

Sprawozdanie specjalne

Krajobraz finansowy UE

Mozaika instrumentów wymagająca dalszego
uproszczenia i poprawy rozliczalności



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-VIII
Wstęp	01-20
Rozwój krajobrazu finansowego UE	01-13
Aktualny krajobraz finansowy UE	14-20
Zakres kontroli i podejście kontrolne	21-25
Uwagi	26-92
Krajobraz finansowy UE w 2021 r. stanowi swoistą mozaikę różnych elementów	26-53
Nowe instrumenty tworzone z uzasadnionych przyczyn, ale w przypadku wielu z nich nie dokonano wcześniej odpowiednich ocen	27-37
Różne mechanizmy zarządzania, źródła finansowania i zobowiązania warunkowe	38-53
W krajobrazie finansowym UE zagwarantowano jedynie częściową rozliczalność publiczną	54-66
UE wprowadziła zintegrowaną sprawozdawczość, ale nie obejmuje ona wszystkich instrumentów	54-57
W przypadku instrumentów nieobjętych uprawnieniami kontrolnymi Trybunału występują luki w zakresie kontroli wykonania zadań	58-61
Brak demokratycznej kontroli ze strony Parlamentu Europejskiego nad instrumentami nieobjętymi pułapem zasobów własnych	62-66
Nie wykorzystano w pełni możliwości uproszczenia krajobrazu finansowego UE	67-92
WRF na lata 2021–2027 – poczyniono zadowalające postępy w porządkowaniu krajobrazu finansowego UE	68-79
Złożony zestaw instrumentów pomocy finansowej	80-92
Wnioski i zalecenia	93-99

Załączniki

Załącznik I – Wielkość instrumentów będących przedmiotem analizy Trybunału oraz ich zdolność finansowe

Załącznik II – Zobowiązania warunkowe i wspólny fundusz rezerw

Załącznik III Instrumenty, w przypadku których Trybunał nie posiada wyraźnie określonych uprawnień kontrolnych

Załącznik IV – Rozwiązania w zakresie elastyczności budżetu

Wykaz akronimów

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

Streszczenie

I Krajobraz finansowy Unii zmieniał się na przestrzeni dziesięcioleci. Jego najważniejszym elementem pozostaje budżet UE i instrumenty w pełni włączone do budżetu, ale obejmuje on również instrumenty spoza budżetu Unii. Na przestrzeni ostatnich 15 lat liczba takich nowo powstałych instrumentów z wielokrotnie się. Wynikało to głównie z potrzeby reagowania na różnego rodzaju kryzysy, a także z prawnych i praktycznych ograniczeń w stosowaniu istniejących instrumentów. To zwiększenie liczby instrumentów skłoniło Trybunał do przeprowadzenia szeroko zakrojonej analizy krajobrazu finansowego.

II Kwestia efektywności i przejrzystości krajobrazu finansowego UE przyciągnęła dużą uwagę różnych zainteresowanych stron w Unii w związku z potencjalną reformą instytucjonalną. W szczególności Parlament Europejski określił krajobraz finansowy UE jako „galaktykę” funduszy i instrumentów związanych z budżetem UE.

III Kontrola Trybunału – obejmująca analizę wybranych instrumentów – miała na celu uzyskanie szczegółowych informacji na temat obecnych rozwiązań oraz rozpoznanie możliwości uproszczenia i uporządkowania krajobrazu finansowego UE. Trybunał ocenił, czy wzrost liczby i różnorodność instrumentów w krajobrazie finansowym UE są uzasadnione. Na potrzeby kontroli przeanalizowano też przyczyny tworzenia instrumentów poza budżetem UE. Trybunał ocenił ponadto, czy obecne rozwiązania zapewniają odpowiednią kontrolę publiczną finansowania unijnych polityk oraz czy w odniesieniu do okresu 2021–2027 podjęto odpowiednie działania w celu lepszego zintegrowania krajobrazu finansowego UE.

IV Trybunał stwierdził, że nawet jeśli istniały uzasadnione przyczyny tworzenia nowych rodzajów instrumentów, fragmentaryczne podejście do kształtowania krajobrazu finansowego UE doprowadziło do powstania swoistej mozaiki.

V Kontrolerzy Trybunału ustalili ponadto, że krajobraz finansowy UE składa się z wielu instrumentów o zróżnicowanych mechanizmach zarządzania i źródłach finansowania oraz o różnym stopniu pokrycia potencjalnych zobowiązań, co prowadzi do powstania mozaiki różnych elementów. Instrumenty te tworzone na ogół z uzasadnionych przyczyn, ale w przypadku większości z nich nie zastosowano się do dobrej praktyki polegającej na tym, by przedstawić jasne dowody potwierdzające, dlaczego wybrane rozwiązanie i koncepcja były najbardziej odpowiednie.

VI Ponadto kontrolerzy stwierdzili, że UE wprowadziła zintegrowaną sprawozdawczość, ale nie obejmuje ona wszystkich instrumentów. Trybunał nie posiada uprawnień do

przeprowadzenia kontroli niektórych instrumentów spoza zakresu budżetu UE. W przypadku niektórych z nich występują luki w zakresie kontroli wykonania zadań i nie zapewniono nadzoru ze strony Parlamentu Europejskiego. W krajobrazie finansowym UE nie zagwarantowano zatem pełnej rozliczalności publicznej.

VII Trybunał odnotowuje poczynione niedawno postępy w konsolidacji kilku instrumentów. Nie wykorzystano jednak jeszcze w pełni możliwości uproszczenia, w szczególności w przypadku instrumentów pomocy finansowej.

VIII Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) zadbała, by każda propozycja nowego instrumentu obejmowała ocenę wybranego rozwiązania i koncepcji, i podzieliła się tą dobrą praktyką z Radą;
- b) zestawiała i publikowała informacje na temat całości krajobrazu finansowego UE;
- c) przedstawiła wniosek dotyczący włączenia funduszu modernizacyjnego do budżetu UE;
- d) przedstawiła wniosek dotyczący integracji i konsolidacji istniejących instrumentów pomocy finansowej.

Wstęp

Rozwój krajobrazu finansowego UE

01 W latach 50. XX wieku państwa członkowskie ustanowiły Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (traktat z 1951 r.¹), Europejską Wspólnotę Gospodarczą (traktat ustanawiający EWG z 1957 r.²) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Traktat Euratom z 1957 r.³) posiadające odrębną tożsamość prawną, własne zasady zarządzania i odrębne budżety. W traktacie rzymskim z 1957 r. ustanowiono również Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) jako odrębny podmiot pełniący funkcję organu kredytowego EWG, a także Europejski Fundusz Rozwoju (EFR) posiadający własny wieloletni budżet na udzielanie dotacji i pożyczek niektórym państwom spoza UE.

02 Do 1970 r. odrębne budżety zostały włączone do budżetu EWG, w wyniku czego powstał jeden budżet Wspólnot (budżet ogólny) obejmujący wydatki administracyjne i operacyjne, który służył przede wszystkim do finansowania programów wydatków. Zdecydowana większość środków z budżetu UE jest wykorzystywana do finansowania programów wydatków, które zapewniają beneficjentom dotacje, subsydia lub inne bezzwrotne formy wsparcia finansowego. Zgodnie ze stanem na dzień 1 stycznia 2021 r. istniały 43 programy wydatków finansowane z budżetu UE.

03 Ponadto traktat luksemburski z 1970 r.⁴ doprowadził do stopniowego zastąpienia wkładów państw członkowskich systemem tzw. zasobów własnych (opartym na podatku od wartości dodanej i należnościach celnych). W latach 70. XX wieku ze środków budżetu ogólnego zapewniono także nowe rodzaje wsparcia finansowego. Po pierwsze, dzięki Nowemu Instrumentowi Wspólnotowemu Wspólnoty mogły zapewniać małym i średnim przedsiębiorstwom pożyczki, kapitał i inne zwrotne formy wsparcia finansowego. Po drugie, budżet ogólny był wykorzystywany do gwarantowania pożyczek EBI na cele mikroekonomiczne w krajach śródziemnomorskich. Po trzecie, w następstwie kryzysu paliwowego z 1973 r. w ramach budżetu ogólnego Wspólnot zapewniono gwarancje dla operacji zaciągania i udzielania pożyczek w celu zapewnienia pomocy finansowej

¹ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali.

² Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG).

³ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.

⁴ Traktat zmieniający niektóre postanowienia budżetowe Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie i Traktatu ustanawiającego Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich.

państwom członkowskim znajdującym się w trudnej sytuacji (instrument wsparcia bilansu płatniczego – BoP).

04 W traktacie brukselskim z 1975 r.⁵ ustanowiono władzę budżetową składającą się z Rady i Parlamentu Europejskiego, która przyjmuje budżet ogólny i kontroluje jego wykonanie, a także wyznaczono Europejski Trybunał Obrachunkowy jako instytucję odpowiedzialną za kontrolę wszystkich dochodów i wydatków. Ponadto państwa członkowskie ustanowiły pierwsze agencje zdecentralizowane. Agencje te realizują konkretne zadania o charakterze technicznym, naukowym lub zarządczym i wspierają instytucje Unii w opracowywaniu i wdrażaniu strategii politycznych. Większość agencji zdecentralizowanych jest finansowana z budżetu UE lub pobiera opłaty za swoje usługi. Podlegają one kontroli Trybunału i władzy budżetowej. Zgodnie ze stanem na dzień 31 grudnia 2021 r. w UE prowadziło działalność 35 agencji zdecentralizowanych.

05 W 1988 r. Rada i Parlament Europejski uzgodniły pierwszy długoterminowy budżet, tj. perspektywy finansowe na lata 1988–1992⁶, w ramach których wprowadzono roczny pułap wydatków budżetu ogólnego – pułap zasobów własnych⁷ – wyrażony jako odsetek całkowitego produktu narodowego brutto (PNB) państw członkowskich (1,2% w 1992 r.).

06 W ramach perspektywy finansowej na lata 1993–1999⁸ państwa członkowskie uzgodniły roczny pułap wydatków przeznaczanych na odpowiednio rolnictwo, operacje strukturalne, polityki wewnętrzne, działania zewnętrzne, wydatki administracyjne i rezerwy (były to tzw. działy). Uzgodniły również nową kategorię zasobów własnych opartych na PNB, które miały pełnić funkcję zasobu równoważącego budżet UE.

⁵ Traktat zmieniający niektóre postanowienia finansowe Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie oraz Traktatu ustanawiającego Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich.

⁶ Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 29 czerwca 1988 r. między Parlamentem Europejskim, Radą oraz Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i poprawy procedury budżetowej.

⁷ Art. 3 decyzji Rady 88/376/EWG, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot.

⁸ Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 29 października 1993 r. między Parlamentem Europejskim, Radą oraz Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i poprawy procedury budżetowej.

07 W perspektywie finansowej na lata 2000–2006⁹ przewidziano reformę administracyjną, która zakładała wprowadzenie nowych rozwiązań w zakresie zarządzania finansami, w tym ustanowienie agencji wykonawczych (na koniec 2021 r. działało siedem takich agencji) odpowiedzialnych za administrowanie niektórymi programami wydatków w ramach zarządzania bezpośredniego przez Komisję. Ponadto dochód narodowy brutto (DNB) zastąpił PNB jako podstawa obliczania równoważących zasobów własnych.

08 W WRF na lata 2007–2013¹⁰ zwiększono rezerwy na pomoc nadzwyczajną (instrumenty szczególne), w szczególności wprowadzając nowy Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji dla Zwalnianych Pracowników, którego celem było zapewnienie wsparcia pracownikom zwolnionym w wyniku restrukturyzacji; Fundusz Solidarności Unii Europejskiej, który miał umożliwić reagowanie na poważne klęski żywiołowe, oraz rezerwę na pomoc nadzwyczajną, która miała umożliwić reagowanie na kryzysy w państwach spoza UE. UE wprowadziła również pierwsze partnerstwa publiczno-prywatne mające na celu osiągnięcie konkretnych celów technologicznych (wspólne inicjatywy technologiczne). Były one finansowane przez UE i partnerów z sektora przemysłu lub instytucji rządowych.

09 Ponadto w wyniku kryzysu finansowego z lat 2008–2010 zwiększyło się wykorzystanie instrumentów pomocy finansowej. W 2009 r. państwa członkowskie ponownie uruchomiły instrument wsparcia bilansu płatniczego (BoP) w celu udzielenia pożyczek państwom członkowskim spoza strefy euro. W 2010 r. w odniesieniu do strefy euro państwa członkowskie ustanowiły instrument pożyczkowy na rzecz Grecji (GLF) oparty na skoordynowanych pożyczkach dwustronnych; Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF), który został wykorzystany do zapewnienia wsparcia Irlandii, Portugalii i Grecji i opierał się na bezpośrednich gwarancjach pożyczek udzielonych przez państwa członkowskie należące do strefy euro; europejski mechanizm stabilizacji finansowej (EFSM) mający na celu udzielanie wsparcia każdemu państwu UE znajdującemu się w trudnej sytuacji finansowej, który opierał się na pożyczkach gwarantowanych w ramach pułapu zasobów własnych. W 2012 r. państwa członkowskie strefy euro ustanowiły Europejski Mechanizm Stabilności (EMS), który miał zastąpić EFSM i EFSF, jeśli chodzi o udzielanie nowej pomocy finansowej w strefie euro.

⁹ Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 6 maja 1999 r. między Parlamentem Europejskim, Radą oraz Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i poprawy procedury budżetowej.

¹⁰ Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami.

10 Jeśli chodzi natomiast o WRF na lata 2014–2020¹¹, państwa członkowskie i UE uzgodniły, że będą w większym stopniu korzystać z instrumentów opracowanych w celu uruchomienia innych źródeł finansowania publicznego i prywatnego. Podejście to obejmowało utworzenie funduszy powierniczych poza budżetem UE, które łączyły wkłady z budżetu UE z finansowaniem od innych darczyńców w celu zapewnienia pomocy zewnętrznej dla konkretnych państw. UE rozszerzyła również wykorzystanie partnerstw publiczno-prywatnych w zakresie badań naukowych i innowacji, zastępując dawne wspólne inicjatywy technologiczne wspólnymi przedsięwzięciami (osiem na dzień 31 grudnia 2021 r.). Ponadto UE postanowiła w większym stopniu wykorzystywać wkłady z budżetu UE do stworzenia puli dostępnych środków finansowych, tak aby umożliwić partnerom finansowym, takim jak EBI, zapewnianie pożyczek, kapitału lub innych zwrotnych form wsparcia finansowego na potrzeby projektów i przedsiębiorstw (instrumenty finansowe).

11 We wspomnianym okresie gwarancje UE wykorzystywano do pozyskania środków finansowych na zwrotne wsparcie inwestycyjne zarówno w UE, jak i poza jej granicami, w szczególności w ramach upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich – udzielonego w 2014 r. – do wsparcia projektów inwestycyjnych realizowanych poza UE, w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) – stworzonego w 2015 r. – w celu pobudzenia długoterminowego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności w UE oraz w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR) – stworzonego w 2016 r. – w celu wsparcia zrównoważonego rozwoju w Afryce i państwach sąsiadujących z UE. W 2020 r. w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom pandemii COVID-19 państwa członkowskie i UE ustanowiły SURE. Instrument ten umożliwia zaciąganie i udzielanie pożyczek i służy zapewnieniu „tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej”. Pożyczki udzielane państwom członkowskim w ramach instrumentu są gwarantowane w ramach pułapu zasobów własnych. Ponadto państwa członkowskie zapewniły gwarancje obejmujące 25% łącznej kwoty pożyczek. Ponadto UE utworzyła poza budżetem UE jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji finansowany z opłat pobieranych od banków. Ma on ułatwić radzenie sobie z przypadkami upadających banków.

