

Elastyczność budżetu UE

Przyjęte ramy pozwoliły sprostać nieprzewidzianym wyzwaniom, ale są zbyt złożone



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

@luzitanija - adobe.stock.com

Spis treści

Punkty

01-20 | **Najważniejsze informacje o kontroli**

01-11 | Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

12-20 | Co ustalił i zaleca Trybunał?

21-93 | **Omówienie uwag Trybunału**

21-32 | **Potrzeby w zakresie elastyczności nie zostały wystarczająco zidentyfikowane i przeanalizowane**

33-56 | **Jak dotąd elastyczność budżetowa umożliwiła UE reagowanie na szeroki zakres potrzeb pomimo intensywnego wykorzystywania**

34-40 | Kwoty elastyczności przewidziane w budżecie UE odpowiadały w większości przypadków międzynarodowym poziomom referencyjnym

41-56 | Ramy elastyczności umożliwiły finansowanie szerokiego zakresu potrzeb wykraczających poza sytuacje nadzwyczajne i kryzysowe

57-93 | **Ramy elastyczności budżetu UE są zbyt złożone, a niektóre decyzje dotyczące uruchomienia narzędzi nie zostały jasno uzasadnione**

59-71 | Duża liczba narzędzi elastyczności, które w niektórych przypadkach się pokrywają i nie mają jasno określonych priorytetów, zwiększa złożoność obowiązujących ram

72-85 | Przepisy ogólnie ułatwiają szybkie uruchomienie środków, ale nie zostały uproszczone w możliwym zakresie

86-93 | Brak ustrukturyzowanego podejścia do dokumentowania analiz dotyczących alternatywnych wariantów i kwot finansowania

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Załącznik II – Kluczowe wymogi prawne

Załącznik III – Wykorzystanie narzędzi elastyczności w latach 2021–2024

Skróty i akronimy

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

01

Najważniejsze informacje o kontroli

Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

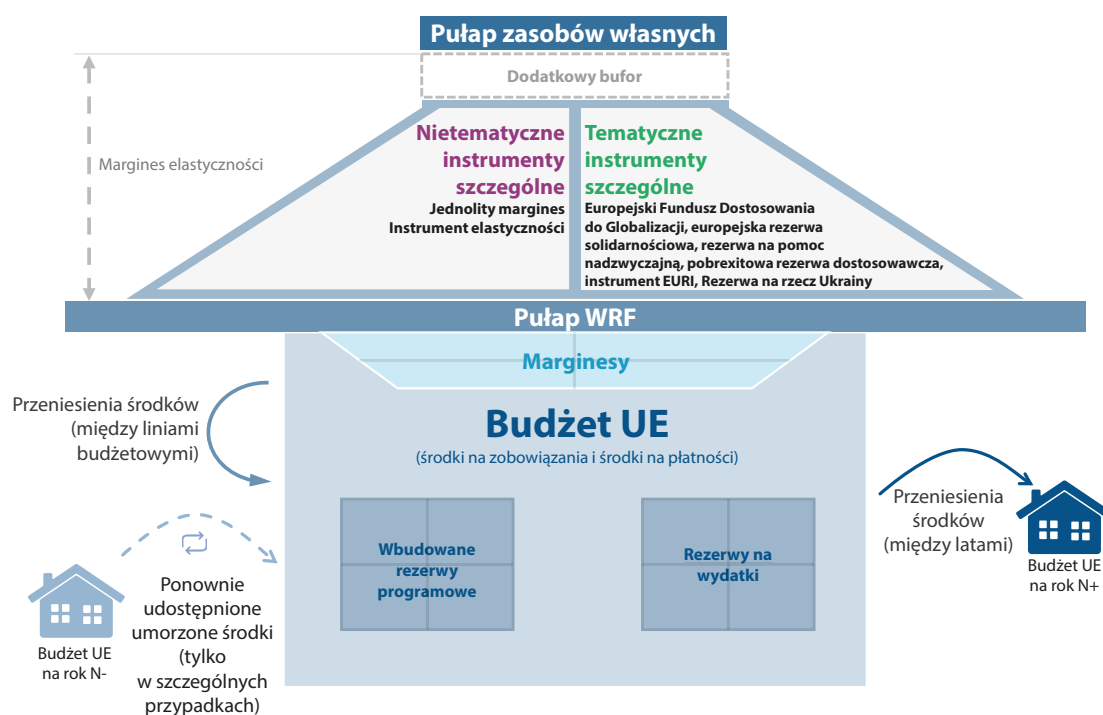
- 01** UE przyjmuje budżety długoterminowe, obejmujące obecnie okres siedmiu lat, zwane wieloletnimi ramami finansowymi (WRF). Opracowywanie nowych WRF rozpoczyna się zazwyczaj około trzech lat przed ich rozpoczęciem, co oznacza planowanie z wyprzedzeniem na okres do 10 lat. WRF są wdrażane przy zachowaniu prawnie wiążących rocznych limitów: „pułapu zasobów własnych” odnoszącego się do dochodów UE i „pułapu WRF” obowiązującego w odniesieniu do wydatków. Celem tych pułapów jest zapewnienie wysokiego stopnia przewidywalności i stabilności.
- 02** Jednocześnie budżet UE musi być wystarczająco elastyczny, aby pozwalał reagować na zmieniające się okoliczności, co jest szczególnie istotne w kontekście licznych niedawnych kryzysów i politycznej woli, by: (i) wzmocnić reagowanie UE na sytuacje kryzysowe i gotowość do radzenia sobie z takimi sytuacjami; (ii) budować i monitorować odporność; (iii) podjąć działania w dziedzinach, w których UE jest szczególnie narażona¹. Zdaniem Komisji odpowiedni poziom elastyczności budżetowej powinien umożliwiać skuteczny przydział zasobów i szybką reakcję UE na nieprzewidziane okoliczności i sytuacje nadzwyczajne².

¹ Pkt 8 [konkluzji z posiedzenia Rady Europejskiej](#), 2021.

² [Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027](#), Komisja Europejska, 2018.

- 03** Elastyczność budżetu UE osiąga się dzięki połączeniu strukturalnych rozwiązań budżetowych – które umożliwiają realokację zasobów między różnymi priorytetami i latami budżetowymi – uzupełnionych marginesami i instrumentami szczególnymi umożliwiającymi dodanie do pierwotnie zaplanowanych wydatków dodatkowego finansowania. Narzędzia elastyczności można podzielić na narzędzia funkcjonujące poniżej pułapu WRF oraz narzędzia wykraczające poza ten pułap (zob. [rys. 1](#)).

Rys. 1 | Narzędzia elastyczności budżetu UE w WRF na lata 2021–2027



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [rozporządzenia \(UE, Euratom\) 2020/2093](#) określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (rozporządzenie w sprawie WRF na lata 2021–2027) oraz [rozporządzenia \(UE, Euratom\) 2024/2509](#) w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (rozporządzenie finansowe).

- 04** Kontrola Trybunału koncentrowała się na narzędziach elastyczności, które umożliwiają sfinansowanie dodatkowych wydatków przez dodanie środków na zobowiązania do przyjętego budżetu. Narzędziami tymi są: (i) marginesy oraz (ii) instrumenty szczególne. *Marginesy* oznaczają nieprzydzielone środki stanowiące różnicę między pułapami WRF a planowanymi wydatkami dla każdej kategorii wydatków (tzw. działu wydatków). *Instrumenty szczególne* z kolei umożliwiają uruchomienie dodatkowych zasobów finansowych powyżej pułapu WRF.

05 Istnieją dwa rodzaje instrumentów szczególnych: tematyczne i nietematyczne. *Tematyczne* instrumenty szczególne pozwalają zapewnić dodatkowe zasoby tylko w z góry określonych okolicznościach:

- ze środków Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji dla Zwolnianych Pracowników (**EFG**) wspiera się pracowników zwolnionych w wyniku istotnych działań restrukturyzacyjnych;
- rezerwa na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej (**SEAR**) obejmuje (i) europejską rezerwę solidarnościową, w ramach której zapewnia się finansowanie w przypadku poważnych klęsk lub katastrof objętych Funduszem Solidarności Unii Europejskiej (**FSUE**); (ii) rezerwę na pomoc nadzwyczajną (**EAR**), w ramach której zapewnia się pomoc w innych nadzwyczajnych sytuacjach humanitarnych i cywilnych;
- ze środków pobrexitowej rezerwy dostosowawczej (**BAR**) wspiera się sektory dotknięte wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z UE;
- dwa nowe instrumenty wprowadzone w 2024 r., EURI (Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy) i Rezerwa na rzecz Ukrainy, służą pokryciu nieplanowanego wzrostu kosztów odsetek od długu zaciągniętego w celu sfinansowania odpowiednio pakietu na rzecz odbudowy [Next Generation EU](#) i nowo wprowadzonego [Instrumentu na rzecz Ukrainy](#).

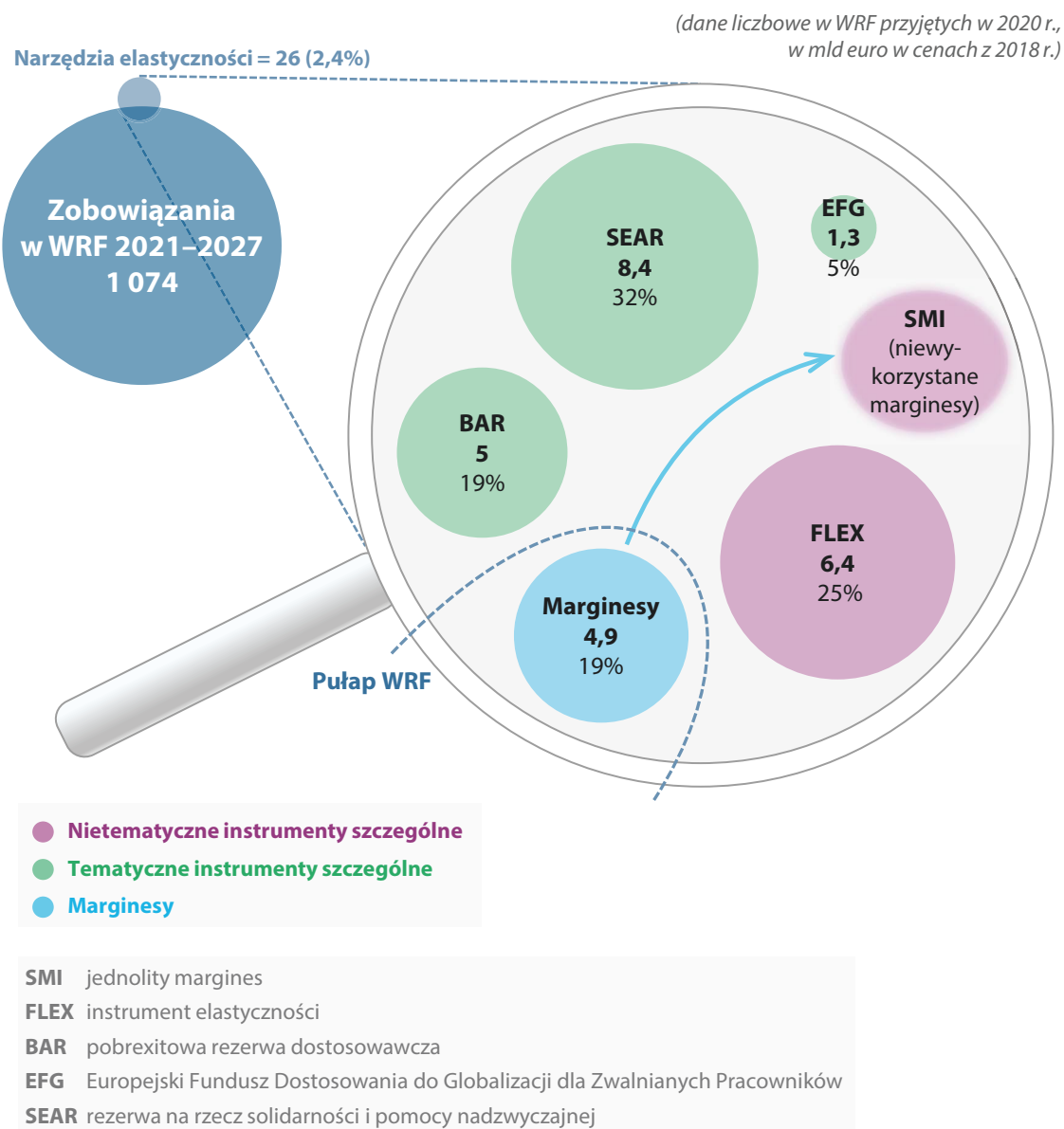
06 *Nietematyczne* instrumenty szczególne nie są ograniczone do konkretnych obszarów tematycznych lub z góry określonych okoliczności:

- jednolity margines (**SMI**) umożliwia przenoszenie dostępnych marginesów między latami i między działami wydatków;
- instrument elastyczności (**FLEX**) umożliwia finansowanie konkretnych nieprzewidzianych wydatków.

07 Zgodnie z [Traktatem o Unii Europejskiej](#) Komisja jest odpowiedzialna za przedstawienie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie WRF oraz proponowanie i wykonywanie budżetów rocznych, w tym odpowiednich rozwiązań w zakresie elastyczności i ich uruchamiania. Przyjęcie i zmiana rozporządzenia w sprawie WRF wymaga jednomyślności w Radzie i zgody Parlamentu. Przyjęcie budżetów wymaga zgody zarówno Parlamentu, jak i Rady, czyli „władzy budżetowej” UE (większością kwalifikowaną).

08 Kwoty pierwotnie przewidziane na marginesy i instrumenty szczególne w WRF na lata 2021–2027 (zob. [rys. 2](#)) pozwalały na zwiększenie całkowitej kwoty wydatków WRF o maksymalnie 2,4% (26 mld euro). [Śródkresowa rewizja WRF przeprowadzona w 2024 r.](#) wzmocniła instrumenty szczególne – SEAR i FLEX – co zwiększyło pierwotną elastyczność do 2,6% łącznych wydatków WRF (około 28 mld euro). Wprowadzono również dwa nowe instrumenty szczególne: instrument EURI i Rezerwę na rzecz Ukrainy.

Rys. 2 | Kwoty pierwotnie przewidziane na marginesy i instrumenty szczególne w WRF na lata 2021–2027



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez Komisję, dokumentu „The EU’s 2021–2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures” i pierwotnego rozporządzenia w sprawie WRF na lata 2021–2027.

- 09** W ramach niniejszej kontroli Trybunał ocenił, czy narzędzia elastyczności budżetu UE przewidziane w WRF na lata 2021–2027 zostały właściwie opracowane i czy wykorzystywano je w uzasadnionych przypadkach, tak aby uniknąć ryzyka wyczerpania środków dostępnych w ramach tych narzędzi w pierwszych latach obowiązywania WRF. Kontrolerzy Trybunału skoncentrowali się na koncepcji i zakresie wykorzystania instrumentów szczególnych oraz wykorzystaniu marginesów w latach 2021–2024, w tym na śródkresowej rewizji WRF.
- 10** Do połowy 2025 r. Komisja przedstawi wniosek dotyczący WRF na okres po 2027 r. W miarę jak UE będzie stawiać czoło wyzwaniom związanym z ewoluującymi sytuacjami kryzysowymi, zwiększy się presja na stworzenie szybkich i skutecznych mechanizmów reagowania na szczeblu UE. Sporządzając niniejsze sprawozdanie, omawiające koncepcję i wykorzystanie narzędzi elastyczności w obecnych WRF, Trybunał zamierza wnieść wkład w debatę na temat koncepcji przyszłych WRF.
- 11** Więcej informacji na temat skontrolowanego zagadnienia, zakresu kontroli i podejścia kontrolnego można znaleźć w [załączniku I](#). Szczegółowe informacje na temat kluczowych wymogów prawnych przedstawiono w [załączniku II](#).

Co ustalił i zaleca Trybunał?

- 12** Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała, że opracowując wniosek w sprawie WRF na lata 2021–2027 Komisja nie zidentyfikowała w wystarczającym zakresie ani nie przeanalizowała potrzeb i zagrożeń, którym budżet UE powinien być w stanie sprostać. Choć ogólnie rzecz biorąc, rozwiązania dotyczące elastyczności budżetu UE pozwoliły reagować w obrębie budżetu na pojawiające się wyzwania i priorytety, w przypadku niektórych narzędzi elastyczności środki były co roku wyczerpywane w pierwszej części okresu obowiązywania WRF. Ponadto ramy elastyczności są zbyt złożone, kolejność stosowania narzędzi elastyczności jest niejasna, a do tego narzędzia te czasami częściowo się pokrywają. Utrudnia to uzyskanie jasnego i pełnego obrazu funkcjonowania ram.

Potrzeby w zakresie elastyczności nie zostały w wystarczającym zakresie zidentyfikowane i przeanalizowane

- 13** W pierwotnym wniosku Komisji w sprawie WRF na lata 2021–2027 podkreślono znaczenie większej elastyczności budżetu UE. We wniosku uzasadniono to intensywnym korzystaniem z instrumentów szczególnych (powyżej pułapu WRF) w WRF na lata 2014–2020 w celu sprostania bezprecedensowym wyzwaniom związanym z niestabilnością w sąsiedztwie UE i masowymi ruchami migracyjnymi. Wniosek dotyczący narzędzi elastyczności nie był jednak wystarczająco uzasadniony szczegółową, perspektywiczną analizą potrzeb i ryzyka.

- 14** Komisja nie oceniła funkcjonowania wszystkich wcześniejszych narzędzi elastyczności, by uzasadnić swoją propozycję dotyczącą marginesów budżetowych – pominęła jednolity margines, instrument elastyczności i rezerwę na pomoc nadzwyczajną. W przypadku EFG i FSUE w przeprowadzonych ocenach nie przeanalizowano przyszłych potrzeb wobec zmieniających się okoliczności. Ponadto Komisja nie wykorzystwała prognozowania ani analizy tendencji, w szczególności w kontekście klęsk żywiołowych (zob. pkt [21–32](#)).



Zalecenie 1

Lepsze wsparcie procesu decyzyjnego przy opracowywaniu ram elastyczności w przyszłych WRF

W odniesieniu do przyszłych WRF Komisja powinna wnieść wkład w opracowanie ram elastyczności (w tym w odniesieniu do wielkości dostępnych środków), przedstawiając następujące informacje:

- a) rodzaj potencjalnych wydarzeń, którym powinna być w stanie zaradzić proponowana elastyczność budżetu UE;
- b) jakościową i w miarę możliwości ilościową ocenę potrzeb w zakresie elastyczności, z uwzględnieniem prawdopodobieństwa i potencjalnego oddziaływania zdarzeń, którym należy zaradzić;
- c) kompleksową ocenę obowiązujących ram elastyczności budżetu UE.

Termin realizacji: 2026 r. (następnie na bieżąco).

Jak dotąd rozwiązania w zakresie elastyczności budżetowej umożliwiły UE reagowanie na szeroki zakres potrzeb pomimo intensywnego wykorzystania

- 15** Jeśli chodzi o zarządzanie finansami publicznymi, uznawane na szczeblu międzynarodowym poziomy odniesienia odnoszą się przede wszystkim do budżetów krajowych, lecz mogą one również służyć jako zasady przewodnie dla budżetu UE, który ma szczególne cechy. W zarządzaniu takim środkiem na nieprzewidziane wydatki wynoszą zazwyczaj 2–3% wydatków, a kwoty elastyczności budżetu UE były zasadniczo zgodne z tymi poziomami odniesienia (zob. pkt [34–40](#)).

