KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 11.12.2025 r.
COM(2025) 781 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące zobowiązań warunkowych wynikających z gwarancji budżetowych i pomocy finansowej oraz stabilności tych zobowiązań warunkowych

Stan na dzień 31 grudnia 2024 r.

PL

Spis treści

1. Wprowadzenie 2

2. Analiza poszczególnych źródeł zobowiązań warunkowych 6

2.1 Gwarancje budżetowe 6

2.2 Zabezpieczone rezerwami pożyczki na pomoc finansową dla państw trzecich 8

2.3 Pożyczki zabezpieczone marginesem elastyczności 10

2.4 Przegląd zobowiązań warunkowych na koniec 2024 r. 13

3. Ocena stabilności poziomu zobowiązań warunkowych UE 15

3.1 Ramy oceny 15

3.2 Ocena stabilności poziomu zabezpieczonych rezerwami zobowiązań warunkowych 16

3.3 Ocena stabilności poziomu zobowiązań warunkowych zabezpieczonych marginesem elastyczności 22

4. Wnioski 26

5. Załączniki: 27

Stabilność i elastyczność w zakresie stałego pułapu zasobów własnych (w mld EUR, ceny bieżące) 27

Stabilność i elastyczność w zakresie tymczasowego pułapu zasobów własnych (w mld EUR, według cen bieżących) 28

1. Wprowadzenie

Niniejsze sprawozdanie jest przedstawiane zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 256 rozporządzenia finansowego[1] i należy je odczytywać w związku z:

- skonsolidowanym rocznym sprawozdaniem finansowym Unii Europejskiej (za rok budżetowy 2024)[2];
- dokumentem roboczym XI towarzyszącym projektowi budżetu UE na rok budżetowy 2026[3] i zawierającym szczegółowe informacje na temat unijnych gwarancji budżetowych oraz zabezpieczonych rezerwami pożyczek w ramach pomocy finansowej (sprawozdanie na podstawie art. 41 ust. 5[4]) oraz
- prognozą długoterminową przyszłych wpływów do budżetu UE i wypływów z tego budżetu (2026–2034), po uwzględnieniu planowanych wydatków budżetowych[5].

Pierwszym celem niniejszego sprawozdania jest przedstawienie przeglądu kwoty i struktury zobowiązań warunkowych – zarówno **zabezpieczonych rezerwami**[6], jak i **zabezpieczonych marginesem elastyczności**[7] – finansowanych z budżetu UE na dzień 31 grudnia 2024 r.[8] Zobowiązania warunkowe to potencjalne zobowiązania finansowe, które wynikają z istniejących wiążących zobowiązań lub przeszłych zdarzeń umownych[9]. To, czy te zobowiązania warunkowe będą skutkowały faktycznymi wezwaniami do wykorzystania środków z budżetu UE, oraz kwoty, na które takie ewentualne wezwania będą opiewały, będzie zależeć od przyszłych wydarzeń, których nie można przewidzieć z pewnością.

Na koniec 2024 r. budżet UE podlegał ekspozycji na zobowiązania warunkowe w wysokości około 300 mld EUR z tytułu **pożyczek** (255 mld EUR na koniec 2023 r.). Z tej kwoty 300 mld EUR kwota 252 mld EUR wynikała z pożyczek udzielonych państwom członkowskim. Pozostałe 48 mld EUR było związane z pożyczkami dla państw trzecich (42,4 mld EUR z 48 mld EUR stanowiły pożyczki dla Ukrainy), a z kwoty 42,4 mld EUR odpowiadającej pożyczkom dla Ukrainy 31,1 mld EUR zabezpieczono marginesem elastyczności. Budżet UE podlegał również ekspozycji na zobowiązania warunkowe związane z **gwarancjami budżetowymi** w wysokości około 110 mld EUR (108 mld EUR na koniec 2023 r.). Te gwarancje budżetowe zostały udzielone w kontekście Europejskiego

1 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (wersja przekształcona) (Dz.U. L, 2024/2509, 26.9.2024).
2 COM(2025) 359 z 25.6.2025.
3 COM(2025) 300 z 4.6.2025.
4 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.
5 COM(2024) 573 final z 16.7.2025.
6 W niniejszym dokumencie termin „zasilanie rezerw" jest stosowany w rozumieniu rozporządzenia finansowego, w szczególności jego art. 214. Zgodnie z art. 214 ust. 2 wskaźnik zasilenia rezerw musi pokrywać oczekiwane straty netto oraz odpowiedni bufor bezpieczeństwa na nieoczekiwane straty. W innych okolicznościach „zasilanie rezerw" (np. w kontekście księgowym) może mieć inne znaczenie.
7 „Zabezpieczone marginesem elastyczności" oznacza, że gwarancja dla powiązanych zobowiązań warunkowych jest udzielana w ramach marginesu elastyczności budżetu UE. W praktyce w przypadku powstania powiązanych zobowiązań warunkowych państwa członkowskie mogą zostać wezwane do wniesienia potencjalnych dodatkowych kwot poza pułapami WRF i do wysokości pułapu zasobów własnych, aby pokryć te zobowiązania.
8 Ta ustalona data graniczna jest zgodna ze skonsolidowanym sprawozdaniem finansowym UE i z celem sprawozdania, jakim jest ocena stabilności poziomu zaciągniętych zobowiązań warunkowych obciążających budżet UE. Nie sporządza się prognoz dotyczących zobowiązań warunkowych powstałych po tej dacie, ponieważ będą one zależały od potrzeb, warunków rynkowych i dostępności płynności.
9 Osobne źródło zobowiązań warunkowych stanowią „ryzyka prawne". Nie uwzględniono ich w niniejszym sprawozdaniu.

Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS)[10], InvestEU[11], upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich (ELM)[12], Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR)[13], EFZR+[14] oraz ram inwestycyjnych dla Ukrainy (UIF), które są gwarancją budżetową wspierającą inwestycje w Ukrainie ustanowioną w rozporządzeniu w sprawie Instrumentu na rzecz Ukrainy[15].

Łączna wartość zobowiązań warunkowych – obejmujących zarówno gwarancje budżetowe, jak i pożyczki – wzrosła w 2024 r. do 410 mld EUR, z 363 mld EUR w 2023 r., co oznacza wzrost o 13 %. Ta stopa wzrostu jest zasadniczo zgodna ze stopą wzrostu odnotowaną w 2023 r. (+16 %) i niższa niż stopa wzrostu odnotowana w 2022 r. (40 %). Większa część tego wzrostu wynika z dodatkowych wypłat pożyczek na rzecz państw członkowskich w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)[16] oraz z pomocy finansowej dla Ukrainy w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy.

Po drugie, 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 przeprowadza się poprzez porównanie zobowiązań warunkowych z:

- wartością rynkową istniejących rezerw utrzymywanych w odpowiednich modułach wspólnego funduszu rezerw (CPF)[17] utworzonego przez Komisję na potrzeby **zobowiązań warunkowych zabezpieczonych rezerwami**, tj. wynikających z gwarancji budżetowych i pomocy finansowej dla państw trzecich UE;
- pułapami zasobów własnych oraz dostępną **elastycznością zobowiązań warunkowych zabezpieczonych marginesem elastyczności**.

Główny wniosek płynący z analizy stabilności poziomu na koniec 2024 r. jest taki, że w ramach budżetu UE istnieją wystarczające zasoby, aby sprostać potencjalnej wymagalności zobowiązań warunkowych zaciągniętych do dnia 31 grudnia 2024 r. Wniosek ten opiera się na trzech głównych powodach, które przedstawiono w punktach poniżej.

10 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).

11 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).

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 (Sekcja 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) 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).

14 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).

15 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/792 z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustanowienia Instrumentu na rzecz Ukrainy.

16 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).

17 Szczegółowe informacje na temat wspólnego funduszu rezerw można znaleźć w sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnego funduszu rezerw w 2024 r. (COM(2025) 400 final z 6.6.2025) oraz towarzyszącym mu dokumencie roboczym służb Komisji (SWD(2025) 100 final z 6.6.2025).

- W przypadku zobowiązań warunkowych wynikających z gwarancji budżetowych i pomocy finansowej dla państw trzecich rezerwy dostępne na koniec 2024 r. są odpowiednie, biorąc pod uwagę wymogi odpowiednich ram prawnych[18].
- Zdolność finansowa UE na podstawie obowiązujących ram prawnych na lata 2026 i 2027 (tj. decyzji w sprawie zasobów własnych[19] i rozporządzenia w sprawie wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027[20]), a od 2028 r. – proponowanej nowej decyzji w sprawie zasobów własnych i proponowanego rozporządzenia w sprawie WRF na lata 2028–2034[21] jest wystarczająca do pokrycia wszystkich zobowiązań warunkowych zabezpieczonych marginesem elastyczności wynikających z długu wyemitowanego w ramach (i) RRF, SURE oraz innych pożyczek dla państw członkowskich, (ii) instrumentu pomocy makrofinansowej dla Ukrainy + (pomoc makrofinansowa +) oraz (iii) Instrumentu na rzecz Ukrainy, nawet w skrajnie niekorzystnych okolicznościach. Innymi słowy, 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[22].

Zarządzanie ryzykiem wynikającym z zobowiązań warunkowych i jego monitorowanie odbywa się za pomocą ogólnych 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 warunkowych[23]. Główną rolę w tych ramach odgrywa Komitet Sterujący ds. Zobowiązań Warunkowych[24]. Ramy te wzmocniono na początku 2025 r. decyzją Komisji (UE, Euratom) 2025/369[25], w której rozszerzono rolę dyrektora ds. ryzyka. Działając niezależnie od dyrekcji generalnych Komisji odpowiedzialnych za operacje finansowe, dyrektor ds. ryzyka pełni kluczową i specjalną funkcję nadzoru nad ryzykiem finansowym w odniesieniu do wszystkich operacji finansowych, a mianowicie w odniesieniu do:

- zaciągania pożyczek, długu i powiązanego zarządzania płynnością;
- operacji udzielania pożyczek i gwarancji budżetowych;
- zarządzania aktywami, w tym zarządzania rezerwami wspólnego funduszu rezerw, które stanowią rezerwy przeznaczone na pokrycie wezwań do uruchomienia gwarancji budżetowych UE[26].

Ramka 1: WRF na lata 2028–2034

18 Zob. sekcja 3 sprawozdania na podstawie art. 41 ust. 5.

19 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).

20 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).

21 Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2028–2034 (COM(2025) 571 final); wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję (UE, Euratom) 2020/2053 (COM(2025) 574 final).

22 W przypadku braku porozumienia w sprawie wniosków ustawodawczych na lata 2028–2034 obecny pułap zasobów własnych wynoszący 1,4 % DNB UE będzie nadal miał zastosowanie i zgodnie z postanowieniami art. 312 ust. 4 TFUE „pułapy i inne przepisy dotyczące ostatniego roku obowiązywania tych ram przedłuża się". W takim scenariuszu stabilność poziomu marginesu elastyczności w ramach stałego pułapu zasobów własnych zostanie zapewniona, aczkolwiek przy mniejszej możliwości wydatkowania środków na politykę niż proponowana i niż wynikająca z obecnych WRF, z uwzględnieniem spłaty NGEU.

23 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).

24 W 2024 r. odbyło się pięć posiedzeń Komitetu Sterującego ds. Zobowiązań Warunkowych (SCCL).

25 Decyzja Komisji (UE, Euratom) 2025/369 z dnia 21 lutego 2025 r. określająca funkcję dyrektora ds. ryzyka nadzorującego ryzyko finansowe związane z operacjami finansowymi Unii (Dz.U. L, 2025/369, 25.2.2025).

