KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 28.10.2024 r.
COM(2024) 507 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 2023 r.

Spis treści

1. Wprowadzenie 2

2. Analiza poszczególnych źródeł zobowiązań warunkowych 4

2.1 Gwarancje budżetowe 4

2.2 Zabezpieczone rezerwami pożyczki na pomoc finansową dla państw trzecich 7

2.3 Pożyczki zabezpieczone marginesem elastyczności 9

2.4 Przegląd zobowiązań warunkowych na koniec 2023 r. 13

3. Ocena stabilności poziomu zobowiązań warunkowych UE 15

3.1 Ramy oceny 15

3.2 Ocena stabilności poziomu zabezpieczonych rezerwami zobowiązań warunkowych 15

3.3 Ocena stabilności poziomu zobowiązań warunkowych zabezpieczonych marginesem elastyczności 20

4. Wnioski 24

5. Załączniki: 25

Stabilność i elastyczność w zakresie stałego pułapu zasobów własnych 25

Stabilność i elastyczność w zakresie tymczasowego pułapu zasobów własnych 26

1. Wprowadzenie

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

- dokumentem roboczym XI towarzyszącym projektowi budżetu UE na rok budżetowy 2025[2] i zawierającym szczegółowe informacje na temat unijnych gwarancji budżetowych (sprawozdaniem na podstawie art. 41 ust. 5)[3]; oraz
- prognozą długoterminową przyszłych wpływów do budżetu UE i wypływów z tego budżetu, w której zawarto prognozy dotyczące dostępnej zdolności finansowej UE na lata 2025–2029 po uwzględnieniu planowanych wydatków budżetowych[4].

Celem niniejszego sprawozdania jest przedstawienie przeglądu kwoty i struktury zobowiązań warunkowych – zarówno **zabezpieczonych rezerwami**[5], jak i **zabezpieczonych marginesem elastyczności** – obciążających budżet UE na dzień 31 grudnia 2023 r. Zobowiązania warunkowe to potencjalne zobowiązania finansowe, które wynikają z istniejących wiążących zobowiązań lub przeszłych zdarzeń[6]. 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 wyprzedzeniem.

Na koniec 2023 r. budżet UE był obciążony zobowiązaniami warunkowymi w wysokości ponad 255 mld EUR (206 mld EUR na koniec 2022 r.) w odniesieniu do pożyczek udzielonych państwom członkowskim (221 mld EUR) i państwom trzecim (34 mld EUR) oraz ponad 108 mld EUR (106 mld EUR na koniec 2022 r.) w odniesieniu do gwarancji budżetowych udzielonych w kontekście Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS)[7], InvestEU[8], upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich (ELM)[9], Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR)[10] oraz EFZR+[11]. Tendencja wzrostowa kwoty

---

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(2024) 300 z 19.6.2024.

3 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.

4 COM(2024) 276 final z 28.6.2024.

5 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 termin „zasilanie rezerw" (np. w kontekście księgowym) może mieć inne znaczenie.

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

7 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).

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

9 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).

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

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

zobowiązań warunkowych uległa spowolnieniu – w 2023 r. kwota ta wzrosła o 16 % w porównaniu ze wzrostem o 40 % odnotowanym w 2022 r.

Większa część tego wzrostu wynika z dodatkowych wypłat pożyczek na rzecz państw członkowskich w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)[12] oraz z nadzwyczajnego wsparcia finansowego dla Ukrainy (za pośrednictwem instrumentu pomocy makrofinansowej +)[13].

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[14] utworzonego przez Komisję na potrzeby **zobowiązań warunkowych zabezpieczonych rezerwami**, tj. wynikających z gwarancji budżetowych i pomocy finansowej dla państw trzecich;
- pułapami zasobów własnych oraz dostępną elastycznością **zobowiązań warunkowych zabezpieczonych marginesem elastyczności**.

Główny wniosek płynący z analizy stabilności poziomu na koniec 2023 r. jest taki, że w ramach budżetu UE istnieją odpowiednie zasoby, aby sprostać potencjalnej wymagalności zobowiązań warunkowych.

- W przypadku zobowiązań warunkowych wynikających z gwarancji budżetowych i pomocy finansowej dla państw trzecich rezerwy dostępne na koniec 2023 r. są odpowiednie, biorąc pod uwagę wymogi odpowiednich ram prawnych[15].
- Zdolność finansowa UE wynikająca z obowiązujących ram prawnych (tj. decyzji w sprawie zasobów własnych[16] i rozporządzenia w sprawie wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027[17]) jest wystarczająca na koniec 2023 r. do pokrycia istniejących zobowiązań UE zarówno względem programów wydatków, jak i rynków finansowych (w przypadku długu emitowanego w ramach programów pomocy finansowej dla państw członkowskich oraz instrumentu pomocy makrofinansowej +), 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.

Zarządzanie ryzykami wynikającymi z zobowiązań warunkowych i ich monitorowanie odbywa się za pomocą horyzontalnych ram dotyczących całej Komisji, obejmujących szeroko zakrojone działania i środki bezpieczeństwa, które Komisja może wykorzystać w celu ochrony budżetu UE przed potencjalnymi stratami wynikającymi z zobowiązań warunkowych[18]. Istotną rolę w tych

---

[12] 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).

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

[14] Szczegółowe informacje na temat wspólnego funduszu rezerw można znaleźć w sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnego funduszu rezerw w 2023 r. (COM(2024) 180 final z 25.6.2024) oraz towarzyszącym mu dokumencie roboczym służb Komisji (SWD(2024) 161 final z 25.6.2024).

[15] Zob. sekcja 3 sprawozdania na podstawie art. 41 ust. 5.

[16] 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).

[17] 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).

[18] 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).

ramach odgrywa Komitet Sterujący ds. Zobowiązań Warunkowych[19]. W 2023 r. komitet ten spotkał się czterokrotnie, aby między innymi ocenić zmiany wielkości i profilu ryzyka ekspozycji wobec Bliskiego Wschodu i Ukrainy. W odniesieniu do Ukrainy komitet służył jako platforma do przygotowania procesu przeglądu adekwatności wskaźnika zasilenia rezerw w odniesieniu do konkretnych zobowiązań związanych z Ukrainą (zgodnie z art. 13 decyzji w sprawie pomocy makrofinansowej II[20]).

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

2. Analiza poszczególnych źródeł zobowiązań warunkowych

2.1 Gwarancje budżetowe

Są to gwarancje udzielane różnym partnerom wykonawczym w ramach mandatów ELM, EFIS, EFZR, InvestEU i EFZR+. W ramach wszystkich tych instrumentów UE udziela partnerom wykonawczym[21] gwarancji na pokrycie części potencjalnych strat i kosztów[22] wynikających z operacji finansowych i inwestycyjnych (tj. operacji dłużnych lub kapitałowych).

Odnośnych pięć programów gwarancyjnych 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 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, podczas gdy otwarta architektura i okno inwestycyjne nr 4 w ramach EFZR i EFZR+ są ukierunkowane głównie na operacje prywatne).

a) Gwarancje budżetowe wspierające inwestycje poza UE

Najstarszą gwarancją budżetową jest ta udzielona w ramach **ELM**. Jej podstawowym celem jest zwiększenie zdolności Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) do przeprowadzania operacji finansowych w bardziej ryzykownych warunkach poza granicami UE, w obszarach takich jak rozwój lokalnego sektora prywatnego oraz rozwój infrastruktury społeczno-gospodarczej.

---

[19] Decyzja Komisji z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie ustanowienia Komitetu Sterującego ds. Zobowiązań Warunkowych wynikających z gwarancji budżetowych (COM(2020) 5154 final). Niniejsze sprawozdanie zawiera także wszystkie informacje, o których mowa w art. 7 tej decyzji.

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

[21] W 2023 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.

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

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

Korzystając z doświadczeń zdobytych w ramach ELM i EFZR, na okres WRF 2021–2027 ustanowiono **EFZR+** jako zintegrowany pakiet finansowy zapewniający zdolność finansowania dla Afryki Subsaharyjskiej, Azji i Pacyfiku, Ameryki Łacińskiej i regionu Karaibów oraz krajów objętych polityką sąsiedztwa i krajów objętych procesem rozszerzenia w takich obszarach jak: (i) zmniejszanie 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.

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

W WRF na lata 2021–2027 program **InvestEU** skupia w jednych ramach działania uprzednio realizowane w zakresie EFIS i kilku innych instrumentów finansowych. Zapewnił on także partnerom wykonawczym innym niż grupa EBI dostęp do 25 % całkowitej gwarancji UE. Program InvestEU ma zapewnić dodatkowy bodziec dla inwestycji wspierających 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.

