



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY

PL

# Opinia 07/2022

(przedstawiona na podstawie art. 322 ust. 1 TFUE)

**w sprawie wniosku dotyczącego  
rozporządzenia Parlamentu  
Europejskiego i Rady zmieniającego  
rozporządzenie (UE, Euratom)  
2018/1046 w odniesieniu do  
ustanowienia zróżnicowanej  
strategii finansowania jako ogólnej  
metody zaciągania pożyczek  
(2022/0370(COD))**

# Spis treści

	Punkty
<b>Wstęp</b>	01-05
<b>Uwagi ogólne</b>	06-09
<b>Uwagi szczegółowe</b>	10-17
<b>Uwagi dotyczące proponowanej zmiany rozporządzenia finansowego</b>	11-14
Brzmienie nowego art. 220a	11-12
Istotne działania do wdrożenia przez Komisję	13-14
<b>Uwagi dotyczące pozostałych wniosków w pakiecie legislacyjnym</b>	15-17
Potencjalne przeniesienie ryzyka na przyszłe budżety	15-17
<b>Uwagi końcowe</b>	18

# Wstęp

**01** W dniu 9 listopada 2022 r. Komisja opublikowała [wniosek](#) dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) 2018/1046 („rozporządzenie finansowe”) w odniesieniu do ustanowienia zróżnicowanej strategii finansowania jako ogólnej metody zaciągania pożyczek. Wniosek ten stanowi część pakietu złożonego z trzech wniosków ustawodawczych. Ze względu na podstawę prawną przedmiotowego wniosku Komisji obowiązkowe było zasięgnięcie opinii Europejskiego Trybunału Obrachunkowego<sup>1</sup>. Rada i Parlament Europejski zwróciły się do Trybunału o wydanie opinii w sprawie wniosku odpowiednio 10 listopada 2022 r. i 11 listopada 2022 r. Wydanie niniejszej opinii dopełnia obowiązku konsultacji.

**02** Równolegle do wniosku dotyczącego zmiany rozporządzenia finansowego Komisja [przedstawiła wniosek](#) dotyczący uruchomienia środków w kwocie do 18 mld euro na pożyczki, aby zaspokoić pilne potrzeby finansowe Ukrainy. Termin zapadalności pożyczek ma wynosić do 35 lat, a spłata kwoty głównej (tj. pierwotnej kwoty udzielonej pożyczki bez naliczonych odsetek) będzie wymagana nie wcześniej niż po upływie 10 lat od chwili obecnej (zgodnie z zasadami nowego instrumentu, którego dotyczy wniosek, tj. pomocy makrofinansowej +). Komisja [proponuje](#) także, aby pożyczki te objąć gwarancją z marginesu elastyczności budżetu UE zamiast wprowadzać odnośny przepis szczegółowy. Trybunał odniósł się do tych dwóch wniosków zawartych w pakiecie legislacyjnym w przypadkach, które uznał za stosowne.

**03** Komisja uzasadnia zmianę rozporządzenia finansowego koniecznością planowania różnych operacji zaciągania pożyczek w sposób spójny z najlepszymi możliwościami rynkowymi i kształtowania struktury zapadalności tak, aby osiągnąć najlepsze wyniki pod względem kosztów. Ponadto Komisja stwierdziła, że ze względu na oczekiwaną złożoność operacji niezbędnych do zaspokojenia pilnych potrzeb finansowych Ukrainy oraz konieczność przewidywania ewentualnych przyszłych operacji zaciągania i udzielania pożyczek państwom członkowskim i państwom trzecim należy ustanowić zróżnicowaną strategię finansowania jako jednolitą metodę finansowania realizacji operacji zaciągania pożyczek.

**04** Obecnie Komisja zaciąga pożyczki w imieniu UE lub Euratomu w celu dalszego pozyczenia odpowiednich kwot państwom członkowskim lub państwom trzecim będącym beneficjentami na warunkach mających zastosowanie do zaciąganych

---

<sup>1</sup> Art. 322 ust. 1 lit. a) [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#).

pożyczek. Rozporządzenie finansowe stanowi, że wielkość przepływów pieniężnych odpowiadających pożyczonym środkom finansowym i udzielonym pożyczkom musi być zrównoważona. Oznacza to, że Unia musi przeprowadzać operacje rynkowe w oparciu o potrzeby w zakresie wypłat dla każdego konkretnego przypadku udzielenia pożyczki. Komisja uznaje, że finansowanie poszczególnych programów pomocy finansowej z wykorzystaniem odrębnych metod finansowania stwarza koszty i powoduje złożoność, ponieważ różne programy pomocy finansowej konkurują o ograniczoną liczbę możliwości finansowania. Jest to szczególnie widoczne w obecnym kontekście wsparcia finansowego dla Ukrainy ze względu na jej pilne potrzeby finansowe i niepewność co do tych potrzeb w dłuższym okresie.