26 Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnego funduszu rezerw w 2024 r. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0400.

Celem niniejszego sprawozdania jest ocena stabilności poziomu zobowiązań warunkowych obciążających budżet UE. Podczas gdy zabezpieczone gwarancje budżetowe i pożyczki testuje się pod kątem wartości rynkowej rezerw utrzymywanych we wspólnym funduszu rezerw, zabezpieczone marginesem elastyczności zobowiązania warunkowe obciążające budżet UE ocenia się w ujęciu perspektywicznym, częściowo biorąc pod uwagę prognozowaną ewolucję płatności w ramach WRF i pułap zasobów własnych. Ocena obejmuje zatem proponowany pułap zasobów własnych na lata 2028–2034 na poziomie 1,75 % dochodu narodowego brutto (DNB) UE oraz prognozowane wydatki związane z wnioskiem dotyczącym WRF na lata 2028–2034, jak określono w prognozie długoterminowej przyszłych wpływów do budżetu UE i wypływów z tego budżetu (COM(2025) 573). Wynikająca z tego prognoza marginesu elastyczności stanowi punkt odniesienia dla oceny zobowiązań warunkowych obciążających budżet na koniec 2024 r.

Komisja przedstawiła wniosek dotyczący kolejnych WRF 16 lipca 2025 r. Wniosek przewiduje większe wykorzystanie instrumentów finansowych, gwarancji budżetowych i pożyczek zabezpieczonych z budżetu UE w celu: (i) zwiększenia efektu dźwigni; (ii) umożliwienia budżetowi UE odgrywania większej roli w ograniczaniu ryzyka inwestycji prywatnych oraz (iii) odblokowania finansowania zapewnianego przez inwestorów instytucjonalnych.

Jeżeli chodzi o gwarancje budżetowe i instrumenty finansowe, wniosek obejmuje jedną gwarancję budżetową UE dla polityk wewnętrznych, przewidzianą w akcie podstawowym dotyczącym Europejskiego Funduszu Konkurencyjności (EFK), oraz jedną gwarancję dla polityk zewnętrznych (z pułapem pośrednim dla Ukrainy), ustanowioną w akcie podstawowym dotyczącym Instrumentu „Globalny wymiar Europy". Przy realizacji innych programów w ramach polityk wewnętrznych i zewnętrznych można również korzystać z gwarancji przewidzianych w EFK i Instrumencie „Globalny wymiar Europy".

Na EFK i Instrument „Globalny wymiar Europy" przewidziano maksymalną kwotę gwarancji budżetowej w wysokości odpowiednio 70 mld EUR i 143 mld EUR (przy czym druga z tych kwot obejmuje 48 mld EUR na gwarancje budżetowe dla Ukrainy finansowane z Rezerwy na rzecz Ukrainy). Poszczególne programy mogą stopniowo wykorzystywać całą potencjalną kwotę. Maksymalna kwota w ramach Instrumentu „Globalny wymiar Europy" obejmie również pożyczki dla państw trzecich (np. pomoc makrofinansową, pożyczki oparte na polityce oraz pożyczki Euratomu).

Wniosek Komisji dotyczący długoterminowego budżetu obejmuje również dalsze wykorzystanie pożyczek dla państw członkowskich i dla Ukrainy zabezpieczonych marginesem elastyczności budżetu UE.

W przypadku Ukrainy proponowana Rezerwa na rzecz Ukrainy w wysokości 100 mld EUR zostanie wdrożona w formie pożyczek i dotacji, przy czym te pierwsze będą finansowane z zaciąganych pożyczek i zabezpieczone marginesem elastyczności, podobnie jak ma to miejsce na przykład w przypadku Instrumentu na rzecz Ukrainy. Dokładny podział środków na pożyczki i dotacje zostanie ustalony w zależności od potrzeb.

Komisja proponuje również szersze wykorzystanie pożyczek dla państw członkowskich w ramach programu Catalyst Europe, który jest częścią planów partnerstwa krajowego i regionalnego. W celu wspierania reform i inwestycji Catalyst Europe zapewniłby do 150 mld EUR w formie pożyczek finansowanych w ramach operacji zaciągania pożyczek oraz zabezpieczonych marginesem elastyczności.

Ponadto Komisja zaproponowała również nowy nadzwyczajny i tymczasowy mechanizm reagowania na skutki poważnych kryzysów, trudności lub zagrożeń związanych z trudnościami dotykających UE lub jej państwa członkowskie. W przypadku wystąpienia poważnego kryzysu państwom członkowskim za pomocą tego nadzwyczajnego narzędzia będą udzielane pożyczki mające pokrycie w pożyczkach zaciągniętych przez UE wyłącznie na okres obowiązywania przyszłego długoterminowego budżetu i na podstawie decyzji Rady, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Zaciągnięta pożyczka byłaby gwarantowana przez specjalny,

dodatkowy moduł w ramach pułapu zasobów własnych równy 0,25 % DNB UE, którego jedynym przeznaczeniem będzie zabezpieczenie takich pożyczek w przypadku uruchomienia mechanizmu.

Stabilność poziomu przyszłych zobowiązań warunkowych związanych z wdrożeniem zarówno nowych instrumentów zaproponowanych w kolejnych WRF, jak i innych instrumentów przyjętych lub wdrożonych w 2025 r. (tj. Mechanizmu współpracy pożyczkowej dla Ukrainy oraz pożyczek w ramach Instrumentu na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy) zależy od faktycznego wykorzystania wsparcia pożyczkowego i zostanie oceniona w kolejnych edycjach. Stabilność poziomu nadzwyczajnego mechanizmu reagowania na poważne kryzysy będzie oceniana wyłącznie wówczas, gdy faktyczna pomoc finansowa zostanie udzielona w ramach tego pułapu.

2. Analiza poszczególnych źródeł zobowiązań warunkowych

2.1 Gwarancje budżetowe

Są to gwarancje udzielane różnym partnerom wykonawczym w ramach mandatów ELM, EFIS, EFZR, InvestEU, EFZR+ oraz UIF (ram inwestycyjnych dla Ukrainy[27]). W ramach wszystkich tych instrumentów UE udziela partnerom wykonawczym[28] gwarancji na pokrycie części potencjalnych strat i kosztów[29] wynikających z operacji finansowych i inwestycyjnych (tj. operacji dłużnych lub kapitałowych).

Odnośnych sześć programów gwarancji koncentruje się na różnych obszarach geograficznych, co wpływa ryzyko ponoszone w ich ramach. EFIS i InvestEU pomagają w eliminowaniu luk inwestycyjnych w Unii Europejskiej. ELM, EFZR i EFZR+ stanowią część polityki zewnętrznej Unii Europejskiej i wspierają finansowanie oraz inwestycje w państwach trzecich (w przypadku okna inwestycyjnego nr 1 w ramach ELM i EFZR+ skoncentrowano się głównie na kontrahentach będących jednostkami państwowymi szczebla centralnego, natomiast otwarta architektura i okno inwestycyjne nr 4 w ramach EFZR i EFZR+ są ukierunkowane głównie na operacje prywatne). Celem UIF jest wspieranie inwestycji w odbudowę i rekonstrukcję Ukrainy podejmowanych przez władze ukraińskie oraz ukraińskie przedsiębiorstwa sektora prywatnego, gminy, przedsiębiorstwa państwowe lub inne podmioty.

27 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/792 z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustanowienia Instrumentu na rzecz Ukrainy https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj.

28 W 2024 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.

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

Tabela 1: Stan gwarancji budżetowych (na dzień 31 grudnia 2024 r.) (w mln EUR)(*)

	Maksymalne dostępne gwarancje, w sprawie których podpisano umowy z partnerami wykonawczymi	Dostępne gwarancje związane z operacjami, w sprawie których podpisano umowy partnerów wykonawczych z odbiorcami końcowymi	Dostępne gwarancje związane z operacjami, w sprawie których podpisano umowy z partnerami wykonawczymi i które zostały wypłacone odbiorcom końcowym
EFIS	25 373	22 998	21 033
EFZR	759	667	521
ELM	25 772	25 772	19 184
InvestEU	27 042	11 769	3 468
UIF	790	172	132
EFZR+	30 173	11 228	1 341
Ogółem	**109 909**	**72 606**	**45 678**

(*) 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.

a) Gwarancje budżetowe wspierające inwestycje poza UE

Najstarszą gwarancją budżetową UE jest ta udzielona w ramach **ELM**. Umożliwia ona Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu (EBI) przeprowadzanie operacji finansowych w bardziej ryzykownych warunkach poza granicami UE, w obszarach takich jak rozwój infrastruktury społeczno-gospodarczej.

W 2017 r. wprowadzono gwarancję w ramach **EFZR** w celu wspierania inwestycji i poprawy dostępu do finansowania – przede wszystkim w Afryce i krajach objętych europejską polityką sąsiedztwa graniczących z UE – oraz pomocy tym krajom w osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju ONZ.

Korzystając z doświadczeń zdobytych zarówno w ramach ELM, jak i EFZR, na okres obowiązywania WRF na lata 2021–2027 ustanowiono **EFZR+** jako zintegrowany pakiet finansowy zapewniający możliwości finansowania dla Afryki Subsaharyjskiej, Azji i regionu Pacyfiku, Ameryki Łacińskiej i regionu Karaibów oraz krajów objętych polityką sąsiedztwa i krajów objętych procesem rozszerzenia. Wsparcie w ramach EFZR+ jest ukierunkowane na inwestycje wspierające: (i) zmniejszenie nierówności społeczno-ekonomicznych; (ii) trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu; (iii) przystosowanie się do zmiany klimatu i łagodzenie jej skutków; (iv) ochrona środowiska i zarządzanie środowiskiem i (v) tworzenie miejsc pracy.

UIF ma zapewniać finansowanie priorytetów określonych w Planie Ukrainy[30]. UIF jest częścią rozporządzenia w sprawie ustanowienia Instrumentu na rzecz Ukrainy, którego celem jest: (i)

30 https://enlargement.ec.europa.eu/proposal-council-implementing-decision-approval-assessment-ukraine-plan_pl.

przyciągnięcie inwestycji publicznych i prywatnych na rzecz odbudowy i rekonstrukcji Ukrainy oraz (ii) wspieranie Ukrainy na drodze do przystąpienia do UE[31].

b) Gwarancje budżetowe wspierające inwestycje w UE

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 maksymalnej wysokości 26 mld EUR z budżetu UE dla grupy EBI, uzupełnionej przydziałem z zasobów własnych EBI w wysokości 7,5 mld EUR.

Program **InvestEU**, zapoczątkowany w ramach WRF na lata 2021–2027, ma zapewnić dodatkowy bodziec dla inwestycji wspierających ożywienie gospodarcze, 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.

c) Analiza porównawcza gwarancji budżetowych

Odnośnych sześć programów gwarancji budżetowych różni się kilkoma cechami, między innymi są na różnych etapach realizacji. ELM (wprowadzone w 1977 r.) ma długą historię, natomiast okresy obowiązywania EFIS i EFZR zakończyły się dopiero odpowiednio w 2022 r. i 2024 r. Jednocześnie etap inwestycyjny InvestEU, EFZR+ oraz UIF rozpoczął się dopiero niedawno. Te różne etapy wdrażania odnośnych sześciu programów gwarancji budżetowych przedstawiono w powyższej tabeli. W przypadku ELM i EFIS dane liczbowe wskazują, że partnerom wykonawczym udostępniono niemal maksymalną kwotę gwarancji i zobowiązali się oni do wspierania operacji do pełnej wysokości tych kwot. Z kolei nowsze gwarancje budżetowe, takie jak EFZR+, InvestEU oraz UIF znajdują się na znacznie wcześniejszym etapie realizacji.