Odnośnych pięć programów gwarancji budżetowych różni się kilkoma cechami, między innymi są na różnych etapach realizacji. Podczas gdy ELM (które powstało w 1977 r.) ma długą historię, okres tworzenia EFIS zakończył się w 2022 r., a okres tworzenia EFZR zakończy się w 2024 r. Jednocześnie etap inwestycyjny InvestEU i EFZR+ rozpoczął się dopiero niedawno. Te różne etapy realizacji pięciu odnośnych programów gwarancji budżetowych przedstawiono w poniższej tabeli, z której wynika, że podpisano umowy w sprawie operacji wykorzystujące pełną kwotę gwarancji w ramach ELM i niemal pełną kwotę EFIS oraz że wypłacono znaczną część wsparcia gwarantowanego w ramach tych instrumentów. Z kolei EFZR+ i InvestEU znajdują się na znacznie wcześniejszym etapie realizacji.

Tabela 1: Stan gwarancji budżetowych (na dzień 31 grudnia 2023 r.) (w mln EUR) (*)

	Dostępne gwarancje, w sprawie których podpisano umowy z partnerami	Dostępne gwarancje związane z operacjami, w sprawie których podpisano umowy z partnerami	Dostępne gwarancje związane z operacjami, w sprawie których podpisano umowy z partnerami i które zostały wypłacone
EFIS	25 591	23 635	21 551
EFZR	1 077	548	478
ELM	27 729	27 729	19 856
InvestEU	25 767	6 592	1 433
EFZR+	28 115	7 660	634
Ogółem	**108 279**	**66 164**	**43 952**

(*) 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.

Inne znaczące różnice między programami gwarancyjnymi podsumowano w poniższych punktach:

- w ramach ELM oferuje się dwa rodzaje produktów (głównie bezpośrednie pożyczki państwowe oraz, w ograniczonym zakresie, również pożyczki prywatne), przy czym działania te obsługuje, na zasadzie wyłączności, EBI[23];
- EFIS składa się z dwóch obszarów (obszaru infrastruktury i innowacji oraz obszaru MŚP – w każdym z nich oferowano inne produkty) i również wykorzystuje jednego wyłącznego partnera wykonawczego, a mianowicie grupę EBI;
- EFZR jest wdrażany przez 10 partnerów oferujących różne produkty finansowe o różnych poziomach ryzyka i inwestujących w pięć kluczowych sektorów: finansowanie małych przedsiębiorstw; zrównoważoną energię i łączność; finansowanie walutą lokalną; cyfryzację; oraz zrównoważone miasta;
- nowe gwarancje budżetowe, takie jak InvestEU i EFZR+, opierają się na doświadczeniach zebranych podczas realizacji starszych gwarancji i mają podobne cechy do tych gwarancji. Zarówno InvestEU, jak i EFZR+ obejmują jednak większą liczbę partnerów wykonawczych („otwarta architektura") i stosunkowo szerszą gamę 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**[24] oraz pożyczek **Euratomu** na rzecz państw trzecich[25].

Wsparcie finansowe dla państw trzecich w formie pożyczek dwustronnych udzielanych przez UE przyznano głównie w kontekście programu pomocy makrofinansowej, który jest skierowany do państw spoza UE zmagających się z kryzysem w bilansie płatniczym. W 2023 r. wypłacono nowe pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej na kwotę 18,3 mld EUR[26]. 18 mld EUR z tej kwoty przeznaczono na pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej + dla Ukrainy, które są zabezpieczone marginesem elastyczności.

Poza pomocą makrofinansową dla państw trzecich nadal pozostaje do spłaty 300 mln EUR w formie pożyczek Euratomu udzielonych na rzecz ukraińskiego programu energii jądrowej.

---

[23] Ekspozycje wobec podmiotów prywatnych dotyczą głównie upoważnienia do udzielania pożyczek sektorowi prywatnemu w ramach Inicjatywy EBI na rzecz budowania odporności w wysokości 2,3 mld EUR (upoważnienia wspieranego w ramach ELM na lata 2014–2020 na podstawie decyzji (UE) 2018/412 zmieniającej pierwotną decyzję nr 466/2014/UE) oraz szeregu gwarancji obejmujących ryzyko polityczne dla ekspozycji komercyjnych.

[24] 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.

[25] 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.

[26] Obejmują one 18 mld EUR dla Ukrainy w ramach instrumentu pomocy makrofinansowej +, trzecią transzę w wysokości 200 mln EUR z pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej dla Jordanii, drugą transzę w wysokości 40 mln EUR z pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej dla Mołdawii wynoszącej 120 mln EUR, przyznanej pierwotnie w 2022 r., oraz pierwszą transzę w wysokości 50 mln EUR z dopłaty uzupełniającej w wysokości 100 mln EUR w ramach pożyczki dla Mołdawii, o której to dopłacie zadecydowano w 2023 r. 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 2023 r. – COM(2024) 240 final z 10.6.2024 – oraz towarzyszącym mu dokumencie SWD(2024) 150 final z 10.6.2024.

Tabela 2: Kwoty należności z tytułu pożyczek udzielonych państwom trzecim (na dzień 31 grudnia 2023 r.) (w mln EUR)

	Niespłacone kredyty	Odsetki naliczone	Ogółem
Pomoc makrofinansowa (*)	15 193	150	**15 343**
Euratom	300	1	**301**
Ogółem	**15 493**	**151**	**15 644**

(*) Z wyłączeniem pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej + (zabezpieczonych marginesem elastyczności).

Tradycyjnie pożyczki na rzecz państw trzecich (z wyjątkiem pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej +) 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. Podmioty inwestujące w obligacje UE są narażone jedynie na 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. Do uregulowania długu UE zasadniczo nie jest przewidywany wypływ zasobów UE.

Aby jednak 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. Tradycyjnie 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. Ponieważ prawdopodobieństwo jednoczesnego poniesienia strat z tytułu dwóch lub większej liczby pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej jest stosunkowo niewielkie, łączenie rezerw zwiększa zdolność budżetu UE do pokrywania strat dzięki temu efektowi dywersyfikacji. 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 2024–2029.

Tabela 3: Roczny harmonogram spłat niespłaconych zabezpieczonych rezerwami pożyczek na rzecz państw trzecich (kwota główna + odsetki) w ramach istniejących programów na lata 2024–2029 (na dzień 31 grudnia 2023 r.)
(w mln EUR)

Rok	Euratom	Pomoc makrofinansowa	Wszystkie programy
2024	1	877	**878**
2025	1	261	**262**
2026	1	378	**379**
2027	51	410	**461**
2028	50	409	**459**
2029	0	1 153	**1 153**
Ogółem	**104**	**3 488**	**3 592**

2.3 Pożyczki zabezpieczone marginesem elastyczności

Zobowiązania warunkowe ujęte w tej pozycji wynikają z **pożyczek na rzecz państw członkowskich UE** (tj. pożyczek mających na celu wsparcie bilansu płatniczego[27], pożyczek w ramach europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej (EFSM)[28], pożyczek Euratomu, pożyczek w ramach SURE[29] oraz pożyczek w ramach RRF, udzielanych w celu wsparcia inwestycji i reform) oraz niedawnych **pożyczek dla Ukrainy** (18 mld EUR w formie pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej + dla Ukrainy oraz – od 2024 r. – pożyczek udzielonych w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy[30]).

Zobowiązania warunkowe wynikające z pożyczek na rzecz państw członkowskich UE 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 ze swoich zobowiązań względem UE, UE miałaby prawo – w ostateczności i wyłącznie po wyczerpaniu wszystkich innych możliwości znalezienia rozwiązań poprzez istniejące ramy budżetowe – do wezwania państw członkowskich, aby tymczasowo pokryły daną kwotę. Takie wezwania do udostępnienia środków finansowych

[27] 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).

[28] 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).

[29] 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).

[30] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/792 z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustanowienia Instrumentu na rzecz Ukrainy. Informacje szczegółowe przedstawiono w ramce 1 poniżej.

byłyby dokonywane poza pułapami WRF, jednak przy pełnym przestrzeganiu pułapu zasobów własnych.

Zasadniczo pożyczek tych udzielono państwom członkowskim UE na takiej samej zasadzie wzajemności, jaką stosowano w przypadku pomocy finansowej na rzecz państw trzecich. Natomiast pożyczki w ramach RRF oraz pożyczki w ramach instrumentu pomocy makrofinansowej + dla Ukrainy (oraz pożyczki w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy od 2024 r.) finansuje się z zastosowaniem jednolitego podejścia do finansowania[31].