¹¹ Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020.

12 W odniesieniu do bieżącego okresu 2021–2027 UE przyjęła pakiet przepisów dotyczących finansów UE. Pakiet ten obejmuje rozporządzenie w sprawie WRF¹² oraz towarzyszące mu przepisy sektorowe regulujące poszczególne programy wydatków UE. EFR włączono do budżetu UE, natomiast program InvestEU zastąpił EFIS i centralnie zarządzane instrumenty finansowe. Państwa członkowskie ustanowiły – zapewniając stosowne finansowanie – Europejski Instrument na rzecz Pokoju (EPF) poza zakresem budżetu UE w celu pokrycia niektórych kosztów związanych ze wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony. Ponadto zaktualizowano i rozszerzono instrumenty szczególne UE. Rada ustanowiła również Next Generation EU, aby zapewnić dodatkowe finansowanie unijne na wydatki i inwestycje w latach 2021–2026 mające złagodzić skutki gospodarcze pandemii COVID-19. W 2022 r. Trybunał opublikował opinie 07/2022¹³ i 08/2022¹⁴ w sprawie wniosków Komisji i Rady dotyczących odpowiednio pomocy makrofinansowej + oraz Społecznego Funduszu Klimatycznego.

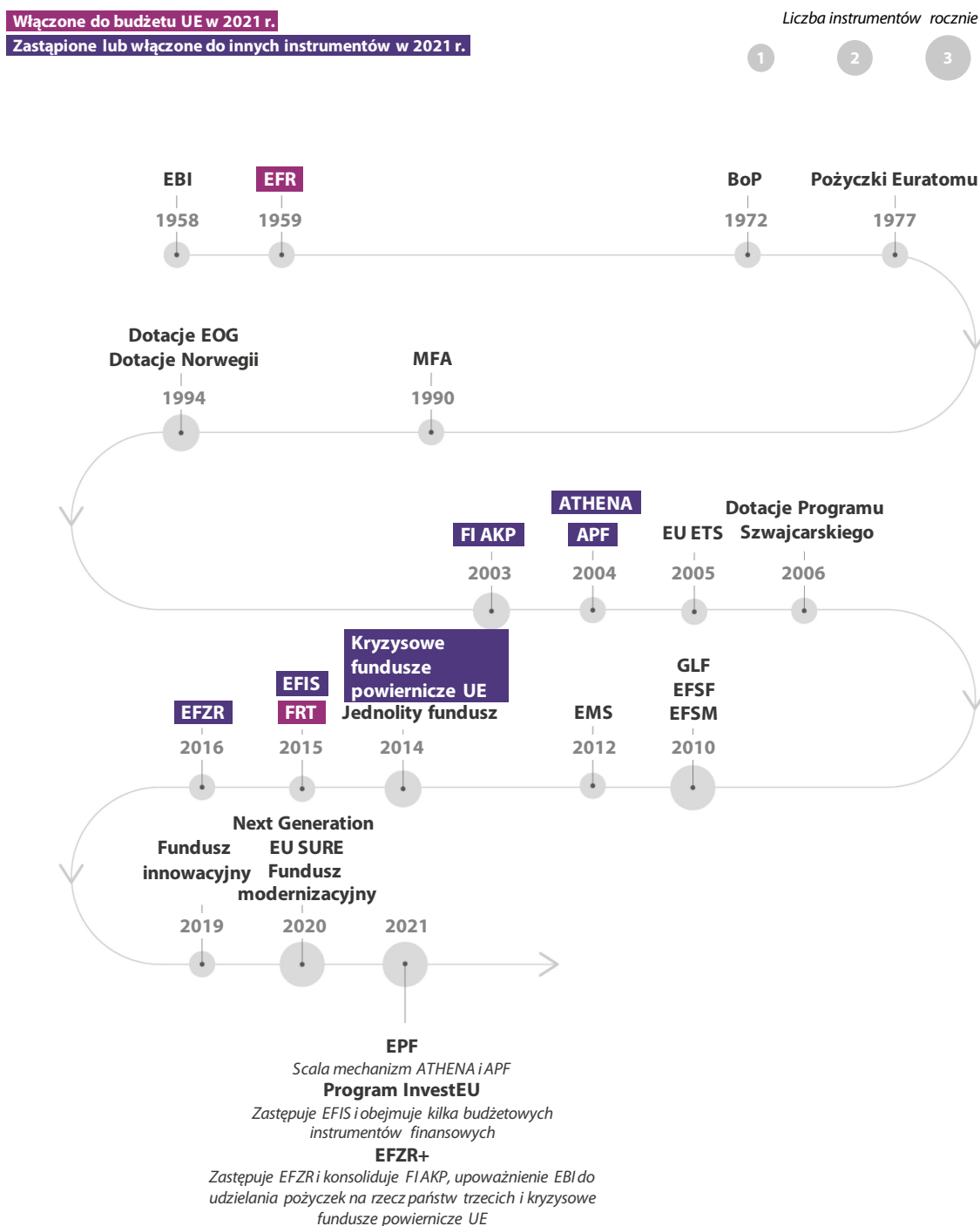
13 W niniejszym sprawozdaniu termin „instrument” stosuje się w odniesieniu do wszystkich rodzajów finansowania polityk UE, które w unijnych aktach ustawodawczych nazywane są „instrumentami”, „mechanizmami”, „funduszami” lub „fundacjami”. Termin ten stosowany jest również w odniesieniu do szczególnych rodzajów finansowania zapewnianych przez instytucje takie jak EMS i EBI. Na [rys. 1](#) przedstawiono ramy czasowe tworzenia instrumentów opisanych w poprzednich punktach i pokazano, jak na przestrzeni ostatnich 15 lat liczba tych instrumentów zwiększyła się.

¹² Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2020/2093 określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (rozporządzenie w sprawie WRF na lata 2021–2027).

¹³ [Opinia 07/2022](#) 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.

¹⁴ [Opinia 08/2022](#) w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Społeczny Fundusz Klimatyczny w wersji zmienionej przez Radę.

Rys. 1 – Ramy czasowe tworzenia instrumentów



Uwaga: pełne rozwinięcia poszczególnych skrótów znajdują się w wykazie skrótów i w glosariuszu.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Aktualny krajobraz finansowy UE

14 W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej określono kluczowe zasady zarządzania budżetem¹⁵. Zasady te zostały wyjaśnione bardziej szczegółowo w rozporządzeniu finansowym¹⁶. W **ramce 1** przedstawiono zasady budżetowe ujęte w rozporządzeniu finansowym. Nowe instrumenty mogą stanowić naruszenie zasad budżetowych na wiele sposobów. Na przykład ustanowienie programów wydatków na mocy umowy międzyrządowej stanowiłoby naruszenie zasady jedności; przeznaczenie niektórych źródeł dochodów na konkretne wydatki oznaczałoby odstępstwo od zasady uniwersalności; a złożoność wynikająca z mnogości instrumentów zagrażałaby skuteczności i przejrzystości.

Ramka 1

Zasady budżetowe określone rozporządzeniu finansowym

Zasady jedności i rzetelności budżetowej: w budżecie prognozowane są wszystkie dochody i wydatki uznane za niezbędne dla Unii.

Zasada jednoroczności: budżet zatwierdza się na okres jednego roku budżetowego, który trwa od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia.

Zasada równowagi: dochody i wydatki muszą znajdować się w równowadze.

Zasada jednostki rozliczeniowej: budżet jest ustalany w euro.

Zasada uniwersalności: suma dochodów pokrywa sumę wydatków.

Zasada specyfikacji: środki przeznaczane są na określone cele według tytułów i rozdziałów.

Zasada należytego zarządzania finansami oraz wykonanie: stosowanie zasad oszczędności, wydajności i skuteczności musi być ukierunkowane na wykonanie.

Zasada przejrzystości: budżet uchwała się i wykonuje, a sprawozdania finansowe prezentuje zgodnie z zasadą przejrzystości.

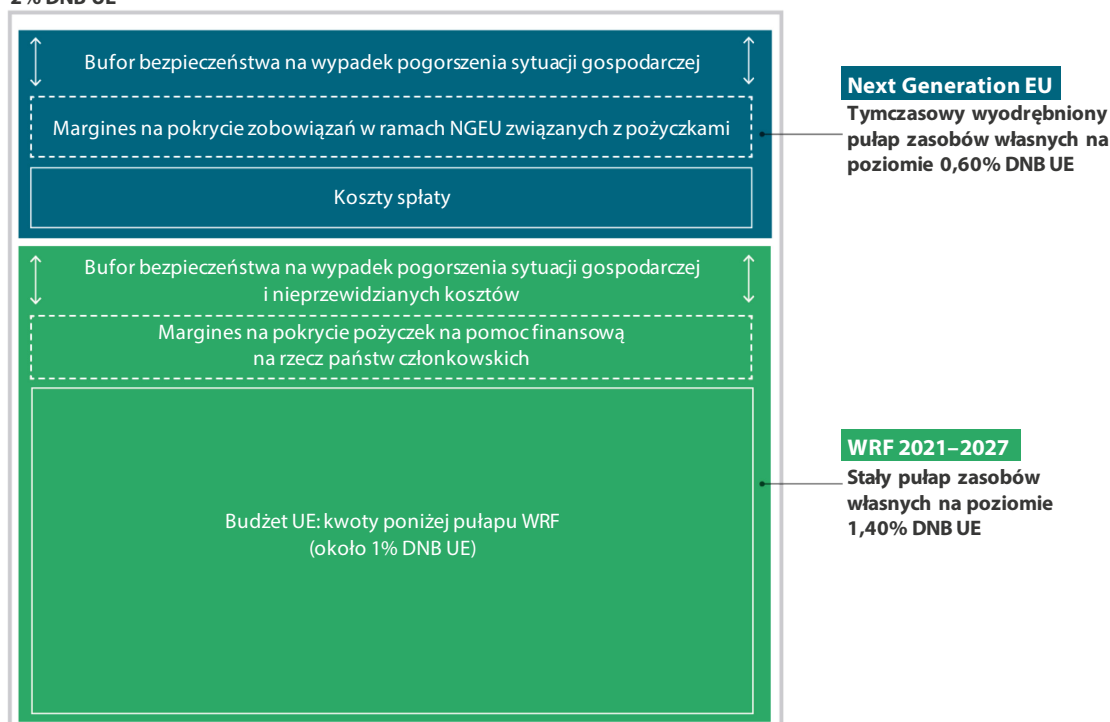
¹⁵ Art. 310 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

¹⁶ Rozporządzenie (UE, Euratom) 2018/1046 (rozporządzenie finansowe).

15 Budżet UE¹⁷ jest przyjmowany co roku. Musi on być zgodny z limitami wydatków¹⁸ określonymi w rozporządzeniu w sprawie WRF oraz ostatecznym pułapem zasobów, które UE może pobrać od państw członkowskich, określonym w decyzji w sprawie zasobów własnych (zob. [rys. 2](#)), co wymaga jednomyślności w Radzie i zatwierdzenia przez państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi.

Rys. 2 – Pułap zasobów własnych

PUŁAP ZASOBÓW WŁASNYCH UE
2% DNB UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie decyzji w sprawie zasobów własnych i rozporządzenia w sprawie WRF.

16 Margines między limitami wydatków określonymi w WRF a pułapem zasobów własnych nazywany jest marginesem elastyczności. Margines ten wykorzystuje się – po uwzględnieniu bufora bezpieczeństwa na wypadek ewentualnych negatywnych zmian gospodarczych – do zabezpieczenia zobowiązań finansowych i potencjalnych strat UE (tzw. zobowiązań warunkowych). Aby zapewnić możliwość zaciągania na rynkach pożyczek na potrzeby Next Generation EU, w decyzji w sprawie zasobów własnych wprowadzono tymczasowo wyodrębniony dodatkowy pułap w wysokości 0,6% DNB UE. Pułap WRF na wydatki w ramach budżetu UE (około 1%) stanowi obecnie około połowę ogólnego pułapu zasobów własnych (2%).

¹⁷ Art. 314 TFUE.

¹⁸ Art. 312 TFUE.

17 Do celów niniejszego sprawozdania instrument uznaje się za włączony do budżetu UE, jeśli jest w pełni finansowany (lub zabezpieczony) zgodnie z rozporządzeniem w sprawie WRF i stosuje się do niego metody wykonywania budżetu określone w rozporządzeniu finansowym¹⁹. Następujące instrumenty są w pełni włączone do budżetu:

- o programy wydatków i fundusze, instrumenty finansowe, agencje UE oraz inne organy²⁰ (takie jak wspólne przedsięwzięcia) finansowane z budżetu UE w celu wdrożenia polityk UE;
- o szczególne instrumenty reagowania finansowane z budżetu UE, takie jak rezerwa na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej (SEAR), jednolity margines (SMI) oraz Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji dla Zwalnianych Pracowników (EFG);
- o zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel. Ten szczególny rodzaj dochodów służy przekazywaniu dodatkowych środków ze źródeł zewnętrznych do budżetu UE na określone wydatki. Stanowi on uzupełnienie przyjętego budżetu i WRF i powinien być przypisany do konkretnej pozycji budżetowej. Obejmuje wkłady finansowe państw trzecich, fundusz innowacyjny (w ramach którego pozyskuje się środki z systemu handlu emisjami (ETS) na rzecz innowacyjnych technologii niskoemisyjnych) oraz bezzwrotne wsparcie w ramach Next Generation EU finansowane z zaciąganych pożyczek;
- o instrumenty gwarancji budżetowej, takie jak InvestEU i EFZR+, w przypadku których płatności z tytułu uruchomienia gwarancji są pokrywane z budżetu UE do wysokości maksymalnego poziomu gwarancji.

18 Do instrumentów pozostających poza zakresem budżetu UE (pozabudżetowych), które wiążą się z zaciąganiem i udzielaniem pożyczek przez UE, ale które są gwarantowane w ramach pułapu zasobów własnych, należą:

- o instrumenty pomocy finansowej na rzecz państw trzecich, takie jak pomoc makrofinansowa (MFA) i pożyczki Euratomu, w ramach których Komisja zaciąga pożyczki na rynkach kapitałowych i udziela pożyczek państwom beneficjentom na tych samych warunkach (pożyczki wzajemne). Pożyczki te są ostatecznie pokrywane z budżetu UE;

¹⁹ Art. 62 [rozporządzenia finansowego](#).

²⁰ Art. 70 [rozporządzenia finansowego](#).

