

Warunkowe zobowiązania finansowe UE

Streszczenie

Skala i stopień złożoności zobowiązań warunkowych budżetu UE znacznie wzrosły, a w WRF na lata 2021–2027 trend ten się utrzyma. W tym opracowaniu śledzimy ewolucję takich zobowiązań, wyjaśniamy ryzyko, jakie mogą stanowić dla budżetu UE, a także analizujemy praktyki zarządzania ryzykiem, które mogą mu zaradzić. Prognozujemy, że do 2027 r. łączne zobowiązania warunkowe wzrosną ponad dwukrotnie i osiągną kwotę 612 mld EUR. Głównym czynnikiem wzrostu będą pożyczki w ramach programu RRF oraz, w mniejszym stopniu, wsparcie finansowe dla Ukrainy.

Zobowiązanie warunkowe można ogólnie zdefiniować jako zobowiązanie finansowe, którego skala i wystąpienie zależą od przyszłych zdarzeń, trudnych lub niemożliwych do przewidzenia. Płatności z tytułu zobowiązania finansowego zależą od wystąpienia konkretnych zdarzeń, dlatego też mogą w ogóle nie zostać dokonane lub mogą nie być wymagane. Zobowiązania warunkowe niosą ze sobą ryzyko niepożądanych „niespodzianek” budżetowych mogących mieć konsekwencje dla sytuacji finansowej, a nawet stabilności finansowej, dlatego niezbędne jest ich uwzględnienie i analiza. Jednak ze względu na ich wysoce niepewny charakter ocena ryzyka finansowego związanego z takimi zobowiązaniami jest trudna.

Skala i stopień złożoności zobowiązań warunkowych budżetu UE znacznie wzrosły, a w wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027 trend ten utrzyma się. W tym opracowaniu śledzimy ewolucję takich zobowiązań, wyjaśniamy ryzyko, jakie mogą stanowić dla budżetu UE, a także analizujemy praktyki zarządzania ryzykiem, które mogą mu zaradzić.

Stosujemy tu podział na trzy rodzaje zobowiązań warunkowych UE: gwarancje budżetowe, pomoc makrofinansową (MFA) dla krajów trzecich oraz pomoc finansową dla państw członkowskich UE. Przy pomocy gwarancji budżetowych UE pokrywa straty partnerów wykonawczych wynikające z zaległości w płatnościach dotyczących operacji finansowania i inwestycji. Pomoc makrofinansowa to wsparcie finansowe udzielane przez Unię państwom trzecim (krajom niebędącym członkami Unii) w formie pożyczek zatwierdzonych na podstawie odpowiedniego aktu prawnego. Pomoc finansowa dla państw członkowskich UE ma głównie formę pożyczek SURE i RRF, choć wcześniej była świadczona w formie programów Euratom, z instrumentu wsparcia bilansu płatniczego i EFSM.

Na koniec 2021 r. budżet obejmował łącznie 223 mld EUR zobowiązań warunkowych, z czego około 163 mld EUR stanowiły pożyczki przyznane państwom członkowskim i państwom trzecim, a ponad 60 mld EUR - gwarancje udzielone w ramach programów takich jak EFIS, EFZR, EFZR+ i ELM. Na koniec 2022 r. kwota zobowiązań warunkowych wyniosła łącznie 312 mld EUR, co stanowi wzrost o 40% w stosunku do kwoty zobowiązań warunkowych w 2021 r. Ze wstępnych szacunków dokonanych w ramach tego badania wynika, że w 2023 r. zobowiązania warunkowe nadal rosły i osiągnęły kwotę 367 mld EUR. Do pandemii COVID-19 i do końca 2020 r. gwarancje budżetowe oraz pomoc finansowa dla państw członkowskich miały podobną skalę i znaczenie. Jednak wraz z wdrożeniem programu SURE i wprowadzeniem programu RRF pomoc finansowa dla państw członkowskich w 2021 r. istotnie wzrosła, a w 2022 r. znaczne tempo wzrostu utrzymało się. W tymże roku wysokie było także tempo wzrostu pomocy finansowej dla krajów trzecich, co było efektem objęcia pomocą makrofinansową (MFA) Ukrainy oraz

uwzględnienia gwarancji budżetowych. Ogólnie rzecz biorąc, pomoc finansowa dla państw członkowskich to największy element zobowiązań warunkowych w UE, stanowiący w latach 2020, 2021 i 2022 od 55% do 70% całkowitej kwoty zobowiązań warunkowych. Oczekuje się, że w najbliższych latach jej udział jeszcze wzrośnie.

Przy ocenie przyszłego ryzyka dla budżetu UE należy podzielić zobowiązania warunkowe na dwie główne kategorie: zobowiązania warunkowe, na które utworzono rezerwy, np. zobowiązania wynikające z gwarancji budżetowych i pomocy finansowej dla państw trzecich, oraz zobowiązania warunkowe zabezpieczone marginesem elastyczności, np. wynikające z pomocy finansowej dla państw członkowskich. Te dwie kategorie zobowiązań warunkowych mają różne konsekwencje dla rodzajów ryzyka, jakie mogą stanowić dla finansów UE.