W 2023 r. Komisja, działając w imieniu UE, obsługiwała pięć programów, w ramach których udzielała pożyczek państwom członkowskim. Te pięć programów omówiono w pięciu 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 UE doświadczającym poważnych trudności finansowych lub zagrożonym takimi trudnościami, spowodowanymi nadzwyczajnymi okolicznościami pozostającymi poza ich kontrolą.
- **Instrument pożyczkowy Euratomu**.
- Program **SURE** uzgodniono w czerwcu 2020 r., aby pomóc w finansowaniu nagłych i poważnych wzrostów krajowych wydatków publicznych związanych z krajowymi rozwiązaniami w zakresie pracy w zmniejszonym wymiarze czasu i podobnymi środkami w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19. Ponieważ ten instrument nadzwyczajny wprowadzono przed wejściem w życie podwyższenia pułapu zasobów własnych i marginesu elastyczności, wszystkie państwa członkowskie zgodziły się udzielić nieodwołalnych i bezwarunkowych gwarancji na żądanie na 25 % maksymalnej kwoty pomocy finansowej[32]. Każde państwo członkowskie wnosi wkład do ogólnej kwoty gwarancji proporcjonalnie do swojego względnego udziału w całkowitym dochodzie narodowym brutto UE (na podstawie budżetu UE na 2020 r.).
- **RRF** stanowi główny filar programu NextGenerationEU (NGEU) (2020)[33] i jest tymczasowym instrumentem na rzecz wsparcia reform i inwestycji w państwach członkowskich UE, którego

[31] Pod koniec 2022 r., wraz z przyjęciem tzw. instrumentu pomocy makrofinansowej +, który miał pomóc Ukrainie w zaspokojeniu części jej krótkoterminowych potrzeb w zakresie finansowania, ustanowiono jednolite podejście do finansowania jako podstawową metodę realizacji wszystkich operacji zaciągania pożyczek, w tym pomocy makrofinansowej. W ramach tej strategii finansowania Komisja emituje jednolicie oznakowane obligacje UE i przydziela wpływy do centralnej puli finansowania, z której finansowane są różne programy w zakresie polityki UE. Co do zasady jednolite podejście do finansowania umożliwia pełne oddzielenie wypłaty pożyczek na rzecz państwa członkowskiego lub państwa trzeciego od emisji 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 wieloletnich ramach finansowych, a zatem nie stanowi zobowiązania warunkowego dla UE. Działalność NGEU polegająca na zaciąganiu pożyczek (tj. w celu finansowania pożyczek w ramach RRF) powoduje jednak powstawanie nowych zobowiązań warunkowych i została omówiona w niniejszym sprawozdaniu.

[32] 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.

[33] 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).

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).

Wszystkie pożyczki zaciągnięte w ramach NGEU, wynoszące 284 mld EUR na koniec 2023 r., są gwarantowane za pośrednictwem budżetu UE na podstawie art. 9 ust. 4 decyzji w sprawie zasobów własnych poprzez tymczasowe podwyższenie pułapu zasobów własnych o 0,6 % dochodu narodowego brutto UE (DNB), który jest dostępny wyłącznie na zobowiązania z tytułu NGEU. Jedynie pożyczki w ramach RRF (w przeciwieństwie do dotacji w ramach RRF) powodują powstanie zobowiązań warunkowych, w związku z czym w niniejszej analizie uwzględniono jedynie takie pożyczki. Należy podkreślić, jak wspomniano powyżej, że pożyczki w ramach RRF finansuje się z zastosowaniem jednolitego podejścia do finansowania.

Tabela 4: Kwoty należności z tytułu pożyczek zabezpieczonych marginesem elastyczności (na dzień 31 grudnia 2023 r.) (w mln EUR)

	Niespłacone kredyty	Odsetki naliczone	Ogółem
Instrument wsparcia bilansu płatniczego	200	1	**201**
Euratom	13	0	**13**
EFSM	42 800	411	**43 211**
SURE	98 355	104	**98 459**
RRF (pożyczki)	79 240	349	**79 589**
Pomoc makrofinansowa +	18 000	270	**18 270**
Ogółem	**238 608**	**1 135**	**239 743**

W tabeli 5 poniżej przedstawiono kwoty łącznych rocznych spłat (kwota główna + odsetki) należnych od wszystkich beneficjentów pożyczek UE udzielonych w kontekście pomocy finansowej dla państw członkowskich i instrumentu pomocy makrofinansowej +.

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 na rzecz państw członkowskich oraz ekspozycji w ramach pomocy makrofinansowej +. W budżecie Unii określono jednak zasoby budżetowe na pokrycie płatności wynikających z jej obligacji w dowolnym momencie, w tym w skrajnej i bezprecedensowej sytuacji, w której beneficjenci jednocześnie nie wykonują swoich zobowiązań z tytułu pożyczek względem UE.

Tabela 5: Roczny harmonogram spłat niespłaconych pożyczek zabezpieczonych marginesem elastyczności (kapitał + odsetki) w ramach istniejących programów na lata 2024–2029 (na dzień 31 grudnia 2023 r.) (w mln EUR)

Rok	Euratom	Wsparcie bilansu płatniczego	EFSM	SURE	Pożyczki w ramach RRF (*)	Pomoc makrofinansowa + (**)	Wszystkie programy
2024	14	6	3 317	327	918	419	**5 001**
2025	0	206	3 069	8 327	917	567	**13 086**
2026	0	0	6 857	8 327	917	566	**16 667**
2027	0	0	3 531	327	917	566	**5 341**
2028	0	0	2 756	10 327	919	567	**14 569**
2029	0	0	1 790	8 464	917	567	**11 738**
Total	**14**	**212**	**21 320**	**36 099**	**5 505**	**3 252**	**66 402**

(*) 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.

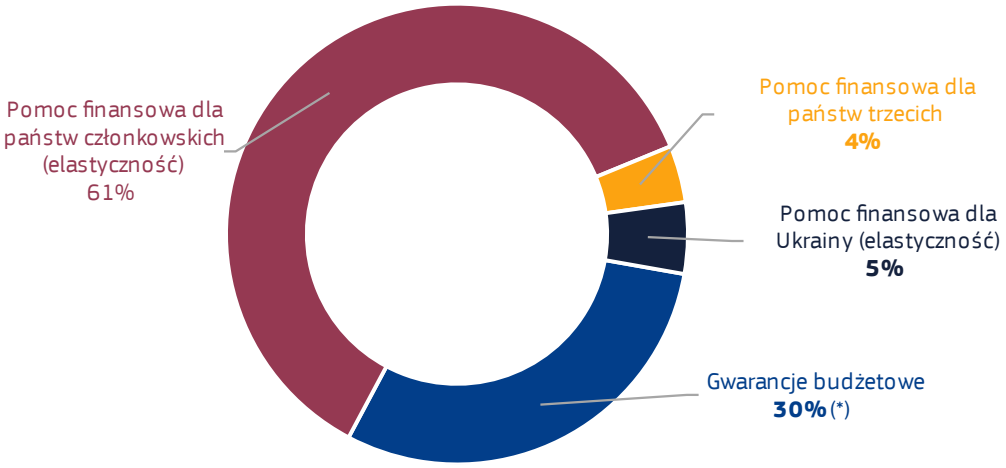
(**) Zgodnie z art. 17 rozporządzenia 2022/2463 UE może każdego roku, na wniosek Ukrainy, przyznać dotację na spłatę odsetek na pokrycie kosztów odsetek związanych z pożyczkami w ramach pomocy makrofinansowej +.

Biorąc pod uwagę wszystkie niespłacone pożyczki na koniec 2023 r., w latach 2028–2054 roczne spłaty (kwota główna + odsetki) w odniesieniu do pożyczek zabezpieczonych marginesem elastyczności w ramach stałego pułapu zasobów własnych wynoszą średnio 5,4 mld EUR. Średnie roczne spłaty (kwota główna + odsetki) pożyczek w ramach RRF, które są zabezpieczone marginesem elastyczności w ramach tymczasowego pułapu zasobów własnych, wynoszą w tym samym okresie 3,5 mld EUR.

2.4 Przegląd zobowiązań warunkowych na koniec 2023 r.

Na koniec 2023 r. budżet UE był obciążony łączną kwotą zobowiązań warunkowych w wysokości **255 mld EUR** w odniesieniu do pożyczek udzielonych państwom członkowskim i państwom trzecim oraz **108 mld EUR** w odniesieniu do gwarancji udzielonych za pośrednictwem EFIS, InvestEU, ELM, EFZR i EFZR+. Największą ekspozycję dla budżetu UE stanowiły programy pomocy finansowej skierowane do państw członkowskich.