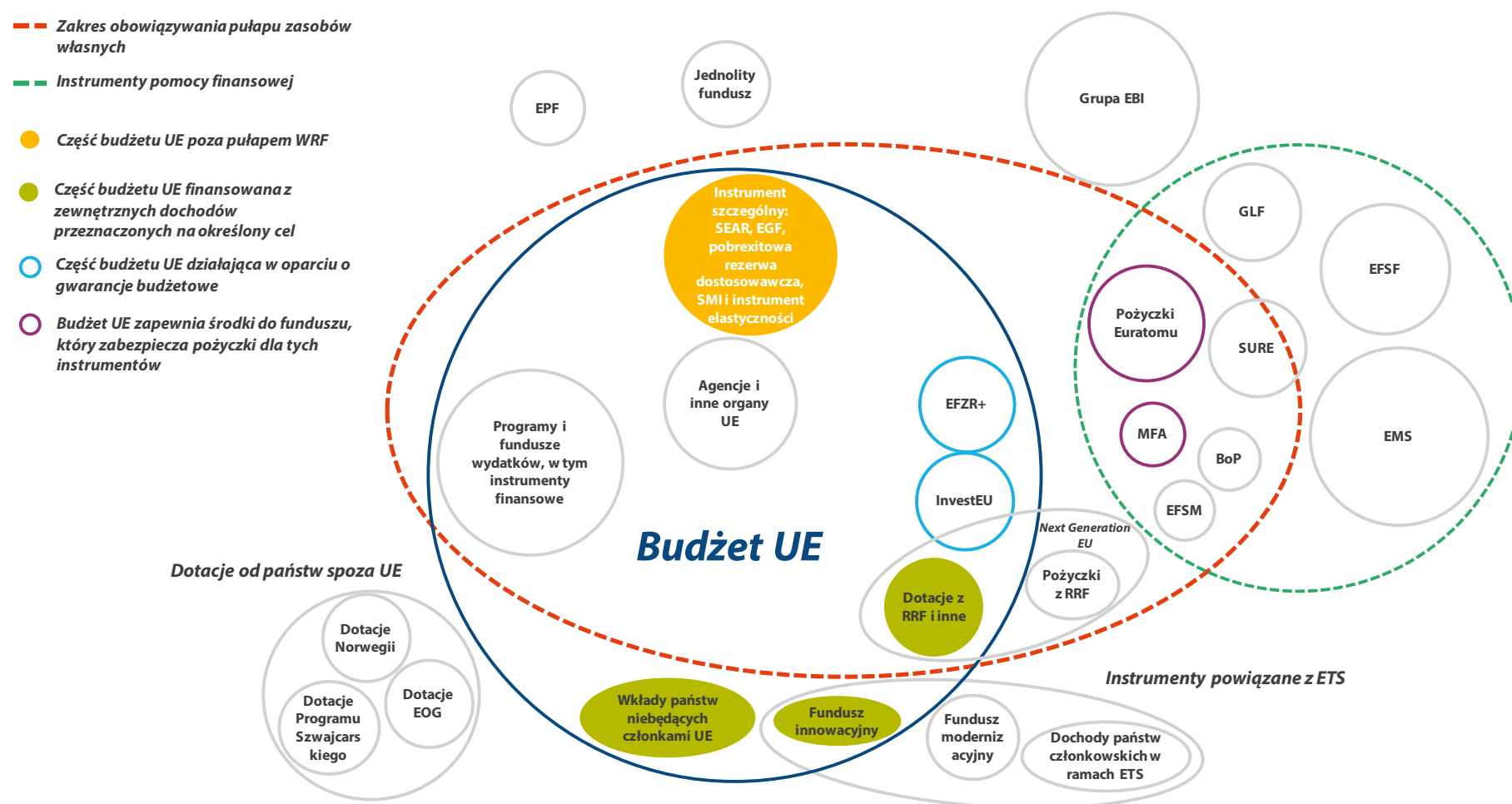
- o pomoc finansowa na rzecz państw UE, w tym BoP, EFSM i SURE, które również funkcjonują jako pożyczki wzajemne;
- o pożyczki w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) finansowane z pożyczek zaciągniętych w ramach Next Generation EU.

19 Do instrumentów ustanowionych poza budżetem UE i nieobjętych pułapem zasobów własnych zalicza się:

- o instrumenty pomocy finansowej w ramach EMS, EFSF i GLF. Opierają się one na kapitale, gwarancjach lub pożyczkach ustanowionych na mocy traktatów lub umów międzyrządowych;
- o różne instrumenty inwestycyjne grupy EBI oferujące wsparcie zwrotne (tzw. operacje własne);
- o inne instrumenty zapewniające środki finansowe na realizację unijnych polityk:
 - Europejski Fundusz na rzecz Pokoju (EPF);
 - jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji;
 - fundusz modernizacyjny dla państw członkowskich obniżających emisyjność swoich gospodarek oraz wydatki państw członkowskich na osiągnięcie celów w zakresie obniżenia emisyjności z wykorzystaniem dochodów z systemu handlu emisjami;
 - dotacje z państw będących członkami EOG, Norwegii i Szwajcarii na rzecz państw członkowskich UE. Celem tych dotacji jest zmniejszenie różnic społeczno-gospodarczych w obrębie EOG i UE.

20 Aktualny krajobraz finansowy UE, który rozwijał się na przestrzeni dziesięcioleci, został określony przez Parlament Europejski mianem „galaktyki” funduszy i instrumentów związanych z budżetem UE. Na [rys. 3](#) przedstawiono przegląd krajobrazu finansowego UE zgodnie ze stanem na dzień 1 stycznia 2021 r. W [załączniku I](#) zamieszczono informacje finansowe na temat poszczególnych instrumentów objętych analizą Trybunału, w szczególności dotyczące ich wielkości i zdolności finansowej.

Rys. 3 – Krajobraz finansowy UE zgodnie ze stanem na dzień 1 stycznia 2021 r.



Uwaga: Wielkość pól na rysunku nie odpowiada rzeczywistej wielkości instrumentów (zob. załącznik I).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

21 W związku z potencjalną reformą instytucjonalną kwestia efektywności i przejrzystości krajobrazu finansowego Unii przyciąga dużą uwagę zainteresowanych stron w UE²¹. Kontrola Trybunału miała na celu uzyskanie szczegółowych informacji na temat obecnych rozwiązań oraz rozpoznanie możliwości uproszczenia i uporządkowania krajobrazu finansowego UE.

22 Trybunał przeanalizował, czy krajobraz finansowy UE ma spójną strukturę. W szczególności ocenił, czy:

- o istniały uzasadnione przyczyny, dla których instrumenty nie zostały w pełni włączone do budżetu UE w momencie utworzenia;
- o wprowadzono odpowiednie przepisy zapewniające publiczną rozliczalność krajobrazu finansowego UE, jeśli chodzi o sprawozdawczość, kontrole i rozwiązania w zakresie nadzoru publicznego;
- o podjęto odpowiednie działania w celu stopniowej lepszej integracji krajobrazu finansowego UE.

23 W sprawozdaniu Trybunał uwzględnił przede wszystkim instrumenty pozostające poza zakresem budżetu UE, w ramach których mogą zostać udostępnione środki na rzecz nowych operacji w latach 2021–2027 lub które nadal generują znaczne aktywa lub potencjalne zobowiązania (tzw. zobowiązania warunkowe) dla UE lub państw członkowskich (zob. wykaz w [załączniku I](#)). Analiza Trybunału nie obejmuje natomiast instrumentów, które są w pełni włączone do budżetu UE i nie generują zobowiązań warunkowych ani nie są oparte głównie na zewnętrznych dochodach przeznaczonych na określony cel, a mianowicie programów wydatków oraz wydatków agencji lub innych organów finansowanych z budżetu UE. Ponadto analiza Trybunału nie obejmuje dotacji i wkładów państw trzecich wnoszonych do budżetu UE²² ani dochodów państw

²¹ Zob. przykładowo „[The next revision of the Financial Regulation and the EU budget galaxy: How to safeguard and strengthen budgetary principles and parliamentary oversight](#)”, opracowany przez Centrum Studiów nad Polityką Europejską na zlecenie Parlamentu Europejskiego; „[EU Financing for Next Decade. Beyond the MFF 2021–2027 and the Next Generation EU](#)”, Europejski Instytut Uniwersytecki we współpracy z Centrum Studiów Zaawansowanych im. Roberta Schumana.

²² [Przegląd 03/2021](#) pt. „Wkłady finansowe wnoszone przez państwa spoza UE na rzecz UE i państw członkowskich”.

członkowskich w ramach ETS, ponieważ są one wydawane bezpośrednio przez państwa członkowskie.

24 Za kryteria niniejszej kontroli Trybunał przyjął zasady budżetowe i przepisy określone w traktatach, decyzji w sprawie zasobów własnych oraz rozporządzeniu finansowym. Jako wskaźniki referencyjne natomiast Trybunał przyjął normy międzynarodowe, najlepsze praktyki i zalecenia dotyczące dobrego zarządzania budżetem i finansami publicznymi (np. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju²³, Międzynarodowy Fundusz Walutowy²⁴ oraz rozliczalność finansowa wydatków publicznych²⁵).

25 Trybunał przeanalizował wnioski dotyczące poszczególnych instrumentów oraz akty prawne ustanawiające te instrumenty, a także przeprowadził wywiady z urzędnikami służb Komisji odpowiedzialnych za przedstawianie wspomnianych wniosków lub zarządzanie odnośnymi instrumentami. Trybunał zgromadził również informacje od Parlamentu Europejskiego, Rady, EMS i grupy EBI, aby lepiej zrozumieć rolę odgrywaną przez różne zainteresowane strony w krajobrazie finansowym UE. Ponadto Trybunał przeprowadził konsultacje z wieloma ekspertami UE w dziedzinie finansów publicznych w celu omówienia analizy Trybunału i wstępnych wniosków z kontroli.

²³ Allen, R. i Radev, D. (2007), „[Managing and Controlling Extrabudgetary Funds](#)”, „OECD Journal on Budgeting”, t. 6/4, oraz „[OECD's 10 principles of good budgetary governance](#)”, 2015.

²⁴ Noty techniczne i podręczniki MFW, w szczególności dokument pt. „[Extrabudgetary Funds](#)”.

²⁵ „[Framework for assessing public financial management](#)”, w szczególności wskaźniki rozliczalności finansowej wydatków publicznych nr 6, 10, 18 i 30.

Uwagi

Krajobraz finansowy UE w 2021 r. stanowi swoistą mozaikę różnych elementów

26 Jak wynika z [rys. 3](#), krajobraz finansowy UE obejmuje znaczną liczbę różnych elementów. Aby ocenić, na ile ta duża liczba i różnorodność instrumentów, które nie są w pełni włączone do budżetu UE (zob. [załącznik I](#)), są uzasadnione, w punktach poniżej przeanalizowano przyczyny utworzenia tych instrumentów, a także odnośne mechanizmy zarządzania i źródła finansowania.

Nowe instrumenty tworzone z uzasadnionych przyczyn, ale w przypadku wielu z nich nie dokonano wcześniej odpowiednich ocen

Większość instrumentów utworzono z uzasadnionych przyczyn

27 Zasady budżetowe ustanowione w rozporządzeniu finansowym²⁶ – w szczególności zasada jedności – stanowią, że w budżecie UE prognozowane są i zatwierdzane wszystkie dochody i wydatki uznane za niezbędne dla UE. Tworzenie instrumentów poza procesem budżetowym powinno być zgodne z prawem i odpowiednio uzasadnione²⁷. Trybunał przeanalizował, czy istniały uzasadnione przyczyny ustanowienia danego rodzaju instrumentu i – w stosownych przypadkach – utworzenia go poza zakresem budżetu UE.

28 Trybunał stwierdził, że w większości przypadków przyczyną ustanowienia poszczególnych instrumentów poza zakresem budżetu UE były okoliczności prawne, polityczne lub gospodarcze w momencie utworzenia. Instrumenty oparte na zaciąganiu i udzielaniu pożyczek, które pozwalają zapewnić pomoc finansową (zob. [rys. 3](#)), musiały zostać opracowane poza zakresem budżetu UE, ponieważ w ramach budżetu nie można zaciągać pożyczek. Instrumenty te utworzono głównie w celu reagowania na kryzysy. GLF stanowił przykładowo rozwiązanie polityczne, który pozwoliło szybko zareagować na pilną potrzebę zapewnienia środków finansowych Grecji. EFSF z kolei był rozwiązaniem tymczasowym, mającym na celu zaradzenie kryzysowi zadłużeniowemu w 2010 r. Na późniejszym etapie został on zastąpiony EMS. Ze względu na rozbieżności między

²⁶ Art. 6–38 [rozporządzenia finansowego](#).

²⁷ Allen, R. i Radev, D. (2007), „[Managing and Controlling Extrabudgetary Funds](#)”, „OECD Journal on Budgeting”, t. 6/4, sekcja V.

państwami członkowskimi strefy euro z jednej strony i państwami członkowskimi spoza strefy euro z drugiej te trzy instrumenty nie zostały objęte pułapem zasobów własnych.

29 Ponadto w latach 70. XX wieku utworzono instrument wsparcia bilansu płatniczego (BoP), aby reagować na kryzysy i wspierać państwa członkowskie, które borykają się z problemami związanymi z bilansem płatniczym. Podobny zamysł przyświecał utworzeniu instrumentu pomocy finansowej na rzecz państw trzecich. EFSM został utworzony w tym samym czasie i ma te same cele co EFSF, ale może zostać objęty pułapem zasobów własnych. SURE i Next Generation EU stanowiły natomiast odpowiedź UE na gospodarcze i społeczne skutki pandemii COVID-19.

30 Jeszcze inne instrumenty utworzono w obrębie budżetu UE w celu zwiększenia oddziaływania środków unijnych przez zapewnienie gwarancji budżetowych. Zostały one utworzone, aby umożliwić wykorzystanie środków z budżetu UE do udzielania wsparcia zwrotnego i uruchamiania zasobów niezbędnych do finansowania działań UE przez instytucje finansowe. Ten rodzaj wsparcia ma szerszy zakres niż wsparcie bezzwrotne udzielane zazwyczaj z budżetu UE. Jest ono wykorzystywane do zapewnienia bodźców gospodarczych w reakcji na kryzysy przez eliminowanie wykrytych luk inwestycyjnych. InvestEU i EFZR+ to dwa instrumenty utworzone właśnie w tym celu.

31 Ustanowienie Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF) poza zakresem budżetu UE jest uzasadnione ograniczeniami prawnymi wynikającymi z art. 41 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), w którym nie zezwala się na finansowanie z budżetu UE wydatków operacyjnych mających wpływ na kwestie wojskowo-obronne. Pozabudżetowy charakter EPF pozwala państwom członkowskim na obejście tego ograniczenia.

32 Jednolity fundusz z kolei to mechanizm finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Jest on jednym z rozwiązań zaproponowanych w celu wzmocnienia europejskiego sektora bankowego oraz w celu uniknięcia szerszych konsekwencji ewentualnych przyszłych upadłości banków, które miałyby negatywny wpływ na deponentów i podatników. Fakt, że jednolity fundusz jest w pełni finansowany z wkładów banków strefy euro (finansowanie zbiorowe), wyjaśnia, dlaczego instrument ten został utworzony poza zakresem budżetu UE.

33 Zarówno fundusz modernizacyjny, jak i fundusz innowacyjny są finansowane z dochodów z ETS. Dwie różne struktury tych funduszy zostały określone w dyrektywie EU ETS²⁸ (zob. [ramka 4](#)). Mimo że oba fundusze zapewniają bezzwrotne wsparcie (w podobny sposób jak budżet UE), ich utworzenie umożliwiło finansowanie polityk UE dzięki łączeniu środków, które w przeciwnym razie byłyby wykorzystywane wyłącznie przez państwa członkowskie. Ponadto fundusze te stanowią uzupełnienie budżetu UE i pułapu WRF (1% DNB UE), a zatem można je wykorzystywać do udzielania bezzwrotnego wsparcia wykraczającego poza te pułapy.