- 16** Środki dostępne w ramach elastyczności budżetu UE były jednak intensywnie wykorzystywane w celu zaspokojenia stale pojawiających się potrzeb. Niektóre narzędzia elastyczności były systematycznie wyczerpywane w pierwszej części okresu obowiązywania WRF, co szybko ograniczyło dostępność środków w ramach elastyczności na pozostałą część okresu. Najważniejszymi wydarzeniami, które w największym stopniu zwiększyły potrzebę elastyczności WRF, były agresja Rosji na Ukrainę, kryzysy humanitarne i energetyczne, częste klęski żywiołowe na dużą skalę oraz gwałtownie rosnąca inflacja. Trybunał odnotował brak specjalnych mechanizmów poniżej pułapu WRF, które ograniczyłyby niepewność szacunków dotyczących należnych kosztów odsetek. Poza śródkresową rewizją w WRF nie przewidziano również żadnego przepisu uruchamiającego budżetowanie kryzysowe w przypadku poważnych i wyjątkowych sytuacji nadzwyczajnych. Śródkresowa rewizja WRF była konieczna, aby sprostać zwiększonemu oddziaływaniu wspomnianych wyzwań (zob. pkt [41–49](#)).
- 17** W przypadkach przeanalizowanych przez Trybunał Komisja zaproponowała uruchomienie tematycznych instrumentów szczególnych zgodnie z przewidzianym dla nich celem i zakresem. W ramach prawnych nie określono, w jakim zakresie instrumenty szczególne powinny być wykorzystywane do różnych celów. Dzięki temu Komisja mogła proponować wykorzystanie tych instrumentów do zaspokojenia szerokiego zakresu potrzeb. W latach 2021–2024 potrzeby te obejmowały nie tylko reagowanie na sytuacje nadzwyczajne, lecz także przeciwdziałanie skutkom wyższej niż oczekiwano inflacji na zaprogramowane koszty, uzupełnienie już istniejących programów WRF oraz tworzenie nowych programów WRF powiązanych ze zmianami priorytetów politycznych. Chociaż ta struktura ram zapewnia większą elastyczność, ostatecznie zmniejsza kwoty dostępne na sytuacje nadzwyczajne (zob. pkt [50–56](#)).

Ramy elastyczności budżetu UE są zbyt złożone

- 18** Liczne narzędzia elastyczności, których zakresy niekiedy się pokrywają i dla których nie określono jasnych priorytetów, zwiększają złożoność zarządzania finansami i podejmowania decyzji w tym zakresie. Trybunał stwierdził częściowe pokrywanie się: (i) nietematycznych instrumentów szczególnych, które można wykorzystać w celu zaspokojenia szerokiego zakresu potrzeb; (ii) tematycznych instrumentów szczególnych z jednej strony i programów wydatków objętych WRF z drugiej, które mogą finansować ten sam rodzaj potrzeb. Ponadto kolejność wykorzystywania mechanizmów elastyczności wbudowanych w strukturę budżetu, marginesów poniżej pułapu WRF i instrumentów szczególnych powyżej pułapów WRF nie jest jasno określona (zob. pkt [59–71](#)).
- 19** Trybunał stwierdził, że obowiązujące przepisy i procedury ułatwiły szybkie uruchomienie narzędzi elastyczności, ale nie zostały uproszczone w możliwym zakresie (zob. pkt [72–85](#)).



Zalecenie 2

Uproszczenie ram elastyczności WRF i procesu decyzyjnego

Komisja powinna zaproponować uproszczenie ram elastyczności w kolejnych WRF, bez uszczerbku dla decyzji prawodawców. W szczególności należałoby:

- a) połączyć dostępne roczne marginesy poniżej pułapu WRF w jeden instrument i umożliwić ich wykorzystanie we wszystkich obszarach polityki w budżecie rocznym lub korygującym;
- b) utworzyć jeden instrument szczególny powyżej pułapu WRF na nieprzewidziane zdarzenia i nadzwyczajne potrzeby;
- c) określić jasną kolejność wykorzystywania marginesów i instrumentów szczególnych, przy czym należy priorytetowo traktować wykorzystywanie kwot poniżej pułapu WRF;
- d) uwzględnić finansowanie, które jest udostępniane w razie wystąpienia określonych z góry wydarzeń objętych przepisami sektorowymi, w ramach rezerw przyszłych programów zamiast stosowania tematycznych instrumentów szczególnych przekraczających pułap WRF.

Termin realizacji: 2026 r.

- 20** Przeprowadzona przez Komisję analiza alternatywnych możliwości finansowania za pomocą realokacji środków i obliczenia kwot niezbędnych na nowe potrzeby nie były w niektórych przypadkach odpowiednio udokumentowane. Zmniejszyło to przejrzystość procesu i podjętych decyzji (zob. pkt [86–93](#)).



Zalecenie 3

Usprawnienie procedur Komisji dotyczących analizy możliwej realokacji środków i zmiany priorytetów

Komisja powinna zdefiniować kluczowe etapy i role w ramach procedur dotyczących realokacji środków i zmiany priorytetów przy określaniu zasobów budżetowych mających zaspokoić nowe potrzeby. Powinna również dokumentować analizę poszczególnych możliwości finansowania.

Termin realizacji: 2026 r.

Omówienie uwag Trybunału

Potrzeby w zakresie elastyczności nie zostały wystarczająco zidentyfikowane i przeanalizowane

- 21** Coraz bardziej złożone, niespójne i nieprzewidywalne okoliczności zewnętrzne wymagają kształtowania polityki opartej na dowodach. Przyjęcie takiego podejścia może odegrać kluczową rolę w opracowywaniu, wdrażaniu i realizacji lepszej polityki publicznej³.
- 22** Aby skutecznie zarządzać ryzykiem⁴, na potrzeby analizy ryzyka wykorzystuje się najlepsze dostępne informacje z uwzględnieniem danych historycznych, aktualnych informacji i oczekiwań. Uwzględnia się przy tym niepewność, źródła ryzyka, konsekwencje, prawdopodobieństwo, zdarzenia i scenariusze, a także kontekst zewnętrzny wpływający na daną organizację.
- 23** Zdaniem Rady aktywne przygotowanie na wypadek sytuacji kryzysowych wymaga: prognozowania, regularnego przeglądu i przewidywania czynników ryzyka; określenia skutków, jakie ryzyko to może wywoływać w różnych sektorach, zarówno w poszczególnych państwach członkowskich, jak i w sąsiedztwie; oceny, w jaki sposób najlepiej złagodzić te skutki i im zaradzić⁵.

³ „Building capacity for evidence-informed policy-making: Lessons from country experiences”, OECD, 2020.

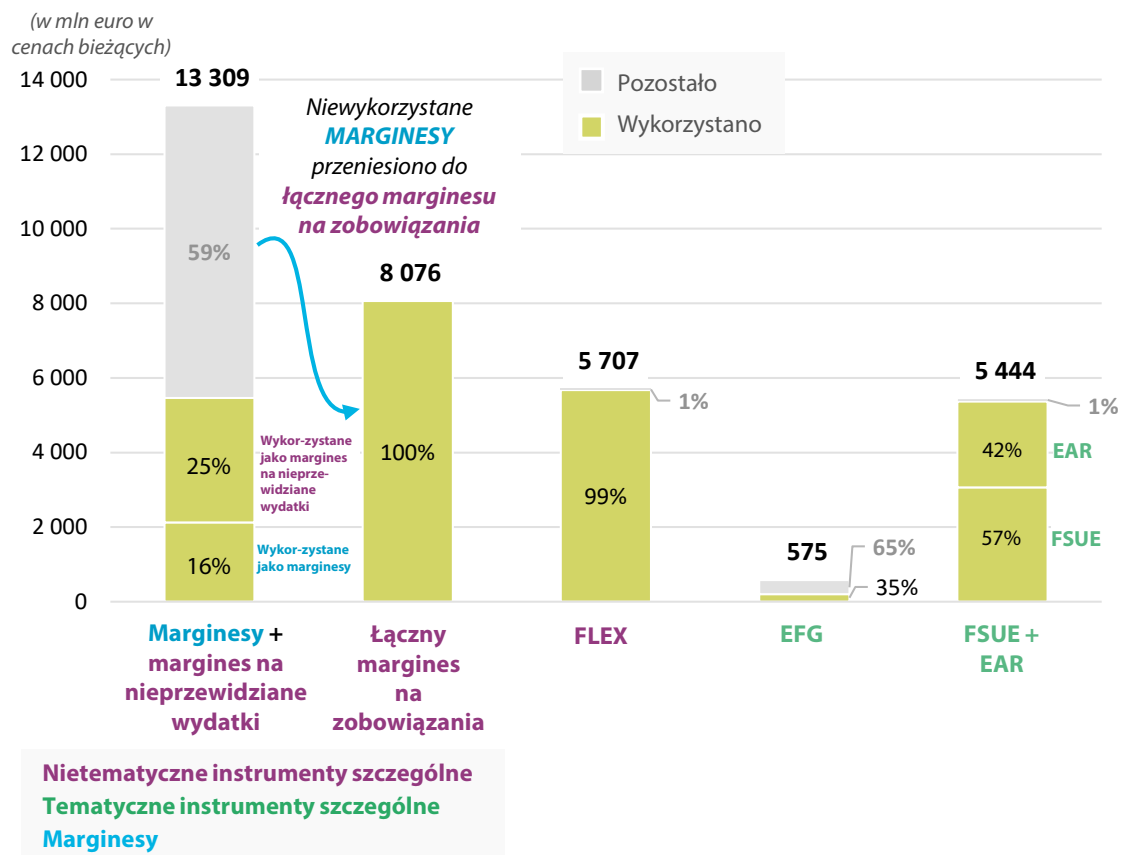
⁴ Norma międzynarodowa ISO 31000:2018 „Zarządzanie ryzykiem – Wytyczne”.

⁵ Konkluzje Rady w sprawie zwiększenia gotowości, zdolności do reagowania i odporności na przyszłe kryzysy, 2021.

- 24** Zasady OECD dotyczące zarządzania budżetem stanowią, że wyniki, ocena i optymalne wykorzystanie środków powinny stanowić integralną część procesu budżetowego (zasada 8).
- 25** Trybunał ocenił, czy Komisja opracowała narzędzia elastyczności budżetowej i zaproponowała odpowiednie kwoty w obecnych WRF na podstawie rygorystycznej analizy potencjalnych potrzeb i ryzyka z uwzględnieniem wyżej wymienionych kryteriów.
- 26** W pierwotnym wniosku Komisji dotyczącym WRF na lata 2021–2027⁶ (w 2018 r.) podkreślono potrzebę zwiększenia elastyczności budżetu UE, uzasadniając ją intensywnym korzystaniem z instrumentów szczególnych (powyżej pułapu WRF) w WRF na lata 2014–2020 w celu sprostania bezprecedensowym wyzwaniom związanym z niestabilnością w sąsiedztwie UE i masowymi ruchami migracyjnymi. Analiza przeprowadzona przez Trybunał potwierdziła stwierdzenie sformułowane przez Komisję, że narzędzia elastyczności były intensywnie wykorzystywane (zob. [rys. 3](#)).

⁶ COM(2018) 322.

Rys. 3 | W WRF na lata 2014–2020 intensywnie korzystano z narzędzi elastyczności



Uwagi: Na wykresie przedstawiono całkowite marginesy faktycznie dostępne w WRF na lata 2014–2020 (zob. pkt 12 w załączniku I).

W WRF na lata 2014–2020 instrumenty szczególne „margines na nieprzewidziane wydatki” i „łączny margines na zobowiązania” umożliwiły przesunięcie dostępnych marginesów między poszczególnymi latami i między działami w podobny sposób jak w przypadku jednolitego marginesu w WRF na lata 2021–2027.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 (rozporządzenie w sprawie WRF na lata 2014–2020), projektów budżetów, przyjętych budżetów i budżetów korygujących na lata 2014–2020 oraz danych Komisji dotyczących instrumentów szczególnych.

- 27** We wniosku Komisji z 2018 r. zaproponowano dalsze stosowanie takiego samego zestawu narzędzi elastyczności jak w poprzednich WRF (zob. [rys. 3](#)), ale ze zwiększonymi kwotami. Po wybuchu pandemii COVID-19 w 2020 r. Komisja zaktualizowała wniosek w sprawie WRF⁷, zwiększając kwoty na większość narzędzi elastyczności, aby podkreślić potrzebę zwiększenia elastyczności budżetu UE. W wyniku negocjacji politycznych zmniejszono ostateczne kwoty dostępne na te narzędzia, niemniej były one i tak wyższe niż w poprzednich WRF (z wyjątkiem nieprzydzielonych marginesów) (zob. [tabela 1](#)).

⁷ COM(2020) 443.

Tabela 1 | Kwoty przeznaczone na instrumenty szczególne wzrosły między WRF na lata 2014–2020 a WRF na lata 2021–2027, natomiast nieprzydzielone marginesy zmniejszyły się

Instrument elastyczności	Średnie kwoty w WRF na lata 2014–2020 (wysokość początkowa i zmieniona w 2017 r.) / Uzgodnione marginesy	Wniosek dotyczący WRF na lata 2021–2027, 2018 r.	Zmiany w porównaniu z poprzednimi WRF	Zaktualizowany wniosek dotyczący WRF na lata 2021–2027, 2020 r.	Zmiany w porównaniu z poprzednimi WRF	Przyjęte WRF / Uzgodnione marginesy	Zmiany w porównaniu z poprzednimi WRF
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	$d=(c-b)/b$	<i>e</i>	$f=(e-b)/b$	<i>g</i>	$h=(g-b)/b$
<i>Kwoty roczne (w mln euro) (w cenach z 2018 r.)</i>							
EFG	172	200	16%	386	124%	186	8%
SEAR	FSUE	574	4%	1 000	74%	1 200	32%
	EAR	333	80%	3 000	800%		
FLEX	615	1 000	63%	1 000	63%	915	49%
<i>Łączne kwoty na lata 2021–2027 (w mln euro) (w cenach z 2018 r.)</i>							
Marginesy	7 078	24 796	250%	11 171	58%	4 891	-31%
BAR		nie dot.	nie dot.	5 000	nie dot.	5 000	nie dot.

Uwaga: W tabeli porównano marginesy początkowo dostępne przy przyjmowaniu obu WRF. Faktycznie dostępne marginesy w WRF na lata 2014–2020 przekraczały 13 mld euro

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wniosków Komisji i rozporządzeń w sprawie WRF na lata 2014–2020 i 2021–2027.

- 28** Przeprowadzony przez Trybunał przegląd dokumentów Komisji wykazał, że proponowane zwiększenie kwoty środków na narzędzia elastyczności nie było uzasadnione szczegółową, perspektywiczną analizą potrzeb i ryzyka. Opracowując zmiany kwot dostępnych w ramach instrumentu elastyczności, EFG, FSUE i rezerwy na pomoc nadzwyczajną, Komisja oparła się na wcześniejszym wykorzystaniu tych mechanizmów i nie przedstawiła dalszego uzasadnienia, a tendencji w wykorzystaniu marginesów w ogóle nie przeanalizowano. Zadeklarowane potrzeby w zakresie elastyczności i proponowane kwoty nie zostały poparte dokładnymi badaniami, prognozami, symulacjami ani analizą porównawczą.

29 Komisja nie oceniła funkcjonowania marginesów, jednolitego marginesu i instrumentu elastyczności (nietematycznych instrumentów szczególnych) ani rezerwy na pomoc nadzwyczajną (tematyczny instrument szczególny niepowiązany z konkretnym sektorowym aktem prawnym), mimo że pomocą tych narzędzi udostępniono znaczne dodatkowe środki na rzecz programów WRF. Określony w rozporządzeniu finansowym⁸ wymóg przeprowadzania ocen *ex ante* i *ex post* nie ma zastosowania do tych narzędzi elastyczności, ponieważ takie oceny przeprowadza się w odniesieniu do wspieranych przez nie programów wydatków. W komunikatach oraz dokumentach roboczych służb Komisji⁹ zawarto jedynie krótki opis wcześniejszego wykorzystania nietematycznych instrumentów szczególnych. Trybunał uważa, że informacje te nie są wystarczająco obszerne do przeprowadzenia oceny, na ile skutecznie te narzędzia elastyczności spełniły swój cel i w jaki sposób można to uwzględnić w przyszłości. Nie jest to również zgodne ze zasadami skutecznego zarządzania ryzykiem i kształtowaniem polityki opartym na danych.

⁸ Art. 34 rozporządzenia finansowego ([rozporządzenie \(UE\) 2018/1046](#), także [rozporządzenie \(UE\) 2024/2509](#) (wersja przekształcona)).

⁹ [Komunikat w sprawie śródkresowej rewizji wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, 2016](#); [komunikat w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027, 2018](#).

- 30** W tematycznych instrumentach szczególnych EFG i FSUE przewidziano natomiast szczegółowe wymogi w zakresie sprawozdawczości zgodnie z rozporządzeniem finansowym¹⁰ i odpowiednimi sektorowymi aktami prawnymi. Choć Komisja oceniła dotychczasowe doświadczenia związane z uruchomieniem tych instrumentów szczególnych w swoich ocenach¹¹ i sprawozdaniach rocznych, nie przeanalizowała jednak przyszłych potrzeb w zakresie korzystania z tych narzędzi w kontekście zmieniających się okoliczności zewnętrznych. Pierwotny wniosek Komisji dotyczący FSUE przewidywał jedynie kwoty na poziomie poprzednich wieloletnich ram finansowych, nie uwzględniono w nim prognozowanego wzrostu liczby poważnych zdarzeń pogodowych w Europie¹². Komisja zaproponowała natomiast znaczne zwiększenie kwot EFG pomimo malejącego zapotrzebowania na to narzędzie i bez analizy tendencji na rynku pracy lub w zakresie restrukturyzacji przedsiębiorstw.
- 31** Podczas negocjacji w sprawie WRF w lipcu 2020 r. Rada Europejska uzgodniła ustanowienie tymczasowego tematycznego instrumentu szczególnego powyżej pułapów WRF i zwróciła się do Komisji o przedstawienie wniosku ustawodawczego¹³. Instrument ten, pobrexitową rezerwę zapasową, zaprojektowano jako narzędzie solidarnościowe mające łagodzić negatywne skutki wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE oraz utrzymywać spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną w Unii. Ponieważ inicjatywa ta wyszła od Rady, a sprawa miała pilny charakter, Komisja nie przeprowadziła oceny skutków przed przedstawieniem w grudniu 2020 r. wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego pobrexitową rezerwę dostosowawczą. W związku z tym nie zastosowano zasad lepszego stanowienia prawa¹⁴, a najlepsze podejścia i alternatywne rozwiązania w zakresie finansowania nie zostały ocenione.

¹⁰ Art. 34 rozporządzenia finansowego ([rozporządzenie finansowe \(UE\) 2018/1046](#), tamże, [rozporządzenie \(UE\) 2024/2509](#) (wersja przekształcona)).

¹¹ „*Ex post* evaluation of the European Union Solidarity Fund 2002-2016”, Komisja Europejska, 2018; sprawozdanie Komisji na temat oceny śródkresowej Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (EFG), Komisja Europejska, 2018; sprawozdanie Komisji z oceny *ex post* Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji na lata 2014–2020, Komisja Europejska, 2021.