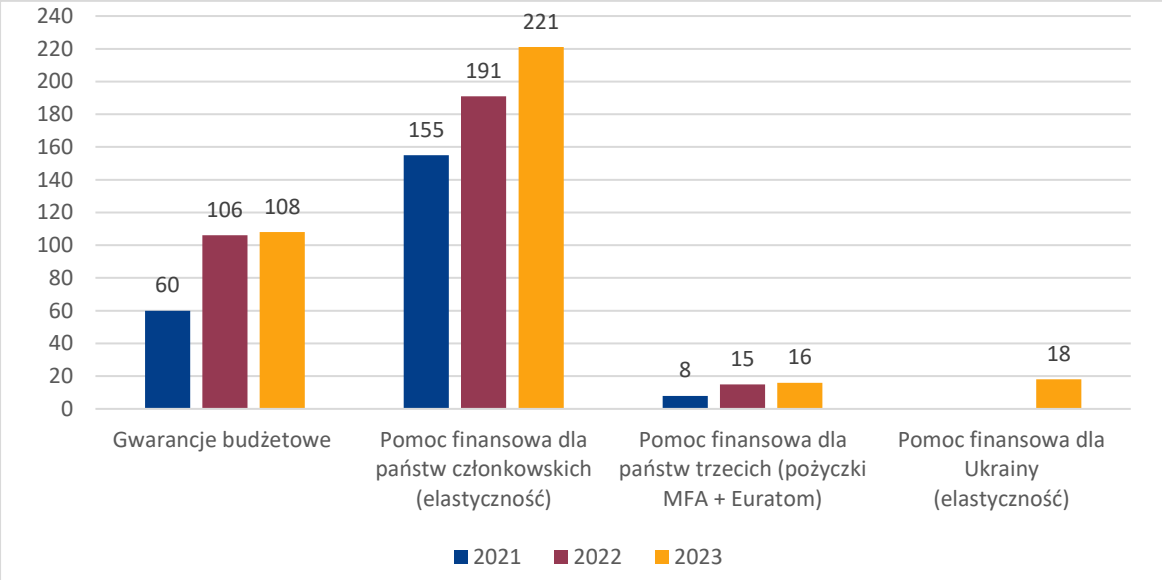
Rysunek 1: Podział zobowiązań warunkowych według źródeł na dzień 31 grudnia 2023 r.



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

O rosnącym znaczeniu gwarancji budżetowych i programów pomocy finansowej dla realizacji polityki UE świadczy stała tendencja wzrostowa w latach 2021–2023. W okresie od końca 2022 r. do końca 2023 r. odnotowano bardziej umiarkowany wzrost łącznej kwoty o 16 % w porównaniu ze wzrostem o 40 % odnotowanym między końcem 2021 r. a końcem 2022 r.

Rysunek 2: Podział zobowiązań warunkowych według źródeł w latach 2021–2023 (w mld EUR)



Między końcem 2022 r. i końcem 2023 r. odnotowano również umiarkowany wzrost pożyczek na rzecz państw członkowskich (+16 %), w szczególności ze względu na dodatkowe wypłaty pożyczek w ramach RRF. Pomoc finansowa dla państw trzecich wzrosła ponad dwukrotnie, głównie w związku z nadzwyczajnymi działaniami na rzecz wsparcia finansowego Ukrainy, a zobowiązania warunkowe wynikające z programów gwarancji budżetowych pozostały na zasadniczo stabilnym poziomie. Wzrost zobowiązań wynikający z programów gwarancji budżetowych w związku z rozpoczęciem etapu wdrażania InvestEU i EFZR+ został prawie całkowicie zrekompensowany spadkiem ekspozycji w ramach ELM i EFIS spowodowanym coraz większymi zwrotami od odbiorców końcowych.

Oczekuje się, że zobowiązania warunkowe UE jeszcze bardziej wzrosną do końca 2024 r. w związku z: (i) dodatkowym wsparciem dla państw trzecich (zwłaszcza w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy); (ii) dodatkowymi wypłatami pożyczek w ramach RRF; oraz (iii) dalszymi postępami we wdrażaniu programów gwarancji budżetowych (InvestEU, EFZR+ i Instrument na rzecz Ukrainy).

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 wieloletnie ramy finansowe przewidzianym w art. 312 ust. 2 TFUE oraz w granicach pułapu rocznych środków na płatności określonego w art. 3 ust. 1 decyzji (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 (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. 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 2023 r.

Płatności związane z wymagalnością zobowiązań warunkowych wynikających z **pomocy finansowej zabezpieczonej marginesem elastyczności** dla państw członkowskich UE i Ukrainy mogą być finansowane przez uruchomienie dodatkowych zasobów własnych do pułapu określonego w decyzji w sprawie zasobów własnych. 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. Ramy oceny dla tego zestawu zobowiązań warunkowych szczegółowo opisano w sprawozdaniu z 2021 r. na podstawie dawnego art. 250 rozporządzenia finansowego[34]. Wyniki oceny stabilności poziomu zabezpieczonych marginesem elastyczności zobowiązań warunkowych istniejących na koniec 2023 r. przedstawiono w sekcji 3.3 poniżej. Na mocy decyzji w sprawie zasobów własnych z 2020 r. tymczasowo zwiększono pułap zasobów własnych w celu pokrycia zobowiązań powstałych w trakcie wdrażania NGEU, w tym zabezpieczonych marginesem elastyczności zobowiązań warunkowych wynikających z pożyczek w ramach RRF dla państw członkowskich.

3.2 Ocena stabilności poziomu zabezpieczonych rezerwami zobowiązań warunkowych

a) Rezerwy dostępne na koniec 2023 r.

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 oraz na podstawie dodatkowego buforu bezpieczeństwa (w celu pokrycia nieoczekiwanych strat). Rezerwy chroniące budżet UE przed

[34] COM(2021) 676 final z 5.11.2021.

stratami, które mogą powstać w związku z gwarancjami budżetowymi i pomocą finansową na rzecz państw trzecich, są ulokowane w modułach wspólnego funduszu rezerw. Na dzień 31 grudnia 2023 r. wspólny fundusz rezerw składał się z 16 modułów (z których 13 już w pełni uruchomiono i zawierały one fundusze), w tym modułów dotyczących wszystkich bieżących programów gwarancyjnych, 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.

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

- ekspozycje odziedziczone (7,9 mld EUR pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej i 300 mln EUR pożyczek Euratomu) są częścią modułu dotyczącego GFEA;
- nowe pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej (1,4 mld EUR), w tym pożyczka w ramach nadzwyczajnej pomocy makrofinansowej dla Ukrainy, których udzielono w 2022 i 2023 r., są objęte modułem dotyczącym pomocy makrofinansowej na okres 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 nowo utworzonym oddzielnym modułem ze względu na fakt, że pożyczki te są objęte dodatkowym pokryciem ryzyka (tj. w przypadku tego pakietu pożyczek w ramach wyjątkowej pomocy makrofinansowej dla Ukrainy wymagany wskaźnik pokrycia wynosi 70 %: 9 % wniesionych rezerw z budżetu UE i 61 % gwarancji państw członkowskich wykonywanych na żądanie).

Na dzień 31 grudnia 2023 r. wartość rynkowa aktywów netto w ramach wspólnego funduszu rezerw wynosiła 18,8 mld EUR, co stanowi wzrost z 14,39 mld EUR na koniec 2022 r.[35] Na pozostałe lata obowiązywania obecnych WRF Komisja przeznaczyła już kolejne rezerwy na wspólny fundusz rezerw (w szczególności rezerwy związane z InvestEU, EFZR+ i filarem 2 Instrumentu na rzecz 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 (USD), kapitałowe fundusze inwestycyjne typu ETF oraz środki pieniężne lub ich ekwiwalenty.

W 2023 r. wspólny fundusz rezerw osiągnął roczny zwrot na poziomie +5,21 %, zasadniczo zgodny z jego wartością odniesienia dla portfela (+5,40 %)[36].

b) Ocena stabilności poziomu gwarancji budżetowych

Na wstępie należy zauważyć, że gwarancje budżetowe UE różnią się znacznie pod względem celów polityki, struktur podziału ryzyka i profilu ryzyka związanego z podstawowymi operacjami. 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)[37], co zapewnia

[35] W 2023 r. do wspólnego funduszu rezerw wniesiono 3,53 mld EUR wkładów netto z budżetu UE lub uczestniczących państw członkowskich i państw EFTA.

[36] Dodatkowe informacje można znaleźć w sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnego funduszu rezerw w 2023 r.

[37] 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

odpowiednie pokrycie potencjalnych strat przy pewnym (z góry określonym) poziomie ufności. Mimo że w niektórych przypadkach dostępne rezerwy na koniec 2023 r. były nieco niższe niż odpowiednie VaR przy mającym zastosowanie poziomie ufności, wniosek dotyczący adekwatności rezerw bazuje na kilku elementach, takich jak faza cyklu życia gwarancji (w pełni ustanowiona bądź nie) oraz szczegółowe zasady zasilania rezerw mające zastosowanie do odpowiednich gwarancji budżetowych (np. w przypadku ELM).