Zobowiązania warunkowe, na które utworzono rezerwy, wymagają wydzielenia określonych środków jako bufora zabezpieczającego na wypadek strat z tytułu danego zobowiązania, czyli w przypadku jego niewykonania. Wspólny Fundusz Rezerw (CPF), utworzony w 2018 r. i działający od 2021 r., to główne narzędzie ochrony zobowiązań warunkowych objętych rezerwami przed materializacją ryzyka. Środki funduszu przechowywane są na odrębnych rachunkach przypisanych do instrumentów, na które utworzono rezerwy. Na koniec 2023 r. wartość rynkowa CPF wyniosła 18,8 mld EUR, a Komisja Europejska uznała tę kwotę za dostateczny bufor zabezpieczający przed ryzykiem ujętym w utworzonych rezerwach na zobowiązania warunkowe (Komisja Europejska 2024c).

Natomiast zobowiązania warunkowe zabezpieczone marginesem elastyczności stanowią bardziej bezpośrednie ryzyko dla finansów UE, ponieważ nie tworzy się na nie rezerw. Margines elastyczności to różnica między maksymalną kwotą zasobów, o którą Komisja Europejska może zwrócić się do państw członkowskich w danym roku (pułap zasobów własnych), a kwotą środków potrzebnych UE na pokrycie wydatków przewidzianych w budżecie na ten sam rok. Dostatecznie wysoki pułap to gwarancja, że UE będzie mogła uregulować wszystkie swoje zobowiązania finansowe z uwzględnieniem ryzyka związanego z zobowiązaniami warunkowymi wymagalnymi w danym roku. Zobowiązania warunkowe zabezpieczone marginesem elastyczności to przeważająca część zobowiązań warunkowych ogółem – w 2022 r. stanowiły około 62% łącznej kwoty. W kolejnych latach tego rodzaju zobowiązania warunkowe będą nadal rosły, głównie ze względu na pożyczki w ramach programu RRF oraz pomoc finansową dla Ukrainy.

Gwarancje budżetowe jako źródło ryzyka dla budżetu UE Gwarancje budżetowe to instrument, przy pomocy którego UE pokrywa (w całości lub częściowo) straty partnerów wykonawczych wynikające z zaległości płatniczych dotyczących operacji finansowania i inwestycji (zadłużenie lub kapitał własny). Obecnie najistotniejsze są gwarancje udzielane w ramach Funduszu InvestEU, Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFSI), Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR), upoważnienia do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich (ELM) oraz EFZR+. Każdy z tych programów gwarancji jest obecnie na innym etapie planowanego cyklu i chociaż gwarantowanie nowych operacji z EFIS już się zakończyło, we wszystkich pięciu programach nieuregulowane gwarancje budżetowe pozostaną jeszcze przez kilka lat.

Pomoc finansowa UE dla krajów trzecich, z wyłączeniem kwot przekazywanych krajom rozwijającym się, udzielana jest w formie programów pomocy makrofinansowej (MFA). Takie pożyczki są finansowane ze środków UE, zaś UE pozostaje zobowiązana wobec inwestorów końcowych, także w przypadkach, gdy beneficjenci MFA nie spłacają pożyczek lub spłacają je z opóźnieniem.

Natomiast celem pożyczek Euratom jest zapewnienie państwom członkowskim i krajom trzecim finansowania inwestycji w sektorze jądrowym. W 2022 r. kwota tych pożyczek wynosiła jednak zaledwie 0,3 mld EUR.

W wyniku rosyjskiej inwazji na Ukrainę w ciągu 2022 r. uruchomiono nowe programy pomocy makrofinansowej dla Ukrainy, które przyczyniły się do ogólnego wzrostu zobowiązań warunkowych z tytułu pomocy makrofinansowej. Ich wynikiem było również ujęcie pożyczek MFA+ dla Ukrainy na lata 2023 i 2024 w obowiązującym obecnie budżecie na pożyczki dla państw członkowskich. Jeżeli nie zostaną

one spłacone, wymagane kwoty zostaną pokryte do poziomu powyżej pułapów WRF aż do pułapu zasobów własnych (z marginesu elastyczności). Umożliwiło to udzielanie Ukrainie pożyczek MFA+ w sposób podobny do udzielania pomocy finansowej państwom członkowskim, np. bez tworzenia rezerwy. W 2022 r., po wypłaceniu nowych pożyczek MFA w wysokości około 7,5 mld EUR, głównie w formie dodatkowego wsparcia udzielonego Ukrainie, pozostająca do spłaty kwota pomocy makrofinansowej wzrosła do 15,0 mld EUR.