Nowe gwarancje budżetowe, jak InvestEU, EFZR+ oraz UIF, opierają się na doświadczeniach zebranych podczas realizacji starszych gwarancji i mają podobne cechy. InvestEU, EFZR+ i UIF mają jednak więcej partnerów wykonawczych („otwarta architektura") i szerszy wachlarz produktów.

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 makrofinansowej**[32] oraz pożyczek **Euratomu** na rzecz państw trzecich[33]. Pożyczki udzielone Ukrainie w ramach programu pomocy makrofinansowej + oraz Instrumentu na rzecz Ukrainy w wysokości 31,1 mld EUR na koniec 2024 r. są zabezpieczone marginesem elastyczności i zostaną omówione w sekcji 2.3.

Wsparcie finansowe dla państw trzecich w formie pożyczek dwustronnych udzielanych przez UE przyznano głównie w ramach programu pomocy makrofinansowej, który jest skierowany do

31 https://enlargement.ec.europa.eu/news/commission-endorses-ukraine-plan-paving-way-regular-payments-under-ukraine-facility-2024-04-15_pl.

32 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.

33 Instrument pożyczkowy Euratomu pomaga zarówno państwom członkowskim, jak i państwom trzecim w finansowaniu inwestycji w elektrownie jądrowe i instalacje przemysłowe jądrowego cyklu paliwowego. Zob. 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.

państw trzecich zmagających się z kryzysem bilansu płatniczego. W 2024 r. wypłacono nowe pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej na kwotę 1,15 mld EUR[34].

Za pośrednictwem ram inwestycyjnych dla Bałkanów Zachodnich w 2024 r. wprowadzono ustalenia dotyczące udzielenia pożyczek w wysokości do 4 mld EUR sześciu krajom kandydującym do członkostwa w UE i wypłata pierwszych transz rozpocznie się w 2025 r. Utworzono również odrębny instrument pożyczkowy na rzecz Mołdawii (1,5 mld EUR), z którego wypłaty również rozpoczną się w 2025 r. Na dzień 31 grudnia 2024 r. poza pożyczkami w ramach pomocy makrofinansowej udzielonymi państwom trzecim nadal pozostaje do spłaty 300 mln EUR w formie pożyczek Euratomu udzielonych na rzecz ukraińskiego programu energii jądrowej.

Tabela 2: Kwoty należności z tytułu pożyczek udzielonych państwom trzecim* (na dzień 31 grudnia 2024 r.) (w mln EUR)

	Niespłacone pożyczki	Odsetki naliczone	Ogółem
Pomoc makrofinansowa (*)	15 738	118	**15 856**
Euratom	300	1	**301**
Ogółem	**16 038**	**119**	**16 157**

(*) Z wyłączeniem pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej + dla Ukrainy i pożyczek w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy (zabezpieczonych marginesem elastyczności).

Tradycyjnie pożyczki na rzecz państw trzecich są finansowane w drodze zaciągania pożyczek wzajemnych, tj. każda pożyczka jest finansowana za pomocą odpowiadającej jej obligacji UE, która w pełni odpowiada pożyczce UE pod względem terminu zapadalności, stopy procentowej i harmonogramu spłat. Od stycznia 2023 r. stosuje się odmienne podejście – jednolite podejście do finansowania – jako główną metodę zaciągania pożyczek przez emisję obligacji UE[35]. W ramach jednolitego podejścia do finansowania Komisja gromadzi wszystkie wpływy z emisji w scentralizowanej puli finansowania, a następnie wewnętrznie przydziela je do poszczególnych programów polityki. Podmioty inwestujące w obligacje UE są narażone na niskie ryzyko kredytowe UE, a nie na ryzyko kredytowe państwa będącego beneficjentem końcowym. Zobowiązanie po stronie UE jest warunkowe, ponieważ państwo będące beneficjentem jest umownie zobowiązane do zapewnienia przepływu dochodów w celu spłaty obligacji UE. Dopóki beneficjent pożyczki nie zalega z płatnością, do uregulowania długu UE nie jest wymagany wypływ zasobów UE.

Aby zabezpieczyć się przed sytuacją, w której państwo będące beneficjentem nie spłaci odsetek lub kwoty głównej otrzymanej pożyczki, w budżecie UE przewidziano rezerwy na te pożyczki. Zazwyczaj oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami 9 % wartości pożyczek utrzymuje się jako rezerwy na pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej lub pożyczki Euratomu dla państw trzecich w specjalnych modułach wspólnego funduszu rezerw. Poziomy zasilenia rezerw na te pożyczki omówiono bardziej szczegółowo w sekcji 3.2.

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 2025–2030.

34 Obejmują one 1 mld EUR dla Egiptu, 95 mln EUR dla Mołdawii i 50 mln EUR dla Macedonii Północnej. 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 2024 r. (COM(2025) 330 final z 23.6.2025) oraz w towarzyszącym mu dokumencie SWD(2025) 166 final z 23.6.2025.

35 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2022/2434 z dnia 6 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE, Euratom) 2018/1046 w odniesieniu do ustanowienia zróżnicowanej strategii finansowania jako ogólnej metody zaciągania pożyczek.

Tabela 3: Roczny harmonogram spłat niespłaconych zabezpieczonych rezerwami pożyczek na rzecz państw trzecich (kwota główna + odsetki) w ramach istniejących programów na lata 2025–2030 (na dzień 31 grudnia 2024 r.) (w mln EUR)

Rok	Euratom	Pomoc makrofinansowa	Wszystkie programy
2025	1	162	**163**
2026	1	410	**411**
2027	51	442	**493**
2028	51	441	**492**
2029	0	1 185	**1 185**
2030	100	308	**408**
Ogółem	**204**	**2 948**	**3 152**

2.3 Pożyczki zabezpieczone marginesem elastyczności

Zobowiązania warunkowe ujęte w tej pozycji wynikają z **pożyczek na rzecz państw członkowskich** (tj. pożyczek w ramach instrumentu wsparcia bilansu płatniczego[36], pożyczek w ramach europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej (EFSM)[37], pożyczek Euratomu, pożyczek w ramach SURE[38] oraz pożyczek w ramach RRF, udzielanych w celu wsparcia inwestycji i reform). Ponadto **pożyczki dla Ukrainy** udzielone w latach 2023 i 2024 (18 mld EUR w formie pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej + dla Ukrainy i 13,1 mld EUR w formie pożyczek udzielonych w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy) są również zabezpieczone marginesem elastyczności budżetowej w ramach pułapu zasobów własnych.

Zobowiązania warunkowe wynikające z pożyczek na rzecz państw członkowskich i niedawnych pożyczek dla Ukrainy nie są zabezpieczone rezerwami *ex ante*. Zamiast tego są one zabezpieczone możliwością wezwania państw członkowskich do wniesienia dodatkowych „zasobów własnych" zgodnie z ramami budżetowymi Unii (do wysokości pułapu zasobów własnych, tj. z wykorzystaniem marginesu elastyczności budżetu).

Oznacza to, że jeżeli beneficjent nie wywiązałby się z zobowiązań względem UE, UE miałaby prawo – w ostateczności i wyłącznie po wyczerpaniu wszystkich innych możliwości znalezienia rozwiązań poprzez istniejące wieloletnie ramy finansowe – do wezwania państw członkowskich, aby pokryły daną kwotę. Takie wezwania do udostępnienia środków finansowych byłyby dokonywane poza pułapami WRF, jednak przy pełnym przestrzeganiu pułapów zasobów własnych.

Nowsze pożyczki (w ramach RRF oraz w ramach pomocy makrofinansowej + dla Ukrainy i Instrumentu na rzecz Ukrainy) są finansowane z zastosowaniem jednolitego podejścia do finansowania, które polega na tym, że pożyczki są udzielane beneficjentom na długi okres, przy

36 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).

37 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).

38 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).

czym zazwyczaj w przedłużonym okresie początkowym kwota główna nie jest spłacana, a po nim następuje długi okres, w którym kwota główna jest spłacana corocznie w niewielkich ratach[39].

W 2024 r. Komisja, działając w imieniu UE, obsługiwała cztery programy, w ramach których udzieliła pożyczek państwom członkowskim: W 2024 r. w ramach pierwszych trzech programów nie wypłacono żadnych nowych pożyczek. Szczegółowe informacje na temat tych czterech programów przedstawiono w punktach poniżej.

- **Instrument wsparcia bilansu płatniczego** ustanowiono w 2002 r. w celu wsparcia państw UE spoza strefy euro, które doświadczają trudności związanych z bilansem płatniczym lub są zagrożone wystąpieniem takich trudności.
- **EFSM** ustanowiono w 2010 r. w celu zapewnienia wsparcia finansowego państwom członkowskim doświadczającym poważnych trudności finansowych lub zagrożonym takimi trudnościami, spowodowanymi nadzwyczajnymi wydarzeniami pozostającymi poza ich kontrolą.
- 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. Ponieważ ten instrument nadzwyczajny wprowadzono przed wejściem w życie podwyższenia w 2020 r. pułapu zasobów własnych[40] i marginesu elastyczności, wszystkie państwa członkowskie zgodziły się udzielić nieodwołalnych i bezwarunkowych gwarancji na żądanie na 25 % maksymalnej kwoty pomocy finansowej[41]. Każde państwo członkowskie wnosi wkład do ogólnej kwoty gwarancji proporcjonalnie do swojego względnego udziału w całkowitym DNB UE (na podstawie budżetu UE na 2020 r.).
- **RRF** stanowi główny filar programu NextGenerationEU (NGEU) (2020)[42] i jest tymczasowym instrumentem na rzecz wsparcia reform i inwestycji w państwach członkowskich, 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 wsparcie) lub dotacji (bezzwrotne wsparcie). Jedynie pożyczki w ramach RRF (w przeciwieństwie do dotacji w ramach RRF) powodują powstanie zobowiązań warunkowych, w związku z czym w niniejszym sprawozdaniu uwzględniono jedynie takie pożyczki.

Na koniec 2024 r. z budżetu UE zaciągnięto zobowiązania warunkowe w ramach dwóch programów wsparcia dla Ukrainy, które zaliczono do marginesu elastyczności. Pierwszym z tych programów jest **pomoc makrofinansowa +**, w ramach której kwoty pozostające do spłaty na koniec 2023 r. wyniosły 18 mld EUR, przy czym w 2024 r. nie wypłacono żadnych nowych

39 Pod koniec 2022 r. zróżnicowaną strategię finansowania ustanowiono jako podstawową metodę realizacji wszystkich operacji zaciągania pożyczek, w tym pomocy makrofinansowej. Strategia ta umożliwia pełne oddzielenie określonej wypłaty pożyczek na rzecz państwa członkowskiego lub państwa trzeciego od emisji określonych obligacji UE. 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 WRF, 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.

40 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.

41 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.

42 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).

dodatkowych pożyczek. Drugim programem jest **Instrument na rzecz Ukrainy** (na koniec 2024 r. kwota pozostająca do spłaty wynosi 13,1 mld EUR). Koszty odsetek w ramach obu programów są subsydiowane w okresie do końca 2027 r. w celu zwiększenia preferencyjności tych pożyczek, z zastosowaniem odmiennych rozwiązań. Koszty odsetek od pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej + pokrywają państwa członkowskie z zewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel za pośrednictwem budżetu UE, a koszty odsetek od pożyczek w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy pokrywane są z budżetu UE.

Tabela 4: Wypłacone pożyczki zabezpieczone marginesem elastyczności budżetu UE (na dzień 31 grudnia 2024 r.) (w mln EUR)

	Wypłacone pożyczki	Odsetki naliczone	Ogółem
Instrument wsparcia bilansu płatniczego	200	1	**201**
EFSM	42 000	380	**42 380**
SURE	98 355	104	**98 459**
RRF (pożyczki)	108 686	1 434	**110 120**
Pomoc makrofinansowa +	18 000	273	**18 273**
Instrument na rzecz Ukrainy	13 112	205	**13 317**
Ogółem	**280 353**	**2 397**	**282 750**

W okresie od końca 2023 r. do końca 2024 r. największy wzrost odnotowano w przypadku pożyczek w ramach RRF, które wzrosły z 79,6 mld EUR do 110,1 mld EUR, co oznacza wzrost o 30,5 mld EUR od końca 2023 r. (+38,3 %). Ogółem łączne kwoty pozostające do spłaty wzrosły z 239,7 mld EUR na koniec 2023 r. do 282,8 mld EUR na koniec 2024 r., co oznacza wzrost o 43,0 mld EUR (+17,9 %).

W tabeli 5 poniżej przedstawiono kwoty łącznych rocznych spłat (kwota główna wraz z odsetkami) należnych od wszystkich beneficjentów pożyczek UE udzielonych w kontekście: (i) pomocy finansowej dla państw członkowskich oraz (ii) pomocy finansowej dla Ukrainy w ramach pomocy makrofinansowej + i Instrumentu na rzecz Ukrainy.

W przypadku każdego badanego roku kwoty te stanowią wskaźnik teoretycznego maksymalnego wypływu, który ma zostać pokryty z budżetu UE w odniesieniu do zobowiązań warunkowych wynikających z pomocy finansowej dla państw członkowskich i dla Ukrainy na koniec 2024 r.

W horyzoncie czasowym kolejnych WRF (do 2034 r.) spłaty kwoty głównej i odsetek przez beneficjentów pożyczek (tj. z wyłączeniem pożyczek w ramach RRF) objęte stałym pułapem wynoszą średnio 9,2 mld EUR rocznie. Spłaty kwoty głównej i odsetek przez beneficjentów pożyczek zabezpieczone pułapem NGEU (tj. pożyczek w ramach RRF) wynoszą średnio 2,8 mld EUR rocznie w latach 2025–2034.

Tabela 5: Roczny harmonogram spłat niespłaconych pożyczek zabezpieczonych marginesem elastyczności (kapitał + odsetki) w ramach istniejących programów na lata 2025–2030 (na dzień 31 grudnia 2024 r.) (w mln EUR)

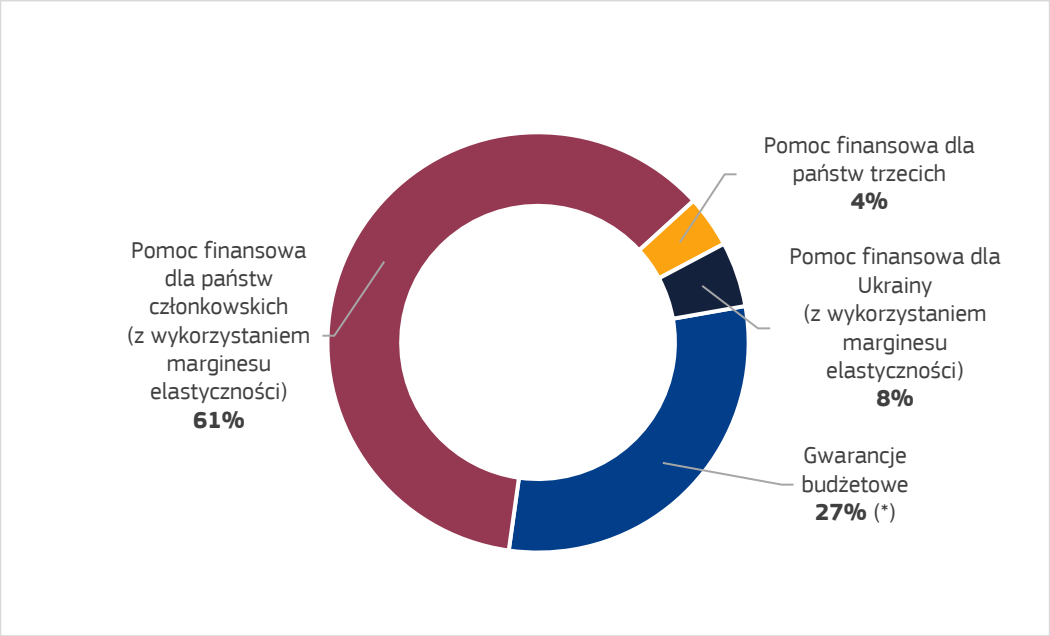
Rok	Wsparcie bilansu płatniczego	EFSM	SURE	Pożyczki w ramach RRF (*)	Pomoc makrofinansowa + (**)	Instrument na rzecz Ukrainy (***)	Wszystkie programy
2025	206	306	8 217	2 215	570	320	11 834
2026	0	6 913	8 327	2 216	570	391	18 417
2027	0	3 587	327	2 216	570	391	7 091
2028	0	4 612	10 327	2 219	571	392	18 121
2029	0	1 790	8 464	2 218	571	391	13 434
2030	0	371	10 327	2 216	570	391	13 875
Ogółem	**206**	**17 579**	**45 989**	**13 300**	**3 423**	**2 277**	**82 772**

(*) Odsetki od pożyczek w ramach RRF będącego częścią 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. (**) Zgodnie z art. 17 rozporządzenia (UE) 2022/2463 UE może każdego roku, na wniosek Ukrainy, przyznać dotację na spłatę odsetek na pokrycie kosztów odsetek związanych z pożyczkami w ramach pomocy makrofinansowej +.
(***) Zgodnie z art. 23 rozporządzenia (UE) 2024/792, Ukraina może co roku zwracać się o udzielenie dotacji na spłatę odsetek w celu pokrycia kosztów odsetek związanych z pożyczkami udzielonymi w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy.

2.4 Przegląd zobowiązań warunkowych na koniec 2024 r.

Na koniec 2024 r. budżet UE podlegał ekspozycji na zobowiązania warunkowe na łączną kwotę 410 mld EUR, którą można podzielić na: (i) ponad **300 mld EUR** związanych z pożyczkami udzielonymi państwom członkowskim i państwom trzecim oraz (ii) **110 mld EUR** związanych z gwarancjami udzielonymi za pośrednictwem EFIS, InvestEU, ELM, EFZR, EFZR+ i UIF. Największy zbiór ekspozycji dla budżetu UE stanowią programy pożyczkowe dla państw członkowskich.

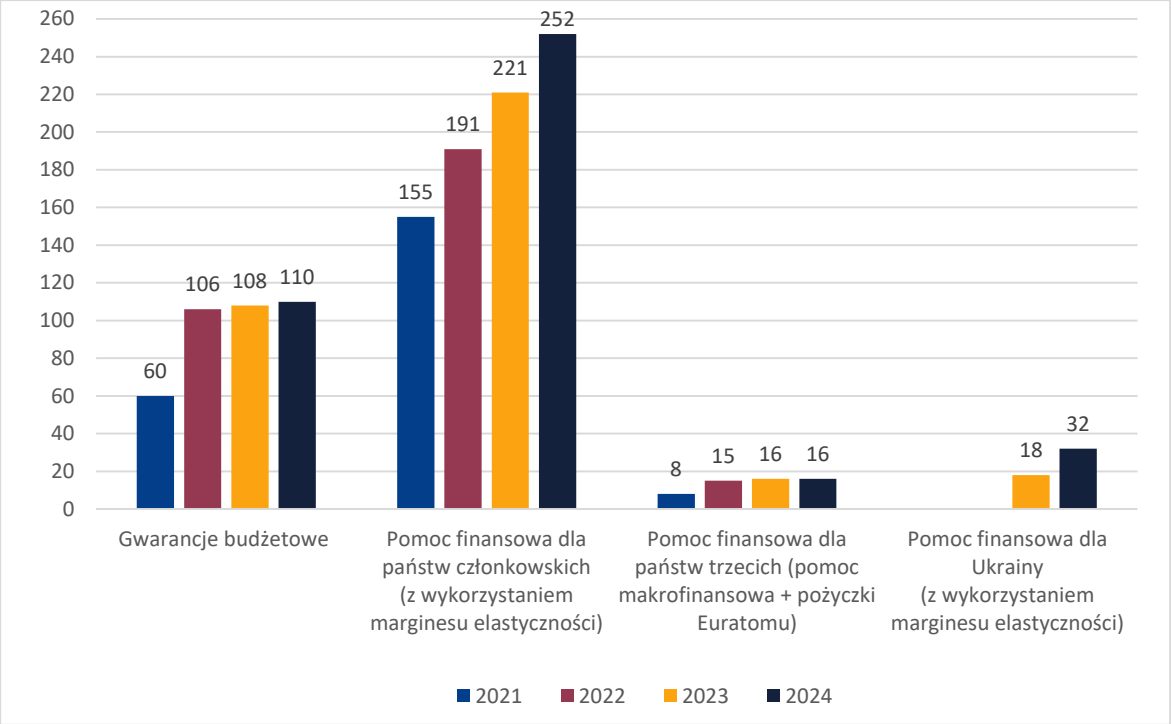
Rysunek 1: Podział zobowiązań warunkowych pozostających do spłaty według źródeł (na dzień 31 grudnia 2024 r.)



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

O rosnącym znaczeniu gwarancji budżetowych i programów pomocy finansowej dla realizacji polityki UE świadczy stała tendencja wzrostowa w latach 2021–2024. Wzrost odnotowany w 2024 r. (+13 % w porównaniu z poprzednim rokiem) jest zgodny ze wzrostem odnotowanym między końcem 2022 r. a końcem 2023 r., tj. +16 %. Dla porównania, między końcem 2021 r. a końcem 2022 r. odnotowano wyraźny wzrost o 40 %, przy niższym poziomie bazowym.

Rysunek 2: Podział zobowiązań warunkowych według źródeł w latach 2021–2024 (w mld EUR)



Większa część wzrostu w 2024 r. wynika z dodatkowych wypłat pożyczek w ramach RRF i pomocy finansowej dla Ukrainy. W 2024 r. poziom zobowiązań warunkowych wynikających z programów gwarancji budżetowych był w dużej mierze stabilny. Wzrost zobowiązań wynikających z programów gwarancji budżetowych w związku z rozpoczęciem etapu wdrażania InvestEU, EFZR+ oraz UIF został prawie całkowicie zrekompensowany spadkiem ekspozycji w ramach ELM, EFIS i EFZR w związku z zapadalnością lub anulowaniem ekspozycji.

Zobowiązania warunkowe UE wzrosły jeszcze bardziej w 2025 r. w związku z:

(i) dodatkowym wsparciem dla państw trzecich (w szczególności wsparciem dla Ukrainy w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy oraz pożyczki przyspieszającej wykorzystanie nadzwyczajnych przychodów (ERA) udzielonej w ramach pomocy makrofinansowej[43]);

(ii) dodatkowymi wypłatami pożyczek w ramach RRF dla państw członkowskich;

(iii) dalszymi postępami we wdrażaniu programów gwarancji budżetowych (InvestEU, EFZR+ oraz UIF) oraz

(iv) wdrażaniem nowo zatwierdzonych programów pomocy makrofinansowej dla Egiptu[44] i Jordanii[45], a także wdrażaniem ram inwestycyjnych dla Bałkanów Zachodnich[46] oraz Instrumentu na rzecz Mołdawii[47].

43 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2773 z dnia 24 października 2024 r. w sprawie ustanowienia Mechanizmu współpracy pożyczkowej dla Ukrainy oraz udzielenia Ukrainie wyjątkowej pomocy makrofinansowej.

44 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/1267 z dnia 24 czerwca 2025 r. w sprawie udzielenia pomocy makrofinansowej Arabskiej Republice Egiptu.

45 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/793 z dnia 14 kwietnia 2025 r. w sprawie udzielenia pomocy makrofinansowej Jordańskiemu Królestwu Haszymidzkiemu.

46 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1449 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia Instrumentu Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego na Bałkanach Zachodnich.

47 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/535 z dnia 18 marca 2025 r. w sprawie ustanowienia Instrumentu Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego w Republice Mołdawii.

Wypłata pożyczek państwom członkowskim w ramach Instrumentu na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy (SAFE) rozpocznie się na początku 2026 r.[48]

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. 213 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 WRF przewidzianym w art. 312 ust. 2 TFUE oraz w granicach pułapu rocznych środków na płatności określonego w art. 3 ust. 1 decyzji (UE, Euratom) 2020/2053" (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 oraz 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 planowanych w WRF na tworzenie rezerw. W sekcji 3.2 niniejszego sprawozdania przedstawiono ocenę adekwatności dostępnych rezerw na pokrycie przewidywanych i nieprzewidzianych płatności wynikających z gwarancji budżetowych i pomocy finansowej dla państw trzecich w odniesieniu do zobowiązań według stanu na koniec 2024 r.

Płatności związane z wymagalnością zobowiązań warunkowych wynikających z **pomocy finansowej zabezpieczonej marginesem elastyczności** dla państw członkowskich i dla Ukrainy mogą być finansowane przez uruchomienie dodatkowych zasobów własnych do pułapu określonego w decyzji w sprawie zasobów własnych jedynie w ostateczności, po wykorzystaniu innych środków w celu pokrycia tych płatności lub zmiany harmonogramu spłaty związanych z nimi zobowiązań. Margines elastyczności (tj. różnica między pułapem zasobów własnych a zasobami własnymi niezbędnymi do sfinansowania budżetu UE) stanowi zdolność finansową UE do pokrycia dodatkowych wypływów związanych z wymagalnością zobowiązań warunkowych wynikających z pomocy finansowej zabezpieczonej marginesem elastyczności[49]. Wyniki oceny stabilności poziomu zabezpieczonych marginesem elastyczności zobowiązań warunkowych istniejących na koniec 2024 r. przedstawiono w sekcji 3.3 poniżej. Na mocy decyzji w sprawie zasobów własnych z 2020 r. tymczasowo zwiększono pułap zasobów własnych (o maksymalnie dodatkowe 0,6 % DNB do 2058 r.) 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 2024 r.

48 Rozporządzenie Rady (UE) 2025/1106 z dnia 27 maja 2025 r. ustanawiające Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy („instrument SAFE") poprzez Wzmocnienie Europejskiego Przemysłu Obronnego.

49 Ramy oceny tego zestawu zobowiązań warunkowych opisano szczegółowo w wydaniu niniejszego sprawozdania z 2021 r., tj. COM(2021) 676 final z 5.11.2021.

Zobowiązania warunkowe wynikające z gwarancji budżetowych i pomocy finansowej na rzecz państw trzecich są zabezpieczone rezerwami w budżecie UE na podstawie ostrożnych szacunków oczekiwanych strat w przypadku każdego instrumentu w całym okresie życia z uwzględnieniem dodatkowego buforu bezpieczeństwa (w celu pokrycia 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 2024 r. wartość rynkowa aktywów netto w ramach wspólnego funduszu rezerw wynosiła 23,2 mld EUR, co stanowi wzrost z 18,8 mld EUR na koniec 2023 r.[50] Na pozostałe lata obowiązywania obecnych WRF Komisja będzie tworzyć dodatkowe rezerwy na wspólny fundusz rezerw (w szczególności rezerwy związane z InvestEU, EFZR+ oraz Gwarancją dla Ukrainy), co doprowadzi do dalszego zwiększenia wspólnego funduszu rezerw.

Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi zarządzania aktywami, aby zachować kapitał w horyzoncie inwestycyjnym, wspólny fundusz rezerw utrzymuje płynny, zdywersyfikowany portfel, obejmujący przede wszystkim inwestycje w instrumenty dłużne o wysokim ratingu, takie jak obligacje emitowane przez rządy, podmioty ponadnarodowe, agencje państwowe i przedsiębiorstwa. Na rynku kwalifikowalnych instrumentów o stałym dochodzie portfel wspólnego funduszu rezerw na koniec roku był odpowiednio zdywersyfikowany pod względem poszczególnych klas aktywów, w tym cechuje się pewną ograniczoną ekspozycją na papiery wartościowe denominowane w walutach innych niż euro, kapitałowe fundusze inwestycyjne typu ETF oraz środki pieniężne lub ich ekwiwalenty.

W 2024 r. wspólny fundusz rezerw osiągnął roczny zwrot w wysokości +3,57 %, przekraczający jego wartość odniesienia dla portfela (+3,31 %)[51].

Podczas gdy środkami zgromadzonymi we wspólnym funduszu rezerw zarządza się zgodnie z jednolitą polityką inwestycyjną i przy wykorzystaniu wspólnej infrastruktury, rezerwy uznaje się za przypisane do programu (lub państwa członkowskiego), który jest źródłem rezerw budżetowych.

Na dzień 31 grudnia 2024 r. wspólny fundusz rezerw składał się z 18 modułów (z których 15 już w pełni uruchomiono i zawierały one fundusze), w tym modułów dotyczących wszystkich bieżących programów gwarancyjnych oraz modułu Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych (obejmującego dotychczasowe pożyczki w ramach ELM, Euratom i pomocy makrofinansowej), a także modułów dotyczących pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej i pożyczek Euratomu po 2020 r. Spośród 18 modułów 11 dotyczyło ekspozycji UE, a 7 było modułami państw członkowskich w ramach InvestEU, w których państwa członkowskie wnoszące wkład są właścicielami rezerw i ponoszą wyłączną odpowiedzialność za powiązane zobowiązania warunkowe.

Rezerwy na pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej i pożyczki Euratomu są rozłożone na szereg różnych modułów wspólnego funduszu rezerw:

- dotychczasowe ekspozycje (7,3 mld EUR pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej i 300 mln EUR pożyczek Euratomu) są częścią modułu dotyczącego GFEA;
- nowe pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej (2,7 mld EUR), które udzielono po 2020 r., w tym pożyczka w ramach nadzwyczajnej pomocy makrofinansowej dla Ukrainy w wysokości 1,2 mld EUR w 2022 r., są objęte modułem dotyczącym pomocy makrofinansowej po 2020 r.;
- pożyczki w ramach wyjątkowej pomocy makrofinansowej dla Ukrainy w wysokości 6 mld EUR (wyjątkowa pomoc makrofinansowa I i wyjątkowa pomoc makrofinansowa II) są objęte oddzielnym modułem ze względu na dodatkowe pokrycie ryzyka dla tych pożyczek

50 W 2024 r. do wspólnego funduszu rezerw wniesiono wkłady netto z budżetu UE lub wkłady uczestniczących państw członkowskich i państw Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) w wysokości 3,6 mld EUR.

51 Dodatkowe informacje można znaleźć w sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnego funduszu rezerw w 2024 r.

(tj. w przypadku tego pakietu pożyczek w ramach wyjątkowej pomocy makrofinansowej dla Ukrainy wymagany wskaźnik pokrycia wynosi 70 %: 9 % w formie wniesionych rezerw z budżetu UE i 61 % w formie gwarancji państw członkowskich wykonywanych na żądanie).

Tabela 6: Moduły wspólnego funduszu rezerw (na dzień 31 grudnia 2024 r.)

Moduł	Wartość rynkowa w EUR
Moduły otwarte w 2021 r.	
EFIS	8 880 303 796
Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych[52]	3 225 691 236
EFZR	761 545 053
InvestEU	5 530 142 834
Moduły otwarte w 2022 r.	
EFZR+	2 942 175 755
Pomoc makrofinansowa po 2020 r.	128 662 218
Wyjątkowa pomoc makrofinansowa dla Ukrainy[53]	240 575 443
Pożyczki Euratomu udzielane po 2020 r.	-
Pożyczki o zmienionym przeznaczeniu dla Ukrainy w ramach ELM	-
Gwarancja InvestEU dla Rumunii	187 974 119
Gwarancja InvestEU dla Czech	44 099 187

52 Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych (GFEA), w ramach którego utworzono rezerwy na potrzeby upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich (ELM), dotychczasowej pomocy makrofinansowej i programów Euratomu.

53 Na podstawie decyzji (UE) 2022/1201 i decyzji (UE) 2022/1628 w sprawie udzielenia wyjątkowej pomocy makrofinansowej Ukrainie.

Moduł	Wartość rynkowa w EUR
Gwarancja InvestEU dla Finlandii	30 657 774
Gwarancja InvestEU dla Grecji	252 204 112
Działania łączone InvestEU	667 045 123
Moduły otwarte w 2023 r.	
Gwarancja InvestEU dla Bułgarii	79 674 706
Gwarancja InvestEU dla Malty	7 939 418
Moduły otwarte w 2024 r.	
Gwarancja dla Ukrainy	201 878 310
Gwarancja InvestEU dla Hiszpanii	-
OGÓŁEM	**23 180 569 085**

b) Ocena stabilności poziomu gwarancji budżetowych

Jak wyjaśniono w sekcji 2.1, gwarancje budżetowe UE różnią się znacznie pod względem celów polityki, struktur podziału ryzyka i profilu ryzyka związanego z operacjami leżącymi u podstaw. To z kolei może prowadzić do stosowania różnych wskaźników zasilenia rezerw w odniesieniu do różnych programów w oparciu o wartość zagrożoną w całym okresie życia (VaR)[54], co zapewnia odpowiednie pokrycie potencjalnych strat przy pewnym (z góry określonym) poziomie ufności. Analiza przeprowadzona w ramach najnowszego sprawozdania dotyczącego art. 41 ust. 5 rozporządzenia finansowego potwierdza, że dostępne kwoty rezerw dla odpowiednich modułów wspólnego funduszu rezerw są zgodne z wymogami odpowiednich rozporządzeń. W przypadku programów EFIS i EFZR stwierdzono nadwyżkę rezerw.

Można wyciągnąć następujące wnioski na podstawie dostępnych danych dotyczących strat netto w całym okresie życia na dzień 31 grudnia 2024 r. w zakresie gwarancji budżetowych obowiązujących w tym dniu:

- **EFIS** jest w pełni ustanowioną gwarancją budżetową, dla której okres kwalifikowalności do podpisania umów upłynął pod koniec 2022 r. W związku z tym Komisja musi przeprowadzić ocenę nadwyżki/uzupełnienia, wymaganą na podstawie art. 216 ust. 4 rozporządzenia finansowego. W tym roku Komisja stwierdziła, że docelowy wskaźnik zasilenia rezerw EFIS wynoszący 35 % jest nadal odpowiedni (tj. w ocenie ryzyka opartej na analizie wartości zagrożonej przy poziomie ufności wynoszącym 95 % zasugerowano wymagany wskaźnik zasilenia rezerw wynoszący 34 % (wzrost z 31 % w poprzednim roku)). Obecne rezerwy na ekspozycje EFIS (38,7 %) przekraczają docelowy wskaźnik zasilenia rezerw wynoszący 35 %. Przepisy stanowią, że tę nadwyżkę rezerw EFIS w wysokości 853 mln EUR można wykorzystać na sfinansowanie kosztów tworzenia rezerw na gwarancję UE w ramach InvestEU, a pozostała część zostanie przeznaczona na finansowanie instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego.
- **EFZR** został również w pełni ustanowiony z końcem 2024 r. Analiza ryzyka pokazuje, że w tym momencie docelowy wskaźnik zasilenia rezerw wynoszący 50 % jest nadal odpowiedni. W porównaniu z odpowiednim poziomem odniesienia[55] występuje nadwyżka

54 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+) wynoszą odpowiednio 95 % i 90 % i uwzględniają takie czynniki jak różne cele polityki i odpowiednie ramy.

55 Wartość zagrożona przy poziomie ufności 90 %.

rezerw w wysokości 321,4 mln EUR, a na podstawie docelowego wskaźnika zasilenia rezerw nadwyżka wynosi 405 mln EUR.

- **Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych**, który utrzymuje rezerwy na pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej udzielane przed 2021 r., pożyczkę Euratomu i ELM, ma obecnie de facto wskaźnik zasilenia rezerw na poziomie 9,96 % (nie uwzględniając pożyczek dla Ukrainy o zmienionym przeznaczeniu udzielonych w ramach ELM), co jest porównywalne z docelowym wskaźnikiem zasilenia rezerw określonym w rozporządzeniu w sprawie Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych wynoszącym 9 %. W przypadku pożyczek dla Ukrainy o zmienionym przeznaczeniu udzielonych w ramach ELM Komisja uważa, że wskaźnik zasilenia rezerw wynoszący 70 % jest nadal odpowiedni.
- **InvestEU**, **EFZR+** oraz **UIF** nadal znajdują się w fazie rozwoju, co oznacza, że portfele bazowe i rezerwy nie zostały jeszcze w pełni ustanowione. W związku z tym jest zbyt wcześnie, aby wyciągnąć wnioski na temat adekwatności wskaźników zasilenia rezerw w odniesieniu do tych gwarancji.

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

Portfel niespłaconych pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej na rzecz państw trzecich składa się z pożyczek na rzecz zróżnicowanej grupy obejmującej: (i) kraje kandydujące do UE i potencjalne kraje kandydujące; (ii) kraje i terytoria objęte europejską polityką sąsiedztwa; oraz (iii) inne państwa trzecie, które odgrywają decydującą rolę w zapewnieniu stabilności regionalnej i które mają strategiczne znaczenie dla UE oraz są bliskie Unii pod względem politycznym, gospodarczym i geograficznym.

O tym, że ogólny docelowy wskaźnik zasilenia rezerw w wysokości 9 % w przypadku pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej nadal jest odpowiedni, świadczą kwestie przedstawione w poniższych punktach:

- sytuacja gospodarcza beneficjentów pomocy makrofinansowej, z uwzględnieniem czynników takich jak PKB na mieszkańca, względna dojrzałość gospodarki, bliskość gospodarki UE itp.;
- bezpośrednie powiązanie programów pomocy makrofinansowej z istniejącym programem wypłat MFW i uzależnienie od niego oraz zadowalające wyniki w jego realizacji, co powinno zapewnić stabilność finansową państwa trzeciego, a tym samym ostateczną spłatę środków unijnych;
- ocena sytuacji gospodarczej beneficjentów pomocy makrofinansowej oraz ostatnie zmiany makroekonomiczne w krajach partnerskich.

Jeżeli chodzi o ryzyko płynności, należy również pamiętać, że obecna struktura pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej, terminów zapadalności i spłat ze strony beneficjentów jest dobrze rozłożona na obecne i kolejne WRF (jak wykazano w skonsolidowanych rocznych sprawozdaniach finansowych UE[56]), co zmniejsza skalę ekspozycji budżetu UE w przypadku opóźnienia spłaty lub niewykonania zobowiązania. Ponadto płynność wspólnego funduszu rezerw pełni funkcję bufora i gwarantuje dostępność płynności wystarczającej do radzenia sobie z potencjalnymi zakłóceniami finansowymi

Ramka 2: Zobowiązania warunkowe UE wynikające ze wsparcia finansowego dla Ukrainy – najważniejsze zmiany w latach 2024–2025

Od czasu rosyjskiej inwazji na Ukrainę w 2022 r. UE konsekwentnie udziela Ukrainie silnego wsparcia politycznego, gospodarczego, wojskowego, finansowego i humanitarnego. Pełny

56 https://commission.europa.eu/publications/consolidated-annual-accounts-european-union-financial-year-2024_pl.

zestaw bezpośrednich i pośrednich ekspozycji finansowych wobec Ukrainy w ramach istniejących programów na dzień 30 czerwca 2025 r. przedstawiono w tabeli 7 poniżej.

Głównym narzędziem udzielania wsparcia finansowego Ukrainie na lata 2024–2027 jest **Instrument na rzecz Ukrainy** o ogólnej zdolności wynoszącej do 50 mld EUR w latach 2024–2027[57].

W 2024 r. UE zobowiązała się do udzielenia kolejnej pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej w wysokości 18,1 mld EUR w kontekście inicjatywy **G7 „Pożyczki dla Ukrainy przyspieszające wykorzystanie nadzwyczajnych przychodów (ERA)"**[58]. Pożyczka, która ma zostać w pełni wypłacona w 2025 r., zostanie spłacona z wpływów z immobilizowanych rosyjskich aktywów państwowych w UE za pośrednictwem **Mechanizmu współpracy pożyczkowej dla Ukrainy („ULCM")**[59] zarządzanego przez Komisję Europejską. Przychody z immobilizowanych aktywów pokryją również koszty odsetek od tych pożyczek.

Pożyczki w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy (33 mld EUR na lata 2024–2027) i pożyczka ERA w ramach pomocy makrofinansowej (18,1 mld EUR na lata 2024–2027) są udzielane na bardzo preferencyjnych warunkach, zważywszy na subsydiowanie odsetek i długi okres spłaty wynoszący odpowiednio 35 i 45 lat, w tym 10-letni okres karencji. Zmniejsza to roczne obciążenie finansów publicznych Ukrainy, a jednocześnie minimalizuje ryzyko dla budżetu UE. Na koniec czerwca 2025 r. łączna kwota niespłaconych pożyczek udzielonych w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy wyniosła 16,2 mld EUR, a w pierwszej połowie 2025 r. wypłacono 7 mld EUR w formie pożyczki ERA w ramach pomocy makrofinansowej.

Pokrycie budżetowe zobowiązań warunkowych wynikających z pożyczek udzielonych Ukrainie od 2023 r. zapewniono w ramach marginesu elastyczności budżetowej (omówionego w następnej sekcji). Pożyczki udzielone Ukrainie pod koniec 2022 r. (pomoc makrofinansowa w wysokości 6 mld EUR i pożyczki o zmienionym przeznaczeniu w ramach ELM w wysokości 1,59 mld EUR) podlegają pokryciu ze środków budżetowych w wysokości 70 %[60].

Zgodnie z art. 13 decyzji (UE) 2022/1628 w sprawie pomocy makrofinansowej, pod koniec czerwca 2025 r. w kontekście sprawozdania dotyczącego art. 41 ust. 5 rozporządzenia finansowego Komisja dokonała przeglądu adekwatności wskaźnika zasilenia rezerw na poziomie 70 %. W wyniku tego przeglądu Komisja stwierdziła, że w okresie objętym badaniem nie pojawiły się wystarczające nowe, trwałe i znaczące elementy, które uzasadniałyby zmianę wskaźnika zasilenia rezerw na poziomie 70 %. Najnowsze wydarzenia, w tym wyniki przeprowadzonego przez MFW ósmego przeglądu promesy wydłużonej w ramach programu

57 Szczegółowe informacje można znaleźć w ramce 1 w sprawozdaniu za 2024 r.

58 W czerwcu i październiku 2024 r. grupa G7 ogłosiła porozumienie w sprawie uruchomienia inicjatywy „Pożyczki dla Ukrainy przyspieszające wykorzystanie nadzwyczajnych przychodów" (pożyczki ERA dla Ukrainy), w ramach której członkowie grupy G7 zgodzili się udzielić Ukrainie pożyczek w wysokości do 45 mld EUR (około 50 mld USD) w zamian za bezzwrotne wsparcie finansowe z Mechanizmu współpracy pożyczkowej dla Ukrainy („ULCM"). Część finansowa inicjatywy obejmuje indywidualne pożyczki dwustronne udzielane przez poszczególne kraje: Stany Zjednoczone, Zjednoczone Królestwo, Kanadę i Japonię oraz instrument pożyczkowy w ramach wyjątkowej pomocy makrofinansowej zapewniany przez Unię Europejską. Inicjatywa w zakresie pożyczek ERA dla Ukrainy została zaprojektowana w taki sposób, aby pożyczki te mogły być spłacane bez konieczności zwracania się do Ukrainy, przy czym środki na obsługę i spłatę pożyczek mają pochodzić z ULCM. ULCM, zarządzany przez Komisję Europejską, będzie finansowany z nadzwyczajnych zysków netto generowanych przez centralne depozyty papierów wartościowych w Unii Europejskiej oraz (ewentualnie) w innych państwach grupy G7 z aktywów i rezerw Centralnego Banku Rosji, które zostały immobilizowane w międzynarodowych systemach rozliczeniowych wkrótce po rozpoczęciu przez Rosję nielegalnej wojny napastniczej.

59 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2773 z dnia 24 października 2024 r. w sprawie ustanowienia Mechanizmu współpracy pożyczkowej dla Ukrainy oraz udzielenia Ukrainie wyjątkowej pomocy makrofinansowej.

60 W przypadku pożyczek o zmienionym przeznaczeniu w ramach ELM pokrycie będzie miało formę wniesionych rezerw finansowanych z budżetu UE. Ten sam efekt osiąga się w przypadku wyjątkowej pomocy makrofinansowej przez uzupełnienie wskaźnika zasilenia rezerw na poziomie 9 % gwarancjami państw członkowskich na pokrycie transzy drugiej straty w wysokości do 61 % ekspozycji z tytułu pożyczek.

rozszerzonego wsparcia finansowego dla Ukrainy, potwierdzają, że wskaźnik zasilenia rezerw na poziomie 70 % dla ekspozycji związanych z tym krajem po wojnie jest nadal odpowiedni[61].

Tabela 7: Pozostające do spłaty ekspozycje bezpośrednie i pośrednie wobec Ukrainy (kapitał) w ramach istniejących programów (na dzień 30 czerwca 2025 r.) (w mln EUR)

Ekspozycje bezpośrednie	Pozostająca kwota należna	Udział budżetu
Dotychczasowa pomoc makrofinansowa	3 810	9 %
Dotychczasowe pożyczki Euratomu	300	9 %
Nadzwyczajna pomoc makrofinansowa	1 200	9 %
Nadzwyczajna pomoc makrofinansowa I + II	6 000	9 % (+ 61 % gwarancji państw członkowskich)
Pomoc makrofinansowa +	18 000	Margines elastyczności
Instrument na rzecz Ukrainy – filar I	13 200	Margines elastyczności
Pożyczka ERA w ramach pomocy makrofinansowej	7 000	Margines elastyczności
Ogółem	**49 510**	
Ekspozycje pośrednie		
Pożyczki w ramach ELM wypłacone przed lutym 2022 r.	1 708	9 %
Pierwszy pakiet EBI w ramach ELM	668	9 %
Drugi pakiet EBI w ramach ELM	1 338	70 %
EFZR+ IW1	103	70 %
Gwarancja dla Ukrainy	1 489	70 %
Ogółem	**5 306**	

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.

W przypadku zobowiązań, które są objęte stałym pułapem zasobów własnych, w ocenie rocznej uwzględnia się niespłacone należności z tytułu ekspozycji na dzień 31 grudnia 2024 r. Jak wyjaśniono w ramce 1, obejmuje to zobowiązania warunkowe związane z bieżącymi operacjami zaciągania i udzielania pożyczek w ramach: EFSM; instrumentu wsparcia bilansu płatniczego; programu SURE; pomocy makrofinansowej + dla Ukrainy oraz Instrumentu na rzecz Ukrainy. Nowsze zobowiązania warunkowe, takie jak zobowiązania wynikające z pożyczki ERA w ramach

61 Zob. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2025/06/30/Ukraine-Eighth-Review-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-568152.

pomocy makrofinansowej oraz instrumentu SAFE, zostaną ocenione w przyszłych ocenach rocznych[62].

Jeżeli chodzi o zobowiązania z tytułu NGEU, w WRF na lata 2021–2027 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) oraz wsparcia zwrotnego (pożyczki w ramach RRF) na rzecz państw członkowskich. Ponieważ koszty odsetek i spłata dotacji są uwzględnione w przyszłym rocznym programowaniu budżetowym, jedynie pożyczki w ramach RRF stanowią zobowiązania warunkowe dla budżetu. Ponadto aby zastosować podejście konserwatywne, w testach warunków skrajnych uwzględnia się również obligacje o zbliżającym się terminie zapadalności, które mają być refinansowane.

Na pierwszym etapie opracowuje się scenariusz podstawowy (scenariusz odniesienia) odpowiadający przewidywanemu rozwojowi wydatków i zdolności finansowych UE w nadchodzących latach. W tym celu podstawę niniejszego sprawozdania stanowi opublikowany projekt budżetu na 2026 r.[63] oraz prognoza długoterminowa przyszłych wpływów do budżetu UE i wypływów z tego budżetu[64], w której przewiduje się dochody i wydatki wynikające z WRF na lata 2021–2027, NextGenerationEU oraz kolejnych WRF i decyzji w sprawie zasobów własnych zgodnie z wnioskiem Komisji.

W tym podstawowym scenariuszu stały pułap zasobów własnych ustalono zatem na poziomie 1,4 % DNB UE w latach 2026 i 2027 oraz 1,75 % DNB UE od 2028 r.[65] W przypadku NextGenerationEU podstawowy scenariusz zakłada spłatę począwszy od 2028 r. ze stałą roczną kwotą 24 mld EUR, zgodnie z wnioskiem Komisji w sprawie WRF.

Scenariusz ten zapewnia bazową prognozę marginesu elastyczności, na podstawie której zgodnie z art. 256 rozporządzenia finansowego ocenia się stabilność poziomu zobowiązań warunkowych zaciągniętych na dzień 31 grudnia 2024 r. Nowsze operacje zaciągania i udzielania pożyczek zostaną uwzględnione w przyszłych sprawozdaniach rocznych.

W ramach tego scenariusza odniesienia oraz z wyłączeniem bieżącego roku budżetowego 2025 dostępna elastyczność na pokrycie istniejących i nowych zobowiązań warunkowych w latach 2026–2034 wynosi średnio około **128,5 mld EUR** rocznie w przypadku marginesu w ramach stałego pułapu zasobów własnych oraz około **111,4 mld EUR** rocznie w przypadku tymczasowego pułapu wynoszącego 0,6 % DNB UE. Ten scenariusz odniesienia zakłada zatem, że nie dojdzie do powstania zobowiązania warunkowego.

W ramach dodatkowych testów warunków skrajnych ocenia się stabilność poziomu istniejących zobowiązań warunkowych w przypadku skrajnych scenariuszy na lata 2026–2034. Dzięki jednolitemu podejściu do finansowania zobowiązania warunkowe związane z zaciąganiem pożyczek w ramach różnych programów przedstawia się w sposób zintegrowany, niezależnie od tego, czy dotyczą ryzyka związanego z wydatkami (planowanego refinansowania obligacji w przypadku dotacji w ramach NGEU) czy ryzyka związanego z dochodami (planowanego refinansowania obligacji w przypadku pożyczek dla państw członkowskich w ramach NGEU lub dla Ukrainy w ramach pomocy makrofinansowej + oraz Instrumentu na rzecz Ukrainy). Z tego powodu test warunków skrajnych w odniesieniu do dochodów i wydatków łączy się we wspólny test

62 Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2028–2034 (COM(2025) 571 final); wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję (UE, Euratom) 2020/2053 (COM(2025) 574 final).

63 W tym list w sprawie poprawek nr 1/2026 (COM(2025) 851).

64 COM (2025) 573 final.

65 Wniosek Komisji dotyczący przyszłej decyzji w sprawie zasobów własnych przewiduje również możliwość tymczasowego zwiększenia pułapu zasobów własnych o dodatkowe 0,25 % DNB UE w przypadku uruchomienia „mechanizmu kryzysowego". Przepis ten nie ma jednak wpływu na ocenę przedstawioną w niniejszym sprawozdaniu, chyba że mechanizm zostanie uruchomiony w okresie kolejnych WRF i do czasu jego uruchomienia.

w porównaniu z poprzednimi edycjami sprawozdania. Testy warunków skrajnych obejmują trzy rodzaje takich testów i każdy z nich przedstawiono w poniższych punktach.

1) **Test warunków skrajnych dla gospodarki.** W podstawowym scenariuszu DNB UE jest zgodny z prognozami w zakresie wzrostu realnego oraz inflacji przedstawionymi w europejskiej prognozie gospodarczej Komisji z wiosny 2025 r.[66] W przypadku testu warunków skrajnych przewidywane nominalne stopy wzrostu są niższe od wartości bazowej o jeden punkt procentowy w przypadku każdego roku w okresie sprawozdawczym[67].

   Zmniejsza to wartość nominalną pułapu zasobów własnych, a tym samym dostępną elastyczność, średnio o **18,6 mld EUR** rocznie w przypadku kwot „nieuwzględnionych w budżecie" (margines elastyczności) w ramach stałego pułapu zasobów własnych oraz o **6,5 mld EUR** w ramach tymczasowego pułapu dla NGEU w latach 2026–2034.

2) **Test warunków skrajnych po stronie wydatków i dochodów w budżecie.** W tym scenariuszu przewiduje się, że wydatki w WRF osiągną teoretycznie maksymalną wartość (tj. maksymalne możliwe pułapy płatności w WRF i wszystkich indywidualnych instrumentach szczególnych, z uwzględnieniem Rezerwy na rzecz Ukrainy). Należy podkreślić, że: (i) nie odzwierciedla to prognozy oddolnej i nie jest związane z żadnymi obecnymi oczekiwaniami dotyczącymi zmian w płatnościach UE; oraz (ii) po stronie wydatków w budżecie każda decyzja o zwiększeniu wydatków (w ramach pułapów WRF) wymaga wniosku Komisji oraz zatwierdzenia przez Parlament Europejski i Radę jako organy budżetowe.

   Jeżeli chodzi o koszty finansowania NGEU, ten scenariusz zakłada, że przekroczenie kosztów w porównaniu z aktualizacją techniczną programowania finansowego w 2027 r. zostanie w 50 % pokryte z innych dostępnych środków budżetowych, a w pozostałych 50 % – z instrumentu EURI.

   W tym skrajnym scenariuszu ocenia się także, 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 korzystające z programów pomocy finansowej (głównie państwa członkowskie) jednocześnie nie wywiązałyby się ze swoich wymagalnych spłat. W przypadku programów finansowanych w ramach jednolitego podejścia do finansowania (zarówno NGEU, jak i odpowiednich programów WRF) w tym teście warunków skrajnych zakłada się, że wszystkie koszty odsetek są pokrywane z budżetu, a wszystkie emisje, których termin zapadalności przypada w danym roku, są spłacane. W tej hipotetycznej sytuacji nie uwzględniono zatem planowanego refinansowania długu.

   Należy zauważyć, że 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).

   Ten test warunków skrajnych pokazuje, że margines elastyczności jest wystarczający w scenariuszu, w którym wydatki osiągają teoretycznie maksymalną wartość i żaden z beneficjentów nie spłaca swoich pożyczek. Wynikający z tego margines elastyczności w ramach stałego pułapu zasobów własnych wyniósłby średnio **101,7 mld EUR** w latach 2026–2034, tj. o **26,7 mld EUR** mniej niż w scenariuszu odniesienia.

66 Komisja Europejska, Europejska prognoza gospodarcza – wiosna 2025 r.: Institutional Paper 318, maj 2025 r. Prognoza gospodarcza z wiosny 2025 r.:Umiarkowany wzrost gospodarczy w warunkach niepewności gospodarczej na świecie – Komisja Europejska.

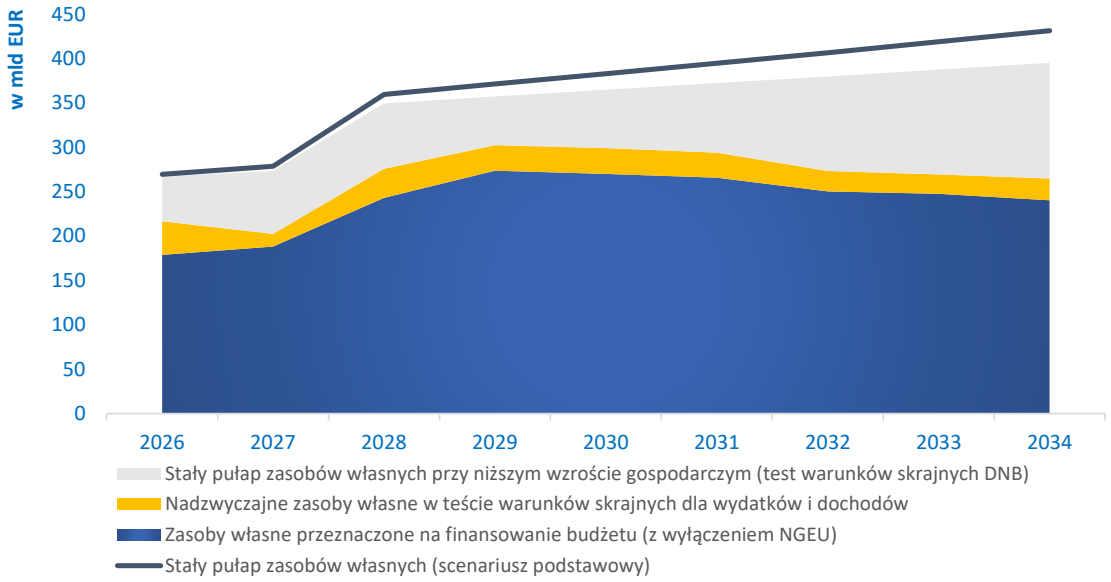
67 Jest to podobne do testu warunków skrajnych w niekorzystnym scenariuszu „r – g" (różnica między stopą procentową a stopą wzrostu) przeprowadzonego w monitorze stabilności długu autorstwa Komisji: 2024.European Economy Institutional Paper 306, marzec 2025 r..

Elastyczność w ramach tymczasowego pułapu zasobów własnych wynoszącego 0,6 % DNB UE, która stanowi gwarancje emisji w ramach NGEU, zostałaby zmniejszona średnio o **43,0 mld EUR** rocznie, do poziomu **średnio 68,4 mld EUR** w latach 2026–2034.