Można wyciągnąć następujące wnioski na podstawie dostępnych danych dotyczących strat netto w całym okresie życia na dzień 31 grudnia 2023 r. w zakresie gwarancji budżetowych obowiązujących w tym dniu:

- W przypadku **EFIS** wyniki analizy ryzyka opartej na modelu ryzyka kredytowego dla operacji dłużnych związanych z obszarem infrastruktury i innowacji[38] oraz ocenie eksperckiej dotyczącej instrumentów kapitałowych obszaru infrastruktury i innowacji oraz obszaru MŚP i produktów dłużnych obszaru MŚP wskazują, że VaR wynosi 7,4 mld EUR przy poziomie ufności wynoszącym 95 % w całym okresie życia. Ta wartość VaR jest w pełni pokryta dostępnymi obecnie rezerwami EFIS w wysokości 9,2 mld EUR[39].
- W przypadku **EFZR** wyniki analizy ryzyka wskazują, że kwota VaR w całym okresie życia wynosi 700,7 mln EUR przy pożądanym poziomie ufności wynoszącym 90 % w całym okresie życia. Kwota ta jest w pełni pokryta z wartości rynkowej modułu wspólnego funduszu rezerw EFZR na koniec 2023 r. (765 mln EUR).
- W przypadku szeregu mandatów w ramach programu **ELM** odnotowano pewne pogorszenie głównych wskaźników ryzyka kredytowego, częściowo ze względu na fakt, że ELM obejmuje dotychczasowe ekspozycje wobec Ukrainy wynoszące 2,3 mld EUR[40]. Wyniki analizy ryzyka wskazują, że VaR wynosi 3,2 mld EUR przy poziomie ufności wynoszącym 90 % w całym okresie obowiązywania gwarancji, co przekracza odpowiednie proporcjonalne rezerwy w module wspólnego funduszu rezerw (2,3 mld EUR). W tym kontekście należy zauważyć, że ELM jest istniejącym od dawna instrumentem bez uprzednio określonego poziomu ufności, w przypadku którego stosuje się szczególne zasady dotyczące niedostatecznych i nadmiernych rezerw. Moduł dotyczący GFEA (którym objęty jest ELM) jest corocznie uzupełniany, jeżeli rezerwa spadnie poniżej 9 % pozostałych do spłaty wypłaconych kwot objętych gwarancją. Ponadto ELM obejmuje pożyczki amortyzujące z długimi okresami spłaty, w przypadku których straty materializują się w sposób nienagły.
- Jeżeli chodzi o **InvestEU** i **EFZR+**, ponieważ programy te znajdują się na wczesnym etapie realizacji, a pierwsze umowy w sprawie operacji podpisano w 2022 r., za wcześnie jest na wyciąganie wniosków dotyczących adekwatności rezerw.

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

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.

[38] Szczegółowe informacje na temat oceny ryzyka przedstawiono w sprawozdaniu na podstawie art. 41 ust. 5.

[39] Obecne rezerwy EFIS przekraczają o 859 mln EUR wymagane prawnie rezerwy (35 % całkowitej kwoty gwarancji, w sprawie których podpisano umowy z partnerami). Nadwyżka ta, zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego i rozporządzenia w sprawie InvestEU, zostanie przydzielona na finansowanie instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego i zasilanie rezerw InvestEU.

[40] Wypłacono również kolejne 1,3 mld EUR pożyczek o zmienionym przeznaczeniu w ramach ELM. Podlegają one wskaźnikowi zasilenia rezerw na poziomie 70 % i są zabezpieczone specjalnym modułem (zob. ramka 1 poniżej).

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 takich czynników jak PKB na mieszkańca, względna dojrzałość gospodarki, bliskość gospodarki UE itp.).
- Warunki uzależniające pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej od zadowalających wyników w realizacji programu MFW, co zapewnia zdolność finansową państwa trzeciego, a tym samym spłatę środków unijnych.
- Ocena sytuacji gospodarczej beneficjentów pomocy makrofinansowej oraz niedawne zmiany makroekonomiczne w krajach partnerskich, z której wynika, że w 2023 r. większość państw odnotowała solidne ożywienie gospodarcze po pandemii COVID-19. Rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie zwiększyła jednak niepewność gospodarczą, pogłębiła kryzys energetyczny i przyczyniła się do wysokiej inflacji cen żywności i energii w regionie. Perspektywy geopolityczne dla beneficjentów zlokalizowanych na Bliskim Wschodzie uległy dalszemu pogorszeniu w następstwie konfliktu w Strefie Gazy po ataku terrorystycznym Hamasu w październiku 2023 r., chociaż wpływ gospodarczy (poprzez handel, turystykę i konsumpcję) na cały region jest jak dotąd ograniczony.

Jeżeli chodzi o ryzyko utraty 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, co zmniejsza skalę ekspozycji budżetu UE w przypadku opóźnienia spłaty lub niewykonania zobowiązania.

Ramka 1: Zobowiązania warunkowe UE wynikające ze wsparcia finansowego UE dla Ukrainy – główne zmiany 2024 r.

Od czasu rosyjskiej inwazji na Ukrainę w 2022 r. UE konsekwentnie udziela Ukrainie silnego wsparcia politycznego, gospodarczego, wojskowego, finansowego i humanitarnego. Pełny zestaw bezpośrednich i pośrednich ekspozycji wobec Ukrainy (kapitał) w ramach istniejących programów na dzień 30 czerwca 2024 r. przedstawiono w tabeli 6 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. Wsparcie będzie miało formę pożyczek, dotacji i gwarancji w oparciu o trzy filary opisane poniżej.

- Filar 1 (Wsparcie dla Ukrainy w ramach Planu Ukrainy): filar ten obejmuje udzielenie Ukrainie pomocy finansowej w łącznej wysokości 38,27 mld EUR, obejmującej zarówno dotacje (5,27 mld EUR), jak i pożyczki (33 mld EUR). Pożyczki wypłacane w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy, podobnie jak pożyczki udzielane w ramach pakietu pomocy makrofinansowej +, są finansowane poprzez zaciąganie pożyczek i zabezpieczone marginesem elastyczności.
- Filar 2 (ramy inwestycyjne dla Ukrainy): filar ten, na który przydzielono prawie 7 mld EUR z budżetu UE, ma na celu przyciągnięcie i uruchomienie inwestycji publicznych i prywatnych na rzecz odbudowy i rekonstrukcji Ukrainy. W celu wdrożenia filaru 2 ustanawia się Gwarancję dla Ukrainy w wysokości 7,8 mld EUR ze wskaźnikiem zasilenia rezerw wynoszącym 70 % (oraz 1,51 mld EUR dostępnych na finansowanie łączone).
- Filar 3 (4,6 mld EUR bezzwrotnego wsparcia): filar ten będzie obejmował m.in. dotację na spłatę oprocentowania pożyczek w ramach wyjątkowej pomocy makrofinansowej oraz pożyczek udzielonych w ramach filaru I.

Pożyczki w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy są wysoce preferencyjne ze względu na subsydiowanie odsetek i długi okres spłaty, wynoszący 35 lat, z 10-letnim okresem karencji. Zmniejsza to roczne obciążenie finansów publicznych Ukrainy, a jednocześnie minimalizuje ryzyko dla budżetu UE. W pierwszej połowie 2024 r. w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy wypłacono pożyczki na łączną kwotę 7,9 mld EUR (4,5 mld EUR w marcu, 1,5 mld EUR w kwietniu i 1,9 mld EUR w czerwcu). Ponadto w pierwszej połowie 2024 r. podpisano umowy w sprawie gwarancji w celu wsparcia operacji w Ukrainie o łącznej wartości 940 mln EUR w ramach Gwarancji dla Ukrainy.

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. (6 mld EUR pomocy makrofinansowej i 1,59 mld EUR w formie pożyczek o zmienionym przeznaczeniu w ramach ELM) podlegają zabezpieczeniu budżetowemu w wysokości 70 %[41]. Zgodnie z art. 13 decyzji w sprawie pomocy makrofinansowej II Komisja dokonała przeglądu adekwatności wskaźnika zasilenia rezerw na poziomie 70 % na koniec czerwca 2024 r. w kontekście sprawozdania na podstawie art. 41 ust. 5 i stwierdziła, że w odniesieniu do badanego okresu nie ma wystarczających nowych trwałych i znaczących elementów, które uzasadniałyby zmianę wskaźnika zasilenia rezerw na poziomie 70 %.

Wniosek ten opierał się zarówno na jakościowej, jak i ilościowej ocenie ryzyka na koniec 2023 r.[42] Z najnowszej oceny MFW wynika, że utrzymanie tego poziomu rezerw stanowi ostrożne podejście[43, 44].

[41] Podczas gdy w przypadku pożyczki w ramach ELM o zmienionym przeznaczeniu pokrycie to przyjmie formę wniesionych rezerw finansowanych z budżetu UE, ten sam skutek osiąga się w przypadku wyjątkowej pomocy makrofinansowej poprzez uzupełnienie wskaźnika zasilenia rezerw na poziomie 9 % gwarancjami państw członkowskich celem pokrycia transzy drugiej straty w wysokości do 61 % ekspozycji z tytułu pożyczek.