W przypadku większości ocenionych instrumentów nie wykazano jasno, że wybrano najbardziej efektywne rozwiązanie

34 Odpowiednia ocena *ex ante* ma duże znaczenie dla uzasadnienia utworzenia danego instrumentu i oceny jego potencjalnej efektywności. W Unii kluczową rolę w tym zakresie odgrywają oceny skutków. W ramach lepszego stanowienia prawa przewidziano, że oceny skutków sporządza się w przypadku inicjatyw Komisji, które mogą mieć istotny wpływ gospodarczy, środowiskowy lub społeczny²⁹. W ramach tych określono ponadto sytuacje, w których nie można przeprowadzić oceny skutków bądź należy ją skrócić lub uprościć. Taka sytuacja ma miejsce przykładowo w przypadku pilnej potrzeby politycznej.

35 Trybunał stwierdził, że nawet jeśli instrumenty tworzone z uzasadnionych przyczyn (zob. pkt [27–32](#)), wybrana koncepcja (w tym pozabudżetowy charakter instrumentów) w większości przypadków nie była poparta ocenami skutków lub podobnymi ocenami *ex ante* (spośród 16 przeanalizowanych instrumentów w odniesieniu do 10 nie przeprowadzono takiej oceny skutków). W przypadku instrumentów objętych pułapem zasobów własnych Komisja uzasadniła ten fakt pilnym charakterem poszczególnych wniosków dotyczących utworzenia instrumentów (dotyczy to Next Generation EU, SURE i EFSM). W odniesieniu do pozostałych przypadków Trybunał uważa, że taka analiza byłaby przydatna, mimo że ocena skutków nie była formalnie wymagana, ponieważ dany instrument nie był inicjatywą Komisji (dotyczy to EPF, EMS, EFSF i GLF) lub został utworzony przed wprowadzeniem wymogu przeprowadzenia oceny skutków (BoP, pożyczki Euratomu i pomoc makrofinansowa).

²⁸ Art. 10a i 10b [dyrektywy 2003/87/WE](#).

²⁹ „Chapter III – Guidelines on impact assessment”, s. 15 [„Better Regulation Guidelines”](#) oraz [Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 13 kwietnia 2016 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa](#).

36 Brak odpowiednich ocen skutków lub innych podobnych ocen uniemożliwia ponadto potwierdzenie, że utworzenie instrumentu pozabudżetowego było lepszym rozwiązaniem niż wykorzystanie budżetu UE, a także wykazanie, że proponowany instrument był najefektywniejszym rozwiązaniem (ocena kosztów i korzyści).

W większości instrumentów będących przedmiotem analizy Trybunału przewidziano klauzulę wygaśnięcia lub klauzulę przeglądowną

37 Włączenie przepisów dotyczących wygaśnięcia przy opracowywaniu nowego instrumentu stanowi dobrą praktykę i pozwala uniknąć istnienia niepotrzebnych lub powielonych instrumentów w perspektywie długoterminowej³⁰. W większości instrumentów będących przedmiotem analizy Trybunału przewidziano klauzulę wygaśnięcia określającą czas obowiązywania instrumentu lub klauzulę o regularnym przeglądzie, nakładającą wymóg weryfikacji zasadności utrzymania danego instrumentu. Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy wynika, że wspomniane klauzule były egzekwowane zgodnie z aktami ustawodawczymi. Wyjątkiem od tej praktyki jest instrument pożyczkowy Euratomu, który nie przewiduje takich klauzul (zob. [ramka 2](#)).

Ramka 2

Instrument pożyczkowy Euratomu: brak klauzuli przeglądownej stwarza ryzyko dezaktualizacji instrumentu

Instrument pożyczkowy Euratomu istnieje od 1977 r., a ostatnie zmiany wprowadzono w nim w 2006 r., kiedy to dostosowano podstawę prawną, aby uwzględnić rozszerzenie UE. Instrument ten został utworzony w celu udzielenia państwom członkowskim pożyczek na projekty inwestycyjne dotyczące elektrowni jądrowych. Następnie rozszerzono go w celu udzielenia pożyczek niektórym państwom trzecim (obecnie Rosji, Ukrainie i Armenii) na projekty związane ze zwiększeniem bezpieczeństwa i efektywności elektrowni jądrowych. Pomimo zmian w polityce energetycznej i priorytetach UE oraz zmian w kontekście geopolitycznym Komisja i Rada przez ostatnie 16 lat nie dokonały oceny potrzeby utrzymania instrumentu.

³⁰ Allen, R. i Radev, D. (2007), „Managing and Controlling Extrabudgetary Funds”, „OECD Journal on Budgeting”, t. 6/4.

Różne mechanizmy zarządzania, źródła finansowania i zobowiązania warunkowe

38 Instrumenty powinny być jak najbardziej spójne, przy uwzględnieniu ich specyficznych cech. Zapewnienie wspólnych ram określających ogólne zasady tworzenia i ujednolicania mechanizmów zarządzania może przyczynić się do zwiększenia przejrzystości, prostoty oraz skuteczności funkcjonowania poszczególnych instrumentów³¹.

Mechanizmy zarządzania istotnie się różnią

39 Aby ocenić poziom spójności instrumentów składających się na krajobraz finansowy UE, Trybunał przeanalizował różne mechanizmy zarządzania, konsultując podstawowe akty ustawodawcze i porównując proces decyzyjny w przypadku podobnych instrumentów. Ponadto kontrolerzy przeanalizowali wpływ tych różnych mechanizmów zarządczych.

40 Poszczególne instrumenty przeanalizowane przez Trybunał opierają się na różnych aktach podstawowych. Mogą to być zarówno porozumienia zawarte przez określoną grupę państw członkowskich (takie jak Porozumienie ustanawiające EMS, podpisane przez państwa członkowskie należące do strefy euro), jak i rozporządzenia Rady (tak jak w przypadku SURE). W przypadku MFA (zob. pkt **83**) brak rozporządzenia ramowego oznacza, że decyzje o udzieleniu pożyczek i warunkach ich udzielenia podejmowane są indywidualnie dla każdego przypadku. Brak wspólnych ram dotyczących tworzenia nowych instrumentów prowadzi do zbyt zróżnicowanych mechanizmów zarządzania.

41 Choć wspomniane wyżej różnice w mechanizmach zarządzania można do pewnego stopnia wyjaśnić zróżnicowanymi cechami instrumentów, Trybunał stwierdził, że nawet w podobnych instrumentach w ramach krajobrazu finansowego UE funkcjonują rozbieżne mechanizmy zarządzania. Na przykład sposób zarządzania instrumentami pomocy finansowej różni się w zależności od instrumentu (zob. *ramka 3*).

³¹ Noty techniczne i podręczniki, „*Extrabudgetary Funds*”, Allen, R. i Radev, D., Departament Spraw Fiskalnych, MFW, czerwiec 2010 r.

Ramka 3

Różne mechanizmy zarządzania w przypadku podobnych instrumentów zaciągania i udzielania pożyczek

Instrumenty udzielania pomocy finansowej na rzecz potrzebujących państw mają podobne cechy ze względu na wspólny cel, jakim jest udzielanie pożyczek państwom członkowskim lub państwom trzecim (zob. [rys. 3](#)). Niektóre z tych instrumentów są objęte pułapem zasobów własnych i mają odmienne mechanizmy zarządzania. Główne decyzje dotyczące BoP, EFSM, pożyczek Euratomu i SURE podejmuje Rada na podstawie wniosków Komisji. Zasadniczo pożyczki w ramach MFA podlegają zwykłej procedurze ustawodawczej i wymagają jednej wspólnej decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady.

Instrumenty nieobjęte pułapem zasobów własnych ustanawia się na mocy międzyrządowych traktatów lub umów. Mają one różne struktury zarządzania, a odpowiedzialność za podejmowanie decyzji spoczywa wyłącznie na przedstawicielach państw członkowskich strefy euro: GLF opiera się na jednorazowej umowie między wierzycielami, co oznacza, że wszystkie decyzje podejmowane są przez strony tej umowy; EFSF i EMS zarządzają specjalne rady. Ta mozaika zróżnicowanych rozwiązań staje się źródłem złożoności i może prowadzić do dublowania działań. Może również skutkować brakiem synergii oraz osłabieniem zarządzania i procesów decyzyjnych³².

42 W przypadku jednego mechanizmu szczególne mechanizmy zarządzania mają wpływ na zadłużenie państwa członkowskiego. EFSF jest przedsiębiorstwem prywatnym podlegającym prawu luksemburskiemu i nie jest uznawany za organizację międzynarodową na potrzeby kryteriów dotyczących rachunków narodowych. W związku z tym kwoty pożyczone przez EFSF muszą być rejestrowane jako dług publiczny państw członkowskich zabezpieczających jego kapitał³³. Oznacza to, że pożyczki zaciągnięte na rynkach są odzwierciedlone jako dług na rachunkach narodowych państw członkowskich. Nie ma to miejsca w przypadku podobnych instrumentów takich jak EMS ani w przypadku instrumentów objętych pułapem określonym w decyzji w sprawie zasobów własnych (EFSM, BoP, MFA, pożyczki Euratomu i SURE), ponieważ organizacje międzynarodowe nie sporządzają rachunków narodowych.

³² Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego, [COM\(2017\) 827](#).

³³ Komunikat prasowy Eurostatu nr 13/2011, „[The statistical recording of operations undertaken by the European Financial Stability Facility](#)”.

43 Innym przykładem takich rozbieżnych rozwiązań są niedawno utworzone fundusz innowacyjny i fundusz modernizacyjny, w których występują podobne źródła finansowania, rodzaje wsparcia i cele (zob. [ramka 4](#)). Chociaż oba są systemami bezzwrotnego wsparcia, różnią się pod względem mechanizmów zarządzania: główne decyzje dotyczące funduszu innowacyjnego podejmuje Komisja, natomiast decyzje dotyczące funduszu modernizacyjnego podejmuje komitet inwestycyjny, w którego skład wchodzi przede wszystkim przedstawiciele państw członkowskich będących beneficjentami.

Ramka 4

Fundusz modernizacyjny i fundusz innowacyjny: dwie strony tego samego medalu

EU ETS: finansowanie obu funduszy

EU ETS to system służący ograniczeniu emisji dwutlenku węgla i innych rodzajów zanieczyszczeń powietrza. W ramach systemu określono górny limit emisji, jaką może wyprodukować dane przedsiębiorstwo lub inny podmiot, przy czym dopuszcza się możliwość zakupu dodatkowych uprawnień do emisji od podmiotów, które nie wykorzystały w pełni swoich uprawnień. W 2021 r. państwa członkowskie uzyskały ponad 30 mld euro ze sprzedaży uprawnień na aukcji. Niewielki odsetek przekazywany jest do funduszu innowacyjnego i funduszu modernizacyjnego (szacowana kwota może wynieść odpowiednio 38 i 51 mld euro w okresie 10 lat dla każdego z tych dwóch funduszy).

Główne cele obu funduszy: przejście na czystą energię

Oba fundusze mają podobne cele i są ukierunkowane na sektor energetyczny i obniżenie emisyjności gospodarek. Fundusz innowacyjny jest dostępny dla wszystkich 27 państw członkowskich, natomiast z funduszu modernizacyjnego może korzystać tylko 10 państw członkowskich, których produkt krajowy brutto na mieszkańca wynosi mniej niż 60% średniej UE (Bułgaria, Czechy, Estonia, Chorwacja, Łotwa, Litwa, Węgry, Polska, Rumunia i Słowacja).

Istotne różnice w sposobie zarządzania

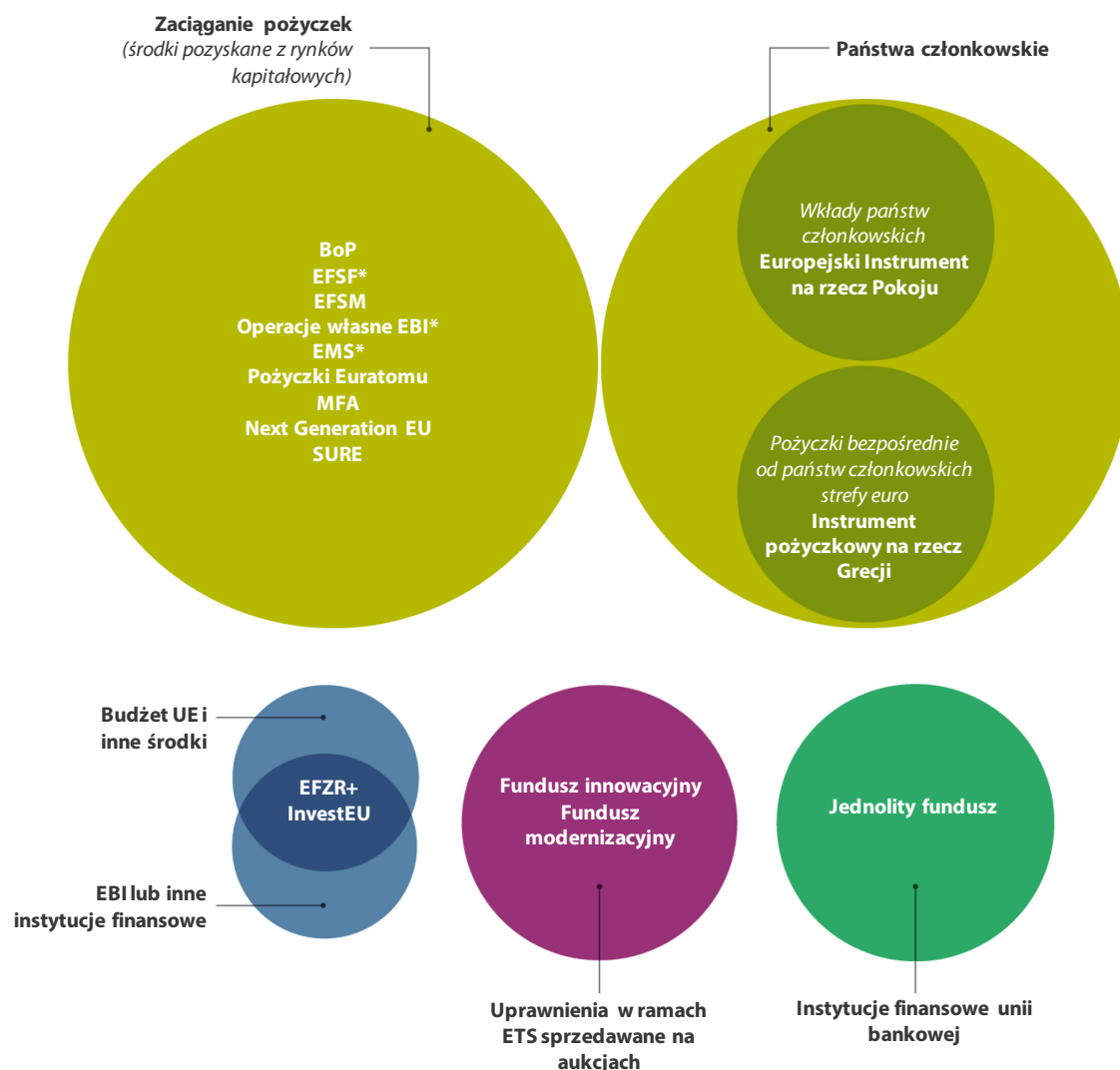
Fundusz innowacyjny został włączony do budżetu UE, natomiast fundusz modernizacyjny jest zarządzany całkowicie poza jego zakresem. Oznacza to, że Komisja ponosi pełną odpowiedzialność za zarządzanie funduszem innowacyjnym, za zarządzanie funduszem modernizacyjnym natomiast odpowiadają państwa członkowskie będące beneficjentami. Główne decyzje są podejmowane przez komitet inwestycyjny, w którego skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich. EBI i Komisja wyznaczają po jednym przedstawicielu.