¹² „Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face”, Komisja Europejska, 2014, 2017; oddziaływanie na klimat w Europie (projekty Peseta II, III), Wspólne Centrum Badawcze, 2014 i 2018.

¹³ Pkt 134 konkluzji z posiedzenia Rady Europejskiej, 2020.

¹⁴ Pkt 12–18 Porozumienia międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa, 2016.

- 32** Trybunał odnotował, że do 30 czerwca 2027 r. należy przeprowadzić ewaluację skuteczności, efektywności, trafności, spójności i unijnej wartości dodanej pobrexitowej rezerwy dostosowawczej¹⁵. Jest to termin znacznie późniejszy niż wyznaczony na czerwiec 2025 r. termin przedstawienia wniosku Komisji dotyczącego wieloletnich ram finansowych na okres po 2027 r. Przypada on zaledwie sześć miesięcy przed datą rozpoczęcia obowiązywania nowych wieloletnich ram finansowych. Utrudni to uwzględnienie zdobytych doświadczeń w kolejnych WRF.

Jak dotąd elastyczność budżetowa umożliwiła UE reagowanie na szeroki zakres potrzeb pomimo intensywnego wykorzystywania

- 33** Trybunał ocenił, czy ogólnie rzecz biorąc, kwoty dostępne w ramach narzędzi elastyczności w latach 2021–2024 umożliwiły budżetowi UE zaspokojenie pojawiających się potrzeb, a jednocześnie zachowanie wystarczającej elastyczności na pozostałą część okresu WRF. Ponadto Trybunał skontrolował, czy proponowane przez Komisję uruchomienie narzędzi było uzasadnione zgodnie z wymogami regulacyjnymi i zamierzonym celem tych narzędzi.

Kwoty elastyczności przewidziane w budżecie UE odpowiadały w większości przypadków międzynarodowym poziomom referencyjnym

- 34** W swojej ocenie Trybunał wykorzystał następujące poziomy referencyjne: standardy międzynarodowe, najlepsze praktyki oraz zalecenia dotyczące dobrego zarządzania budżetem i zarządzania finansami publicznymi. Choć te poziomy referencyjne odnoszą się przede wszystkim do budżetów krajowych, mogą one również służyć jako zasady przewodnie dla budżetu UE, który ma swoje specyficzne cechy (opisane w [załączniku I](#)).

¹⁵ Art. 17 ust. 2 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1755](#) ustanawiającego pobrexitową rezerwę dostosowawczą.

- 35** W przypadku średniookresowych ram wydatków praktyki zarządzania finansami publicznymi wskazują na potrzebę ustanowienia rezerw na rutynowe odchylenia od założonego budżetu. Rezerwy te powinny wynosić 2–3% wydatków, aby zapewnić utrzymanie wiarygodności budżetu (z wyłączeniem środków na wypadek klęsk żywiołowych)¹⁶. Takie rezerwy są porównywalne z marginesami i rezerwami programów operacyjnych poniżej pułapu WRF przewidzianymi w budżecie UE. W przypadku środków na wypadek klęsk żywiołowych lub podobnych celów konieczne jest przeprowadzenie oceny opartej na analizie ryzyka, aby określić ich wielkość. Większe odchylenia od założonego budżetu należy wyeliminować za pomocą korekt budżetowych. W budżecie UE analogiczne funkcje pełnią instrumenty szczególne powyżej pułapu WRF oraz możliwość rewizji WRF¹⁷.
- 36** Istotne kryzysy mogą ponadto wymagać wprowadzenia budżetowania kryzysowego, tymczasowo zmieniającego tradycyjny sposób sporządzania budżetu ze względu na ogromną presję wywieraną na ustalone polityki i praktyki. Do czynników wywołujących taką presję można zaliczyć poważne klęski żywiołowe, problemy gospodarcze, kryzysy zdrowotne i konflikty. Budżetowanie kryzysowe może być realizowane w drodze zmian budżetu, realokacji środków, funduszy pozabudżetowych i rezerw na nieprzewidziane wydatki¹⁸.
- 37** W [zasadach OECD dotyczących dobrego zarządzania budżetem](#) podkreśla się znaczenie mechanizmów, które zwiększają odporność planów budżetowych i łagodzą potencjalne oddziaływanie ryzyka mającego konsekwencje finansowe, zapewniając stabilność finansów publicznych. Przykładem takiego ryzyka jest rosnąca inflacja wpływająca na koszty budżetowe.

¹⁶ Rozdział 10 „Medium-term expenditure frameworks”, James Brumby i Richard Hemming, „The international handbook of public financial management”, 2013. Zob. również [„Framework for assessing public financial management”](#), rozliczalność finansowa wydatków publicznych, 2019, [„Beyond the annual budget: Global experience with medium term expenditure frameworks”](#), Bank Światowy, 2013.

¹⁷ Art. 13 [rozporządzenia w sprawie WRF na lata 2021–2027](#).

¹⁸ Rozdział 2 [„Crisis budgeting tools and trends”](#), „Global report on public financial management”, rozliczalność finansowa wydatków publicznych, 2022.

- 38** Jak pokazano na [rys. 2](#) powyżej, pierwotna elastyczność wynikająca z WRF na lata 2021–2027 umożliwiła zwiększenie wydatków z budżetu UE do 26 mld euro w cenach z 2018 r. lub 29,1 mld euro w cenach bieżących, co odpowiada 2,4% pułapu WRF. Kwota ta jest podzielona na nieprzydzielone marginesy poniżej pułapu (0,45%) i instrumenty szczególne powyżej pułapu (1,95%). Marginesy jako rezerwy rutynowe mają mniejszy wymiar finansowy niż 2–3% wydatków, który to poziom powszechnie stosuje się w zarządzaniu finansami publicznymi (zob. pkt [35](#)). Odsetek ten nie uwzględnia rezerw nadzwyczajnych wbudowanych w strukturę programów WRF ani faktu, że marginesy mogą wzrosnąć w trakcie wdrażania WRF w wyniku oszczędności, odzyskania środków, wewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel, przeprogramowania lub niepełnej realizacji niektórych programów. Wbudowane rezerwy programowe wyniosły 18,5 mld euro (w cenach bieżących)¹⁹, czyli 1,5% pułapu WRF. Elastyczność budżetu UE odpowiada międzynarodowym poziomom referencyjnym.
- 39** W ankiecie kontrolnej Trybunał zwrócił się do Komisji Budżetowej Parlamentu Europejskiego (Komisja BUDG PE) i przedstawiciele państw członkowskich UE w Komitecie Budżetowym Rady z pytaniem o to, jaki odsetek pułapu WRF byłby optymalny na potrzeby zapewnienia ogólnej elastyczności budżetu UE na początku dowolnych WRF, z wyłączeniem istotnych programów pomocy finansowej, takich jak Rezerwa na rzecz Ukrainy.
- 40** W odpowiedziach wskazano na oczekiwanie, że elastyczność budżetu UE będzie wykraczać poza to, co zazwyczaj sugerują praktyki zarządzania finansami publicznymi. Komisja Budżetowa PE nie określiła dokładnej wartości liczbowej, ale uznała, że w przyszłości konieczne jest znaczne zwiększenie elastyczności w celu zapewnienia trwałej spłaty zadłużenia i skutecznego reagowania na kryzysy i pojawiające się potrzeby polityczne. Około połowa z 17 państw członkowskich, które udzieliły odpowiedzi, zaproponowała przedział od 2,1% do 5,0% pułapu WRF.

¹⁹ COM(2025) 46 i poszczególne rozporządzenia programowe.

Ramy elastyczności umożliwiły finansowanie szerokiego zakresu potrzeb wykraczających poza sytuacje nadzwyczajne i kryzysowe

- 41** Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie WRF tematyczne instrumenty szczególne są przeznaczone do konkretnych celów, natomiast nietematyczne instrumenty szczególne i marginesy nie są ograniczone do żadnego konkretnego celu (zob. [załącznik II](#)). Zasady uruchamiania dwóch instrumentów szczególnych – instrumentu elastyczności (instrument nietematyczny o szerokim zakresie) i rezerwy na pomoc nadzwyczajną (instrument tematyczny o ograniczonym zakresie) – wymagają, aby wydatki były „nieprzewidziane”. Nie zdefiniowano jednak pojęcia „nieprzewidziane” ani rodzaju nieprzewidzianych zdarzeń.

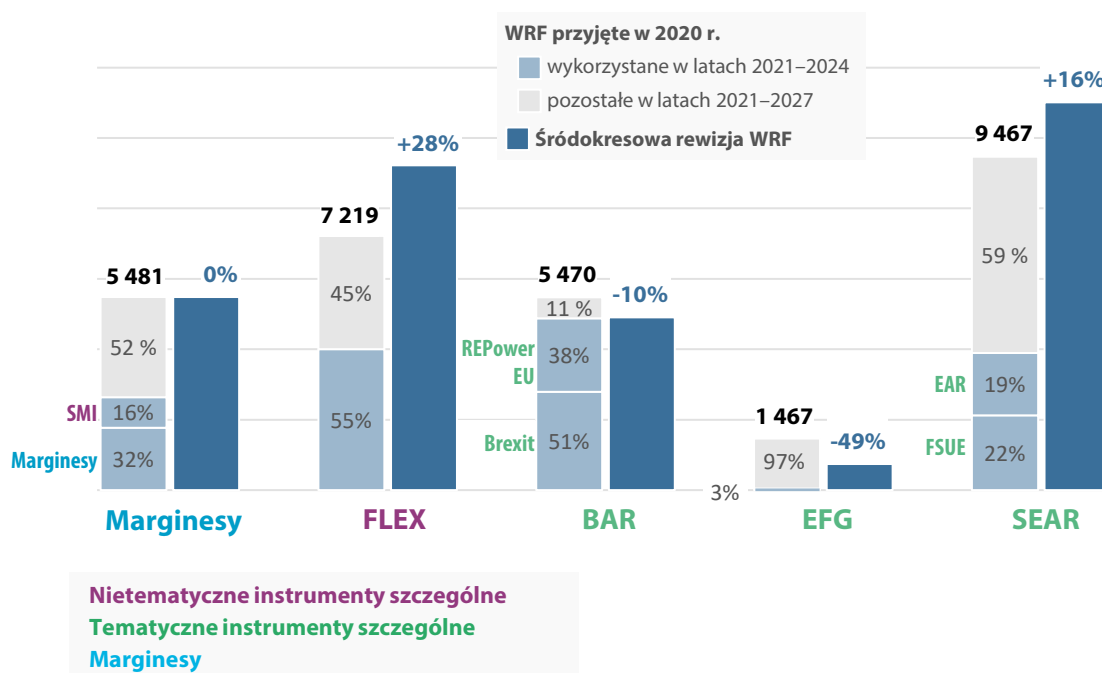
Intensywne korzystanie z narzędzi elastyczności

- 42** W pierwszych trzech latach obowiązywania WRF na lata 2021–2027 wykorzystano 12,4 mld euro, czyli 42% początkowej kwoty uzgodnionej na instrumenty szczególne i marginesy. Najważniejszymi wydarzeniami, które najbardziej zwiększyły potrzebę wykorzystania elastyczności WRF, były agresja Rosji na Ukrainę, kryzysy humanitarne i energetyczne, częste klęski żywiołowe na dużą skalę oraz gwałtownie rosnąca inflacja. Ze względu na bezprecedensowe wyzwania spowodowane rosyjską agresją na Ukrainę oraz potrzebę długoterminowego wsparcia Ukrainy Komisja zaproponowała w 2023 r. śródkresową rewizję WRF²⁰. Rada zmieniła WRF w lutym 2024 r.
- 43** Przed zmianą WRF wykorzystanie narzędzi elastyczności po przyjęciu budżetu UE na 2024 r. osiągnęło około połowy całkowitej kwoty dostępnych środków dla WRF na lata 2021–2027 (zob. [rys. 4](#)). Pokazuje to, że ogólnie rzecz biorąc, elastyczność budżetu UE umożliwiła zaspokojenie rosnącej liczby pojawiających się potrzeb. Intensywne korzystanie z niektórych narzędzi elastyczności (zwłaszcza instrumentu elastyczności i SEAR) w pierwszej części okresu WRF szybko jednak zmniejszyło kwotę środków dostępnych na pozostałą część okresu (zob. [załącznik III](#)). Roczna kwota środków dostępnych w ramach SEAR była co roku w pełni wykorzystywana do momentu rewizji WRF. Ryzyko dalszego wyczerpania środków stało się oczywiste nie tylko w przypadku SEAR, lecz także instrumentu elastyczności i marginesów ze względu na przewidywane znaczne wykorzystanie w nadchodzących latach. W związku z tym rewizja WRF była okazją do skonfrontowania założeń z bieżącymi realiami i zaradzenia ryzyku dalszego wyczerpania środków dostępnych w ramach tych narzędzi elastyczności. Dała też możliwość podjęcia strategicznej decyzji w sprawie długoterminowego wsparcia dla Ukrainy.

²⁰ COM(2023) 336.

Rys. 4 | W ramach rewizji śródkresowej zwiększono dostępne kwoty w przypadku instrumentu elastyczności i SEAR na lata 2021–2027 ze względu na przewidywane intensywne wykorzystanie tych narzędzi

(w mln euro w cenach bieżących)



Uwaga: Kwoty do wykorzystania na 2024 r. obejmują kwoty przyjęte w budżecie rocznym na 2024 r., ostatnim dokumencie budżetowym przed przyjęciem rewizji WRF w lutym 2024 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia w sprawie WRF na lata 2021–2027, dokumentów budżetowych i danych Komisji.

- 44** Duże zapotrzebowanie na instrument SEAR, obejmujący FSUE i rezerwę na pomoc nadzwyczajną, uwypukliło zwiększone potrzeby związane z celem tych narzędzi: występowanie i skalę klęsk żywiołowych (FSUE), a także sytuacji nadzwyczajnych i kryzysu humanitarnego w sąsiedztwie UE w związku z agresją Rosji na Ukrainę. Potrzeby finansowe związane z tymi dwoma rodzajami sytuacji nadzwyczajnych znacznie przekraczają dostępne zasoby, co sugeruje, że przydzielone kwoty mogą być niewystarczające do zaspokojenia potrzeb. FSUE i rezerwa na pomoc nadzwyczajną zostały niemal całkowicie wyczerpane zarówno w poprzednich (zob. [rys. 3](#)), jak i w obecnych okresach WRF, pomimo zwiększenia środków. Ponadto w 2022 r. ze względu na zwiększone zapotrzebowanie na środki z FSUE trzeba było zmniejszyć pomoc udzielaną w przypadku klęsk żywiołowych dla ubiegających się o nią państw członkowskich. W latach 2021–2024 pomoc humanitarną trzeba było wzmocnić z wykorzystaniem nie tylko rezerwy na pomoc nadzwyczajną, ale również marginesów i instrumentu elastyczności. Sytuacja w tych dwóch obszarach jest bardzo niestabilna i trudna i wymaga podejmowania strategicznych decyzji w sprawie finansowania.

- 45** W wyniku rewizji WRF zmniejszono kwoty przydzielone na pobrexitową rezerwę naprawczą i tematyczne instrumenty szczególne EFG, ponieważ instrumenty te były wykorzystywane w bardzo niewielkim stopniu, co wskazuje na niskie zapotrzebowanie. Ponadto zmiana rozporządzenia ustanawiającego pobrexitową rezerwę dostosowawczą²¹ umożliwiła państwom członkowskim przekazanie niewykorzystanych środków z tej rezerwy na rzecz REPowerEU.
- 46** Przepisy dopuszczają wykorzystanie środków dostępnych w ramach rocznych marginesów wyłącznie na określony dział, przy czym niewykorzystane kwoty zostają udostępnione do wykorzystania na wszystkie działy w następnym roku w ramach jednolitego marginesu. W latach 2021–2024 marginesy w działach 2b, 5 i 6 WRF („Odporność i wartości”, „Bezpieczeństwo i obrona” oraz „Działania zewnętrzne”) były systematycznie wykorzystywane w całości i zagospodarowywane głównie w ramach przyjętych budżetów rocznych. W związku z tym w tych działach marginesy do ewentualnego wykorzystania w ramach budżetów korygujących w ciągu roku były ograniczone lub nie istniały. Jest to sprzeczne z zasadą przewodnią, jaką jest zapewnienie wystarczających nieprzydzielonych środków w ramach marginesów²². W rezultacie w działach tych konieczne było wykorzystanie instrumentów szczególnych w celu zaspokojenia nieprzewidzianych potrzeb w ciągu roku. Trybunał odnotował, że pojęcie „wystarczających marginesów” nie zostało dokładniej zdefiniowane w porozumieniu międzyinstytucjonalnym.
- 47** Ponadto Trybunał zwrócił uwagę na ryzyko, że środki w ramach jednolitego marginesu mogą nie wystarczyć do zaspokojenia dodatkowych potrzeb w ostatnich latach WRF w zależności od tego, jak duże będą pojawiające się potrzeby i jakie kwoty środków będą dostępne w ramach innych instrumentów szczególnych. Na koniec 2024 r. w ramach jednolitego marginesu pozostało dostępne 0,7 mld euro, przy czym w latach 2025–2027 możliwe jest przesunięcie na rzecz jednolitego marginesu niewykorzystanych marginesów w wysokości około 1,6 mld euro²³. Komisja szacuje już jednak, że w latach 2026–2027 pojawią się znaczne potrzeby w zakresie wykorzystania instrumentów szczególnych do celów działu 7 („Europejska administracja publiczna”) w kwocie 1,6 mld euro, co zmniejszyłoby dostępność na inne nieprzewidziane potrzeby.

²¹ Art. 4 rozporządzenia (UE) 2023/435.

²² Pkt 7 Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami, 2020.

²³ Programowanie finansowe Komisji na 2025 r.

- 48** Trybunał odnotował, że na początku WRF nie ustanowiono żadnego mechanizmu w celu stworzenia bufora dla kosztów odsetek w ramach EURI, mimo że szacunki dotyczące tego rodzaju kosztów są zawsze obciążone niepewnością. Jest to szczególnie ważne, ponieważ koszty odsetek są całkowicie zależne od warunków rynkowych, a pokrycie ich stanowi prawny obowiązek UE. W budżecie UE na 2023 r. różnica w wysokości 27% między skorygowanymi szacunkami potrzeb a kwotą pierwotnie zaprogramowaną w linii budżetowej EURI została w pełni pokryta ze środków w ramach jednolitego marginesu, natomiast w budżecie na 2024 r. różnica w wysokości 57% została pokryta z instrumentu elastyczności. Uwypukliło to potrzebę ustanowienia instrumentu EURI w ramach rewizji WRF.
- 49** Jak zauważono w pkt **35** i **36**, praktyki zarządzania finansami publicznymi wskazują, że poważne i wyjątkowe kryzysy takie jak wojna nie powinny być rozwiązywane za pomocą regularnych rezerw, lecz wymagają budżetowania kryzysowego. Trybunał zauważył, że w WRF nie przewidziano mechanizmu uruchamiania budżetowania kryzysowego i reagowania na takie potrzeby, z wyjątkiem rewizji WRF, za pomocą której wprowadzono Rezerwę na rzecz Ukrainy. Rewizja WRF wymaga jednomyślności w Radzie. W odniesieniu do śródkresowej rewizji WRF na lata 2021–2027 Komisja przedstawiła swój wniosek w czerwcu 2023 r., a Rada przyjęła go w lutym 2024 r., po ponad siedmiu miesiącach długotrwałych negocjacji politycznych. Był to termin późniejszy niż wymagane ramy czasowe, zgodnie z którymi przyjęcie powinno mieć miejsce „przed rozpoczęciem procedury budżetowej [lipiec 2023 r.] dotyczącej danego roku lub pierwszego roku w danym okresie [2024 r.]”²⁴.