[42] Oprócz szeregu wskaźników ryzyka w ocenie jakościowej uwzględniono następujące elementy: (i) trzeci przegląd MFW dotyczący rozszerzonego porozumienia w ramach instrumentu rozszerzonego wsparcia finansowego, opublikowany w marcu 2024 r.; (ii) przyjęcie i rozpoczęcie operacji w ramach Instrumentu UE na rzecz Ukrainy; oraz (iii) amerykański pakiet wsparcia z maja 2024 r. W szczególności MFW przedstawił niejednolity obraz sytuacji finansowej i makroekonomicznej tego kraju w tamtym czasie. Jeżeli chodzi o kwestie pozytywne, MFW podkreślił, że w 2023 r. gospodarka była bardziej odporna, niż oczekiwano, i charakteryzowała się stosunkowo silnym wzrostem, utrzymującą się dezinflacją i dobrymi poziomami rezerw walutowych. Jeżeli chodzi o kwestie negatywne, MFW ostrzegł, że w 2024 r. ponownie pojawiły się trudności, przy czym oczekuje się, że wzrost gospodarczy zmniejszy się do 3–4 % ze względu na niepewność co do trwającej wojny i ograniczeń podaży pracy, w tym w związku z przewidywaną mobilizacją. Zdaniem MFW prognoza nadal obejmuje wyjątkowo wysokie ryzyko pogorszenia się sytuacji wynikające z czynników związanych z wojną, potencjalnych braków w finansowaniu zewnętrznym oraz społeczno-gospodarczych skutków polityk, które mogą być konieczne w przypadku wystąpienia wstrząsów.

[43] W czwartym przeglądzie MFW dotyczącym promesy wydłużonej w ramach instrumentu rozszerzonego wsparcia finansowego stwierdzono, że chociaż w pierwszym kwartale 2024 r. gospodarka Ukrainy była bardziej odporna, niż oczekiwano, prognoza na pozostałą część 2024 r. i na 2025 r. uległa pogorszeniu od czasu trzeciego przeglądu, głównie ze względu na niszczycielskie ataki na ukraińską infrastrukturę energetyczną i niepewność co do tego, jak długo będzie trwała wojna Rosji przeciwko Ukrainie.
Zob. Ukraina: Czwarty przegląd dotyczący promesy wydłużonej w ramach instrumentu rozszerzonego wsparcia finansowego, wniosek o zmianę kryterium dotyczącego wyników oraz przegląd gwarancji finansowych – komunikat prasowy; sprawozdanie z oceny oraz oświadczenie dyrektora wykonawczego ds. Ukrainy (imf.org).

[44] Pod koniec sierpnia 2024 r. rząd Ukrainy ogłosił pomyślne zakończenie negocjacji z prywatnymi właścicielami obligacji w sprawie restrukturyzacji zadłużenia zagranicznego o wartości ponad 20 mld USD.
Zob.
https://mof.gov.ua/en/news/ukraine_announces_successful_bondholders_vote_in_favor_of_debt_restructuring-4761.

Tabela 6: Pozostające do spłaty ekspozycje bezpośrednie i pośrednie wobec Ukrainy (kapitał) w ramach istniejących programów (na dzień 30 czerwca 2024 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	7 890	Margines elastyczności
Ogółem	**37 200**	
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 %
Pożyczki EBOR w ramach EFZR	103	50 %
Gwarancja dla Ukrainy	940	70 %
Ogółem	**4 757**	

3.3 Ocena stabilności poziomu zobowiązań warunkowych zabezpieczonych marginesem elastyczności

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

Jeżeli chodzi o zobowiązania z tytułu NGEU, pułap zasobów własnych zwiększono o 0,6 % DNB UE wyłącznie w celu zagwarantowania tych emisji. Dzięki temu UE dysponuje środkami na spłatę długu (odsetek i kwoty głównej) wyemitowanego w celu sfinansowania bezzwrotnego wsparcia w ramach NGEU (dotacje w ramach RRF) i pożyczek w ramach RRF na rzecz państw członkowskich. Ponieważ bezzwrotne wsparcie zostanie pokryte z kwot uwzględnionych w przyszłym rocznym planowaniu budżetowym, jedynie pożyczki w ramach RRF stanowią zobowiązania warunkowe.

W związku z tym elastyczność oblicza się z uwzględnieniem łącznych zobowiązań z tytułu NGEU, ale analiza wrażliwości przedstawiona w niniejszej sekcji koncentruje się w szczególności na materializacji zobowiązań warunkowych wynikających z pożyczek w ramach RRF zgodnie z wymogami art. 213 ust. 3 rozporządzenia finansowego.

Na pierwszym etapie ustala się podstawowy (bazowy) scenariusz odpowiadający przewidywanemu rozwojowi wydatków i zdolności finansowych UE w nadchodzących latach. W odniesieniu do lat do 2027 r. jest to zgodne z projektem budżetu na 2025 r. i prognozą długoterminową przyszłych wpływów do budżetu UE i wypływów z tego budżetu.

W odniesieniu do lat 2028–2029 stosuje się zwykłą ekstrapolację, przyjmując za punkt odniesienia średnie roczne płatności w latach 2021–2027 powiększone o stopę wzrostu DNB UE. Jest to jedynie prosta ekstrapolacja przeprowadzona w celu przedstawienia w niniejszym sprawozdaniu wystarczająco długiej perspektywy analizy. Ekstrapolacja ta w żaden sposób nie przesądza

o wniosku dotyczącym WRF na okres po 2027 r. Ekstrapolacje te zakładają liniową spłatę długu NGEU wyemitowanego w latach 2021–2023, począwszy od 2028 r.

Oprócz bieżącego roku budżetowego w latach 2025–2029 dostępna elastyczność na pokrycie istniejących i nowych zobowiązań warunkowych wynosi średnio około **106,3 mld EUR** rocznie w przypadku marginesu w ramach pułapu zasobów własnych wynoszącego 1,4 % DNB UE oraz około **111,7 mld EUR** rocznie w przypadku tymczasowego pułapu wynoszącego 0,6 % DNB UE.

Po ustaleniu podstawowego scenariusza w ramach czterech dodatkowych testów warunków skrajnych ocenia się poziom istniejących zobowiązań warunkowych w przypadku skrajnych scenariuszy na lata 2024–2029. Dalsze informacje szczegółowe dotyczące tych czterech testów warunków skrajnych 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, zawartymi w europejskiej prognozie gospodarczej Komisji z wiosny 2024 r.[45] 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[46].

   Zmniejsza to wartość nominalną pułapu zasobów własnych, a tym samym dostępną elastyczność, o **8,2 mld EUR** rocznie w przypadku kwot „nieuwzględnionych w budżecie" (margines elastyczności) w ramach stałego pułapu zasobów własnych oraz o **5,2 mld EUR** w ramach tymczasowego pułapu dla NGEU w latach 2025–2029.

2) **Test warunków skrajnych po stronie dochodów w budżecie.** W tym skrajnym scenariuszu ocenia się, czy dostępny margines elastyczności byłby wystarczający, gdyby wszystkie zabezpieczone marginesem elastyczności zobowiązania warunkowe stały się wymagalne w tym samym czasie. W praktyce oznaczałoby to, że wszystkie państwa korzystające z programów pomocy finansowej jednocześnie nie wykonałyby swoich wymagalnych spłat. Przedmiotowe kwoty odzwierciedlają harmonogramy spłat na koniec 2023 r. (zob. tabela 5 powyżej).

   Jest to niezwykle mało prawdopodobny scenariusz, w którym nie uwzględnia się wszystkich środków, jakie Komisja może wprowadzić, aby uniknąć takiej sytuacji (np. zmiana harmonogramu spłaty zobowiązań i aktywne zarządzanie środkami pieniężnymi). W tym scenariuszu elastyczność w ramach stałego pułapu zasobów własnych zmniejszyłaby się średnio o **10,5 mld EUR** rocznie. Zobowiązania warunkowe wynikające z pożyczek w ramach RRF udzielonych w kontekście NGEU byłyby stosunkowo niewielkie w rozpatrywanym okresie (około **0,9 mld EUR** rocznie w formie płatności odsetek), ponieważ spłata kwoty głównej pożyczek w ramach RRF rozpocznie się dopiero w 2032 r.

3) **Test warunków skrajnych po stronie wydatków w budżecie.** W tym scenariuszu 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 faktycznymi oczekiwaniami dotyczącymi zmian w płatnościach UE; oraz (ii) po stronie wydatków w budżecie jakakolwiek decyzja o zwiększeniu wydatków (w ramach pułapów WRF) wymaga wniosku Komisji oraz zatwierdzenia przez Parlament Europejski i Radę.

   Podobnie w odniesieniu do lat 2028–2029 stosuje się zwykłą projekcję liniową obecnych pułapów płatności na przyszłość, z wykorzystaniem prognozowanego wzrostu DNB, bez

[45] https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/c63e0da2-c6d6-4d13-8dcb-646b0d1927a4_en?filename=ip286_en.pdf.