Różne źródła finansowania

44 Aby ocenić poziom spójności krajobrazu finansowego UE, Trybunał przeanalizował pochodzenie środków finansowych wykorzystywanych w ramach instrumentów i pogrupował je według poszczególnych źródeł.

45 W przypadku EMS, EFSF, EFSM, BoP, MFA, pożyczek Euratomu, Next Generation EU, SURE i operacji własnych EBI środki pozyskuje się przez zaciąganie pożyczek na rynkach finansowych. Operacje finansowe i inwestycyjne wspierane w ramach InvestEU i EFZR+ są wybierane i oceniane przez partnerów udostępniających finansowanie (choć są objęte gwarancją budżetową udzielaną przez UE, która jest częściowo zabezpieczona z budżetu UE). Fundusz modernizacyjny i fundusz innowacyjny finansowane są z dochodów pochodzących z aukcji uprawnień w ramach EU ETS. Jednolity fundusz finansowany jest przez instytucje finansowe należące do unii bankowej, a GLF obejmuje bezpośrednie pożyczki udzielone Grecji przez państwa członkowskie należące do strefy euro. EPF tymczasem jest finansowany z bezpośrednich wkładów państw członkowskich. Na [rys. 4](#) przedstawiono różne źródła finansowania instrumentów będących przedmiotem analizy Trybunału.

Rys. 4 – Źródła finansowania instrumentów



* EFSF, operacje własne EBI i EMS są finansowane za pomocą pożyczek zaciąganych na rynkach kapitałowych, niemniej państwa członkowskie zapewniły pewne kwoty w postaci kapitału wpłaconego.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Różnice w zakresie zabezpieczenia zobowiązań warunkowych

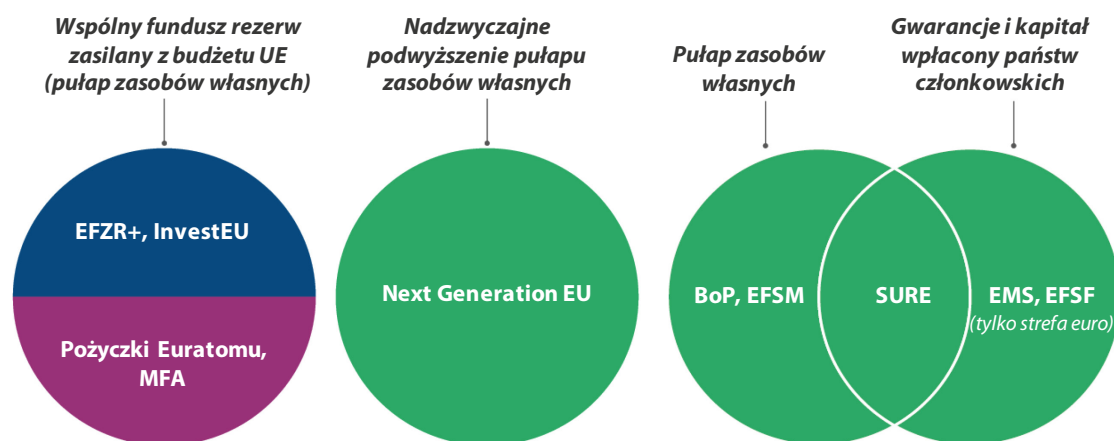
46 Skuteczne zarządzanie aktywami i zobowiązaniami pozwala zagwarantować, że inwestycje publiczne są realizowane gospodarnie, aktywa – ujęte w księgach rachunkowych i odpowiednio zarządzane, ryzyko fiskalne – rozpoznane, a zadłużenie i gwarancje – rozważnie planowane, zatwierdzane i monitorowane³⁴. Obejmuje to również zobowiązania warunkowe, czyli potencjalne zobowiązania, które mogą powstać w przyszłości, oraz sposób, w jaki mogą być one zabezpieczone zasobami.

47 Instrumenty oparte na zaciąganiu pożyczek na rynkach finansowych (zob. pkt 45) tworzą zobowiązania warunkowe dla UE i państw członkowskich. W zależności od instrumentu zobowiązania te są zabezpieczane w różny sposób. Takie zabezpieczenie może mieć formę gwarancji budżetowej (zob. [załącznik II](#)), wykorzystania marginesu elastyczności w ramach pułapu zasobów własnych (zob. [rys. 2](#)), wyjątkowego podwyższenia pułapu zasobów własnych lub wykorzystania kapitału wpłaconego i dodatkowych gwarancji państw członkowskich. Na [rys. 5](#) przedstawiono sposoby zabezpieczenia zobowiązań warunkowych.

Rys. 5 – Sposoby zabezpieczenia zobowiązań warunkowych

Źródło zobowiązań warunkowych:

- Gwarancje budżetowe
- Pomoc finansowa na rzecz państw niebędących członkami UE
- Pomoc finansowa na rzecz państw członkowskich



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

³⁴ Wskaźnik rozliczalności finansowej wydatków publicznych nr 13 „Framework for assessing public financial management”.

48 W przypadku pożyczek na potrzeby instrumentów nieobjętych pułapem zasobów własnych, które są finansowane na rynkach (EFSF i EMS), pewien odsetek zostaje wpłacony w formie kapitału, a państwa członkowskie udzielają dodatkowych gwarancji w celu wsparcia odnośnych operacji zaciągania pożyczek. W przypadku EFSF gwarancje obejmują 165% kwot pożyczek. Ta nadwyżkowa gwarancja była wymagana w celu zapewnienia najwyższej wiarygodności kredytowej instrumentów finansowania emitowanych w ramach EFSF. Z podobnych powodów kapitał EMS wynosi łącznie 704,8 mld euro (z czego 80,5 mld euro jest wpłacone, a pozostała część to kapitał subskrybowany niewpłacony), podczas gdy zdolność kredytowa tego instrumentu wynosi 500 mld euro. Po przystąpieniu Chorwacji do EMS w 2023 r. kapitał zakładowy wyniesie 708,5 mld euro.

49 Instrumenty oparte na gwarancjach budżetowych (InvestEU i EFZR+) są częściowo zabezpieczone. Celem tego zabezpieczenia jest pokrycie prognozowanych strat netto oraz zapewnienie ponadto odpowiedniego bufora bezpieczeństwa. Ponieważ budżet UE (ograniczony pułapem określonym w WRF) stanowi ostateczne zabezpieczenie w przypadku niewykonania zobowiązań z tytułu tych instrumentów, to częściowe zabezpieczenie ma na celu ochronę budżetu UE przed ewentualnym niewykonaniem zobowiązań. Podobnie pożyczki udzielane państwom trzecim w ramach Euratomu lub MFA są również częściowo zabezpieczone i ostatecznie pokrywane z budżetu UE. Kwoty przeznaczone na zabezpieczenie gwarancji budżetowych i pożyczek na rzecz państw trzecich są zarządzane w ramach wspólnego funduszu rezerw (zob. [załącznik II](#)).

50 Przy udzielaniu pożyczek w ramach instrumentów objętych pułapem zasobów własnych zapewniających wsparcie na rzecz państw członkowskich (BoP i EFSM) bezpośrednio wykorzystuje się margines elastyczności (zob. pkt [15](#)) jako dorozumianą gwarancję dla rynków, że środki zostaną spłacone w przypadku niewywiązania się przez pożyczkobiorcę ze zobowiązań. Odpowiednie kwoty muszą być zatem ściśle monitorowane, aby zapewnić utrzymanie marginesu elastyczności na poziomie, który nie będzie kolidował ze zdolnością do uruchomienia niezbędnych kwot na rzecz budżetu UE. Podobnie w przypadku SURE można zastosować elastyczność w ramach pułapu zasobów własnych, a ponadto zwrócono się do wszystkich państw członkowskich o zapewnienie dodatkowej gwarancji w tym instrumencie na łączną kwotę 25 mld euro (25% zdolności udzielania pożyczek w ramach SURE).

51 W zakresie zabezpieczeń występują istotne różnice. W przypadku BoP i SURE wszystkie państwa członkowskie zabezpieczają, w ramach marginesu elastyczności pułapu zasobów własnych, wszystkie kwoty pożyczek udzielonych państwom członkowskim będącym beneficjentami. Inaczej jest w przypadku EFSM, ponieważ rozporządzenie w

sprawie EFSM³⁵ stanowi, że w przypadku udzielenia pomocy finansowej państwu członkowskiemu należącemu do strefy euro państwa członkowskie nienależące do strefy euro otrzymają pełną rekompensatę z tytułu wszelkich zobowiązań, jakie może rodzić dla nich niespłatenie pomocy finansowej³⁶ przez państwo członkowskie będące beneficjentem.

52 Prowadzi to do różnic w traktowaniu państw członkowskich, dla których Trybunał nie znalazł uzasadnienia. Państwa członkowskie należące do strefy euro są zobowiązane do spłacenia pomocy udzielonej państwom członkowskim spoza strefy euro (za pośrednictwem BoP), natomiast państwa członkowskie spoza strefy euro nie są zobowiązane do spłacenia pomocy udzielonej państwom członkowskim należącym do strefy euro (za pośrednictwem EFSM).

53 W ramach Next Generation EU wprowadzono nową formę zabezpieczania sposobów pozyskiwania finansowania na rynkach. Tymczasowe podwyższenie pułapu zasobów własnych o 0,6% umożliwiło pozyskiwanie środków finansowych na rynkach przy zastosowaniu zdywersyfikowanej strategii finansowania.

W krajobrazie finansowym UE zagwarantowano jedynie częściową rozliczalność publiczną

UE wprowadziła zintegrowaną sprawozdawczość, ale nie obejmuje ona wszystkich instrumentów

54 Roczne sprawozdania finansowe na temat wszystkich instrumentów powinny być sporządzane w sposób kompleksowy i terminowy, aby wspierać proces podejmowania decyzji i odpowiednie sprawowanie nadzoru. Powinien im towarzyszyć rzetelny przegląd całego krajobrazu finansowego UE³⁷.

³⁵ Rozporządzenie (UE) nr 407/2010 ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej (rozporządzenie w sprawie EFSM).

³⁶ Art. 3 ust. 2a rozporządzenia w sprawie EFSM.

³⁷ Wskaźnik rozliczalności finansowej wydatków publicznych nr 6 i wymiar 6.3, „Framework for assessing public financial management” oraz Allen, R. i Radev, D. (2007), „Managing and Controlling Extrabudgetary Funds”, „OECD Journal on Budgeting”, t. 6/4.

Komisja sporządza szereg sprawozdań, ale żadne z nich nie obejmuje przeglądu wszystkich instrumentów krajobrazu finansowego UE

55 Zgodnie z rozporządzeniem finansowym Komisja przygotowuje zintegrowany zestaw sprawozdań finansowych i sprawozdań w zakresie rozliczalności³⁸, w tym roczne sprawozdanie finansowe UE. Roczne sprawozdanie finansowe UE zawiera informacje na temat instrumentów objętych pułapem zasobów własnych. Ponadto inne sprawozdania wymagane na podstawie rozporządzenia finansowego zawierają dodatkowe informacje na temat tych instrumentów (np. sprawozdanie w sprawie instrumentów finansowych, gwarancji budżetowych, pomocy finansowej i zobowiązań warunkowych³⁹ lub 13 dokumentów roboczych załączonych do budżetu UE na 2022 r.). Wprawdzie w dokumentach tych szczegółowo omawia się konkretne aspekty, nie zapewniają one jednak przeglądu wszystkich instrumentów składających się na krajobraz finansowy UE. Nie uwzględnia się w nich bowiem instrumentów, które nie są objęte pułapem zasobów własnych, czyli jednolitego funduszu, EPF, funduszu modernizacyjnego, EMS, EFSF i GLF.

56 W 2021 r. Komisja po raz pierwszy sporządziła sprawozdanie z przejrzystości budżetu⁴⁰. Jest to efekt porozumienia międzyinstytucjonalnego między Komisją, Parlamentem Europejskim i Radą w kontekście WRF⁴¹. Sprawozdanie to zawiera informacje na temat niektórych instrumentów, które nie są objęte pułapem zasobów własnych (np. EFSF i EMS), i ogólny przegląd instrumentów, zagregowanych według rodzajów. Zamieszczono w nim też łącza do źródeł dodatkowych informacji na temat każdego z nich. Trybunał zwraca uwagę, że sprawozdaniem nie objęto jednolitego funduszu, GLF i operacji własnych EBI. EPF i fundusz modernizacyjny nie były aktywne w momencie sporządzania tego sprawozdania.

³⁸ Art. 247 [rozporządzenia finansowego](#).

³⁹ Sprawozdanie Komisji w sprawie instrumentów finansowych, gwarancji budżetowych, pomocy finansowej i zobowiązań warunkowych, [COM\(2021\) 676](#) (tzw. sprawozdanie na podstawie art. 250).

⁴⁰ Sprawozdanie Komisji z [przejrzystości budżetu na rok 2020](#).

⁴¹ Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 16 grudnia 2020 r. między Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską.

57 Trybunał odnotował, że instrumenty, które nie są uwzględnione w rocznych sprawozdaniach finansowych UE, zasadniczo objęte są regularną sprawozdawczością finansową wymaganą w przepisach szczegółowych. Dwoma wyjątkami w tym względzie są: EPF, w przypadku którego podstawa prawna nie przewiduje wyraźnego obowiązku sprawozdawczości wobec ogółu społeczeństwa lub Parlamentu Europejskiego (regularne sprawozdania finansowe powinny być udostępniane jedynie Radzie), oraz GLF, w przypadku którego Komisja sporządza kwartalne sprawozdania dotyczące kwot należnych od Grecji oraz wiarytelności państw członkowskich. Wymóg dotyczący sporządzania tych sprawozdań określono w umowie między wierzycielami i są one przesyłane do pożyczkobiorcy i pożyczkodawców w celu obliczenia odsetek, ale nie są udostępniane publicznie.