Pomoc finansowa dla państw członkowskich ma obecnie głównie formę instrumentów tymczasowego wsparcia, których celem jest zmniejszenie zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE) oraz Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Przed pandemią źródłem tej pomocy finansowej był głównie Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (EFSM) oraz, w znacznie mniejszym stopniu, program Euratom i instrument wsparcia bilansu płatniczego (BoP). Rezerw na ekspozycje z tytułu tego rodzaju zobowiązań warunkowych nie tworzy się, są one zabezpieczone marginesem elastyczności w budżecie UE. Jak jednak wskazano powyżej, należy podkreślić, że program MFA+ dla Ukrainy w 2023 r. oraz pomoc finansowa dla Ukrainy w ramach instrumentu wsparcia Ukrainy są również zabezpieczone marginesem elastyczności, mimo że obejmują pomoc makrofinansową na rzecz państwa trzeciego.

Biorąc pod uwagę omówione tu różne założenia, prognozuje się, że w scenariuszu bazowym do 2027 r. łączne zobowiązania warunkowe UE osiągną kwotę 612,0 mld EUR. To niemal dwukrotność ich wartości na koniec 2022 r. wynoszącej 311,9 mld EUR. Wzrost ten wynika głównie z pożyczek RRF i założenia, że pożyczki te zostaną wypłacone w całości, a także, w mniejszym stopniu, z programów wsparcia Ukrainy, a w jeszcze mniejszym stopniu – z gwarancji budżetowych.

Podsumowując, biorąc pod uwagę zwiększony wolumen zobowiązań warunkowych i rosnącą różnorodność ekspozycji z tytułu zobowiązań warunkowych, ogólne ramy zarządzania ryzykiem wydają się fragmentaryczne i mogłyby być lepiej zorganizowane. Międzynarodowe standardy przejrzystości zadłużenia obejmują terminową publikację i jasne przekazywanie informacji dotyczących ewolucji zobowiązań warunkowych, a tu obecne ustalenia dotyczące sprawozdawczości wymagałyby poprawy. Korzystny byłby bardziej aktywny udział Parlamentu Europejskiego w analizie i ewentualnej legitymizacji zaciągania zobowiązań warunkowych. Działalność nowo utworzonego Komitetu Sterującego ds. Zobowiązań Warunkowych (SCCL) cechuje brak przejrzystości i publicznego udostępniania informacji. Testy warunków skrajnych dla dostępnego marginesu elastyczności można udoskonalić, aby uwzględniały bardziej ekstremalne scenariusze makroekonomiczne podobne do szoku pandemicznego. Biorąc pod uwagę koncentrację ekspozycji w odniesieniu do Ukrainy, zmian może wymagać podejście do udzielania pomocy makrofinansowej krajom trzecim. Tworzenie rezerw również staje się fragmentaryczne, ponieważ dla różnych programów przyjęto różne wskaźniki zasilenia rezerw, mimo że prowadzi je ten sam suwerenny organ. Należy również przeanalizować obecną adekwatność ogólnego wskaźnika zasilenia rezerw w wysokości 9% w przypadku wszystkich pozostałych MFA na rzecz krajów trzecich.

Ponadto w opracowaniu omówiono rozróżnienie między zobowiązaniami warunkowymi objętymi rezerwami i zobowiązaniami warunkowymi zabezpieczonymi marginesem elastyczności. Rozróżnienie to nadal jest uzasadnione. Choć ze względu na SURE i RRF zobowiązania warunkowe zabezpieczone marginesem elastyczności stanowią i nadal będą stanowić dominującą część całkowitych zobowiązań warunkowych, tworzenie na nie rezerw nie ma większego sensu. Wymaganie od państw członkowskich tworzenia rezerw *ex ante* na pożyczki, które same muszą spłacić, nie ma uzasadnienia ekonomicznego, natomiast miałyby konsekwencje polityczne, ponieważ wymóg ten zwiększyłby znaczenie wspólnej odpowiedzialności RRF. Niemniej jednak ze względu na ważną rolę, jaką odgrywają pożyczki RRF, Komisja Europejska powinna włączyć nową analizę zdolności obsługi zadłużenia (element zreformowanych ram zarządzania gospodarczego) do swojej analizy zobowiązań warunkowych zabezpieczonych marginesem elastyczności.

Zastrzeżenie prawne i prawa autorskie. Opinie wyrażone w niniejszym dokumencie są jedynie opiniami autorów i niekoniecznie odzwierciedlają oficjalne stanowisko Parlamentu Europejskiego. Kopiowanie i tłumaczenie w celach niekomercyjnych jest dozwolone pod warunkiem wskazania źródła oraz wcześniejszego poinformowania Parlamentu Europejskiego i wysłania mu egzemplarza. © Unia Europejska, 2024 r.

Osoba odpowiedzialna: Alix DELASNERIE Asystent redakcyjny: Adrienn BORKA

Kontakt: Poldep-Budg@ep.europa.eu

Dokument jest dostępny w internecie pod adresem: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses