dobrowolnego charakteru uczestnictwa państw członkowskich.

Wariant 2, obejmujący centralne rachunki pieniężne w wybranych krajowych bankach centralnych, opiera się na istniejącej strukturze administracji finansowej Komisji. Zachowuje on ugruntowany model przepływów pieniężnych i przeliczania zasobów własnych w walutach innych euro i tworzy jednocześnie synergie dla innych zasobów denominowanych w euro. W związku z tym nie ma on negatywnego wpływu na administrację finansową Komisji ani na państwa członkowskie z punktu widzenia dodatkowych obciążeń administracyjnych lub operacyjnych.

Centralizacja przepływów przez kierowanie ich na zaledwie kilka rachunków pieniężnych ograniczyłaby przelewy międzybankowe między rachunkami dotyczącymi zasobów własnych w administracjach finansowych i rachunkami w bankach centralnych.

Wnioski:

- wariant 1 miał ograniczenia wynikające z wymogu posiadania oddzielnych rachunków w celu efektywnego uwzględnienia transakcji w walucie innej niż euro;

- wariant 2 był bardziej spójny z ustalonymi już procesami i oferował synergie bez nakładania obciążeń administracyjnych na administrację finansową Komisji czy też państwa członkowskie.

2.4. Wnioski: wybór modelu administracji finansowej

Oba warianty oferują wzrost efektywności i usprawnienia operacyjne procesów wewnętrznych związanych z przepływami pieniężnymi i zarządzaniem rachunkami.

Wariant 2 jest jednak wyraźnie bardziej odpowiednim wyborem, ponieważ opiera się na już ustalonych ramach administracji finansowej, co minimalizuje koszty transformacji

i zakłócenia operacyjne. Optymalizacja ta jest zgodna z zasadą należytego zarządzania finansami i zapewnia skuteczne zarządzanie aktywami stosownie do celów polityki UE.

Ponadto wariant 2 spełnia oczekiwania państw członkowskich, gdyż zwiększa przewidywalność i przejrzystość przepływów środków pieniężnych w krajowych administracjach finansowych. W ciągu ostatnich dwóch lat Komisja wdrożyła wariant 2 jako strategiczne udoskonalenie zarządzania zasobami finansowymi, aby odpowiedzieć na obawy państw członkowskich i wzmocnić infrastrukturę finansową UE.

Komisja zaleca utrzymanie wariantu 2 jako opłacalnego rozwiązania dla systemu zarządzania środkami pieniężnymi. Zważywszy na obecną strukturę i ramy operacyjne budżetu UE podejście to pozostaje najbardziej odpowiednim rozwiązaniem. W zależności od przyszłego rozwoju sytuacji budżetowej i gospodarczej można w razie potrzeby dokonywać dalszych udoskonaleń i ocen, w tym w kontekście kolejnych wieloletnich ram finansowych.