[46] 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: Monitor stabilności długu 2023 – Komisja Europejska (europa.eu).

uszczerbku dla przyszłego wniosku w sprawie WRF, który również będzie zawierał pułap płatności. Jeżeli chodzi o wydatki budżetowe na wywiązanie się z zobowiązań do spłaty w przypadku bezzwrotnego wsparcia w ramach NGEU, w WRF na lata 2021–2027 nie ma określonego pułapu wydatków. W związku z tym, jeżeli chodzi o spłatę zadłużenia w ramach NGEU, w tym teście warunków skrajnych zakłada się, że wszystkie emisje w ramach NGEU, których termin zapadalności przypada w danym roku, zostaną spłacone. W tej hipotetycznej sytuacji nie uwzględniono zatem planowanego refinansowania długu[47].

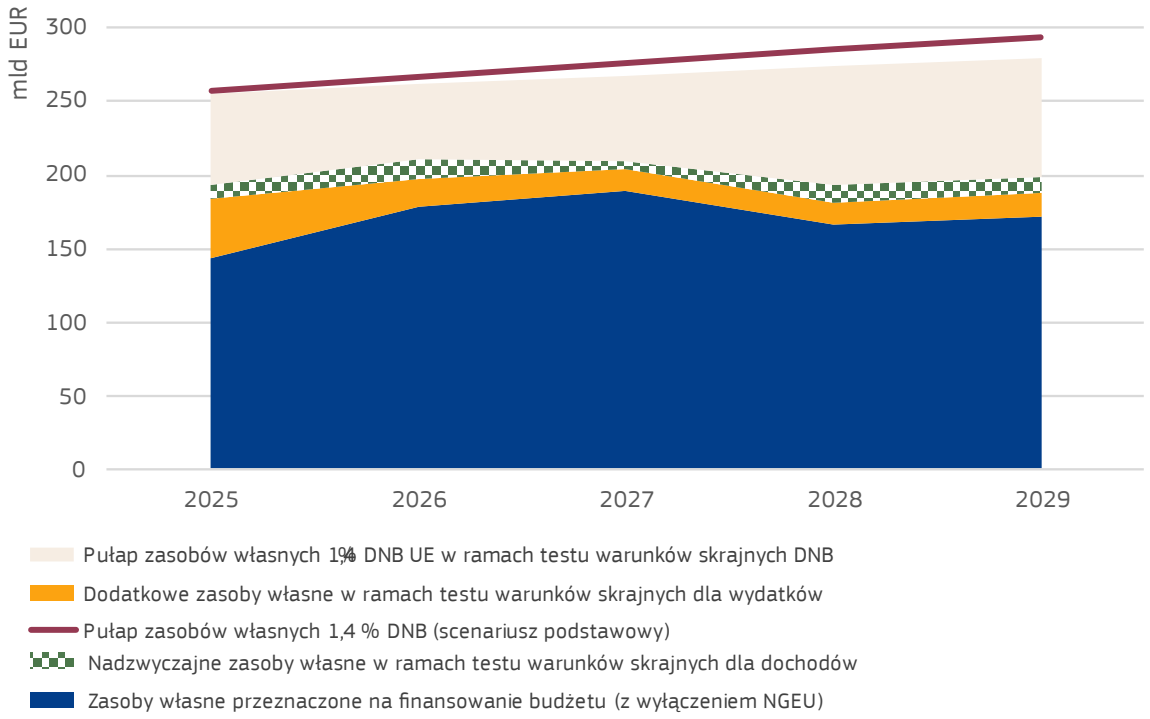
Ten test warunków skrajnych pokazuje, że elastyczność jest wystarczająca w scenariuszu, w którym wydatki osiągają maksymalną wartość teoretyczną. Wynikająca z tego elastyczność w ramach stałego pułapu zasobów własnych wyniosłaby średnio **85,3 mld EUR**, tj. o **12,9 mld EUR** mniej niż w scenariuszu podstawowym. Elastyczność w ramach tymczasowego pułapu zasobów własnych wynoszącego 0,6 % DNB UE, która to elastyczność stanowi gwarancję emisji w ramach NGEU, zostałaby zmniejszona średnio o **19,5 mld EUR** rocznie, do poziomu **średnio 92,2 mld EUR** w latach 2025–2029.

4) **Łączny test warunków skrajnych dotyczący warunków ekonomicznych, dochodów i wydatków.** Jest to skrajny scenariusz, który łączy wszystkie niekorzystne scenariusze opisane w trzech powyższych punktach. Zmniejszyłby on elastyczność w ramach stałego pułapu do średnio **66,7 mld EUR** w latach 2025–2029, a w przypadku tymczasowego pułapu do **86,1 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).

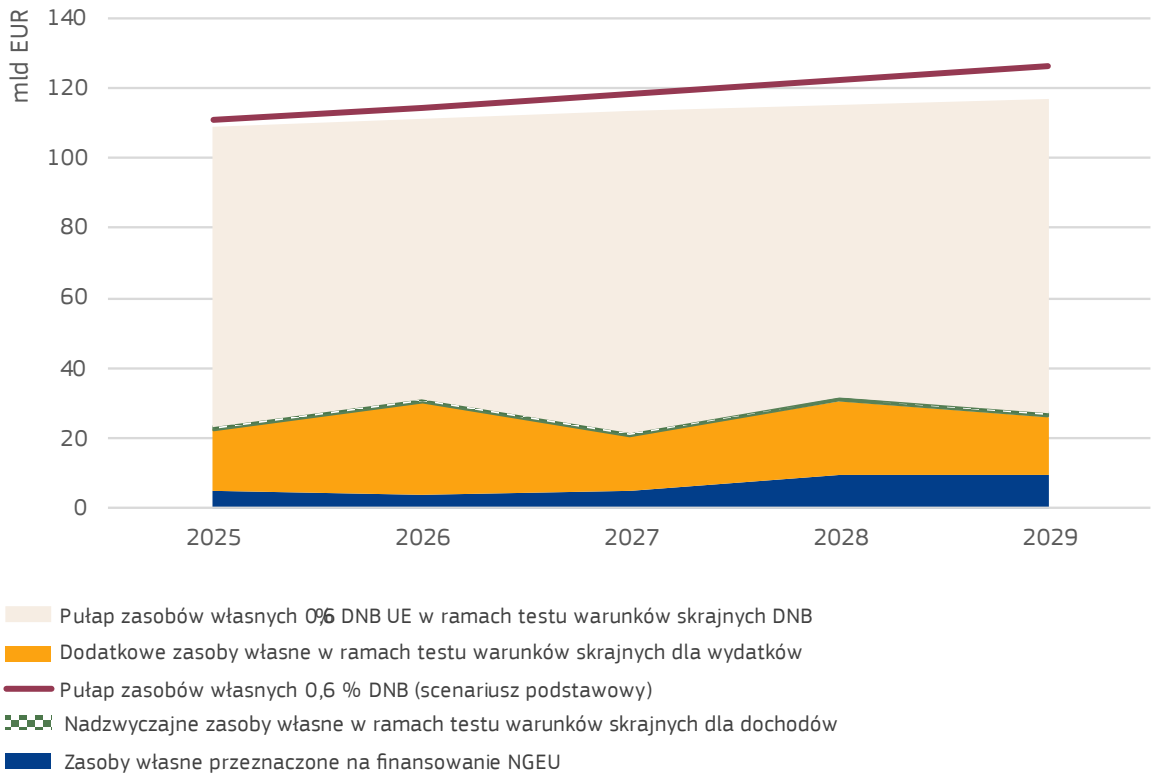
Szczegółowe wyniki dla scenariusza podstawowego i scenariusza warunków skrajnych przedstawiono w załączniku i podsumowano w rys. 3 i 4 poniżej.

[47] W tym teście warunków skrajnych zobowiązania warunkowe związane z pożyczkami w ramach RRF odejmuje się od wymagalnych zobowiązań z tytułu NGEU. Wynika to z faktu, że test warunków skrajnych koncentruje się na stronie wydatków, a nie na stronie dochodów, jak test warunków skrajnych 2.

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



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



4. Wnioski

Na koniec 2023 r. z budżetu UE wsparto zobowiązania warunkowe o wartości ponad **255 mld EUR** z tytułu pożyczek udzielonych państwom członkowskim i państwom trzecim. Z tej kwoty 221 mld EUR dotyczy pożyczek dla państw członkowskich UE, a 34 mld EUR – pożyczek dla państw trzecich. Ponadto kolejne **108 mld EUR** zobowiązań warunkowych wynika z gwarancji inwestycyjnych udzielonych w ramach programów ELM, EFIS, EFZR, InvestEU i EFZR+.