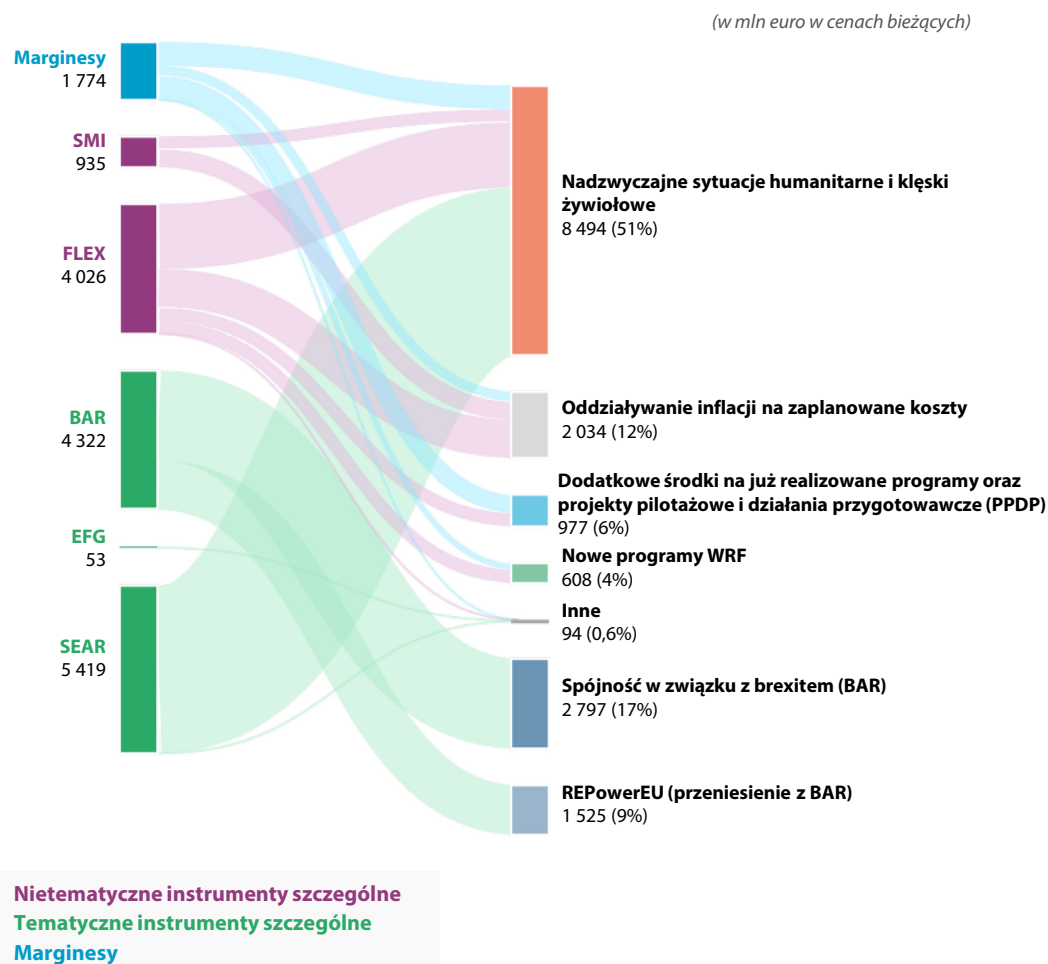
Narzędzia elastyczności pozwoliły zaspokoić szeroki zakres potrzeb

- 50** Trybunał przeanalizował powody uruchomienia narzędzi przedstawione w dokumentach budżetowych we wszystkich przypadkach, gdy w latach 2021–2024 wykorzystano marginesy lub uruchomiono instrumenty szczególne. Kontrolerzy zbadali również bardziej szczegółowo próbę 26 przypadków uruchomienia narzędzi, aby ocenić, czy narzędzia elastyczności wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem.
- 51** Analiza przypadków ujętych w próbie przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że Komisja zaproponowała uruchomienie tematycznych instrumentów szczególnych zgodnie z ich konkretnym celem i zakresem. Ponieważ marginesy i narzędzia nietematyczne mają bardziej ogólny cel, Komisja może proponować ich uruchomienie w odniesieniu do szerokiego zakresu pojawiających się potrzeb.

²⁴ Art. 13 ust. 2 [rozporządzenia w sprawie WRF na lata 2021–2027](#).

52 Kontrolerzy odnotowali, że około połowy całkowitych środków w ramach elastyczności wykorzystano na reagowanie na nadzwyczajne sytuacje humanitarne i klęski żywiołowe. Drugą połowę wykorzystano na (i) wsparcie państw członkowskich w radzeniu sobie z negatywnymi skutkami brexitu i zakłóceniami na rynku energii spowodowanymi rosyjską agresją na Ukrainę (REPowerEU); (ii) pokrycie wzrostu zaprogramowanych kosztów, na który wpływ miała wyższa niż oczekiwano inflacja; (iii) sfinansowanie utworzenia nowych programów WRF. Trybunał stwierdził jednak również, że 6% środków w ramach elastyczności wykorzystano na uzupełnienie istniejących programów WRF oraz na finansowanie projektów pilotażowych i działań przygotowawczych bez konkretnego nieprzewidzianego zdarzenia powodującego ich uruchomienie (zob. [rys. 5](#)).

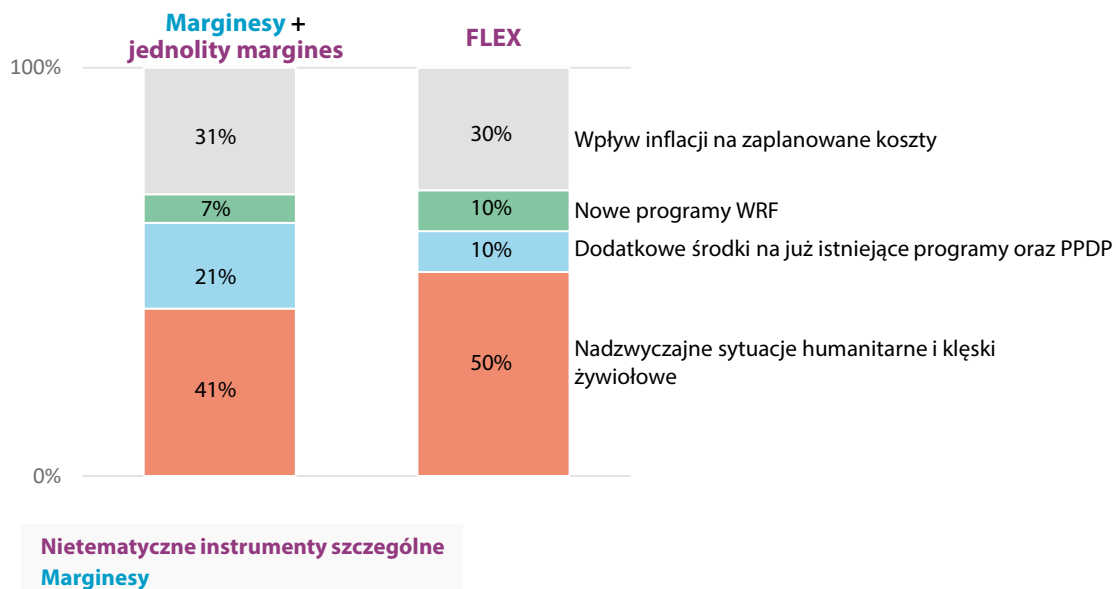
Rys. 5 | Narzędzia elastyczności wykorzystywano w latach 2021–2024 w celu zaspokojenia szerokiego zakresu potrzeb



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów budżetowych i danych Komisji.

- 53** W odniesieniu do tematycznych instrumentów szczególnych EFG, FSUE i pobrexitowej rezerwy dostosowawczej zamierzony cel i szczegółowe warunki uruchomienia określono w odnośnych rozporządzeniach szczegółowych. Przeprowadzona przez Trybunał analiza przypadków uruchomienia EFG i FSUE potwierdziła, że potrzeby były bezpośrednio związane z tymi warunkami, gdyż dotyczyły pracowników zwolnionych w wyniku istotnych działań restrukturyzacyjnych (EFG) oraz klęsk żywiołowych (FSUE). Uruchomienie pobrexitowej rezerwy dostosowawczej nie wymagało określenia konkretnych potrzeb, a państwa członkowskie otrzymały do 73% płatności zaliczkowych i korzystały z wyjątkowej elastyczności, jeśli chodzi o podejmowanie decyzji w sprawie odpowiednich środków wykonawczych bez uprzedniej zgody Komisji.
- 54** Jeśli chodzi natomiast o tematyczny instrument szczególny rezerwy na pomoc nadzwyczajną, w przypadku którego nie ustanowiono przepisów sektorowych, wnioski o przydział środków opierają się na wewnętrznej ocenie priorytetowych potrzeb, którą przeprowadza Komisja. Instrument ten uruchomiono przede wszystkim w celu zapewnienia pomocy humanitarnej w państwach trzecich podczas różnych kryzysów (87%). Pozostałą część (13%) przeznaczono na zaspokojenie w UE pierwszych potrzeb związanych z napływem uchodźców z Ukrainy oraz na reagowanie na ptasią grypę i coraz intensywniej występujące pożary lasów. W przeanalizowanych przez Trybunał przypadkach objętych próbą wnioskowano o wzmocnienie programów objętych WRF dotyczących pożarów lasów i ptasiej grypy (na łączną kwotę 66 mln euro) w związku z potencjalnymi potrzebami w późniejszym okresie roku. Celem wzmocnienia tych programów było zwiększenie zdolności reagowania na powtarzające się wydarzenia, których nie przewidziano w pełni w powiązanych programach.
- 55** Marginesy i nietematyczne instrumenty szczególne wykorzystano na różne potrzeby, nie tylko na reagowanie kryzysowe (zob. [rys. 6](#)). Wprawdzie w przepisach nie określono okoliczności ani kryteriów korzystania z tych narzędzi, lecz finansowanie szerokiego zakresu potrzeb może doprowadzić do zmniejszenia kwot dostępnych na sytuacje nadzwyczajne i kryzysowe, jeśli one wystąpią.

Rys. 6 | Marginesy i nietematyczne instrumenty szczególne służyły nie tylko finansowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych i nieprzewidzianych wydarzeń w latach 2021–2024



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów budżetowych i danych Komisji.

- 56** Analiza przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że 21% środków dostępnych w ramach marginesów wykorzystano na wzmocnienie sztandarowych programów UE, takich jak „Horyzont Europa”, Erasmus+, Program działań na rzecz środowiska i klimatu, Program na rzecz jednolitego rynku, instrument „Łącząc Europę” i „Cyfrowa Europa”, pomimo że nie pojawiły się nowe potrzeby. Przeznaczono je również na finansowanie projektów pilotażowych i działań przygotowawczych (PPDP, zob. [ramka 1](#)). Na podobne wydatki przeznaczono 10% całkowitej kwoty uruchomionej w ramach instrumentu elastyczności, mimo że w zamierzeniu ma on służyć finansowaniu nieprzewidzianych wydatków. Innym przykładem wydatków niezwiązanych z sytuacjami nadzwyczajnymi, które to wydatki Komisja uznała jednak za nieprzewidziane, jest zmiana priorytetów inwestycyjnych wywołana nowymi priorytetami politycznymi, które skutkują ustanowieniem nowych programów wydatków w WRF (np. unijny akt w sprawie bezpiecznej łączności i akt w sprawie czipów). Ponadto znaczna część środków w ramach marginesów i nietematycznych instrumentów szczególnych (około 30%) została wykorzystana do sfinansowania zwiększonych wydatków administracyjnych i kosztów odsetek w ramach EURI wynikających z presji inflacyjnej, ponieważ nie ustanowiono żadnego innego odpowiedniego mechanizmu (zob. pkt [48](#)).

Ramka 1

Wydatki o powtarzającym się charakterze finansowane ze środków na nieprzewidziane wydarzenia

Co roku Parlament, Rada i Komisja mogą zaproponować projekty pilotażowe i działania przygotowawcze (PPDP) w celu przeprowadzenia oceny wykonalności, a następnie finansowania w ramach rocznego budżetu UE. W obecnych WRF wszystkie PPDP zaproponował Parlament.

W rozporządzeniu finansowym²⁵ przewidziano do 40 mln euro rocznie na projekty pilotażowe i 100 mln euro na działania przygotowawcze. Ponieważ kwoty te nie są uwzględnione w pierwotnym programowaniu finansowym WRF, na PPDP można wykorzystać środki dostępne w ramach marginesów w wysokości do 980 mln euro w całych WRF, co stanowi 18% łącznych środków przewidzianych w ramach pierwotnych marginesów.

W praktyce na PPDP przeznaczano 72–107 mln euro rocznie z narzędzi elastyczności w latach 2021–2024, co oznacza zmniejszenie środków na nowe potrzeby lub nieprzewidziane wydarzenia. W latach 2021, 2023 i 2024, kiedy środki w ramach marginesów zostały wyczerpane w niektórych działach, PPDP finansowano z instrumentu elastyczności, który jest przeznaczony wyłącznie na nieprzewidziane wydatki.

Ramy elastyczności budżetu UE są zbyt złożone, a niektóre decyzje dotyczące uruchomienia narzędzi nie zostały jasno uzasadnione

- 57** Dokumenty i dane budżetowe często mogą być bardzo naszpikowane wiedzą specjalistyczną, złożone oraz trudne do zrozumienia i wykorzystania przez zwykłych obywateli, parlamentarzystów i praktyków zajmujących się budżetem. Według OECD²⁶ powinny one być otwarte, przejrzyste i dostępne, dzięki czemu staną się one źródłem informacji na potrzeby kluczowych etapów kształtowania, rozważania, omawiania, wdrażania i przeglądu polityki. Szczegółowe informacje budżetowe muszą być również zrozumiałe, aby zagwarantować dostępność.

²⁵ Art. 58 [rozporządzenia finansowego](#).

²⁶ Zasada 4 [zasad OECD dotyczących zarządzania budżetem](#), sekcja H [zestawu narzędzi OECD na rzecz przejrzystości budżetowej](#).

- 58** W niniejszej sekcji sprawozdania Trybunał ocenił, czy ramy elastyczności budżetu UE pozwalają uniknąć nadmiernej złożoności i czy istnieją rozwiązania zapewniające przejrzystość procesu decyzyjnego.

Duża liczba narzędzi elastyczności, które w niektórych przypadkach się pokrywają i nie mają jasno określonych priorytetów, zwiększa złożoność obowiązujących ram

- 59** We wniosku Komisji z 2018 r. dotyczącym WRF na lata 2021–2027 stwierdzono, że „w przyszłości należy skoncentrować się na konsolidacji, wzmocnieniu i usprawnieniu mechanizmów elastyczności, aby stworzyć bardziej elastyczne ramy, a jednocześnie zapewnić stabilność, jaka wynika z ram wieloletnich”²⁷. Komisja nie zaproponowała połączenia instrumentów szczególnych. Zamiast tego zaproponowano w nim dalsze stosowanie tego samego zestawu narzędzi elastyczności, co w poprzednich WRF, z kilkoma sugestiami dotyczącymi uproszczenia i wprowadzeniem dodatkowych źródeł finansowania w odniesieniu do niektórych instrumentów szczególnych.
- 60** W lipcu 2020 r. Rada Europejska zauważyła, że należy uprościć i zharmonizować złożone zasady dotyczące przesuwania kwot między instrumentami szczególnymi i przenoszenia niewykorzystanych kwot na kolejne lata, a także unikać powielania zarówno między tematycznymi instrumentami szczególnymi, jak i z programami wydatkowania. Należy też zbadać możliwości dalszych efektów synergii²⁸.
- 61** W odpowiedzi na ankietę kontrolną Trybunału 71% przedstawicieli z 17 państw członkowskich zasiadających w Komitecie Budżetowym Rady oraz respondenci z Komisji BUDG PE stwierdzili, że obecna struktura instrumentów szczególnych jest złożona i wymaga uproszczenia. Respondenci zasugerowali zmniejszenie liczby narzędzi, lepsze dostosowanie narzędzi do potrzeb i priorytetów UE oraz harmonizację i usprawnienie przepisów.

Pokrywanie się zakresów narzędzi elastyczności

- 62** Komisja nie oceniła ryzyka częściowego pokrywania się i powielania narzędzi elastyczności. Według Komisji instrumenty szczególne stanowią uzupełnienie wydatków budżetowych w WRF, zatem powielanie działań nie jest możliwe. Trybunał zaobserwował jednak pewne potencjalne pokrywanie się zakresów i powielanie, głównie w odniesieniu do celu narzędzi elastyczności.

²⁷ COM(2018) 322.

²⁸ Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej, 2020.

63 Tematyczne instrumenty szczególne dotyczą konkretnych kwestii krótkoterminowych, programy wydatków w WRF obejmują natomiast inwestycje długoterminowe. Warunki korzystania z EFG, FSUE i pobrexitowej rezerwy dostosowawczej zostały określone w szczegółowych przepisach. Instrumenty te są uruchamiane na wniosek państw członkowskich. Trybunał odnotował częściowe pokrywanie się celów EFG, pobrexitowej rezerwy dostosowawczej i niektórych programów wydatków w WRF, ponieważ państwa członkowskie mogą wybierać między podobnymi funduszami w odniesieniu do tych samych potrzeb (zob. [ramka 2](#)). Stoi to w sprzeczności ze staraniami, by unikać powielania działań, i stanowi przykład sytuacji, w której można przyznać priorytet finansowaniu, które ma korzystniejsze warunki lub jest łatwiejsze do wykonania.

Ramka 2

Pokrywanie się celów tematycznych instrumentów szczególnych: przykłady

EFG: częściowe pokrywanie się z pobrexitową rezerwą dostosowawczą. Ze środków EFG udziela się pomocy zwalnianym pracownikom oraz osobom prowadzącym działalność na własny rachunek dotkniętym istotnymi działaniami restrukturyzacyjnymi. Pobrexitowa rezerwa dostosowawcza została utworzona w celu złagodzenia negatywnych skutków brexitu, w tym zwolnień i redukcji. Wspierała tworzenie i ochronę miejsc pracy, mechanizmy pracy w zmniejszonym wymiarze, przekwalifikowanie i szkolenia. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Komisję państwo członkowskie może wybrać fundusz, który zostanie wykorzystany na przekwalifikowanie i szkolenie zwolnionych pracowników w sektorach najbardziej dotkniętych brexitem.