W przypadku instrumentów nieobjętych uprawnieniami kontrolnymi Trybunału występują luki w zakresie kontroli wykonania zadań

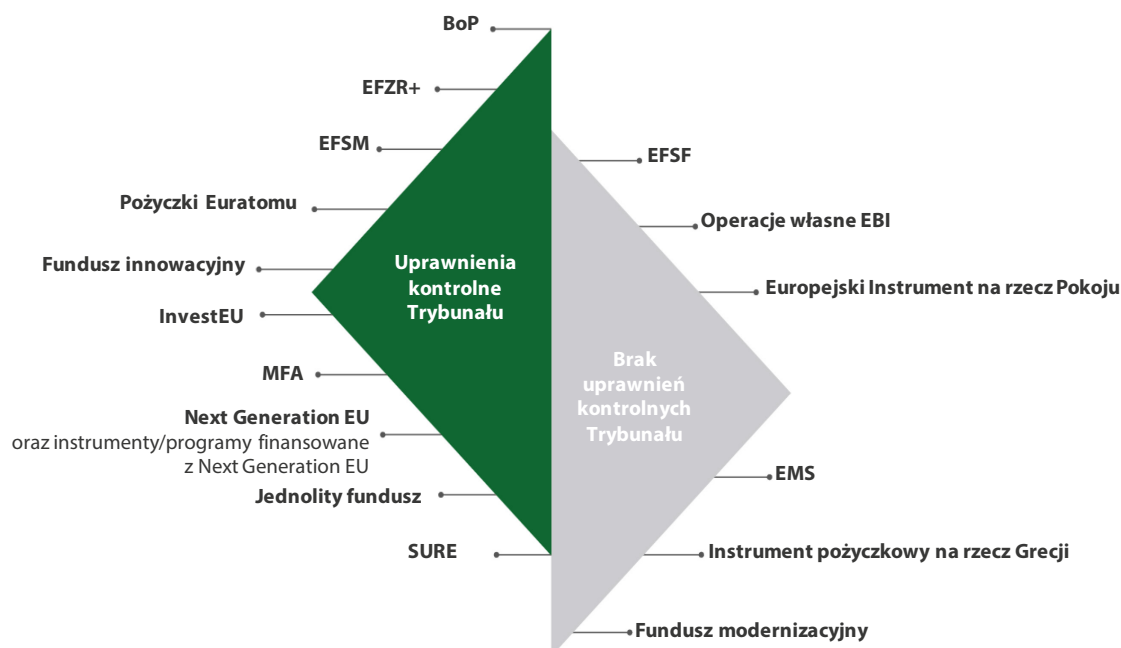
58 Międzynarodowe standardy najwyższych organów kontroli (tj. standardy INTOSAI) przewidują, że wszystkie publiczne operacje finansowe, niezależnie od tego, czy i w jaki sposób zostały ujęte w budżetach krajowych, powinny podlegać kontroli najwyższych organów kontroli⁴². W celu zapewnienia pełnej rozliczalności i przejrzystości niezbędna jest rzetelna i szeroko zakrojona kontrola zewnętrzna⁴³. W traktatach Trybunał został ustanowiony jako zewnętrzny kontroler UE⁴⁴. Na **rys. 6** przedstawiono instrumenty, w odniesieniu do których Trybunał posiada uprawnienia kontrolne, oraz instrumenty nieobjęte uprawnieniami kontrolnymi Trybunału.

⁴² Część 18 ust. 3 deklaracji z Limy. [INTOSAI-P 1](#).

⁴³ Wskaźnik rozliczalności finansowej wydatków publicznych nr 30 „[Framework for assessing public financial management](#)”.

⁴⁴ Art. 287 ust. 1 [TFUE](#).

Rys. 6 – Uprawnienia kontrolne Trybunału



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

59 Trybunał posiada uprawnienia kontrolne w odniesieniu do większości instrumentów będących przedmiotem niniejszej analizy. W [załączniku III](#) przedstawiono zwięźle rozwiązania w zakresie kontroli zewnętrznej stosowane w przypadku instrumentów nieobjętych uprawnieniami kontrolnymi Trybunału. Sprawozdania finansowe EMS, EFSF i EBI zawierają opinię niezależnego audytora zewnętrznego, która ma być sporządzona zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej. Ponieważ EPF oraz fundusz modernizacyjny zostały utworzone dopiero niedawno, publiczni audytorzy zewnętrzni nie sporządzili jeszcze stosownych sprawozdań z audytu. W przyjętych rozwiązaniach przewidziano jednak, że sprawozdania finansowe zostaną poddane audytowi zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej. W przypadku GLF uprawnienia kontrolne przyznano najwyższym organom kontroli państw członkowskich udzielających pożyczek.

60 W przeszłości Trybunał podkreślił znaczenie posiadania przez niego uprawnień kontrolnych⁴⁵ i opowiedział się za tym, że „należy ustanowić uprawnienia do przeprowadzania kontroli publicznej w odniesieniu do wszystkich rodzajów finansowania polityk UE” oraz że „należy zwrócić się do Trybunału o przeprowadzanie kontroli wszystkich organów utworzonych w drodze porozumień poza porządkiem prawnym UE w celu realizacji polityk UE, w tym EMS i operacji EBI niezwiązanych z budżetem UE”.

⁴⁵ Przegląd 01/2014 pt. „Przegląd horyzontalny mechanizmów rozliczalności i kontroli publicznej UE: luki, nakładanie się funkcji i wyzwania”.

Trybunał odnotował również, że „w niektórych przypadkach do ustanowienia uprawnień do przeprowadzania kontroli publicznej konieczna może być zmiana przepisów”⁴⁶. W opinii 02/2018⁴⁷ Trybunał zalecił również, aby EMS przyznał mu odpowiednie uprawnienia, co pozwoliłoby zaradzić stwierdzonym brakom w zakresie kontroli wykonania zadań. W odpowiedzi na tę opinię przesłanej przez kierownictwo EMS podkreślono, że „obowiązujące mechanizmy kontroli są zgodne z najlepszymi praktykami międzynarodowych instytucji finansowych”. Ponadto Rada Audytorów EMS przypomniała, że to do stron Porozumienia ustanawiającego EMS będzie należała decyzja, czy w przyszłości odpowiednie byłoby utworzenie innych mechanizmów rozliczalności i kontroli.

61 Podobnie Parlament Europejski wezwał do zwiększenia udziału Trybunału w kontroli tych instrumentów. Przykładowo wezwał Radę do zmiany art. 12 protokołu nr 5 załączonego do TUE i TFUE w celu przyznania Trybunałowi roli w kontroli kapitału zakładowego EBI⁴⁸. Kolejnym przykładem takich apeli Parlamentu Europejskiego jest rezolucja w sprawie wniosku Komisji dotyczącego Europejskiego Funduszu Walutowego⁴⁹, w której stwierdzono, że w przypadkach, w których wykorzystywane są zasoby budżetu UE, Trybunał powinien zostać uznany za niezależnego kontrolera zewnętrznego i powinien odgrywać jasno określoną, formalną rolę w procedurze udzielania absolutorium⁵⁰.

⁴⁶ Wniosek nr 6 z przeglądu 01/2018, dokument analityczny pt. „Przyszłość finansów UE – reforma sposobu funkcjonowania budżetu UE”.

⁴⁷ Opinia 02/2018 pt. „Analiza dotycząca kontroli i rozliczalności w odniesieniu do wniosku z dnia 6 grudnia 2017 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego osadzonego w unijnych ramach prawnych”.

⁴⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lipca 2021 r. w sprawie sprawozdania rocznego z kontroli działalności finansowej Europejskiego Banku Inwestycyjnego za 2019 r. (2020/2245(INI)).

⁴⁹ Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego, COM(2017) 827.

⁵⁰ Ust. 5 rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego, 2017/0333R(APP).

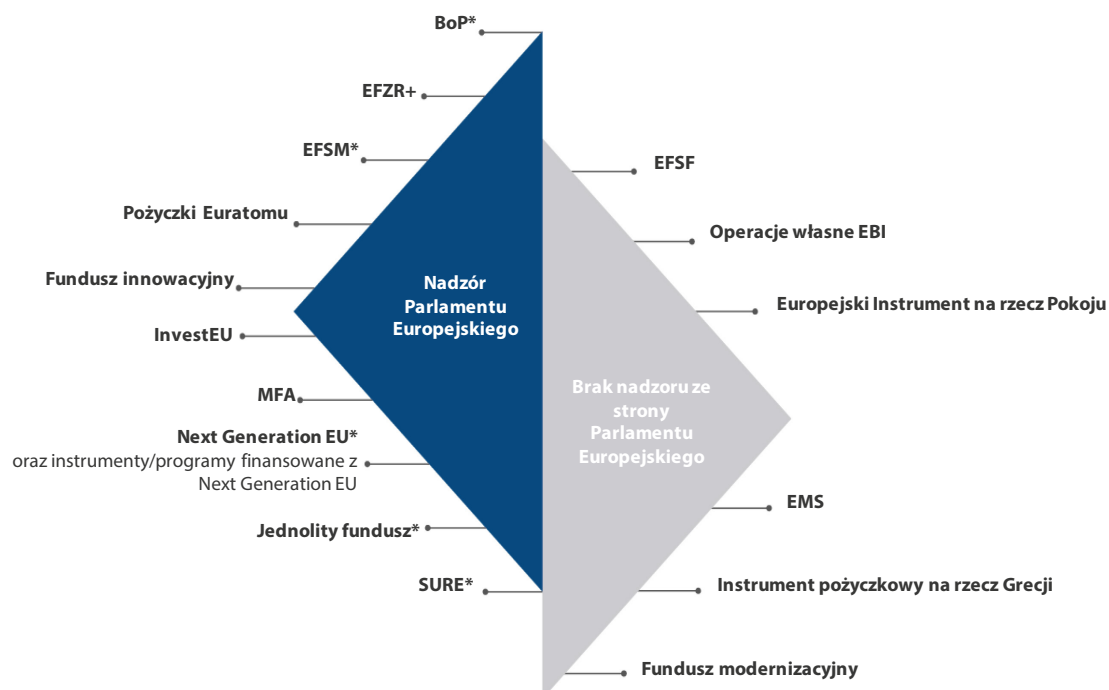
Brak demokratycznej kontroli ze strony Parlamentu Europejskiego nad instrumentami nieobjętymi pułapem zasobów własnych

62 Kontrola publiczna ma zasadnicze znaczenie w procesie tworzenia nowych instrumentów i nadzoru nad ich wdrażaniem. Gwarantuje ona, że instrumenty te są zgodne z prawem, uzasadnione i rozliczalne⁵¹. Powinno to dotyczyć wszystkich instrumentów, które wykorzystują fundusze publiczne, nawet jeśli znajdują się one poza zakresem ram budżetowych.

63 Trybunał stwierdził, że Parlament Europejski posiada ogólne uprawnienia nadzorcze w odniesieniu do instrumentów objętych pułapem zasobów własnych (zob. [rys. 7](#)). W przypadku niektórych z tych instrumentów Parlament Europejski sprawuje ograniczony nadzór, co oznacza, że choć nie jest odpowiedzialny za formalną procedurę udzielania absolutorium, jest informowany o kluczowych decyzjach. W przypadku instrumentów nieobjętych pułapem zasobów własnych (operacje własne EBI, GLF, EMS, EFSF, EPF i fundusz modernizacyjny) Parlament Europejski nie posiada natomiast formalnych uprawnień nadzorczych, a kontrolę demokratyczną mogą sprawować wyłącznie parlamenty narodowe. Stwarza to jednak lukę, ponieważ charakter lub stopień kontroli publicznej – a tym samym rozliczalności – może być różny w zależności od rodzaju wykorzystywanego instrumentu finansowania.

⁵¹ Wskaźnik rozliczalności finansowej wydatków publicznych nr 18 „[Framework for assessing public financial management](#)”.

Rys. 7 – Nadzór Parlamentu Europejskiego



* Ograniczony nadzór Parlamentu Europejskiego

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

64 Mechanizmy rozliczalności wynikają w dużej mierze ze sposobu podjęcia decyzji o utworzeniu nowego instrumentu. W szczególności nie przeprowadzono konsultacji z Parlamentem Europejskim w sprawie utworzenia niektórych instrumentów, ponieważ zostały one ustanowione na mocy umów międzyrządowych, a nie aktów prawnych UE (EFSF, EMS i GLF).

65 Ponadto w traktatach nie przewidziano wymogu, aby Parlament Europejski uczestniczył w tworzeniu instrumentów wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych (EFSM, SURE i Next Generation EU)⁵². Problem ten uwzględniono i w pewnym stopniu rozwiązano we wspólnym oświadczeniu Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z 2020 r.⁵³ W oświadczeniu te trzy instytucje uzgodniły i określiły rozwiązania dotyczące procedury kontroli budżetowej między Parlamentem Europejskim a Radą przy aktywnym wparciu ze strony Komisji. Procedurę tę należy stosować każdorazowo, gdy Komisja przedstawia wniosek dotyczący nowego instrumentu, który może mieć istotny wpływ na budżet Unii. W ramach procedury Parlament Europejski i Rada mają zaangażować się w konstruktywny

⁵² Art. 122 [TFUE](#).

⁵³ Wspólne oświadczenie Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji w sprawie kontroli budżetowej w odniesieniu do nowych wniosków, [2020/C 444 I/05](#).

dialog z myślą o wypracowaniu wspólnego stanowiska, jeśli chodzi o wpływ planowanego aktu prawnego na budżet.

66 Wspomniane porozumienie przyczyniło się do zwiększenia kontroli Parlamentu Europejskiego przy tworzeniu nowych instrumentów. Z powodów wyjaśnionych powyżej przyjęło ono jednak jedynie formę wspólnego oświadczenia i nie obejmuje instrumentów poza zakresem budżetu, które nie mają na niego wpływu.

Nie wykorzystano w pełni możliwości uproszczenia krajobrazu finansowego UE

67 W budżecie UE należy zachować wyważony poziom elastyczności, tak aby ograniczyć potrzebę tworzenia instrumentów poza jego zakresem, przy czym dobrą praktyką jest przeprowadzanie systematycznej oceny możliwości konsolidacji istniejących instrumentów⁵⁴. W niniejszej części sprawozdania Trybunał opisał bardziej szczegółowo zmiany wprowadzone do krajobrazu finansowego UE w WRF na lata 2021–2027. Trybunał zidentyfikował również obszary, w których jego zdaniem istnieje możliwość dalszej konsolidacji.

WRF na lata 2021–2027 – poczyniono zadowalające postępy w porządkowaniu krajobrazu finansowego UE

Większa elastyczność budżetu UE i wykorzystanie zewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel

68 Aby określić, czy istnieje odpowiednia równowaga między przewidywalnością a elastycznością, Trybunał przeanalizował obecne rozwiązania w zakresie elastyczności budżetu UE. Rozwiązania te mają kompensować ograniczenia wynikające z pułapu WRF, ponieważ umożliwiają ustanowienie rezerwy przy zachowaniu istniejących pułapów w celu zaspokojenia szczególnych i niemożliwych do przewidzenia potrzeb (zob. [załącznik IV](#)).

⁵⁴ Allen, R. i Radev, D. (2007), „Managing and Controlling Extrabudgetary Funds”, „OECD Journal on Budgeting”, t. 6/4.

69 W obecnych WRF zwiększono zakres i zdolność w ramach marginesu elastyczności. Odnosna kwota może wynieść maksymalnie 21 mld euro⁵⁵. Możliwość skorzystania z tych rozwiązań sprawia, że budżet UE jest bardziej elastyczny, a więc umożliwia reagowanie na kryzysy bez konieczności tworzenia specjalnych instrumentów.

70 Innym sposobem na uniknięcie tworzenia nowych instrumentów pomocy bezzwrotnej poza zakresem budżetu UE jest wykorzystanie zewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel. Dzięki tej kategorii dochodów można zapewnić dodatkowe środki na działania UE, które Komisja realizuje zgodnie z unijnymi przepisami finansowymi. Jest to wprawdzie lepsze rozwiązanie niż korzystanie z instrumentów pozabudżetowych, jednak zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel powodują istotne zmiany w budżecie, ponieważ stanowią uzupełnienie kwot uzgodnionych przez władzę budżetową w ramach dorocznych negocjacji budżetowych. Stanowi to również odstępstwo od zasady uniwersalności, zgodnie z którą całkowite dochody powinny obejmować wszystkie płatności, bez konieczności przeznaczania środków na określone wydatki⁵⁶.

71 Zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel stanowią odejście od zwykłej procedury budżetowej, ponieważ takie dochody nie są uwzględnione w zatwierdzonym budżecie. Zarówno źródło, jak i przeznaczenie tych środków finansowych są jednak określone w konkretnych aktach prawnych, takich jak rozporządzenie w sprawie Next Generation EU oraz akty podstawowe ustanawiające programy wydatków, w których z takich dochodów się korzysta. Takie zewnętrzne dochody, ze względu na swój szczególny charakter, nie są uwzględnione w działach WRF⁵⁷, a odnośne kwoty nie są corocznie negocjowane przez władzę budżetową w ramach rocznej procedury budżetowej. Niemniej Komisja co roku przygotowuje szczegółowe szacunki dotyczące tych dochodów⁵⁸.