**05** Zróżnicowana strategia finansowania została ustanowiona w celu uruchomienia środków finansowych na dotacje i pożyczki w ramach programu Next Generation EU (NGEU), obejmującego [Instrument na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności \(RRF\)](#) i [inne programy Unii](#). We wniosku Komisji przewidziano zastosowanie tej zróżnicowanej strategii do wszystkich przyszłych operacji zaciągania pożyczek z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków.

## Uwagi ogólne

**06** We wniosku Komisji przedstawiono racjonalne argumenty przemawiające za ustanowieniem zróżnicowanej strategii finansowania – obecnie stosowanej w odniesieniu do zaciągania pożyczek w ramach NGEU – jako podstawowej metody realizacji wszystkich operacji zaciągania pożyczek. Operacje zaciągania pożyczek w ramach NGEU nie są realizowane w oparciu o stosowane tradycyjnie **finansowanie wzajemne**, tylko z wykorzystaniem podejścia podobnego do podejścia suwerennych państw, polegającego na tym, że pożyczone kwoty można tymczasowo przechowywać na rachunku bankowym. Zastosowanie zróżnicowanej strategii finansowania pozwala Komisji na wykorzystanie krótkoterminowych instrumentów dłużnych (o okresie zapadalności poniżej jednego roku), takich jak eurobony czy linie kredytowe. W rezultacie terminy wypłaty pożyczek czy potrzeby budżetowe UE nie determinują całkowicie rodzaju instrumentów wykorzystywanych do zaciągania pożyczek, harmonogramu, wolumenu ani terminów zapadalności papierów dłużnych emitowanych przez UE celem sfinansowania programu NGEU. Podejście to ma zapewnić Komisji szersze pole manewru przy wyborze najlepszej dostępnej możliwości zaciągnięcia pożyczek.

**07** W **opinii 06/2020** w sprawie wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego RRF Trybunał zauważył już, że odejście od finansowania wzajemnego może przynieść korzyści, lecz wiąże się jednocześnie z ryzykiem dotyczącym stóp procentowych występującym w sytuacji, gdy koszt zaciągnięcia pożyczki zmieni się w okresie od momentu zaciągnięcia pożyczki do momentu wypłaty środków. Zróżnicowana strategia finansowania wymaga opracowania odpowiednich ram i zasad zarządzania.

**08** W związku z pilną potrzebą udzielenia pomocy Ukrainie Komisja zastosowała specjalną procedurę przyspieszoną określoną w art. 4 **protokołu nr 1**. Trybunał zwraca uwagę na fakt, że zróżnicowana strategia finansowania stanowi środek długoterminowy, mający mieć zastosowanie do wszystkich przyszłych operacji zaciągania pożyczek, których kwoty będą prawdopodobnie o wiele wyższe niż środki przeznaczone dla Ukrainy w ramach pomocy makrofinansowej +. Wprawdzie zróżnicowana strategia finansowania jest stosowana jako standardowe podejście przez suwerennych pożyczkobiorców, jednak proponowana zmiana jest długoterminowa, a organy prawodawcze muszą ją rozważyć w krótkim czasie i w oparciu o ograniczone analizy pomocnicze.

**09** W sprawozdaniu rocznym za 2021 r., opublikowanym w październiku 2022 r., Trybunał zauważył, że wojna w Ukrainie zwiększa ryzyko dla budżetu UE, potęguje bowiem ryzyko, że konieczne będzie pokrycie zobowiązań warunkowych z budżetu UE.

## Uwagi szczegółowe

**10** W poniższych punktach Trybunał zwraca uwagę na szczegółowe aspekty pakietu wniosków Komisji.

### Uwagi dotyczące proponowanej zmiany rozporządzenia finansowego

#### Brzmienie nowego art. 220a

**11** W proponowanym brzmieniu zdanie pierwsze w art. 220a ust. 1 może prowadzić do wyciągnięcia wniosku, że Komisja proponuje wprowadzenie wyjątku („z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków”) od stosowania [zróżnicowanej strategii finansowania](#) w odniesieniu do programu NGEU, o którym mowa w art. 5 ust. 1 [decyzji 2020/2053](#) w sprawie systemu zasobów własnych, na co nie pozwalają obowiązujące przepisy. Można ponadto zinterpretować, że zdanie to odnosi się wyłącznie do pożyczek w ramach NGEU zatwierdzonych na podstawie decyzji 2020/2053. Jako że interpretacje te nie były zamierzone przez Komisję, proponowany artykuł powinien otrzymać zmienione brzmienie.