EFG: pokrywanie się z Europejskim Funduszem Społecznym (EFS)/Europejskim Funduszem Społecznym Plus (EFS+). Koncepcję EFG opracowano z myślą o krótkoterminowym, opartym na potrzebach reagowaniu na nieprzewidziane wydarzenia spowodowane oddziaływaniem globalizacji na przedsiębiorstwa, podczas gdy EFS/EFS+ koncentruje się na inwestycjach długoterminowych. Niemniej niektóre państwa członkowskie uznają, że proces uruchamiania środków w ramach EFG jest skomplikowany i powolny, dlatego preferują EFS/EFS+, który umożliwia szybszą reakcję i przewiduje wyższą stopę dofinansowania²⁹. Rozporządzenie w sprawie EFG w odniesieniu do WRF na lata 2021–2027 miało rozwiązać te problemy, na przykład przez dostosowanie stóp współfinansowania z EFG i EFS+, uproszczenie kryteriów kwalifikowalności i skrócenie terminów niektórych etapów proceduralnych. Poziom wykorzystania środków w ramach funduszu pozostał jednak niższy niż przewidywano, nawet po rozszerzeniu jego zakresu.

Pobrexitowa rezerwa dostosowawcza: częściowe pokrywanie się z EFS+ i Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego (EFRR). Ze środków EFS+ wspiera się zatrudnienie, podnoszenie kwalifikacji i przystosowanie się osób poszukujących pracy do zmian, podczas gdy pobrexitowa rezerwa dostosowawcza koncentruje się na tworzeniu i ochronie miejsc pracy, w tym na mechanizmach pracy w zmniejszonym wymiarze czasu, przekwalifikowaniu i szkoleniu. Środki EFRR inwestowane są w małe i średnie przedsiębiorstwa w celu ochrony i tworzenia miejsc pracy, natomiast ze środków pobrexitowej rezerwy dostosowawczej wspiera się przedsiębiorstwa prywatne i publiczne, w szczególności MŚP, osoby samozatrudnione oraz społeczności lokalne. Komisja potwierdziła, że państwa członkowskie mogą wybrać, z którego funduszu chcą korzystać, jeśli działania kwalifikują się do finansowania zarówno w ramach pobrexitowej rezerwy dostosowawczej, jak i w ramach innego funduszu objętego zarządzaniem dzielonym.

- 64** Trybunał zauważył, że jednolity margines i instrument elastyczności – dwa nietematyczne instrumenty szczególne działające powyżej pułapu WRF – mogłyby być wykorzystywane zamiennie w celu sfinansowania tych samych potrzeb, co zwiększa złożoność dla decydentów (zob. [ramka 3](#)). Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie WRF oba nietematyczne instrumenty szczególne służą do finansowania „wydatków, których nie można sfinansować w ramach odpowiednich pułapów”³⁰. Środki na jednolity margines pochodzą jednak z niewykorzystanych marginesów pierwotnie uzgodnionych poniżej pułapu WRF, natomiast instrument elastyczności zapewnia środki dodatkowe względem uzgodnionego pułapu WRF. Komisja wyjaśniła, że w odniesieniu do jednolitego marginesu i instrumentu elastyczności nie określono priorytetów ani kolejności, a wnioski dotyczące uruchomienia środków rozpatrywane są w zależności od okoliczności i potrzeb.

Ramka 3

Pokrywanie się nietematycznych instrumentów szczególnych: przykład jednolitego marginesu i instrumentu elastyczności

W ramach jednolitego marginesu i instrumentu elastyczności obowiązują różne zasady przenoszenia niewykorzystanych kwot, co Komisja bierze pod uwagę, proponując uruchomienie środków. Jednolity margines pozwala na przegrupowanie marginesów we wszystkich działach WRF, bez ograniczeń co do przenoszenia niewykorzystanych kwot na kolejne lata. Instrument elastyczności tymczasem zapewnia stałą roczną kwotę przekraczającą pułap WRF, a niewykorzystane środki mogą zostać przeniesione jedynie na okres do dwóch lat, po czym zostają umorzone. Jak wynika z informacji przekazanych przez Komisję, zaproponowałaby ona uruchomienie instrumentu elastyczności zamiast jednolitego marginesu, jeśli wystąpiłoby ryzyko umorzenia środków, tak aby zmaksymalizować wykorzystanie dostępnego finansowania.

Powyższą kwestię dobrze ilustruje fakt, że środki z jednolitego marginesu uruchomiono w celu pokrycia zwiększonych potrzeb w ramach linii budżetowej EURI w budżecie rocznym na 2023 r., natomiast instrument elastyczności wykorzystano na ten sam cel w budżecie rocznym na 2024 r. Oba te przypadki uruchomienia środków dotyczyły wzrostu zaprogramowanych wydatków w porównaniu z pierwotnymi szacunkami.

²⁹ [Sprawozdanie dotyczące działalności EFG w latach 2015 i 2016](#), Komisja Europejska, 2017; [ocena ex post EFG w latach 2014–2020](#), Komisja Europejska, 2021.

³⁰ Art. 11 ust. 4 i art. 12 ust. 1 [rozporządzenia w sprawie WRF na lata 2021–2027](#).

- 65** W badaniu ankietowym przeprowadzonym przez Trybunał ci przedstawiciele państw członkowskich zasiadający w Komitecie Budżetowym Rady, którzy zgodzili się, że dochodzi do powielania działań w ramach instrumentów szczególnych (47% z 17 respondentów), wskazywali jako konkretne przykłady instrument elastyczności i jednolity margines. Wskazywali również, że ramy prawne dotyczące tych narzędzi nie są dobrze zdefiniowane, co sprawia, że wybór między nimi jest niejasny i subiektywny, a ich wykorzystanie i cel z założenia znacznie się pokrywają.
- 66** Trybunał odnotował również wykorzystywanie licznych narzędzi elastyczności do finansowania potrzeb w ramach programów humanitarnych i programów związanych z migracją, takich jak: komponent rezerwy na pomoc nadzwyczajną w ramach tematycznego instrumentu szczególnego SEAR, nietematyczne instrumenty szczególne oraz marginesy – instrument elastyczności i jednolity margines. Ponadto Trybunał odnotował pokrywanie się tematycznego instrumentu szczególnego rezerwy na pomoc nadzwyczajną z rezerwami nadzwyczajnymi wbudowanymi w strukturę WRF wprowadzonymi w niektórych programach wydatków, takich jak [Fundusz Azylu, Migracji i Integracji](#) oraz [Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – „Globalny wymiar Europy”](#) (ISWMR – „Globalny wymiar Europy”).

Nie określono jasno kolejności wykorzystania elastyczności budżetowej poniżej i powyżej pułapu WRF

- 67** Nie ma przepisów określających, czy (nadzwyczajne) rezerwy programowe wbudowane w strukturę WRF, takie jak rezerwa na sytuacje nadzwyczajne w ramach [ISWMR – „Globalny wymiar Europy”](#), o łącznej kwocie dostępnych środków wynoszącej 9,5 mld euro, powinny być wykorzystywane przed marginesami, a także czy jednolity margines, rezerwę na pomoc nadzwyczajną i instrument elastyczności należy uruchomić dopiero po wyczerpaniu tych rezerw, ponieważ mieszczą się one w pułapie WRF. Komisja decyduje o sposobie wykorzystania tych rezerw bez konieczności uzyskania zgody władzy budżetowej.
- 68** W ankiecie kontrolnej Trybunału Komisja Budżetowa PE zauważyła, że wszystkie rodzaje rezerw nadzwyczajnych wbudowanych w strukturę WRF mogą pokrywać się z mechanizmami w zakresie elastyczności i reagowania stosowanymi w ramach instrumentów szczególnych. Przedstawiciele 17 państw członkowskich w Komitecie Budżetowym Rady odnotowali również powielanie zakresów rezerwy na nowe wyzwania i priorytety w ramach ISWMR – „Globalny wymiar Europy” oraz instrumentu szczególnego rezerwy na pomoc nadzwyczajną, wskazując, że z zadowoleniem przyjęliby jaśniejsze zasady dotyczące uruchamiania środków w każdym z tych narzędzi

- 69** W przepisach dotyczących WRF nie określono kolejności wykorzystywania lub uruchamiania narzędzi, z wyjątkiem tego, że przyszłe marginesy³¹ powinny być uruchamiane w ostateczności. W wewnętrznych procedurach Komisji nie określono również szczegółowych zasad dotyczących kolejności, w jakiej należy stosować narzędzia elastyczności. Komisja wskazuje, że przy wyborze wariantów finansowania w celu zaspokojenia nieoczekiwanych potrzeb stosuje zasadę należytego zarządzania finansami.
- 70** W przypadkach objętych próbą Trybunał znalazł przykład sytuacji, gdy uruchomiono tematyczny instrument szczególny rezerwy na pomoc nadzwyczajną przekraczający pułap WRF, choć w momencie uruchomienia tego instrumentu w ramach marginesów, które nie przekraczają pułapu ustalonego w WRF, były wciąż dostępne środki. W innych przypadkach Trybunał zauważył, że przed skorzystaniem z marginesów lub instrumentów szczególnych rezerwy nadzwyczajne przewidziane w WRF zostały wykorzystane częściowo lub nie zostały wykorzystane w ogóle (zob. [ramka 4](#)). Komisja uzasadniła to podejście potrzebą utrzymania rezerw nadzwyczajnych do wykorzystania w przyszłości lub na potrzeby innych planowanych działań. Jeśli jednak zamiast wbudowanych rezerw korzysta się z instrumentów szczególnych powyżej pułapu, zdolność do zaspokojenia potrzeb nadzwyczajnych za pomocą funduszy poniżej pułapu WRF nie jest w pełni wykorzystywana.

³¹ Art. 11 ust. 1 lit. c) [rozporządzenia w sprawie WRF na lata 2021–2027](#).

Ramka 4

Brak jasno określonej kolejności stosowania wbudowanej elastyczności, marginesów i instrumentów szczególnych: przykłady

Komisja zaproponowała sfinansowanie darowizny szczepionek przeciwko COVID-19 za pośrednictwem [instrumentu wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych](#) i rezerwy ISWMR – „Globalny wymiar Europy” poniżej pułapu WRF, wraz z uruchomieniem instrumentu elastyczności przekraczającego pułap WRF. Komisja Budżetowa PE zauważyła, że „w 2021 r. rezerwa ISWMR – »Globalny wymiar Europy« będzie nadal wynosić 188 mln euro” (po przyjęciu proponowanego przez Komisję projektu budżetu korygującego). Komisja wyjaśniła, że chce zachować środki w rezerwie ISWMR – „Globalny wymiar Europy” na inne potrzeby pomimo przyjęcia budżetu korygującego w listopadzie 2021 r. Ostatecznie w 2021 r. Komisja wykorzystwała 168 mln euro z tej rezerwy, aby wzmocnić program tematyczny dotyczący globalnych wyzwań w ramach ISWMR – „Globalny wymiar Europy” w odniesieniu do różnych priorytetów³².

31 maja 2023 r. Komisja zaproponowała uruchomienie rezerwy na pomoc nadzwyczajną w odniesieniu do [komponentu żywnościowego Programu na rzecz jednolitego rynku](#) w celu zaspokojenia nadzwyczajnych potrzeb związanych z ptasią gripą. W odpowiednim dziale 1 WRF „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa” nadal dostępne było jednak 131 mln euro nieprzydzielonych środków w ramach marginesów. Te nieprzydzielone środki mogły w pełni pokryć kwotę wnioskowaną na Program na rzecz jednolitego rynku. Ponadto rezerwy nadzwyczajne przewidziane w ramach programu nie zostały jeszcze wykorzystane przed wysunięciem tej propozycji przez Komisję, mimo że w ramach programu zarezerwowano 102 mln euro na działania nadzwyczajne w latach 2023 i 2024 w celu zwalczania chorób zwierząt i agrofagów roślin.

Trybunał odnotował również, że w 2022 r. Komisja zaproponowała budżet korygujący 05/2022, przewidujący wykorzystanie nieprzydzielonych środków w ramach marginesów w celu zaspokojenia tych samych dodatkowych potrzeb w ramach Programu na rzecz jednolitego rynku.

- 71** Uwagi Trybunału uwypuklają złożoność procesu zarządzania finansami, gdy do finansowania tej samej potrzeby można wykorzystać wiele narzędzi, co rodzi pytania o konieczność i efektywność istnienia takiej wielości narzędzi. Komisja odnotowuje tę złożoność, ale uważa, że dysponowanie wieloma rozwiązaniami bez określonej kolejności wykorzystania zapewnia elastyczność, pozwalającą jej proponować uruchomienie środków w ramach odpowiedniego narzędzia.

³² Motyw 70 [rozporządzenia ustanawiającego ISWMR – „Globalny wymiar Europy”](#).

Przepisy ogólnie ułatwiają szybkie uruchomienie środków, ale nie zostały uproszczone w możliwym zakresie

- 72** Zatwierdzenie przez władzę budżetową jest konieczne do uruchomienia instrumentów szczególnych, które wymagają dodatkowych środków powyżej pułapu WRF. Chociaż Rada i Parlament zasadniczo popierają takie podejście, wydłuża ono cały proces. W dokumencie roboczym z 2018 r.³³ Komisja przyznała, że „procedury uruchamiania funduszy, które wykraczają poza wieloletnie ramy finansowe, są bardzo długotrwałe i skomplikowane”.
- 73** Trybunał ocenił, czy zasady i procedury umożliwiają szybkie uruchomienie narzędzi elastyczności w odpowiedzi na pojawiające się potrzeby.
- 74** Stosuje się dwie różne procedury uruchomienia:
- a) nietematyczne instrumenty szczególne (jednolity margines, instrument elastyczności) są uruchamiane (a nieprzydzielone środki w ramach marginesów – wykorzystywane) w drodze procedury budżetowej, w której dodatkowe zasoby przydzielane są na odpowiednie programy przy przyjmowaniu budżetów rocznych lub korygujących. Kwoty zaproponowane w budżetach korygujących zmieniają wkłady poszczególnych państw członkowskich po przyjęciu tych budżetów;
 - b) tematyczne instrumenty szczególne (EFG, pobrexitowa rezerwa dostosowawcza, SEAR) są uruchamiane w ramach procedury przesunięcia środków. Dostępne kwoty roczne są zapisywane w budżecie jako rezerwa, stają się rezerwą budżetową i są uruchamiane wspólnie przez Parlament i Radę w następstwie wniosku Komisji o przesunięcie środków z rezerwy do operacyjnej linii budżetowej³⁴. Wkłady państw członkowskich pokrywają pełną kwotę rezerwy po przyjęciu budżetu UE, a indywidualne decyzje w sprawie przesunięć środków w ciągu roku budżetowego nie prowadzą do zmiany wkładów poszczególnych państw.

³³ Dokument pt. „*Spending review*”, Komisja Europejska, SWD(2018) 171.

³⁴ Art. 31 i 49 [rozporządzenia finansowego](#).

- 75** W porozumieniu międzyinstytucjonalnym³⁵ określono zasady skutecznej współpracy międzyinstytucjonalnej na rzecz szybkiego podejmowania decyzji w sprawie budżetów korygujących. Na przykład „Parlament Europejski i Rada biorą pod uwagę stosunkowo pilny charakter budżetu korygującego oraz konieczność zatwierdzenia go w odpowiednim czasie, tak aby mógł on wejść w życie w roku budżetowym, którego dotyczy”. Jeśli chodzi o procedurę przesunięcia środków, w rozporządzeniu finansowym określono wymóg, aby władza budżetowa podjęła decyzję w sprawie przesunięcia środków w terminie sześciu tygodni od przedstawienia wniosku przez Komisję³⁶ lub w terminie trzech tygodni w pilnych sytuacjach.
- 76** Jeśli chodzi o narzędzia elastyczności regulowane przepisami sektorowymi (EFG, pobrewitowa rezerwa dostosowawcza, FSUE), procedura przesunięcia środków jest poprzedzona oceną przez Komisję wniosków państw członkowskich, tak aby potwierdzić, że spełniają one warunki kwalifikowalności do finansowania.
- 77** Z ankiety przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że Komisja Budżetowa PE i przedstawiciele 17 państw członkowskich w Komitecie Budżetowym Rady uważają, że obie procedury uruchamiania środków umożliwiają szybką reakcję na nieprzewidziane wydarzenia i pojawiające się potrzeby. Respondenci wyrazili obawy dotyczące uruchamiania FSUE, zauważając, że na wypłaty czeka się zbyt długo i że cały proces nie zapewnia natychmiastowej pomocy po klęskach żywiołowych.

Szybkość procedur uruchamiania

- 78** Zasady i harmonogram rocznej procedury budżetowej są jasno określone³⁷. Ponieważ projekt budżetu jest przygotowywany i przyjmowany w roku poprzedzającym jego wykonanie, nie jest on zazwyczaj wykorzystywany w nagłych przypadkach, co sprawia, że harmonogram zatwierdzenia jest mniej istotny w przypadku szybkiego uruchomienia środków. Przeprowadzony przez Trybunał przegląd 11 przypadków uruchomienia środków w ramach budżetów rocznych wykazał jednak, że od złożenia wniosku o zwiększenie środków do jego zatwierdzenia przez władzę budżetową upłynęło średnio cztery miesiące.

³⁵ Pkt 31 porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie dyscypliny budżetowej, 2020.

³⁶ Art. 31 i 32 rozporządzenia finansowego.

³⁷ Art. 314 Traktatu o funkcjonowaniu UE.

- 79** W przypadku budżetów korygujących szybka procedura zatwierdzania ma kluczowe znaczenie dla szybkiego uruchomienia nietematycznych instrumentów szczególnych w ciągu roku w celu zaradzenia wyjątkowym i nieprzewidzianym okolicznościom. Podstawa prawna³⁸ nie określa terminów procesu przyjmowania, co może mieć wpływ na szybkość uruchomienia.
- 80** Przeprowadzona przez Trybunał analiza przypadków objętych próbą wykazała, że budżety korygujące i procedury przesunięcia środków gwarantowały podobne tempo uruchamiania środków, chociaż procedura przesunięcia była nieco szybsza (zob. [tabela 2](#)). Brak konkretnych terminów dla procedury uruchomienia środków w ramach budżetów korygujących nie wpływał na szybkość uruchomienia.

Tabela 2 | Zarówno w przypadku budżetu korygującego, jak i w przypadku procedur przesunięcia środków uzgodnienie dodatkowych wydatków średnio trwa podobnie długo (przypadki objęte próbą, 2021–2024)

Procedura i narzędzie	Terminy zatwierdzenia bądź przyjęcia	Rezerwa w przyjętym budżecie	Średni czas (w miesiącach)		
			DG BUDG przygotowuje wniosek na wniosek wewnętrzny	Procedury Rady i Parlamentu	Procedura ogółem
Budżet korygujący (jednolity margines, instrument elastyczności, marginesy)	Nie, ale w porozumieniu międzyinstytucjonalnym apeluje się o uwzględnienie ewentualnego pilnego charakteru sprawy	Nie	0,9	2,1	3,0
Przesunięcie w ramach budżetu rocznego (EFG, SEAR (dwie części: FSUE i rezerwa na pomoc nadzwyczajną), pobrexitowa rezerwa dostosowawcza)	Tak, w ciągu sześciu tygodni od otrzymania wniosku (lub trzech tygodni w pilnych przypadkach)	Tak	1,1	1,1	2,2

Uwaga: Z porównania wykluczono jeden nietypowy przypadek, w którym od złożenia przez Komisję wewnętrznego wniosku do przyjęcia budżetu korygującego upłynęły prawie dwa lata ze względu na potrzebę osiągnięcia porozumienia politycznego dotyczącego pakietu wsparcia na rzecz syryjskich uchodźców.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie aktów prawnych i danych Komisji.