72 W WRF na lata 2021–2027 kwota zewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel znacznie się zwiększy. Ogólna kwota takich dochodów wykonanych w 2020 r. wyniosła odpowiednio 7,4 mld euro środków na zobowiązania i 9,7 mld euro środków na płatności. Jak wynika z miesięcznych sprawozdań Komisji na temat środków dodatkowych, w 2021 r. kwota ta wzrosła do 154 mld euro środków na zobowiązania i 62,3 mld euro środków na płatności. Wzrost ten wiązał się głównie z instrumentem Next

⁵⁵ Komisja Europejska, „Elastyczność i instrumenty szczególne”.

⁵⁶ Art. 20 rozporządzenia finansowego.

⁵⁷ Motyw 5 rozporządzenia w sprawie WRF na lata 2021–2027.

⁵⁸ „Draft Budget Working Document Part V: Budget implementation and assigned revenue”, COM(2022) 400.

Generation EU, który został ustanowiony w celu finansowania odbudowy gospodarczej UE po pandemii. Kolejnym przykładem zewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel jest utworzenie funduszu innowacyjnego⁵⁹ i jego konsolidacja w budżecie UE (zob. [ramka 4](#)).

Konsolidacja instrumentów i skutki kryzysu związanego z pandemią COVID-19

73 Dobrą praktyką gwarantującą, że dalsze istnienie unijnych instrumentów pozabudżetowych jest odpowiednio uzasadnione, jest przeprowadzenie oceny, czy takie instrumenty mogłyby zostać skonsolidowane w celu uproszczenia ogólnego krajobrazu finansowego⁶⁰ (zob. [rys. 3](#)).

74 W WRF na lata 2021–2027 wprowadzono istotne zmiany w krajobrazie finansowym UE. Z jednej strony skonsolidowano szereg instrumentów, z drugiej zaś reakcja na kryzys związany z COVID-19 wymagała wprowadzenia nowych instrumentów.

75 Jeśli chodzi o instrumenty związane z politykami wewnętrznymi UE, Fundusz InvestEU doprowadził do scalenia narzędzi inwestycyjnych dotyczących operacji wewnątrz UE dzięki połączeniu 13 wcześniejszych odrębnych, centralnie zarządzanych instrumentów finansowych oraz gwarancji budżetowej UE realizowanej wcześniej w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS).

76 Jeśli zaś chodzi o działania zewnętrzne, dzięki nadrzędnemu Instrumentowi Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy (ISWMR – Globalny Wymiar Europy) większość istniejących instrumentów i programów została umieszczona „pod jednym dachem”. W ramach ISWMR – Globalny Wymiar Europy Komisja włączyła do budżetu UE dawny EFR, który przez 50 lat pozostawał poza nim (zob. [ramka 5](#)). W ramach EFZR+, również działającego w obrębie ISWMR – Globalny Wymiar Europy, połączono unijną gwarancję budżetową dla działań zewnętrznych, dawne upoważnienie EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich, regionalne instrumenty łączone oraz środki powracające z dawnego instrumentu inwestycyjnego AKP.

⁵⁹ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/856 w sprawie działania funduszu innowacyjnego.

⁶⁰ Allen, R. i Radev, D. (2007), „Managing and Controlling Extrabudgetary Funds”, „OECD Journal on Budgeting”, t. 6/4.

Ramka 5

Włączenie EFR do budżetu – 50 lat opóźnienia

W latach 1959–2020 z EFR finansowano współpracę rozwojową UE z grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz krajów i terytoriów zamorskich. EFR funkcjonował niezależnie poza zakresem budżetu UE i wieloletnich ram finansowych, a finansowanie zapewniało z wynegocjowanych wkładów państw członkowskich.

Od 1970 r. zarówno Komisja, jak i Parlament Europejski wzywały do włączenia EFR do budżetu ogólnego, lecz Rada nie zatwierdziła tego wniosku. Mimo że Parlament Europejski przyjął szereg rezolucji⁶¹, a Komisja sporządziła kilka komunikatów⁶², Rada nigdy nie osiągnęła konsensusu, który pozwoliłby na włączenie EFR do budżetu UE.

Po 50 latach nieudanych prób państwa członkowskie uzgodniły z Radą, że partnerstwo AKP–UE, które wcześniej było finansowane z EFR, od dnia 1 stycznia 2021 r. będzie finansowane z budżetu UE. Działania, które wcześniej były finansowane z EFR, zostały włączone do nowego Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy oraz innych instrumentów. Według szacunków Komisji globalne zobowiązania w ramach EFR zawarte przed dniem 31 grudnia 2020 r. będą realizowane co najmniej do 2045 r., w związku z czym dawny system EFR i nowy ISWMR – Globalny Wymiar Europy będą tymczasowo funkcjonować równolegle.

77 Zakończono również funkcjonowanie dwóch innych instrumentów: Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji oraz czterech unijnych kryzysowych funduszy powierniczych (fundusz dla Afryki, fundusz „Bêkou”, fundusz dla Kolumbii i fundusz „Madad”). Wsparcie udzielane w ramach tych instrumentów zostało zastąpione programem ISWMR – Globalny Wymiar Europy objętym budżetem UE. W ramach ISWMR przewidziano zastosowanie metod pozwalających lepiej reagować na pojawiające się potrzeby.

⁶¹ Na przykład rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie włączenia EFR do budżetu UE, [95/C 249/03](#); rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie włączenia Europejskiego Funduszu Rozwoju do budżetu, [2003/2163\(INI\)](#).

⁶² Np. „Communication de la Commission au Conseil: La budgétisation du FED et son financement par les ressources propres de la Communauté”, SEC(73) 2149; „Report on arrangements and possibilities for budgetising the EDF”, SEC(94) 640; komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego pt. „Towards the full integration of co-operation with ACP countries in the EU budget”, [COM\(2003\) 590](#).

78 Ponadto dwa istniejące wcześniej instrumenty pozabudżetowe w dziedzinie obronności – Instrument na rzecz Pokoju w Afryce i mechanizm ATHENA – zostały scalone i przekształcone w EPF, dzięki czemu wszystkie wydatki UE mające wpływ na obronność zostały objęte jednym instrumentem.

79 Pomimo starań na rzecz konsolidacji krajobrazu finansowego UE reakcja na kryzys związany z COVID-19 doprowadziła do utworzenia dwóch nowych instrumentów, tj. SURE i Next Generation EU. Trybunał zwraca uwagę, że w przeciwieństwie do niektórych wcześniejszych mechanizmów reagowania kryzysowego (np. GLF, EFSF lub EMS) SURE i Next Generation EU ustanowiono w ramach decyzji w sprawie zasobów własnych (przez zastosowanie tymczasowego dodatkowego pułapu), dzięki czemu możliwa jest bardziej przejrzysta kontrola publiczna.

Złożony zestaw instrumentów pomocy finansowej

80 Jak wynika z *rys. 3*, obecnie funkcjonuje osiem instrumentów pomocy finansowej: GLF, EFSF, EMS, EFSM, BoP, SURE, MFA oraz pożyczki Euratomu. Chociaż instrumenty te opracowano w odpowiedzi na różne potrzeby, zasadniczo są one podobne, ponieważ wszystkie wykorzystują pożyczone środki pieniężne (z wyjątkiem GLF) w celu zapewnienia pomocy finansowej na rzecz państw członkowskich⁶³ i niektórych państw trzecich⁶⁴. W kolejnych punktach przedstawiono wyniki przeprowadzonej przez Trybunał analizy możliwości skonsolidowania tych instrumentów.

Nieudane próby reformy lub aktualizacji niektórych instrumentów

81 Trybunał przeanalizował wcześniejsze wnioski Komisji dotyczące reformy instrumentów pomocy finansowej. Poniżej pokrótce przedstawiono przyczyny, dla których próby zreformowania tych instrumentów zakończyły się niepowodzeniem.

⁶³ Następujące państwa członkowskie UE otrzymywały pomoc finansową na koniec 2021 r.: Belgia, Bułgaria, Cypr, Czechy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Chorwacja, Węgry, Irlandia, Włochy, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia i Słowacja.

⁶⁴ Następujące państwa trzecie otrzymywały pomoc finansową na koniec 2021 r.: Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Gruzja, Jordania, Kosowo, Macedonia Północna, Mołdawia, Tunezja i Ukraina.

82 W 2012 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący aktualizacji BoP⁶⁵. Główne cele wniosku obejmowały wprowadzenie nowych instrumentów ostrożnościowych oraz zwiększenie efektywności procesu decyzyjnego dzięki ograniczeniu liczby etapów proceduralnych. Wniosek nie został zatwierdzony przez Radę.

83 Brak rozporządzenia ramowego (zob. pkt 40) uznano za okoliczność ograniczającą skuteczność instrumentu MFA, ponieważ decyzje podejmowane są indywidualnie dla poszczególnych przypadków. Aby zaradzić temu ograniczeniu, Komisja przedstawiła stosowny wniosek, ale następnie musiała go wycofać, ponieważ stanowisko Parlamentu Europejskiego było sprzeczne z opinią Rady (zob. [ramka 6](#)).

Ramka 6

Pomoc makrofinansowa – konflikt dotyczący rozporządzenia ramowego

W 2011 r. Komisja przedstawiła wniosek⁶⁶ dotyczący rozporządzenia ramowego w sprawie pomocy finansowej dla państw trzecich. Celem wniosku było określenie ogólnego zbioru zasad udzielania pomocy finansowej, który jednocześnie przyspieszyłby ten proces i zapewnił podstawę prawną dla porozumień – w dużej mierze nieformalnych – na których proces ten opierał się do tej pory.

Parlament Europejski i Rada wprowadziły zmiany do wniosku, a ponadto wprowadziły do niego wymóg zachowania zwykłej procedury ustawodawczej w odniesieniu do każdej pojedynczej operacji pomocy makrofinansowej. Komisja stwierdziła, że zmieniło to cele wniosku i wycofała go w 2013 r.

W sierpniu 2013 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły wspólną deklarację⁶⁷, która stanowiła kompromis między stanowiskami obu współprawodawców i miała na celu przyspieszenie procesu zatwierdzania pomocy. Deklaracja stanowi jednak porozumienie polityczne, które nie jest prawnie wiążące. Decyzje w sprawie MFA są nadal podejmowane w ramach zwykłej procedury ustawodawczej i dotyczą indywidualnych przypadków.

⁶⁵ Pkt 2 uzasadnienia wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego instrument pomocy finansowej dla państw członkowskich, których walutą nie jest euro, [COM\(2012\) 336](#).

⁶⁶ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ogólne przepisy dotyczące pomocy makrofinansowej dla państw trzecich, [2011/0176 \(COD\)](#).

⁶⁷ [Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 778/2013/UE](#) w sprawie udzielenia dalszej pomocy makrofinansowej Gruzji.

W najnowszych ocenach⁶⁸ podkreślono, że długotrwały proces zatwierdzania decyzji dotyczących MFA zmniejsza skuteczność tego instrumentu, i zasugerowano, że rozporządzenie ramowe mogłoby zaradzić temu ograniczeniu.

84 EFSM utworzono jako tymczasowe rozwiązanie w celu przeciwdziałania kryzysowi finansowemu w 2010 r. To „tymczasowe” rozwiązanie istnieje jednak już ponad dziesięć lat. Komisja wskazuje, że EFSM nie powinien być wykorzystywany, wciąż jednak można go reaktywować⁶⁹.

Kilka zainteresowanych stron wezwało do włączenia Europejskiego Mechanizmu Stabilności i Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej do ram prawnych UE

85 Trybunał przeanalizował różne stanowiska kluczowych zainteresowanych stron w odniesieniu do istniejących instrumentów pomocy finansowej, ze szczególnym uwzględnieniem ich sugestii dotyczących dalszej konsolidacji tych instrumentów.

86 W poprzednich latach szereg zainteresowanych stron zaproponowało włączenie EMS do ram prawnych UE. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego, który umożliwiłby przekształcenie EMS i włączenie go do tych ram. Trybunał z zadowoleniem przyjął⁷⁰ wniosek Komisji, a Europejski Bank Centralny wydał pozytywną opinię⁷¹. Rada nie zatwierdziła jednak tego wniosku (zob. [ramka 7](#)).

⁶⁸ „Meta-evaluation of Macro-Financial Assistance Operations (2010–2020)”, sprawozdanie końcowe, s. 13.

⁶⁹ Komisja Europejska, „[European Financial Stabilisation Mechanism \(EFSM\)](#)”.

⁷⁰ Pkt 8 [opinii 02/2018](#) pt. „Analiza dotycząca kontroli i rozliczalności w odniesieniu do wniosku z dnia 6 grudnia 2017 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego osadzonego w unijnych ramach prawnych”.

⁷¹ Opinia Europejskiego Banku Centralnego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego, [2018/C 220/02](#).

Ramka 7

Sprawozdanie pięciu przewodniczących⁷² oraz wniosek Komisji w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego, który miał zastąpić Europejski Mechanizm Stabilności

W sprawozdaniu pięciu przewodniczących stwierdzono, że „Europejski Mechanizm Stabilności sprawdził się jako centralny instrument reagowania na potencjalne sytuacje kryzysowe. Niemniej jednak — w dużej mierze w wyniku międzyrządowej struktury, jaka charakteryzuje ten mechanizm — zarządzanie nim oraz procesy decyzyjne w ramach mechanizmu są skomplikowane i czasochłonne. W perspektywie średniookresowej kwestię zarządzania mechanizmem należy zatem w pełni uwzględnić w traktatach UE”.

Opierając się na tych konkluzjach, w 2017 r. Komisja przedstawiła wniosek⁷³, w którym wykorzystano sprawdzoną strukturę Europejskiego Mechanizmu Stabilności w celu ustanowienia Europejskiego Funduszu Walutowego zakotwiczonego w „unijnych ramach prawnych”*. W praktyce wniosek Komisji umożliwiłby przekształcenie obecnego EMS w unijny organ⁷⁴ na podstawie art. 352 TFUE.

* Poszczególne zainteresowane strony, gdy proponowały włączenie EMS, stosowały różne terminy, takie jak „ramy prawne UE”, „ramy UE”, „ramy regulacyjne UE”, „dorobek prawny UE”, „porządek prawny UE” lub „traktaty UE”.

87 Parlament Europejski już wcześniej wzywał do włączenia EMS do zestawu wspólnych praw i obowiązków, które są wiążące dla wszystkich państw członkowskich UE (dorobku prawnego UE⁷⁵), lub do prawa Unii⁷⁶. Również sam EMS wspiera długoterminowy cel, jakim jest włączenie mechanizmu do ram UE, przy jednoczesnym zachowaniu kluczowych cech jego obecnych mechanizmów zarządzania. Takie stanowisko wyraził były przewodniczący Eurogrupy i przewodniczący Rady Zarządzającej EMS w piśmie z 25

⁷² „Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej”, sprawozdanie opracowane przez Jean-Claude’a Junckera w ścisłej współpracy z Donaldem Tuskiem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mariem Draghim i Martinem Schulzem, 22 czerwca 2015 r.

⁷³ Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego, COM(2017) 827.

⁷⁴ Art. 70 rozporządzenia finansowego.

⁷⁵ Ust. 11 rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie wzmocnienia europejskiej demokracji w przyszłej unii gospodarczej i walutowej, 2016/C 065/10.