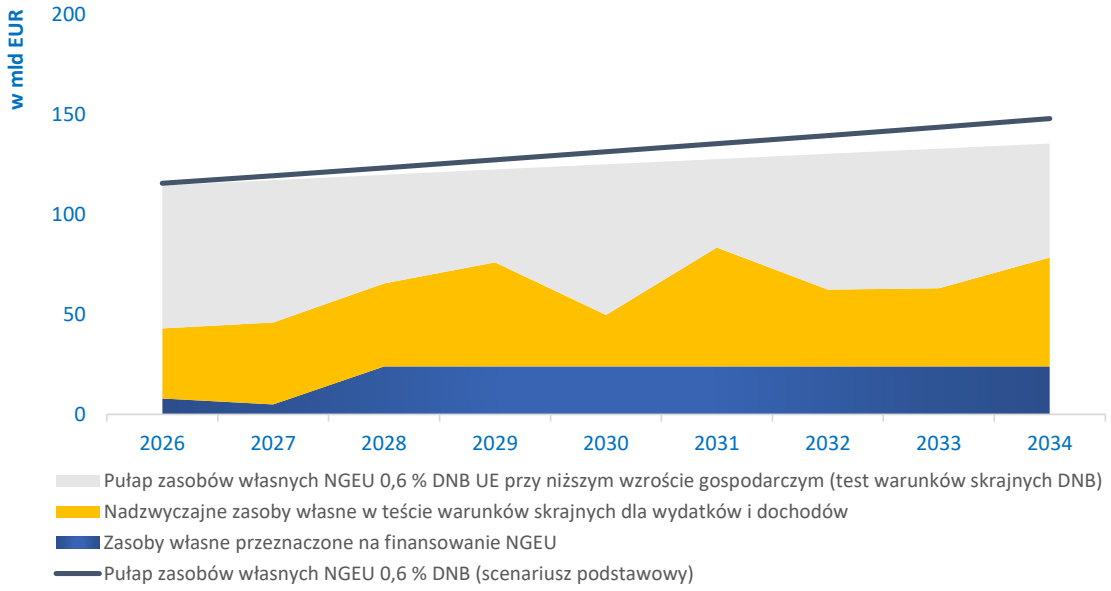
3) **Łączny test warunków skrajnych dotyczący warunków ekonomicznych, dochodów i wydatków.** Jest to skrajny scenariusz, który łączy niekorzystne scenariusze opisane w dwóch powyższych testach. Zmniejszyłby on margines elastyczności w ramach stałego pułapu do średnio **83,1 mld EUR** w latach 2026–2034, a w przypadku tymczasowego pułapu do **62,0 mld EUR**. Wydaje się, że kwoty te stanowią duży bufor bezpieczeństwa dla zdolności finansowej UE do pokrycia jej zobowiązań (wynikających zarówno z operacji poza ramami NGEU, jak i w ramach NGEU).

Szczegółowe wyniki dla scenariusza odniesienia i scenariuszy warunków skrajnych przedstawiono w załączniku i podsumowano na rys. 3 i 4 poniżej.

Rysunek 3: Pułap zasobów własnych oraz potrzeby w zakresie zasobów własnych w scenariuszu odniesienia i łączonym teście wrażliwości dla stałego pułapu.



Rysunek 4: Pułap zasobów własnych oraz potrzeby w zakresie zasobów własnych w scenariuszu odniesienia i łączonym teście wrażliwości dla tymczasowego pułapu NGEU.



4. Wnioski

Na koniec 2024 r. z budżetu UE wsparto zobowiązania warunkowe w wysokości 410 mld EUR, w tym **300 mld EUR** z tytułu zobowiązań warunkowych wynikających z pożyczek udzielonych państwom członkowskim i państwom trzecim. Z tej kwoty 252 mld EUR dotyczy pożyczek dla państw członkowskich, a 48 mld EUR – pożyczek dla państw trzecich. Ponadto kolejne **110 mld EUR** z tytułu zobowiązań warunkowych wynikało z gwarancji inwestycyjnych udzielonych w ramach programów ELM, EFIS, EFZR, InvestEU, EFZR+ oraz UIF.

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, można wyciągnąć trzy główne wnioski. Wnioski te przedstawiono w trzech punktach poniżej.

- Ryzyko wynikające z zabezpieczonych rezerwami instrumentów (tj. gwarancji budżetowych i pomocy finansowej dla państw trzecich) jest starannie zarządzane i odpowiednio zabezpieczone. W ocenie uwzględniono: (i) dane dotyczące przypadków niewykonania zobowiązań w przeszłości oraz oczekiwane straty; (ii) środki stosowane w celu zapewnienia, aby straty nie przekroczyły z góry ustalonych poziomów tolerancji, oraz (iii) rezerwy budżetowe dostępne na pokrycie potencjalnych płatności.
- Zdolność finansowa UE na podstawie obowiązujących i proponowanych ram prawnych (tj. obowiązującej decyzji w sprawie zasobów własnych oraz rozporządzenia w sprawie WRF, a także proponowanego rozporządzenia w sprawie WRF i proponowanej decyzji w sprawie zasobów własnych od 2028 r.) 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 2034 r.
- 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 pozostały margines elastyczności w ramach stałego

pułapu zasobów własnych wyniósłby średnio **83,1 mld EUR** rocznie w latach 2026–2034 i średnio **62,0 mld EUR** rocznie w ramach tymczasowego pułapu NGEU wynoszącego 0,6 % DNB UE w tym samym okresie. Kwoty te stanowią bufor bezpieczeństwa chroniący przed dalszymi negatywnymi wstrząsami gospodarczymi, potencjalnymi nowymi potrzebami i przyszłymi zobowiązaniami warunkowymi zarówno w przypadku operacji poza ramami NGEU, jak i w ramach NGEU. Wynik ten opiera się na zwiększeniu pułapu zasobów własnych do 1,75 %, zgodnie z propozycją Komisji w kontekście pakietu WRF na lata 2028–2034, i podkreśla znaczenie tego zwiększenia.

5. Załączniki:

Stabilność i elastyczność w zakresie stałego pułapu zasobów własnych (w mld EUR, ceny bieżące)

		2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Scenariusz odniesienia										
Pułap zasobów własnych (% DNB)		1,40	1,40	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Pułap zasobów własnych (mld EUR)	a	269,6	278,7	359,7	371,5	383,1	394,8	406,8	419,0	431,5
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie budżetu (z wyłączeniem NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Elastyczność w ramach stałego pułapu	a–b	90,8	90,5	116,7	97,7	112,9	128,9	156,3	171,2	191,2
Testy warunków skrajnych										
1) Test warunków skrajnych dla gospodarki										
Pułap zasobów własnych	a	267,0	273,3	349,4	357,3	364,9	372,5	380,0	387,6	395,3
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie budżetu (z wyłączeniem NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Margines elastyczności	a-b	88,2	85,1	106,4	83,6	94,7	106,5	129,5	139,8	154,9
2) Test warunków skrajnych dla dochodów										
Pułap zasobów własnych	a	269,6	278,7	359,7	371,5	383,1	394,8	406,8	419,0	431,5
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie budżetu (z wyłączeniem NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Dodatkowe zasoby własne (do kwoty maksymalnego pułapu określonego w WRF oraz maksymalnej kwoty instrumentów szczególnych) (*)	c	20,8	7,1	16,6	17,1	17,0	16,9	16,6	16,6	16,7
Nadzwyczajne zasoby własne na pokrycie zobowiązań warunkowych innych niż z tytułu NGEU (**)	d	17,2	7,1	16,4	11,8	12,2	11,1	6,4	5,2	7,8
Margines elastyczności	a-b-c-d	52,8	76,2	83,8	68,8	83,7	100,9	133,3	149,4	166,6
3) Łączny negatywny wstrząs										
Pułap zasobów własnych	a	267,0	273,3	349,4	357,3	364,9	372,5	380,0	387,6	395,3
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie budżetu (z wyłączeniem NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Dodatkowe zasoby własne (do kwoty maksymalnego	c	20,8	7,1	16,6	17,1	17,0	16,9	16,6	16,6	16,7

pułapu określonego w WRF oraz maksymalnej kwoty instrumentów szczególnych)										
Nadzwyczajne zasoby własne na pokrycie zobowiązań warunkowych innych niż z tytułu NGEU	d	17,2	7,1	16,4	11,8	12,2	11,1	6,4	5,2	7,8
Margines elastyczności	a-b-c-d	50,2	70,9	73,5	54,7	65,5	78,5	106,5	118,0	130,4

(*) Przewiduje się, że wydatki osiągną teoretycznie maksymalną wartość w przypadku: 1) pułapu płatności WRF w latach 2026–2027 określonego w najnowszym dostosowaniu technicznym i przyszłych dostosowaniach do ich potencjalnej maksymalnej kwoty w każdym roku oraz 2) rocznych pułapów tematycznych instrumentów szczególnych (instrumentu elastyczności, Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji, rezerwy na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej oraz Rezerwy na rzecz Ukrainy). Od 2028 r. obejmuje to pełne uruchomienie instrumentu elastyczności i Rezerwy na rzecz Ukrainy w formie dotacji.

(**) Obejmuje to zaciąganie pożyczek na wsparcie w formie pożyczki za pośrednictwem EFSM, SURE, pomocy makrofinansowej + i Instrumentu na rzecz Ukrainy. Ocena ryzyka dotycząca instrumentu SURE uwzględnia specjalną kontrgwarancję udzieloną przez wszystkie państwa członkowskie na 25 % maksymalnej kwoty pomocy finansowej.

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

		2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Scenariusz odniesienia										
Pułap zasobów własnych (0,6 % DNB)	a	115,6	119,4	123,3	127,4	131,3	135,4	139,5	143,7	147,9
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie NGEU (*)	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Margines elastyczności	a-b	107,5	114,4	99,3	103,4	107,3	111,4	115,5	119,7	123,9
Testy warunków skrajnych										
1) Test warunków skrajnych dla gospodarki										
Pułap zasobów własnych (0,6 % DNB)	a	114,4	117,1	119,8	122,5	125,1	127,7	130,3	132,9	135,5
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie NGEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Margines elastyczności	a-b	106,4	112,2	95,8	98,5	101,1	103,7	106,3	108,9	111,5
2) Test warunków skrajnych dla dochodów										
Pułap zasobów własnych (0,6 % DNB)	a	115,6	119,4	123,3	127,4	131,3	135,4	139,5	143,7	147,9
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie NGEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Dodatkowe nadzwyczajne zasoby własne na potrzeby NGEU (przekroczenie	c	35,0	41,0	41,5	52,0	25,7	59,5	38,4	39,1	54,4

kosztów, zobowiązania warunkowe)										
Margines elastyczności	a-b-c	72,5	73,5	57,8	51,3	81,6	51,9	77,0	80,5	69,5
3) Łączny negatywny wstrząs										
Pułap zasobów własnych (0,6 % DNB)	a	114,4	117,1	119,8	122,5	125,1	127,7	130,3	132,9	135,5
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie NGEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Dodatkowe nadzwyczajne zasoby własne na potrzeby NGEU (przekroczenie kosztów, zobowiązania warunkowe)	c	35,0	41,0	41,5	52,0	25,7	59,5	38,4	39,1	54,4
Margines elastyczności	a-b-c	71,4	71,2	54,3	46,5	75,4	44,2	67,9	69,8	57,1

(*) W przypadku 2026 r. kwota ta odzwierciedla środki na zobowiązania w projekcie budżetu na 2026 r. W przypadku 2027 r. kwota ta odpowiada programowaniu finansowemu linii budżetowej EURI. Kwoty na lata 2028 i 2029 opierają się na wniosku Komisji dotyczącym kolejnych WRF, uwzględnionym w prognozie długoterminowej przyszłych wpływów do budżetu UE i wypływów z tego budżetu (COM(2024) 573 final).