³⁸ Traktat o funkcjonowaniu UE, rozporządzenie finansowe, rozporządzenie w sprawie WRF na lata 2021–2027, porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie dyscypliny budżetowej (część F).

Czas trwania ocen poprzedzających wniosek o uruchomienie

- 81** Trybunał przeanalizował również czas trwania przeprowadzanej przez Komisję oceny wniosków państw członkowskich składanych w ramach EFG i FSUE. Ocena ta poprzedza wniosek w sprawie przesunięcia środków budżetowych. W zależności od terminów określonych w przepisach proces ten może trwać do pięciu (EFG) lub siedmiu (FSUE) miesięcy. Czas trwania procedury był jednym z aspektów, do których krytycznie odniesiono się w sprawozdaniach z oceny narzędzi³⁹. Procedura ta może okazać się zbyt długotrwała, aby można było szybko reagować na najpilniejsze potrzeby. Ponadto uruchomienie wymaga od Rady i Parlamentu przyjęcia dwóch aktów prawnych, w przypadku których obowiązują odrębne zasady głosowania.
- 82** Badając przypadki objęte próbą, Trybunał przeanalizował łączny czas od złożenia przez państwo członkowskie wniosku do decyzji o uruchomieniu środków w ramach EFG i FSUE (zob. [tabela 3](#)). Średni łączny czas wyniósł pięć miesięcy w przypadku EFG i ponad dziesięć miesięcy w przypadku FSUE, co nie zawsze było zgodne z terminami określonymi w rozporządzeniu w sprawie FSUE. W przypadku niektórych wniosków Komisja potrzebowała roku, aby zakończyć ocenę i zwrócić się o uruchomienie środków w ramach FSUE, przy czym termin przewidziany w rozporządzeniu wynosi sześć tygodni. Zdaniem Komisji wynikało to z niepewności co do dostępnego budżetu FSUE, grupowania wniosków oraz długiego procesu wyjaśniania związanego z tym, że państwa członkowskie czasami składały niekompletne wnioski.

³⁹ „*Ex post evaluation of the European Union Solidarity Fund 2002-2016*”, Komisja Europejska, 2018; *sprawozdanie Komisji z oceny ex post Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji na lata 2014–2020*, Komisja Europejska, 2021.

Tabela 3 | Proces uruchamiania środków w ramach EFG i FSUE do celów pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych nie przebiega szybko (przypadki objęte próbą, 2021–2024)

Uruchomienie tematycznych instrumentów szczególnych objętych przepisami sektorowymi	Średni czas (w miesiącach)				
	Wniosek państwa członkowskiego do czasu uznania go za kompletny	Ocena wniosku przez właściwą DG	DG BUDG przygotowuje projekt aktu prawnego na wewnętrzny wniosek	Procedury Rady i Parlamentu	Procedura ogółem
EFG	1,2	1,8	0,8	1,5	5,3
FSUE: klęski żywiołowe	1,2	7,0	1,1	1,1	10,4
FSUE: stan zagrożenia zdrowia	8,5*		1,1	1,1	10,7

* Ponieważ wnioski dotyczące FSUE związane z COVID-19 były bezprecedensowe, nie można dokładnie wyodrębnić czasu poświęconego na rozpatrzenie wniosków do czasu uznania ich za kompletne i poświęconego na ocenę przez Komisję.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie aktów prawnych i danych Komisji.

- 83** W przeciwieństwie do wniosków składanych w ramach FSUE i EFG wniosek o przesunięcie środków w przypadku pobrexitowej rezerwy dostosowawczej nie wymagał uprzedniej oceny przez Komisję wniosków o finansowanie złożonych przez państwa członkowskie. Zgodnie z rozporządzeniem ustanawiającym pobrexitową rezerwę dostosowawczą Komisja obliczyła tymczasowe przydziały dla każdego państwa członkowskiego⁴⁰ i wypłaciła je jako płatności zaliczkowe w wysokości do 73% w trzech rocznych transzach w latach 2021–2023, przy czym płatność końcową zaplanowano na 2025 r. Na zasadzie odstępstwa od rozporządzenia finansowego Komisja nie musiała opisywać w swojej decyzji działań, które mają zostać sfinansowane⁴¹. W 2025 r. Komisja oceni *ex post* zgodność wydatków w tym względzie z rozporządzeniem ustanawiającym pobrexitową rezerwę dostosowawczą.

⁴⁰ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2021/1803 określająca tymczasowe kwoty przydzielone każdemu państwu członkowskiemu z zasobów pobrexitowej rezerwy dostosowawczej.

⁴¹ Art. 8 ust. 5 rozporządzenia ustanawiającego pobrexitową rezerwę dostosowawczą.

- 84** Władza budżetowa rozpatruje wniosek Komisji o uruchomienie tematycznych instrumentów szczególnych EFG, FSUE i pobrexitowej rezerwy dostosowawczej. Wniosek ten musi być zgodny z rygorystycznymi zasadami opartymi na przepisach sektorowych. Jedynym powodem ewentualnego odrzucenia lub zmiany wniosku może być sytuacja, gdy zawiera on błędy lub jest sprzeczny z przepisami. Władza budżetowa nie zmieniła wniosku Komisji w żadnym z analizowanych przypadków. Na podstawie zbadanej próby Trybunał stwierdził, że włączenie tych narzędzi do budżetu WRF jako rezerw zarządzanych przez Komisję mogłoby skrócić średnio o 2,2 miesiąca czas potrzebny na przygotowanie przesunięcia środków i podjęcie decyzji.
- 85** Nie miałyby to zastosowania do tematycznego instrumentu szczególnego rezerwy na pomoc nadzwyczajną, ponieważ warunki i kryteria przydziału środków mające zastosowanie w przypadku tego instrumentu nie są regulowane przepisami sektorowymi. Rezerwa na pomoc nadzwyczajną jest uruchamiana w drodze procedury przesunięcia środków i Trybunał stwierdził, że rezerwę tę wykorzystano do sfinansowania tego samego rodzaju potrzeb co potrzeby finansowane z nietematycznych instrumentów szczególnych i marginesów (zob. pkt 66). Narzędzia tego rodzaju są uruchamiane w ramach procedury budżetowej. Ponieważ nie ma prawie różnicy w średnim czasie uruchomienia w przypadku obu procedur (pkt 80), włączenie rezerwy na pomoc nadzwyczajną do instrumentu elastyczności nie zmniejszyłoby znacząco prawdopodobieństwa szybkiego uruchomienia środków.

Brak ustrukturyzowanego podejścia do dokumentowania analiz dotyczących alternatywnych wariantów i kwot finansowania

- 86** Zasady OECD dotyczące zarządzania budżetem stanowią, że z uwagi na ograniczone zasoby budżetowanie wiąże się z ustalaniem priorytetów, oceną sposobów optymalnego wykorzystania środków i podejmowaniem decyzji.

- 87** Przed zaproponowaniem uruchomienia tematycznego instrumentu szczególnego rezerwy na pomoc nadzwyczajną oraz nietematycznych instrumentów szczególnych – instrumentu elastyczności i jednolitego marginesu – Komisja musi zbadać możliwości realokacji środków w ramach przyjętego budżetu rocznego⁴². Należy również przeanalizować możliwości realokacji, gdy proponowane jest wykorzystanie nieprzydzielonych marginesów w ciągu roku budżetowego (w drodze budżetu korygującego)⁴³.
- 88** Nie ma wymogu badania możliwości realokacji środków przed uruchomieniem tematycznych instrumentów szczególnych EFG, FSUE i pobrexitowej rezerwy dostosowawczej, ponieważ finansują one konkretne wydatki zgodnie z kryteriami określonymi w akcie prawnym dotyczącym danego instrumentu.
- 89** Badając przypadki objęte próbą, Trybunał przeanalizował dokumentację Komisji, aby sprawdzić, czy obejmuje ona analizę zakresu realokacji środków w ramach istniejących programów, uzasadnienie potrzeb, kwot, wyboru narzędzia elastyczności oraz dostosowanie celu każdego uruchomienia środków do wymogów dotyczących poszczególnych narzędzi.
- 90** 20 z 26 przypadków objętych próbą dotyczyło wykorzystania lub uruchomienia marginesów, rezerwy na pomoc nadzwyczajną, jednolitego marginesu i instrumentu elastyczności, co wymagało zbadania możliwości realokacji środków. W 14 z 20 przypadków Komisja określiła alternatywne warianty finansowania w celu zaspokojenia nowych potrzeb przez realokację środków, ale również przez zmianę priorytetów i wykorzystanie wbudowanej elastyczności i instrumentów nadzwyczajnych poniżej pułapów WRF. Tym samym w przypadkach przeanalizowanych przez Trybunał można było zmniejszyć kwoty, jakie pochodziły z instrumentów elastyczności. Udział tych kwot wynosił od 6% do 68% środków niezbędnych do pokrycia dodatkowych potrzeb, co wskazuje, że alternatywne warianty finansowania mogą być ważnym źródłem finansowania nowych potrzeb, w szczególności nowych priorytetów politycznych i programów. W pozostałych sześciu przypadkach objętych próbą jedynym źródłem finansowania były narzędzia elastyczności.

⁴² Art. 9 ust. 1 lit. b), art. 11 ust. 1 lit. a) i c), art. 11 ust. 4 oraz art. 12 [rozporządzenia w sprawie WRF na lata 2021–2027](#); pkt 10, 12 i 13 [porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie dyscypliny budżetowej](#).

⁴³ Art. 44 ust. 2 rozporządzenia finansowego (rozporządzenie (UE) [2018/1046](#), tamże w rozporządzeniu (UE) [2024/2509](#) (wersja przekształcona)).

- 91** W odniesieniu do wyżej wspomnianych 20 przypadków Trybunał zauważył, że analiza możliwości realokacji nie została jasno i w sposób identyfikowalny udokumentowana. Ze względu na brak stosownej ścieżki audytu Trybunał nie był w stanie potwierdzić, że wszystkie warianty realokacji środków zostały zbadane i wykorzystane (zob. [ramka 5](#)). Według Komisji w niektórych przypadkach brak ustrukturyzowanego podejścia do dokumentowania wynika z pilnej potrzeby przygotowania wniosku o uruchomienie środków. W swoich procedurach wewnętrznych Komisja nie określiła żadnych konkretnych kroków ani listy kontrolnej, które służyłyby do zbadania możliwości realokacji środków przed zaproponowaniem wykorzystania marginesów lub uruchomienia nietematycznych instrumentów szczególnych. Nie wymagała również od pracowników udokumentowania tego procesu i rozważanych alternatywnych rozwiązań.

Ramka 5

Przykład niewystarczająco udokumentowanej ścieżki podejmowania decyzji

Instrument elastyczności uruchomiono na potrzeby dwóch nowych inicjatyw ustawodawczych: [aktu na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez wspólne zamówienia](#) (EDIRPA) (500 mln euro) oraz [rozporządzenia w sprawie wspierania produkcji amunicji](#) (ASAP, 343 mln euro).

We wniosku dotyczącym EDIRPA, przedstawionym w lipcu 2022 r. i przyjętym w październiku 2023 r., nie wspomniano o próbach wykorzystania oszczędności lub realokacji środków w celu zabezpieczenia środków na tę inicjatywę. Komisja przypisała to pominięcie ograniczeniom czasowym i ograniczonemu zakresowi działu 5 „Bezpieczeństwo i obrona”.

Z kolei rozporządzenie ASAP, przedstawione w maju 2023 r. i przyjęte w lipcu 2023 r., było finansowane z: (i) realokacji środków w ramach działu 5 (260 mln euro z Europejskiego Funduszu Obronnego); (ii) części uzgodnionego finansowania EDIRPA (43 mln euro); (iii) instrumentu elastyczności (40 mln euro). W dokumentach potwierdzających, które Trybunał otrzymał w tej sprawie, nie wyjaśniono, dlaczego warianty realokacji zastosowane w odniesieniu do ASAP nie zostały wykorzystane wcześniej w odniesieniu do EDIRPA.

- 92** W ankiecie kontrolnej przeprowadzonej przez Trybunał Komisja BUDG PE zauważyła, że Komisja zazwyczaj przedstawiała podstawowe wyjaśnienie innych zbadanych wariantów finansowania, ale było ono niewystarczająco szczegółowe i rzetelne oraz nie zawierało informacji na temat oddziaływania na programy, z których pozyskane miały zostać środki. Niektórzy respondenci z Komitetu Budżetowego Rady twierdzili, że Komisja zawsze (6% z 17 respondentów) lub zazwyczaj (47% z 17 respondentów) podawała takie informacje, podczas gdy inni (47% z 17 respondentów) twierdzili, że rzadko postępowała w ten sposób.

93 Ponadto przeprowadzona przez Trybunał analiza przypadków objętych próbą wykazała, że uzasadnienie kwot przeznaczonych na sfinansowanie nowych potrzeb było niewystarczająco jasne lub szczegółowe w 18 z 20 przypadków dotyczących wykorzystania i uruchomienia marginesów, nietematycznych instrumentów szczególnych – instrumentu elastyczności i jednolitego marginesu – oraz tematycznego instrumentu szczególnego rezerwy na pomoc nadzwyczajną. W uzasadnieniu brakowało podstawowych obliczeń dotyczących sposobu oszacowania tych kwot oraz szczegółowych informacji finansowych w podziale na poszczególne działania, które miały zostać sfinansowane. W 13 przypadkach kwoty były powiązane z porozumieniami politycznymi w sprawie odpowiedniego finansowania odnośnych potrzeb. W pozostałych pięciu przypadkach proponowane kwoty były powiązane z konkretnymi zdarzeniami wymagającymi wzmocnienia niektórych programów WRF w obszarach pomocy humanitarnej, zdrowia i ochrony ludności.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę V, której przewodniczy Jan Gregor, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 8 lipca 2025 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Elastyczność w budżecie UE

- 01** UE korzysta z długoterminowych budżetów zwanych wieloletnimi ramami finansowymi (WRF). Zapewniają one stabilne ramy służące zwiększeniu przewidywalności finansów UE dzięki prawnie wiążącym rocznym limitom („pułapy”). Pułapy określa się odrębnie dla dochodów („pułap zasobów własnych”) i wydatków („pułap WRF”) oraz dla poszczególnych kategorii wydatków („dział”). Jednym z najtrudniejszych aspektów skutecznego wieloletniego planowania finansowego jest znalezienie równowagi między stabilnością i przewidywalnością z jednej strony a elastycznością z drugiej¹.
- 02** Obecnie WRF obejmują okres siedmiu lat, który jest dłuższy niż w większości państw OECD, gdzie średnioterminowe ramy wydatków obejmują od trzech do maksymalnie pięciu lat². Ponadto przygotowanie nowych WRF zajmuje kilka lat. Komisja przeznacza około rok na prace przygotowawcze i musi przedstawić swój wniosek dwa i pół roku przed rozpoczęciem obowiązywania WRF³.

¹ „How flexible is the EU budget? Flexibility instruments and mechanisms in the multiannual financial framework (MFF)”, Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, 2020.

² Rozdział 4 „Budgeting practices and procedures” w „Government at a glance”, OECD, 2013.

³ Art. 21 rozporządzenia Rady (UE, Euratom) 2020/2093 określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (rozporządzenie w sprawie WRF na lata 2021–2027).

- 03** Oprócz długiego okresu obowiązywania WRF i stosowania pułapów szereg innych cech budżetu UE sprawia, że może on wydawać się mało elastyczny, na przykład:
- o jest on związany zasadami budżetowymi określonymi w [Traktacie o funkcjonowaniu UE](#)⁴ i wyjaśnionymi w rozporządzeniu finansowym⁵; zasady takie jak jednolitość, jednoroczność i specyfikacja ograniczają możliwości przydziału dodatkowych zasobów i przenoszenia środków w obrębie WRF;
 - o około dwie trzecie budżetu jest wstępnie przydzielane państwom członkowskim⁶, co ogranicza możliwość realokacji przez Komisję wydatków między poszczególnymi liniami budżetowymi.
- 04** Jednocześnie budżet wymaga elastyczności w razie pojawienia się nieoczekiwanych wyzwań – takich jak sytuacje kryzysowe i nadzwyczajne – oraz zmian w priorytetach. W WRF przewidziane są rezerwy i instrumenty szczególne służące do udostępniania środków w takich okolicznościach. Te elastyczne rozwiązania umożliwiają odstępianie od wiążących pułapów WRF i od zasad budżetowych przez dodanie środków finansowych oraz przeniesienie ich między poszczególnymi latami i działami budżetu.
- 05** Liczne kryzysy, które dotknęły UE w ostatnich kilku latach, w szczególności wyzwania gospodarcze, migracyjne, związane z bezpieczeństwem i zdrowiem, klęski żywiołowe, wojna, inflacja oraz potrzeba uwzględnienia pojawiających się priorytetów politycznych, potwierdziły potrzebę zapewnienia elastyczności budżetu UE. W odpowiedzi na te zmiany UE rozszerzyła swoje narzędzia elastyczności zarówno w WRF na lata 2014–2020, jak i w WRF na lata 2021–2027. UE dodatkowo wzmocniła swój zestaw narzędzi elastyczności w ramach śródkresowej rewizji WRF uzgodnionej w lutym 2024 r.⁷
- 06** Analizując ogólny stopień elastyczności budżetu, należy dokonać rozróżnienia między nietematycznymi instrumentami szczególnymi, wraz z marginesami, a tematycznymi instrumentami szczególnymi. Elastyczność tematycznych instrumentów szczególnych jest ograniczona ze względu na ich bardzo szczegółowo określony cel, natomiast nietematyczne instrumenty szczególne i marginesy nie są związane konkretnym celem.

⁴ Art. 310 [Traktatu o funkcjonowaniu UE](#).

⁵ Art. 6 [rozporządzenia finansowego](#).