**12** W art. 220a ust. 2 zdanie drugie jest mowa o „emisji i zarządzani[u] długiem”, natomiast w art. 220a ust. 1 pojawia się odniesienie do „zaciągania pożyczek i zarządzania długiem”. Pojęcie „emisja” stosuje się w odniesieniu do papierów wartościowych (obligacji i bonów) i nie dotyczy ono operacji zaciągania pożyczek na rynku pieniężnym, także objętych zakresem zróżnicowanej strategii finansowania. Brzmienie art. 220a ust. 2 powinno zostać zmienione, tak aby w informacjach przekazywanych Parlamentowi Europejskiemu i Radzie uwzględnić wszystkie instrumenty stosowane w ramach zróżnicowanej strategii finansowania.

#### Istotne działania do wdrożenia przez Komisję

**13** Motyw 8 zawiera wezwanie, aby Komisja podjęła istotne działanie polegające na wprowadzeniu wspólnej puli płynności. W motywie 10 pojawia się wezwanie do dokonania niezbędnych ustaleń związanych ze zróżnicowaną strategią finansowania, a mianowicie dotyczących ram zarządzania, procedur zarządzania ryzykiem oraz metodyki alokacji kosztów, a także wezwanie do regularnego przedstawiania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie wyczerpujących informacji na temat wszystkich aspektów strategii zaciągania pożyczek i zarządzania długiem. W treści samych

przepisów nie uszczegółowiono tych istotnych działań, mimo że skuteczne zarządzanie nową strategią finansowania będzie wymagało od Komisji należytego zarządzania zasobami finansowymi i podjęcia dodatkowych działań. Trybunał przeprowadza obecnie w Komisji kontrolę zarządzania długiem zaciągniętym w ramach NGEU.

**14** Art. 1 wniosku Komisji ma uchylać m.in. ust. 2 w art. 220 rozporządzenia finansowego, zgodnie z którym zaciąganie i udzielanie pożyczek nie może wiązać się dla Unii ze zmianą terminów wymagalności ani narażać jej na jakiegokolwiek ryzyko stopy procentowej lub jakiegokolwiek inne ryzyko handlowe. We wniosku nie przedstawiono wystarczających wyjaśnień co do środków ograniczających ryzyko, które mogłyby zastąpić środki przewidziane w tym przepisie.

## Uwagi dotyczące pozostałych wniosków w pakiecie legislacyjnym

### Potencjalne przeniesienie ryzyka na przyszłe budżety

**15** Dotychczas przeznaczano odpowiednie aktywa na rezerwę zapewniającą uruchomienie gwarancji spłaty pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej. Do utworzenia rezerw z tytułu poprzednich pożyczek udzielonych Ukrainie wykorzystano roczne środki na zobowiązania i środki na płatności w budżecie UE. Oznacza to, że obecny budżet lub poprzednie budżety zostały już obciążone częścią ryzyka. Komisja [zaproponowała](#), aby równoległe do zmiany rozporządzenia finansowego zmienić to podejście i zamiast tworzyć rezerwy, objąć odtąd pożyczki dla Ukrainy w ramach pomocy makrofinansowej + gwarancją z marginesu elastyczności budżetu UE.

**16** Margines elastyczności to różnica między pułapem zasobów własnych a zasobami własnymi koniecznymi do sfinansowania budżetu UE. Oznacza zatem zdolność finansową UE do pokrycia dodatkowych wpływów środków związanych z wymagalnością zobowiązań warunkowych wynikających z udzielania pomocy finansowej na rzecz państw członkowskich, z tytułu których nie są tworzone rezerwy.

**17** Zgodnie z wnioskiem Komisji odnośne ryzyko ewentualnego niewywiązania się z płatności zostałyby przeniesione na przyszłe lata, co mogłoby potencjalnie wyrzucić presję na przyszłe budżety i potrzeby w zakresie płatności. Margines elastyczności pokrywałby także ryzyko braku spłaty pożyczek udzielonych Ukrainie w ramach pomocy makrofinansowej +. Na chwilę obecną nie planuje się odpowiedniego zwiększenia marginesu elastyczności.




## Uwagi końcowe

**18** Komisja przedłożyła wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia finansowego wraz z pakietem wniosków, w których proponuje uruchomienie środków w kwocie do 18 mld euro na pożyczki w celu pomocy Ukrainie. Trybunał uważa, że Komisja przedstawiła racjonalne argumenty przemawiające za ustanowieniem zróżnicowanej strategii finansowania jako podstawowej metody realizacji przyszłych operacji zaciągania pożyczek. Głównym przedmiotem niniejszej opinii jest wprawdzie wniosek Komisji dotyczący zmiany rozporządzenia finansowego, Trybunał podkreśla jednak jednocześnie, że finansowanie pożyczek, gwarancji lub wydatków unijnych za pomocą zaciąganych pożyczek oznacza, że odpowiedzialność za ich spłatę zostaje przeniesiona na przyszłe budżety, a udzielenie pożyczek Ukrainie może pociągać za sobą stosunkowo wysokie ryzyko dla budżetu UE.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Izbę V, której przewodniczy Jan Gregor, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 22 listopada 2022 r.

*W imieniu Trybunału Obrachunkowego*



Tony Murphy  
*Prezes*