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

Biorąc pod uwagę liczne środki bezpieczeństwa przewidziane w unijnych ramach dotyczących monitorowania ryzyka związanego z zabezpieczonymi rezerwami i zabezpieczonymi marginesem elastyczności zobowiązaniami warunkowymi oraz zarządzania tym ryzykiem, a także ocenę stabilności przedstawioną w niniejszym sprawozdaniu, możliwe jest wyciągnięcie trzech głównych wniosków. 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 w zakresie obowiązujących ram prawnych (tj. decyzji w sprawie zasobów własnych i rozporządzenia w sprawie WRF) jest w dużej mierze wystarczająca, aby pokryć straty, które mogą powstać w związku z zabezpieczonymi marginesem elastyczności pożyczkami w okresie od chwili obecnej do końca 2029 r., przy uwzględnieniu prostych ekstrapolacji poziomu wydatków na lata po 2027 r. Średnio w latach 2025–2029 dostępna elastyczność na pokrycie tych zobowiązań warunkowych wynosi około **106,3 mld EUR** rocznie w przypadku marginesu w ramach pułapu zasobów własnych wynoszącego 1,4 % DNB UE oraz około **111,7 mld EUR** rocznie w przypadku tymczasowego pułapu wynoszącego 0,6 % DNB UE. Tę elastyczność można wykorzystać na pokrycie nadzwyczajnych potrzeb w zakresie dochodów w celu sfinansowania nieprzewidzianych wydatków lub na pokrycie wszelkich istniejących i potencjalnych zobowiązań warunkowych, które mogą stać się wymagalne.
- Margines elastyczności jest wystarczający, aby zapewnić solidność systemu finansowego UE i jego wiarygodność kredytową nawet w skrajnie negatywnym scenariuszu obejmującym jednoczesny niekorzystny wpływ na warunki ekonomiczne, dochody i wydatki. W takim niekorzystnym scenariuszu pozostała elastyczność w ramach pułapu zasobów własnych wynoszącego 1,4 % DNB UE wyniosłaby średnio **66,7 mld EUR** rocznie w latach 2025–2029 oraz średnio **86,1 mld EUR** rocznie w latach 2025–2029 w ramach tymczasowego pułapu wynoszącego 0,6 % DNB UE. Kwoty te stanowią bufor bezpieczeństwa chroniący przed dalszymi negatywnymi wstrząsami gospodarczymi, potencjalnymi nowymi potrzebami i zobowiązaniami warunkowymi zarówno w przypadku operacji poza ramami NGEU, jak i w ramach NGEU.

5. Załączniki:

Stabilność i elastyczność w zakresie stałego pułapu zasobów własnych

(w mld EUR, według cen bieżących)

		2025	2026	2027	2028	2029
Scenariusz podstawowy						
Pułap zasobów własnych (1,4 % DNB)	a	257,9	267,0	275,9	285,0	293,9
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie budżetu (z wyłączeniem NGEU)	b	143,2	177,9	189,0	166,1	171,8
Elastyczność w ramach stałego pułapu	a – b	114,7	89,1	86,9	118,8	122,1
Testy warunków skrajnych						
1) Test warunków skrajnych dla gospodarki						
Pułap zasobów własnych (1,4 % DNB)	a	255,4	261,8	267,9	274,0	279,7
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie budżetu (z wyłączeniem NGEU)	b	143,2	177,9	189,0	166,1	171,8
Margines elastyczności	a – b	112,2	83,9	78,9	107,8	108,0
2) Test warunków skrajnych dla dochodów						
Pułap zasobów własnych (1,4 % DNB)	a	257,9	267,0	275,9	285,0	293,9
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie budżetu (z wyłączeniem NGEU)	b	143,2	177,9	189,0	166,1	171,8
Nadzwyczajne zasoby własne na pokrycie zobowiązań warunkowych innych niż z tytułu NGEU (*)	c	9,5	14,0	6,2	11,9	10,7
Margines elastyczności	a – b – c	105,2	75,1	80,7	106,9	111,4
3) Test warunków skrajnych dla wydatków						
Pułap zasobów własnych (1,4 % DNB)	a	257,9	267,0	275,9	285,0	293,9
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie budżetu (z wyłączeniem NGEU)	b	143,2	177,9	189,0	166,1	171,8
Dodatkowe zasoby własne (do kwoty maksymalnego pułapu określonego w WRF oraz maksymalnej kwoty instrumentów szczególnych) (**)	c	40,5	19,5	14,5	14,9	15,8
Margines elastyczności	a – b – c	74,3	69,6	72,4	104,0	106,3
4) Łączny negatywny/niekorzystny wstrząs						
Pułap zasobów własnych (1,4 % DNB)	a	255,4	261,8	267,9	274,0	279,7
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie budżetu (z wyłączeniem NGEU)	b	143,2	177,9	189,0	166,1	171,8
Dodatkowe zasoby własne (do kwoty maksymalnego pułapu określonego w WRF oraz maksymalnej kwoty instrumentów szczególnych)	c	40,5	19,5	14,5	14,9	15,8
Nadzwyczajne zasoby własne na pokrycie zobowiązań warunkowych innych niż z tytułu NGEU	d	9,5	14,0	6,2	11,9	10,7
Margines elastyczności	a-b-c-d	62,2	50,4	58,2	81,1	81,5

(*) Obejmuje to wsparcie w formie pożyczki za pośrednictwem EFSM, instrumentu wsparcia bilansu płatniczego, SURE i pomocy makrofinansowej +. Ocena ryzyka związana z instrumentem SURE uwzględnia specjalną kontrgwarancję udzieloną przez wszystkie państwa członkowskie na 25 % maksymalnej kwoty pomocy finansowej.

(**) Przewiduje się, że wydatki osiągną teoretycznie maksymalną wartość w przypadku: 1) pułapu płatności WRF w latach 2025–2027[48], 2) przyszłych dostosowań do ich potencjalnie maksymalnej kwoty w każdym roku[49] oraz 3) rocznych pułapów specjalnych instrumentów tematycznych (Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji, rezerwy na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej oraz pobrexitowej rezerwy dostosowawczej), instrumentu elastyczności i rezerwy na rzecz Ukrainy.

Stabilność i elastyczność w zakresie tymczasowego pułapu zasobów własnych

(w mld EUR, według cen bieżących)

		2025	2026	2027	2028	2029
Scenariusz podstawowy						
Pułap zasobów własnych (0,6 % DNB)	a	110,5	114,4	118,3	122,1	125,9
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie NGEU (*)	b	5,2	3,7	5	9,5	9,3
Margines elastyczności	a – b	105,4	110,7	113,3	112,6	116,6
Testy warunków skrajnych						
1) Test warunków skrajnych dla gospodarki						
Pułap zasobów własnych (0,6 % DNB)	a	109	111,1	113,2	115,2	117,1
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie NGEU	b	5,2	3,7	5	9,5	9,3
Margines elastyczności	a – b	103,8	107,4	108,2	105,7	107,7
2) Test warunków skrajnych dla dochodów						
Pułap zasobów własnych (0,6 % DNB)	a	110,5	114,4	118,3	122,1	125,9
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie NGEU	b	5,2	3,7	5	9,5	9,3
Nadzwyczajne zasoby własne na pokrycie zobowiązań warunkowych z tytułu NGEU (należne zwroty pożyczek NGEU)	c	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Margines elastyczności	a – b – c	104,5	109,8	112,4	111,7	115,7
3) Test warunków skrajnych dla wydatków						
Pułap zasobów własnych (0,6 % DNB)	a	110,5	114,4	118,3	122,1	125,9
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie NGEU	b	5,2	3,7	5	9,5	9,3
Dodatkowe zasoby własne na NGEU (emisje o upływającym terminie zapadalności, z wyłączeniem zobowiązań warunkowych i kwot zapisanych w budżecie)	c	17,2	26,5	15,8	21,2	16,9
Margines elastyczności	a – b – c	88,2	84,2	97,5	91,4	99,7
4) Łączny negatywny/niekorzystny wstrząs						
Pułap zasobów własnych (0,6 % DNB)	a	109	111,1	113,2	115,2	117,1
Zasoby własne przeznaczone na finansowanie NGEU	b	5,2	3,7	5	9,5	9,3

[48] Jak określono w najnowszym dostosowaniu technicznym WRF (COM(2024) 110 final z 29.2.2024).

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

Dodatkowe zasoby własne na NGEU (emisje o upływającym terminie zapadalności, z wyłączeniem zobowiązań warunkowych i kwot zapisanych w budżecie)	c	17,2	26,5	15,8	21,2	16,9
Nadzwyczajne zasoby własne na pokrycie zobowiązań warunkowych z tytułu NGEU	d	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Margines elastyczności	a-b-c-d	85,6	80	91,5	83,6	90,0

(*) W przypadku 2025 r. kwota ta odzwierciedla środki na zobowiązania w projekcie budżetu na 2025 r. W przypadku lat 2026 i 2027 kwoty odpowiadają programowaniu finansowemu linii budżetowej EURI. Kwoty na lata 2028 i 2029 opierają się na technicznej ekstrapolacji obejmującej liniową spłatę kwoty głównej długu NGEU wyemitowanego w latach 2021–2023 z tytułu wsparcia bezzwrotnego.