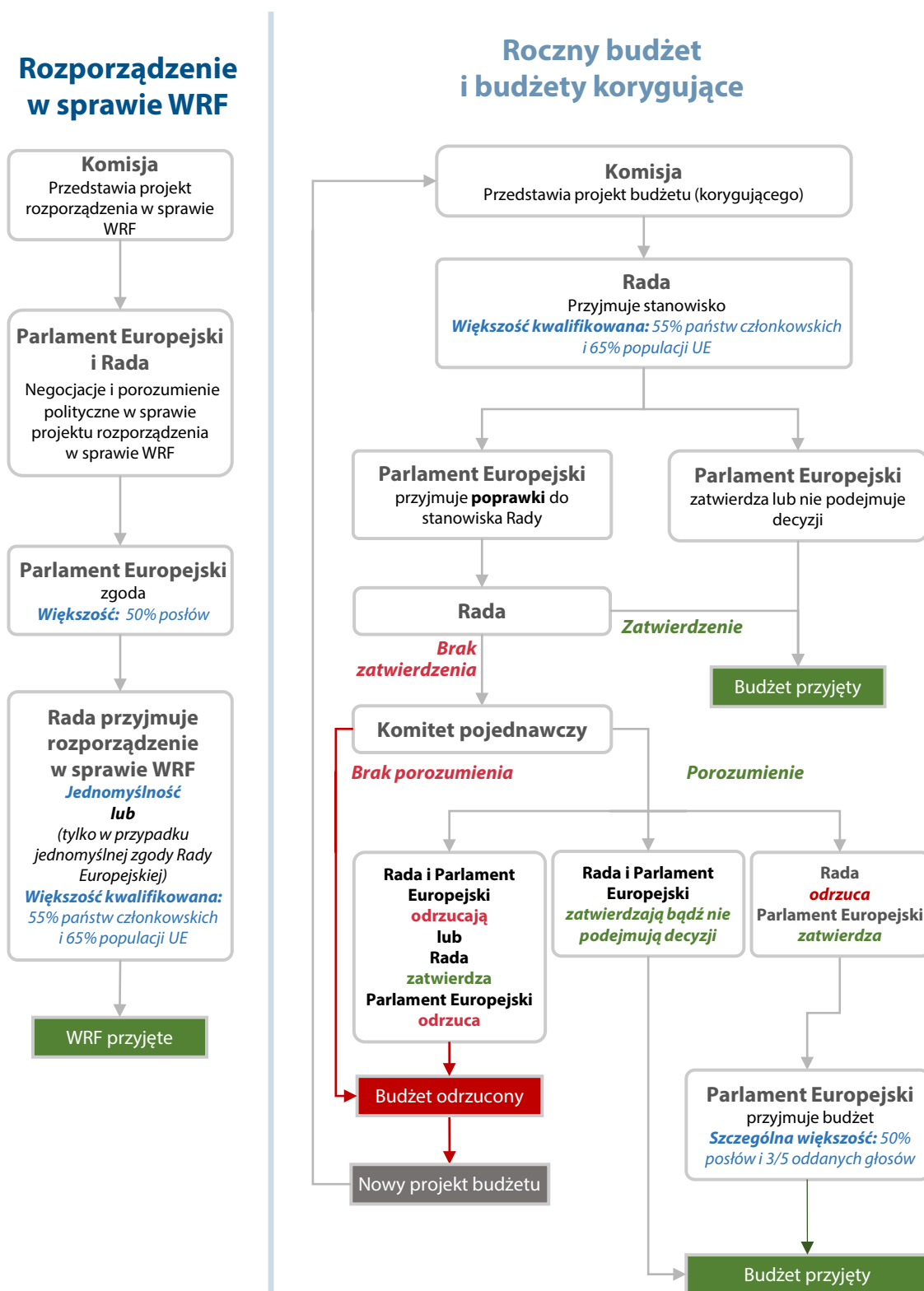
⁶ „The EU’s 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU”, Komisja Europejska, 2021.

⁷ Art. 4 [rozporządzenia \(UE\) 2023/435](#).

Role i obowiązki

- 07** Na [rys. 1](#) przedstawiono kluczowe etapy procesu zatwierdzania rozporządzenia w sprawie WRF, a także budżetów rocznych i korygujących.

Rys. 1 | Proces zatwierdzania rozporządzenia w sprawie WRF oraz budżetów rocznych i korygujących



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie art. 312, 314 Traktatu o funkcjonowaniu UE, art. 21 rozporządzenia w sprawie WRF oraz legislacyjnego rozkładu jazdy Parlamentu.

- 08** Jeśli chodzi o szczegółowe ustalenia dotyczące korzystania z narzędzi elastyczności, decyzję o uruchomieniu tematycznych instrumentów szczególnych podejmują wspólnie Parlament i Rada w następstwie wniosku Komisji w sprawie przesunięcia środków do odpowiednich linii budżetowych. O uruchomieniu nietematycznych instrumentów szczególnych i wykorzystaniu marginesów decyduje się w ramach procedury budżetowej, w przypadku której dodatkowe zasoby przydziela się na odpowiednie programy.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

- 09** W ramach kontroli Trybunał ocenił, czy narzędzia elastyczności budżetu UE przewidziane w WRF na lata 2021–2027 były dobrze zaprojektowane i czy ich wykorzystanie było uzasadnione, tak aby uniknąć ryzyka wyczerpania tych narzędzi w pierwszych latach obowiązywania WRF. Kontrola koncentrowała się na koncepcji i przypadkach uruchomienia tematycznych (EFG, SEAR i pobrexitowa rezerwa dostosowawcza) oraz nietematycznych (jednolity margines i instrument elastyczności) instrumentów szczególnych powyżej pułapu WRF oraz na wykorzystaniu marginesów poniżej pułapu WRF w bieżących WRF. Kontrolą objęto lata 2021–2024.
- 10** Z zakresu kontroli wykluczono Rezerwę na rzecz Ukrainy i instrument EURI, ponieważ było zbyt wcześnie, aby ocenić, jak funkcjonują one w praktyce. Kontrolą nie objęto również elementów strukturalnych zapewniających elastyczność poniżej pułapów WRF (przesunięcia, przeniesienia, wbudowane rezerwy programowe itp.), ponieważ nie skutkują one dodaniem środków do przyjętego budżetu.
- 11** Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali:
- o dokumenty stanowiące podstawę WRF na lata 2021–2027 i poszczególnych narzędzi elastyczności. Zostały one uzupełnione o dalsze szczegółowe informacje z wywiadów z pracownikami Komisji;
 - o strukturę narzędzi (w tym przydzielonych kwot) w porównaniu z międzynarodowymi standardami w zakresie budżetów publicznych (w miarę możliwości, biorąc pod uwagę wyjątkowy charakter budżetu UE);
 - o zasady i procedury uruchomienia środków;
 - o próbę 26 przypadków uruchomienia / zastosowania narzędzi elastyczności, na łączną kwotę prawie 10 mld euro, z uwzględnieniem każdego etapu – od pierwotnego wniosku po ostateczną decyzję.

- 12** Prezentacja danych liczbowych dotyczących wykorzystania marginesów i uruchomienia instrumentów szczególnych odzwierciedla cel kontroli Trybunału, jakim jest zbadanie, w jaki sposób za pomocą tych narzędzi sfinansowano różne dodatkowe potrzeby z budżetu UE. Punktem wyjścia dla kontroli Trybunału były rzeczywiste potrzeby wymagające finansowania. Kontrolerzy wykorzystali dokumenty budżetowe do określenia, w jaki sposób potrzeby te były finansowane z dostępnych marginesów i instrumentów szczególnych. Marginesy oblicza się na podstawie różnicy między przyjętymi pułapami WRF a zaprogramowanymi wydatkami. Wielkości marginesów mogą one ulec zmianie w trakcie obowiązywania WRF ze względu na dostosowania programowania finansowego. Oszczędności i inne zmiany w trakcie wykonania budżetu zwiększają zatem dostępne marginesy w porównaniu z początkowymi marginesami uzgodnionymi przy przyjęciu rozporządzenia w sprawie WRF. Trybunał uznał te uwolnione marginesy za dostępne do zaspokojenia nowych potrzeb.
- 13** Aby uzupełnić powyższe źródła informacji, Trybunał przeprowadził ankietę wśród przedstawicieli 27 państw członkowskich UE w Komitecie Budżetowym Rady, a także członków Komisji Budżetowej Parlamentu Europejskiego, aby zasięgnąć ich opinii jako przedstawicieli władzy budżetowej decydującej o strukturze i wykorzystaniu tych narzędzi. Trybunał otrzymał odpowiedzi od przedstawicieli 17 państw członkowskich zasiadających w Komitecie Rady oraz jedną odpowiedź od Komisji PE, w której przedstawiono zagregowane opinie jej członków. Pytania zawarte w ankiecie dotyczyły m.in. adekwatności kwot dostępnych na narzędzia elastyczności, złożoności ram elastyczności, szybkości procedur uruchamiania oraz wystarczającego charakteru informacji przekazywanych przez Komisję w procesie decyzyjnym.

Załącznik II – Kluczowe wymogi prawne

01 W [tabeli 1](#) przedstawiono przegląd kluczowych cech narzędzi elastyczności budżetu UE objętych niniejszą kontrolą, zgodnie z odpowiednimi przepisami.

Tabela 1 | Przegląd kluczowych wymogów prawnych dotyczących narzędzi elastyczności

Narzędzie elastyczności	Cel	Zasady uruchomienia / wykorzystania i podstawa prawna
Marginesy	Nie określono celu.	W miarę możliwości podczas procedury budżetowej i w momencie przyjmowania budżetu ogólnego Unii należy pozostawić wystarczające marginesy poniżej pułapów dla poszczególnych działów WRF, z wyjątkiem poddziału „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”. Podstawa prawna: pkt 7 porozumienia międzyinstytucjonalnego
Nietematyczne instrumenty szczególne		
Jednolity margines (SMI)	Umożliwienie przesunięcia dostępnych marginesów poniżej pułapów WRF między poszczególnymi latami wdrażania i działami WRF.	Przewidziano trzy części: a) marginesy pozostające do wykorzystania poniżej pułapów zobowiązań określonych w WRF dla poprzedniego roku; b) różnica między zrealizowanymi płatnościami a pułapem płatności określonym w WRF dla poprzedniego roku; c) w ostateczności – dodatkowe kwoty, które mogą zostać udostępnione, jeżeli zostaną skompensowane marginesami na bieżący rok lub przyszłe lata. Maksymalne kwoty roczne: 0,04% DNB UE na środki na zobowiązania 0,03% DNB UE na środki na płatności - stałe maksymalne dostosowanie pułapu płatności w latach 2025–2027 Podstawa prawna: art. 11 rozporządzenia w sprawie WRF .
Instrument elastyczności (FLEX)	Finansowanie konkretnych nieprzewidzianych wydatków w danym roku budżetowym.	Maksymalne kwoty roczne: 915 mln euro na lata 2021–2023; 1 346 mln euro na lata 2024–2027. Kwoty wygasłe w ramach SEAR są przekazywane do instrumentu elastyczności. Kwoty niewykorzystane w ramach instrumentu elastyczności mogą zostać wykorzystane do roku N+2. Podstawa prawna: art. 12 rozporządzenia w sprawie WRF
Tematyczne instrumenty szczególne		
Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji dla Zwalnianych Pracowników (EFG)	Wspiera transformacje społeczno-gospodarcze będące wynikiem globalizacji oraz zmian technologicznych i środowiskowych, pomagając zwalnianym pracownikom oraz osobom, które zaprzestały prowadzenia działalności na własny rachunek, w dostosowaniu się do zmian strukturalnych.	Maksymalna kwota roczna: 30 mln euro. Podstawa prawna: art. 8 rozporządzenia w sprawie WRF . Dodatkowy akt prawny: rozporządzenie (UE) 2021/691 w sprawie Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji dla Zwalnianych Pracowników .

Narzędzie elastyczności	Cel	Zasady uruchomienia / wykorzystania i podstawa prawna
Rezerwa na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej (SEAR)	Europejska rezerwa na rzecz solidarności zapewnia pomoc w reagowaniu na sytuacje nadzwyczajne wynikające z poważnych klęsk i katastrof objętych Funduszem Solidarności Unii Europejskiej (FSUE).	Maksymalna kwota roczna: 1 016 mln euro. Niewykorzystane kwoty FSUE mogą zostać wykorzystane do roku N+1. 25% rocznej kwoty musi pozostać dostępne w ostatnim kwartale roku. Podstawa prawna: art. 9 rozporządzenia w sprawie WRF . Dodatkowy akt prawny: rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2002 z dnia 11 listopada 2002 r. ustanawiające Fundusz Solidarności Unii Europejskiej
	Rezerwa na pomoc nadzwyczajną zapewnia szybką reakcję na określone nadzwyczajne potrzeby w Unii lub poza nią powstałe w następstwie nieprzewidywalnych zdarzeń.	Maksymalna kwota roczna: 508 mln euro. Niewykorzystane kwoty rezerwy na pomoc nadzwyczajną mogą zostać wykorzystane do roku N+1. Podstawa prawna: art. 9 rozporządzenia w sprawie WRF .
Pobrexitowa rezerwa dostosowawcza (BAR)	Zapewnienie pomocy w przeciwdziałaniu nieprzewidzianym i negatywnym skutkom w państwach członkowskich i sektorach najbardziej dotkniętych wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z UE .	Maksymalna łączna kwota dla całych WRF: 4 491 mln euro. Podstawa prawna: art. 10 rozporządzenia w sprawie WRF Dodatkowy akt prawny: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1755 z dnia 6 października 2021 r. ustanawiające pobrexitową rezerwę dostosowawczą

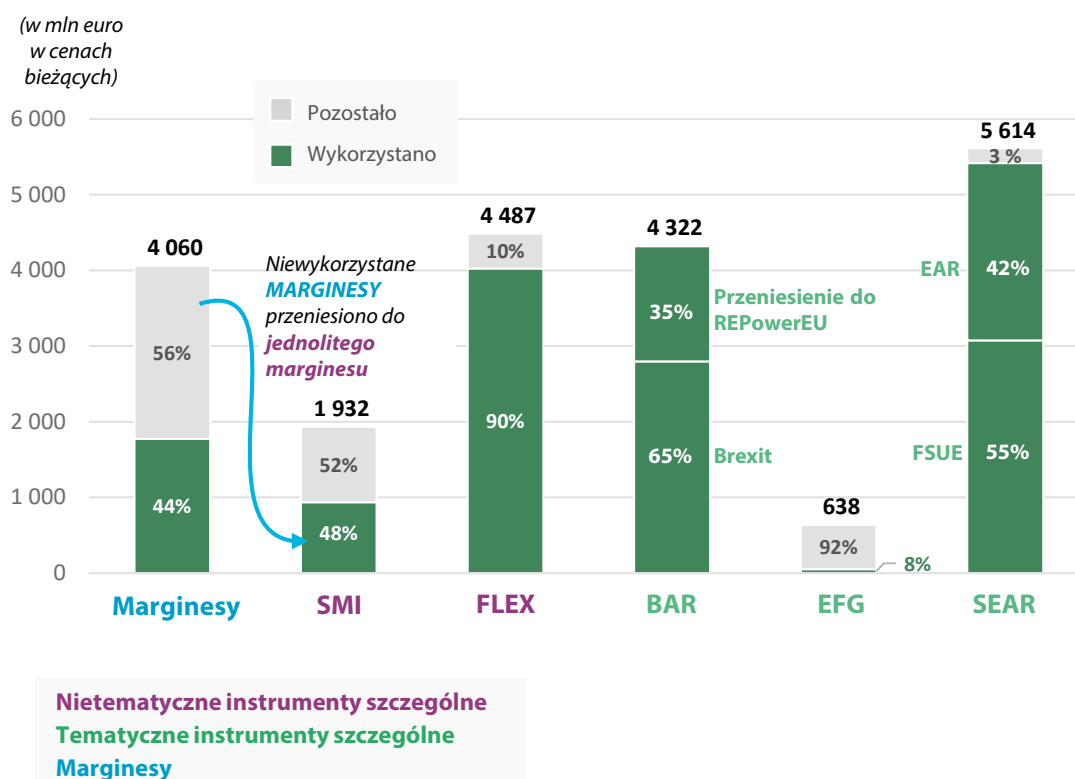
Uwaga: Wszystkie kwoty podano w cenach z 2018 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie aktów prawnych wymienionych w tabeli.

Załącznik III – Wykorzystanie narzędzi elastyczności w latach 2021–2024

01 Trybunał przeanalizował wykorzystanie narzędzi elastyczności w latach 2021–2024 (zob. [rys. 1](#)). Niektóre z tych narzędzi były wykorzystywane intensywniej niż inne. Największe zapotrzebowanie odnotowano zwłaszcza w przypadku SEAR i instrumentu elastyczności.

Rys. 1 | Instrument elastyczności i SEAR były intensywnie wykorzystywane w latach 2021–2024



Uwaga: Na rysunku przedstawiono całkowite marginesy faktycznie dostępne w latach 2021–2024. Całkowite dostępne kwoty na instrument elastyczności, pobrexitową rezerwę dostosowawczą, EFG i SEAR są sumą rocznych środków przydzielonych na lata 2021–2024, z uwzględnieniem zmian wynikających ze śródkresowej rewizji WRF na 2024 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [rozporządzenia w sprawie WRF na lata 2021–2027](#), dokumentów budżetowych i danych Komisji.

Wykorzystanie marginesów i nietematycznych instrumentów szczególnych

02 Analiza wykorzystania marginesów oraz narzędzi nietematycznych instrumentu elastyczności i jednolitego marginesu w latach 2021–2024 wykazała, że marginesy były wykorzystywane najbardziej intensywnie w 2022 r., kiedy rozpoczęła się rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie. Zapotrzebowanie na jednolity margines i instrument elastyczności znacznie wzrosło w latach 2023 i 2024 ze względu na wysoką inflację mającą wpływ na koszty administracyjne UE i koszty odsetek w ramach [Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy \(EURI\)](#) (zob. [rys. 2](#)).

Rys. 2 | W latach 2021–2024 marginesy i nietematyczne instrumenty szczególne w coraz większym stopniu zaspokajały pojawiające się potrzeby



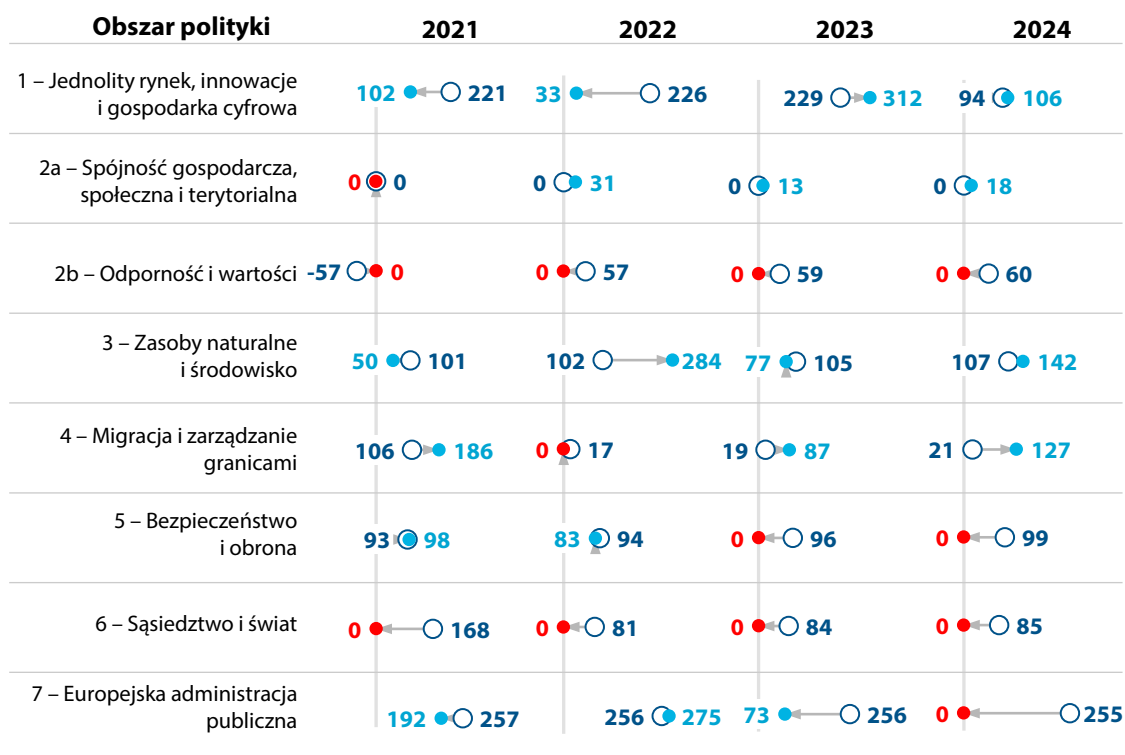
Uwaga: Na rysunku przedstawiono całkowite marginesy faktycznie dostępne w latach 2021–2024. Łączne kwoty dostępne w 2024 r. odzwierciedlają zmiany wynikające ze śródkresowej rewizji WRF.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [rozporządzenia w sprawie WRF na lata 2021–2027](#), dokumentów budżetowych i danych Komisji.

03 Marginesy zostały wyczerpane w pewnych konkretnych obszarach polityki WRF, w których pojawiły się zwiększone potrzeby, podczas gdy w innych obszarach zapotrzebowanie było mniejsze, przy czym środki z niewykorzystanych marginesów zostały włączone do jednolitego marginesu. Na **rys. 3** pokazano, że środki w ramach **marginesów** w działach 2b, 5 i 6 WRF („Odporność i wartości”, „Bezpieczeństwo i obrona” oraz dział dotyczący działań zewnętrznych) były systematycznie wykorzystywane w całości.

Rys. 3 | Dostępne marginesy były systematycznie wykorzystywane w całości w obszarach polityki związanych z odpornością, obroną i działaniami zewnętrznymi

(w mln euro w cenach bieżących)



○ **Początkowy margines** zgodnie z przyjętym rozporządzeniem w sprawie WRF
Pozostały margines na koniec roku:
 ● Powyżej zera
 ● Brak pozostałego marginesu

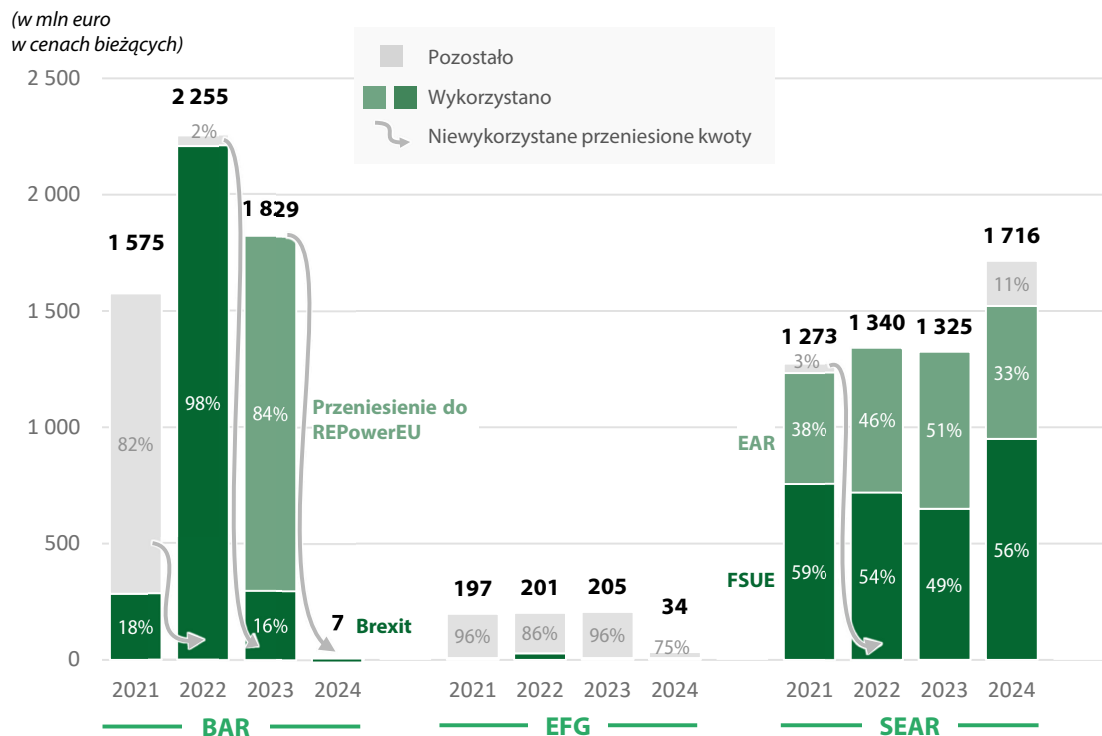
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji: „The EU’s 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures”, DG BUDG, 2021 (w odniesieniu do początkowych marginesów rocznych); techniczna aktualizacja programowania finansowego na lata 2026–2027 po przyjęciu budżetu na 2025 r. (w odniesieniu do zaktualizowanych marginesów w latach 2021–2024 i orientacyjnych marginesów w latach 2025–2027).

- 04** W ramach działu 5 WRF marginesy zostały wyczerpane w latach 2023–2024 ze względu na przyjęcie [aktu na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez wspólne zamówienia](#) (EDIRPA) w odpowiedzi na rosyjską wojnę napastniczą przeciwko Ukrainie. W ramach działu 6 z kolei w przypadku programów działań zewnętrznych UE zwiększenie środków było konieczne ze względu na zmianę priorytetów politycznych wymagających większego finansowania w celu wsparcia syryjskich uchodźców w Turcji i państwach sąsiadujących w latach 2021–2024. Znaczne wykorzystanie marginesów w innych działach wynikało ze zwiększonych kosztów finansowania zewnętrznego EURI (dział 2b), wsparcia dla systemów przyjmowania osób uciekających z Ukrainy (dział 4) oraz oddziaływania inflacji na wydatki administracyjne (dział 7).
- 05** **Jednolity margines** został uruchomiony dopiero w latach 2023 i 2024. Niemniej za każdym razem, gdy był wykorzystany, uruchomione kwoty były znaczne i wynosiły średnio około 200 mln euro. 60% całkowitej kwoty jednolitego marginesu uruchomiono, aby zaradzić wzrostowi zaprogramowanych wydatków w porównaniu ze wstępnymi szacunkami spowodowanemu gwałtownym wzrostem inflacji: (i) wydatków na koszty odsetek z tytułu długu zaciągniętego na rynkach kapitałowych w celu sfinansowania EURI; oraz (ii) wydatków administracyjnych instytucji UE. Inne przypadki uruchomienia były powiązane z porozumieniami politycznymi mającymi na celu wzmocnienie działań w zakresie migracji i pomocy humanitarnej.
- 06** Zapotrzebowanie na **instrument elastyczności** nie było liniowe. Był on umiarkowanie wykorzystywany w latach 2021 i 2022, a środki przenoszono na kolejne lata. Następnie zapotrzebowanie znacznie wzrosło w latach 2023 i 2024, chociaż środki w ramach instrumentu elastyczności nigdy nie zostały w całości wyczerpane.
- 07** Podobnie jak w przypadku jednolitego marginesu, głównym celem uruchomienia instrumentu elastyczności (45%) było rozwiązanie problemu zwiększonych kosztów odsetek w ramach EURI wynikających ze wzrostu inflacji. Ponadto 25% środków uruchomiono na pomoc humanitarną, a 14% wykorzystano na walkę z kryzysem związanym z COVID-19 i klęskami żywiołowymi. Pozostałe kwoty (16%) uruchomiono na nowe priorytety polityczne i wzmocnienie programów WRF.

Wykorzystanie tematycznych instrumentów szczególnych

- 08** Analiza wykorzystania tematycznych instrumentów szczególnych wykazała, że tematyczne instrumenty szczególne **pobrewitowej rezerwy dostosowawczej** i **EFG** były wykorzystywane w bardzo niedostatecznym zakresie, natomiast instrument **SEAR**, obejmujący FSUE i rezerwę na pomoc nadzwyczajną, była w pełni wykorzystywana każdego roku w latach 2021–2023, zanim wprowadzono zmiany wynikające ze śródkresowej rewizji WRF w 2024 r. (zob. [rys. 4](#)).

Rys. 4 | Pobrexitowa rezerwa dostosowawcza i EFG były wykorzystywane w niedostatecznym zakresie, ale odnotowano duże zapotrzebowanie na SEAR w latach 2021–2024



Tematyczne instrumenty szczególne

Uwaga: łączne kwoty dostępne w 2024 r. odzwierciedlają zmiany wynikające ze śródkresowej rewizji WRF. Środki z pobrexitowej rezerwy dostosowawczej przesunięte do REPowerEU w 2023 r. obejmują kwoty wypłacone państwom członkowskim w ramach płatności zaliczkowych w 2021 r. (123 mln euro) i w 2022 r. (335 mln euro). Kwoty te są wyłączone z podanych kwot dostępnych i wykorzystanych środków w latach 2021 i 2022.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia w sprawie WRF na lata 2021–2027, dokumentów budżetowych i danych Komisji.

- 09** Do 2023 r. Komisja wypłaciła zaliczki w wysokości 2,8 mld euro 17 państwom członkowskim, które złożyły wniosek o wsparcie z pobrexitowej rezerwy dostosowawczej, natomiast 10 państw członkowskich nie złożyło wniosku. W [sprawozdaniu Komisji z postępów we wdrażaniu pobrexitowej rezerwy dostosowawczej](#) z czerwca 2024 r. wskazano opóźnienia i wymieniono takie powody jak wymóg wykazania przez państwa członkowskie wyraźnego związku z brexitem w odniesieniu do wspieranych działań. Ponadto zdolności administracji krajowych były w tamtym czasie ograniczone ze względu na negocjacje w sprawie planów krajowych w ramach [Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności](#) i programów polityki spójności. Następnie zmiana rozporządzenia ustanawiającego pobrexitową rezerwę dostosowawczą¹ umożliwiła państwom członkowskim przeniesienie niewykorzystanych środków z tej rezerwy do [REPowerEU](#). Na początku 2023 r. 23 państwa członkowskie skorzystały z tej opcji na łączną kwotę 2,1 mld euro.
- 10** Wykorzystanie **EFG** było niskie pomimo rozszerzenia jego zakresu w WRF na lata 2021–2027, a kwoty dostępne w ramach EFG zostały zmniejszone w wyniku śródkresowej rewizji WRF.
- 11** Znaczne zapotrzebowanie na środki z instrumentu **SEAR**, obejmującego FSUE i rezerwę na pomoc nadzwyczajną, uwypukliło zwiększone potrzeby związane z celem tych narzędzi: występowanie i skalę klęsk żywiołowych (FSUE), kryzysów humanitarnych w sąsiedztwie UE oraz sytuacji nadzwyczajnych w związku z agresją Rosji na Ukrainę (rezerwa na pomoc nadzwyczajną).

¹ Art. 4 [rozporządzenia \(UE\) 2023/435](#).

Skróty i akronimy

ASAP – rozporządzenie w sprawie wspierania produkcji amunicji

BAR – pobrexitowa rezerwa dostosowawcza

BUDG PE – Komisja Budżetowa Parlamentu Europejskiego

DG BUDG – Dyrekcja Generalna ds. Budżetu Komisji Europejskiej

EAR – rezerwa na pomoc nadzwyczajną

EDIRPA – akt na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez wspólne zamówienia

EFG – Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji dla Zwolnianych Pracowników

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

EFS+ – Europejski Fundusz Społeczny Plus

EURI – Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy

FAMI – Fundusz Azylu, Migracji i Integracji

FLEX – instrument elastyczności

FSUE – Fundusz Solidarności Unii Europejskiej

ISWMR – „Globalny wymiar Europy” – Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – „Globalny wymiar Europy”

IZGW – Instrument na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz

OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

PPDP – projekty pilotażowe i działania przygotowawcze

SEAR – rezerwa na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej

SMI – jednolity margines

WRF – wieloletnie ramy finansowe

Glosariusz

Budżet – zestawienie planowanych dochodów i wydatków w ustalonym okresie.

Europejska rezerwa solidarnościowa – unijny instrument szczególny, który może być wykorzystywany do finansowania pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych wynikających z poważnych klęsk lub katastrof objętych zakresem Funduszu Solidarności Unii Europejskiej.

Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji dla Zwolnianych

Pracowników – fundusz ustanowiony w celu wspierania osób, które zostały zwolnione z pracy lub zaprzestały prowadzenia działalności na własny rachunek w wyniku globalizacji oraz zmian technologicznych i środowiskowych.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – fundusz unijny mający na celu wzmacnianie spójności gospodarczej i społecznej w UE dzięki finansowaniu inwestycji mających niwelować nierówności między regionami.

Europejski Fundusz Społeczny – fundusz unijny wspierający tworzenie możliwości kształcenia i zatrudnienia oraz poprawę sytuacji osób zagrożonych ubóstwem. Zastąpiony przez Europejski Fundusz Społeczny Plus.

Europejski Fundusz Społeczny Plus – fundusz unijny na rzecz polityki zatrudnienia, społecznej, edukacyjnej i w zakresie umiejętności, a także reform strukturalnych w tych obszarach. Poprzednikiem tego Funduszu był Europejski Fundusz Społeczny.

Fundusz Solidarności Unii Europejskiej – fundusz wspierający państwa członkowskie UE i kraje przystępujące do Unii w reagowaniu na klęski żywiołowe i stany zagrożenia zdrowia publicznego.

Instrument elastyczności – źródło finansowania ściśle określonych nieprzewidzianych wydatków, które nie mogą być sfinansowane z rocznego budżetu UE bez przekroczenia pułapów wydatków.

Instrument EURI – unijny instrument szczególny, który może być wykorzystywany do finansowania części płatności należnych z tytułu długu zaciągniętego na rynkach kapitałowych w celu finansowania Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy.

Instrument na rzecz Ukrainy – unijny instrument wsparcia dla Ukrainy w kontekście rosyjskiej agresji.

Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – „Globalny wymiar Europy” – unijny program w wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027, który łączy w sobie kilka instrumentów działań zewnętrznych.

Instrument szczególny – narzędzie pozwalające UE uruchomić dodatkowe środki powyżej zwykłych pułapów wydatków w reakcji na nieprzewidziane wydarzenia, takie jak sytuacje kryzysowe i nadzwyczajne.

Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy – pakiet finansowy, który ma pomóc państwom członkowskim UE w przezwyciężeniu gospodarczych i społecznych skutków pandemii COVID-19. Wdrażany głównie za pośrednictwem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Znany również jako Next Generation EU.

Jednolity margines – unijny instrument szczególny umożliwiający uwzględnienie w budżecie niewykorzystanych środków z poprzednich lat lub – w ostateczności – środków z bieżącego roku lub przyszłych lat.

Łączny margines na zobowiązania – unijny instrument szczególny z WRF na lata 2014–2020 umożliwiający włączenie do budżetu niewykorzystanych środków na zobowiązania z poprzednich lat.

Margines – różnica między pułapami określonymi w wieloletnich ramach finansowych a planowanymi wydatkami.

Margines na nieprzewidziane wydatki – unijny instrument szczególny z WRF na lata 2014–2020 umożliwiający udostępnienie finansowania, po wyczerpaniu wszystkich innych możliwości, w odpowiedzi na nieprzewidziane okoliczności. Umożliwia on włączenie do budżetu niewykorzystanych środków budżetowych w ramach jednego lub większej liczby działów WRF z bieżącego lub przyszłego roku budżetowego.

Pobrexitowa rezerwa dostosowawcza – fundusz mający na celu wspieranie państw członkowskich, regionów i sektorów najbardziej dotkniętych wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej w zaradzeniu negatywnym skutkiem brexitu.

REPowerEU – unijna inicjatywa mająca na celu uniezależnienie się od paliw kopalnych, różnicowanie dostaw energii oraz przyspieszenie przejścia na czystą energię.

Rezerwa na pomoc nadzwyczajną – środki w budżecie UE zarezerwowane do wykorzystania w razie wystąpienia nieprzewidzianych kryzysów humanitarnych lub cywilnych w UE lub poza nią.

Rezerwa na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej – unijny instrument szczególny na rzecz reagowania na sytuacje nadzwyczajne wynikające z poważnych klęsk żywiołowych, kryzysów w dziedzinie zdrowia publicznego i konfliktów zbrojnych.

Rezerwa na rzecz Ukrainy – unijny instrument szczególny, który może być wykorzystywany do finansowania Instrumentu na rzecz Ukrainy.

Rozporządzenie finansowe – przepisy określające sposób, w jaki ustala się i wykorzystuje budżet UE, oraz powiązane procesy, takie jak kontrola wewnętrzna, sprawozdawczość, audyt i udzielanie absolutorium.

Środki budżetowe – kwota wydzielona w budżecie na określony cel. Budżet UE składa się ze środków na zobowiązania i środków na płatności.

Wieloletnie ramy finansowe – unijny plan wydatków, przyjmowany zazwyczaj na okres siedmiu lat, w którym określone są priorytety (w oparciu o cele polityki) i pułapy wydatków. Stanowi on ramy, w obrębie których ustala się roczne budżety UE i wyznacza limity dla każdej kategorii wydatków.

Władza budżetowa – pojęcie to odnosi się do Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej wykonujących swoje uprawnienia decyzyjne w obszarze budżetu UE.

Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2025-18>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2025-18>

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących polityk i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę takie kryteria jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę V, zajmującą się obszarami finansowania Unii i administracji. Izbie tej przewodniczy członek Trybunału Jan Gregor. Kontrolą kierował członek Trybunału Jorg Kristijan Petrovič. W działania kontrolne zaangażowani byli: Martin Puc, szef gabinetu, Mirko Iaconisi, attaché; Bogna Kuczyńska, kierowniczka; Ilze Ozola, koordynatorka zadania, a także kontrolerzy: Diana Voinea, Miguel Ferrão i Thomas Frappaz. Wsparcie graficzne zapewnił Jesús Nieto Muñoz.



Od lewej: Thomas Frappaz, Jesús Nieto Muñoz, Martin Puc, Ilze Ozola, Jorg Kristijan Petrovič, Diana Voinea, Bogna Kuczyńska, Miguel Ferrão i Mirko Iaconisi.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2025.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane wszelkie dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Zdjęcie na stronie tytułowej: © stock.adobe.com/luzitanija.

Rys. 1 – Ikony domu: © stock.adobe.com/Jahura.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-5553-4	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/0293290	QJ-01-25-043-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5554-1	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/6496348	QJ-01-25-043-PL-N

CYTOWANIE

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne 18/2025](#) pt. „Elastyczność budżetu UE – przyjęte ramy pozwoliły sprostać nieprzewidzianym wyzwaniom, ale są zbyt złożone”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

UE przyjmuje budżety długoterminowe, obejmujące obecnie okres siedmiu lat, zwane wieloletnimi ramami finansowymi (WRF). Niniejsza kontrola dotyczyła narzędzi elastyczności, które umożliwiają finansowanie z budżetu UE dodatkowych wydatków w WRF na lata 2021–2027.

Trybunał ocenił, czy narzędzia te zostały odpowiednio opracowane, a ich wykorzystanie było uzasadnione, aby uniknąć przedwczesnego wyczerpania dostępnych środków w pierwszych latach obowiązywania WRF. Kontrolerzy stwierdzili, że pomimo intensywnego wykorzystania elastyczność budżetowa umożliwiła UE reagowanie na szeroki zakres potrzeb. Ramy elastyczności są jednak zbyt złożone i obejmują zbyt wiele narzędzi o niekiedy nakładających się zakresach funkcjonowania. Nie określono również jasno priorytetów dotyczących ich wykorzystania. Trybunał zaleca, aby Komisja lepiej wspierała proces decyzyjny dotyczący kształtu przyszłych ram elastyczności, zaproponowała ich uproszczenie i udoskonaliła procedury w zakresie analizy rozwiązań alternatywnych, które można by wykorzystać przed zaproponowaniem zastosowania narzędzi elastyczności.

*Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału
Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit
drugi TFUE.*



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact
Strona internetowa: eca.europa.eu
Media społecznościowe: @EUauditors