⁷⁶ Ust. 1 rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego, 2017/0333R(APP).

czerwca 2018 r. do ówczesnego przewodniczącego Rady⁷⁷. W toku kontroli Trybunału ustalono, że stanowiska te są nadal aktualne.

88 EFSF został ustanowiony na bardzo ograniczony okres (po 30 czerwca 2013 r. nie można było tworzyć żadnych nowych programów ani zawierać nowych umów)⁷⁸, przy czym w umowie ramowej dotyczącej tego instrumentu uwzględniono możliwość włączenia go do EMS⁷⁹. Porozumienie ustanawiające EMS również zawiera postanowienia⁸⁰ zezwalające na włączenie EFSF do EMS. W ramach nowego Porozumienia ustanawiającego EMS (obecnie w trakcie ratyfikacji) jeszcze bardziej uproszczono te klauzule, aby umożliwić włączenie EFSF⁸¹. Pomimo tych klauzul EFSF nie został jeszcze włączony do EMS.

Instrumenty pomocy finansowej nie zostały jeszcze skonsolidowane

89 Trybunał zbadał, czy uzasadnione jest zachowanie odrębności wszystkich istniejących instrumentów pomocy finansowej, czy też istnieje możliwość ich konsolidacji.

90 Większość tych instrumentów utworzono w odpowiedzi na sytuację nadzwyczajną, przy czym GLF, EFSF, EFSM i SURE zostały wyraźnie ustanowione jako rozwiązania przejściowe lub tymczasowe. Ani GLF, ani EFSF nie są już aktywne, ale ich aktywa są nadal przechowywane i zarządzane oddzielnie od pozostałych instrumentów. Mimo że powstanie wszystkich ośmiu instrumentów pomocy finansowej było uzasadnione w momencie ich tworzenia, nie zostały one jeszcze skonsolidowane.

⁷⁷ Pismo przewodniczącego Eurogrupy Mária Centena do przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska.

⁷⁸ Pkt 4 aktu ustanawiającego Europejski Instrument Stabilności Finansowej, *Statuts coordonnés* au 23 avril 2014.

⁷⁹ Art. 13 ust. 10 umowy ramowej EFSF.

⁸⁰ Art. 40 ust. 2 aktualnej wersji Porozumienia ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności.

⁸¹ Art. 40 akapit czwarty (nowy) zmienionego Porozumienia ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności (w trakcie ratyfikacji).

91 Również Komisja wyraziła potrzebę konsolidacji we wniosku dotyczącym utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego: „Silniejsza unia gospodarcza i walutowa wymaga silniejszego zarządzania i bardziej wydajnego wykorzystania dostępnych zasobów. Obecny system nadal odzwierciedla mozaikę różnych decyzji podjętych w obliczu bezprecedensowego kryzysu. Czasami prowadzi to do zwielokrotnienia instrumentów i zwiększonej zawichości przepisów, co staje się źródłem niejasności i powoduje ryzyko powielania się tych instrumentów i przepisów. Do poprawy zarządzania i podejmowania decyzji mogłoby dojść dzięki większej synergii, uproszczonym procedurom oraz włączeniu międzynarodowych ustaleń do unijnych ram prawnych”⁸².

92 Kryzys związany z pandemią COVID-19 potwierdził potrzebę konsolidacji i gruntownego przeglądu wszystkich instrumentów pomocy finansowej. Mimo że w ramach EMS utworzono specjalną linię kredytową związaną z pandemią COVID-19 w celu zapewnienia szybkiej pomocy państwom członkowskim należącym do strefy euro, nie została ona w praktyce wykorzystana. Tymczasem SURE został utworzony w sytuacji kryzysowej, a z odnośnych pożyczek skorzystało 19 państw członkowskich.

⁸² Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego, [COM\(2017\) 827](#).

Wnioski i zalecenia

93 Trybunał stwierdził, że nawet jeśli istniały powody do tworzenia nowych rodzajów instrumentów, fragmentaryczne podejście do kształtowania krajobrazu finansowego UE doprowadziło do powstania swoistej mozaiki instrumentów o różnych źródłach finansowania i mechanizmach zarządzania.

94 Trybunał ustalił, że nowe instrumenty były tworzone w odpowiedzi na pojawiające się wyzwania polityczne oraz prawne lub praktyczne ograniczenia w stosowaniu istniejących instrumentów. Niemniej w przypadku większości instrumentów poddanych ocenie przez Trybunał (10 spośród 16), w tym również w przypadku instrumentów niezaproponowanych przez Komisję, nie stosowano się do dobrej praktyki polegającej na tym, by przedstawić jasne dowody potwierdzające, dlaczego wybrane rozwiązanie i koncepcja były najbardziej odpowiednie (zob. pkt [34–36](#)). W rezultacie mechanizmy zarządzania podobnymi rodzajami instrumentów znacznie się różnią, co zwiększa ogólną złożoność (zob. pkt [39–43](#)).

Zalecenie 1 – Zapewnienie odpowiedniej wcześniejszej oceny wybranego rozwiązania i koncepcji w przypadku wszystkich nowych instrumentów

Komisja powinna:

- a) w ramach obowiązujących ram prawnych zagwarantować, że każdemu zaproponowanemu nowemu instrumentowi towarzyszy ocena wybranej koncepcji oraz ocena tego, czy instrument należy utworzyć w obrębie budżetu UE bądź poza nim;
- b) podzielić się tą dobrą praktyką z Radą, tak aby była ona stosowana również w przypadku nowych instrumentów nieproponowanych przez Komisję.

Termin realizacji: 2024 r.

95 Trybunał stwierdził ponadto, że nie we wszystkich instrumentach ustanowiono odpowiednie mechanizmy publicznej rozliczalności. Pomimo pewnych usprawnień w zakresie sprawozdawczości wciąż brak jest skonsolidowanych informacji na temat wszystkich instrumentów. Mimo że wprowadzone w ostatnim czasie sprawozdanie z przejrzystości budżetowej jest krokiem w dobrą stronę, nie obejmuje ono wszystkich instrumentów (zob. pkt [55](#) i [56](#)).

Zalecenie 2 – Zestawianie i publikowanie informacji na temat całości krajobrazu finansowego UE

Komisja powinna zestawiać i publikować informacje na temat wszystkich instrumentów składających się na całość krajobrazu finansowego UE.

Termin realizacji: 2024 r.

96 Ponadto Trybunał wykrył lukę w zakresie kontroli wykonania zadań w odniesieniu do instrumentów nieobjętych uprawnieniami kontrolnymi Trybunału (zob. pkt [59–61](#)), jak również stwierdził brak przepisów, które przewidywałyby nadzór ze strony Parlamentu Europejskiego nad instrumentami nieobjętymi pułapem zasobów własnych (zob. pkt [62](#) i [63](#)). We wcześniejszych publikacjach Trybunał zasugerował, by „ustanowić uprawnienia do przeprowadzania kontroli publicznej w odniesieniu do wszystkich rodzajów finansowania polityk UE” oraz „zwrócić się do Trybunału o przeprowadzanie kontroli wszystkich organów utworzonych w drodze porozumień poza porządkiem prawnym UE w celu realizacji polityk UE, w tym EMS i operacji EBI niezwiązanych z budżetem UE”. Trybunał odnotował również, że „w niektórych przypadkach do ustanowienia uprawnień do przeprowadzania kontroli publicznej konieczna może być zmiana przepisów”. Zalecił również, aby EMS przyznał mu odpowiednie uprawnienia, co pozwoliłoby zaradzić stwierdzonym brakom w zakresie kontroli wykonania zadań. Obecnie Trybunał ponawia tę propozycję. Podobnie Parlament Europejski i zainteresowane instytucje mogłyby przygotować porozumienie mające na celu zapewnienie kontroli ze strony Parlamentu Europejskiego – w uzupełnieniu do kontroli sprawowanej przez parlamenty narodowe.

97 Fundusz modernizacyjny został utworzony poza zakresem budżetu UE, w odróżnieniu od funduszu innowacyjnego (zob. pkt [43](#)). Doprowadziło to do przyjęcia różnych mechanizmów zarządzania, braku nadzoru ze strony Parlamentu Europejskiego oraz braku uprawnień kontrolnych Trybunału (zob. pkt [43](#), [59–61](#) i [63](#)).

98 Chociaż Trybunał z zadowoleniem przyjmuje niedawne postępy w zakresie konsolidacji niektórych rodzajów instrumentów w budżecie UE, możliwości uproszczenia nie zostały jeszcze w pełni wykorzystane. Trybunał stwierdził, że WRF na lata 2021–2027 zaowocowały znacznymi postępami w zakresie konsolidacji krajobrazu finansowego UE, w szczególności przez włączenie do budżetu UE działań, które wcześniej były finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju. Ponadto UE skonsolidowała szereg instrumentów inwestycyjnych z budżetu UE w ramach programu InvestEU oraz Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy (w tym Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Plus)

(zob. pkt 73–79). Trybunał uważa jednak, że wciąż istnieje możliwość włączenia funduszu modernizacyjnego do budżetu UE.

Zalecenie 3 – Przedstawienie wniosku dotyczącego włączenia funduszu modernizacyjnego do budżetu UE

Komisja powinna przedstawić wniosek dotyczący włączenia funduszu modernizacyjnego do budżetu UE w kolejnych WRF, przy uwzględnieniu specyficznych cech funduszu.

Termin realizacji: 2025 r.

99 Jeśli chodzi o instrumenty pomocy finansowej, Trybunał stwierdził, że istnieje możliwość uproszczenia obecnych złożonych rozwiązań (zob. pkt 80–88) i wyeliminowania nieuzasadnionych różnic w traktowaniu (zob. pkt 52). Trybunał ustalił ponadto, że w niektórych przypadkach Komisja zidentyfikowała ograniczenia w obecnych mechanizmach, takich jak instrument pomocy makrofinansowej i instrument wsparcia bilansu płatniczego, a także zaproponowała rozwiązania, które nie zostały przyjęte przez prawodawców (zob. pkt 82 i 83). W szczególności Komisja uznała, że utrzymywanie Europejskiego Mechanizmu Stabilności poza ramami prawnymi UE osłabia zarządzanie nim oraz procesy decyzyjne w ramach mechanizmu (zob. pkt 91). Szereg zainteresowanych stron wezwało do włączenia Europejskiego Mechanizmu Stabilności (i Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej) do ram prawnych UE (zob. pkt 85–91). W gronie tym znaleźli się przewodniczący Komisji, Rady, Parlamentu Europejskiego i Eurogrupy oraz prezes Europejskiego Banku Centralnego. Były przewodniczący Eurogrupy i przewodniczący Rady Zarządzających Europejskiego Mechanizmu Stabilności również wyrazili taką opinię na temat włączenia EMS (zob. pkt 87). W tym kontekście Trybunał zauważa, że linie kredytowe związane z pandemią COVID-19 w ramach EMS nie były faktycznie wykorzystywane przez państwa członkowskie, w odróżnieniu od innych mechanizmów reagowania na kryzys ustanowionych przez Komisję, takich jak europejski instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE) i Next Generation EU (zob. pkt 92).

Zalecenie 4 – Przedstawienie wniosku dotyczącego integracji i konsolidacji istniejących instrumentów pomocy finansowej

Komisja powinna:

- a) podjąć współpracę z Parlamentem Europejskim, Radą i Europejskim Mechanizmem Stabilności w celu wypracowania wspólnego stanowiska w sprawie włączenia Europejskiego Mechanizmu Stabilności do ram prawnych UE;
- b) przedstawić nowe wnioski ustawodawcze w celu konsolidacji istniejących instrumentów pomocy finansowej.

Termin realizacji: 2025 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę V, której przewodniczy Jan Gregor, członek Trybunału Obrachunkowego, w Luksemburgu w dniu 17 stycznia 2023 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Wielkość instrumentów będących przedmiotem analizy Trybunału oraz ich zdolność finansowa

Instrument	Wielkość / zdolność finansowa
Programy wsparcia bilansu płatniczego na rzecz państw członkowskich spoza strefy euro (wsparcie bilansu płatniczego – BoP)	Zdolność finansowa na poziomie 50 mld euro. Wykorzystanie na dzień 31 grudnia 2021 r.: 200 mln euro.
Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Plus (EFZR+)	Brak wstępnie ustalonych kwot. Jak wynika jednak z wewnętrznych obliczeń Komisji, w ramach gwarancji na działania zewnętrzne przewidziano wstępnie zdolność finansową, która umożliwia przeznaczenie 41 mld euro na instrument EFZR+.
Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF)	Zdolność udzielania pożyczek na poziomie 440 mld euro. Wykorzystanie na dzień 31 grudnia 2021 r.: 194 mld euro. * Ten instrument nie jest obecnie aktywny. Nie można wykorzystać już kolejnych kwot.
Europejski mechanizm stabilizacji finansowej dla państw członkowskich strefy euro (EFSM)	Zdolność finansowa na poziomie 60 mld euro. Wykorzystanie na dzień 31 grudnia 2021 r.: 46,8 mld euro.
Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) – operacje własne	249 mld euro kapitału subskrybowanego. Zdolność finansowa nie jest określona. Pożyczki pozostające do wypłaty (stan na 31 grudnia 2021 r.): 433,4 mld euro.
Europejski Instrument na rzecz Pokoju (EPF)	5 mld euro do wykorzystania w latach 2021–2027.
Europejski Mechanizm Stabilności (EMS)	Zdolność finansowa na poziomie 500 mld euro. Wykorzystanie na dzień 31 grudnia 2021 r.: 89,9 mld euro.

Instrument	Wielkość / zdolność finansowa
Pożyczki Euratomu	Ogólna zdolność finansowa na poziomie 4 mld euro. Wykorzystanie na dzień 31 grudnia 2021 r.: 350 mln euro, w tym 300 mln euro dla państw niebędących członkami UE.
Instrument pożyczkowy na rzecz Grecji (GLF)	Zdolność finansowa na poziomie 80 mld euro. Wykorzystanie na dzień 31 grudnia 2021 r.: 52,9 mld euro. * Ten instrument nie jest obecnie aktywny. Nie można wykorzystać już kolejnych kwot.
Fundusz innowacyjny	Szacuje się, że w latach 2020–2030 zostanie udzielone wsparcie o wartości około 38 mld euro, w zależności od wysokości opłaty za emisję gazów cieplarnianych.
Program InvestEU	Zdolność finansowa na poziomie 26,2 mld euro.
Fundusz modernizacyjny (MF)	Szacuje się, że w latach 2020–2030 zostanie udzielone wsparcie o wartości około 51 mld euro, w zależności od wysokości opłaty za emisję gazów cieplarnianych.
Pomoc makrofinansowa (MFA)	Brak wstępnie ustalonych kwot. Jak wynika jednak z wewnętrznych obliczeń Komisji, w ramach gwarancji na działania zewnętrzne przewidziano wstępnie zdolność finansową, która umożliwia przeznaczenie 11,6 mld euro na MFA. Wykorzystanie na dzień 31 grudnia 2021 r.: 7,4 mld euro.
Next Generation EU – unijne narzędzie służące odbudowie gospodarki i programy finansowane w ramach Next Generation EU	Zdolność finansowa: 750 mld euro, z czego 360 mld euro w formie pożyczek i 390 mld euro w formie dotacji.
Jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji	1% gwarantowanych depozytów wszystkich instytucji kredytowych upoważnionych do prowadzenia działalności we wszystkich uczestniczących państwach członkowskich (szacunkowo ok. 80 mld euro).

Instrument	Wielkość / zdolność finansowa
	Od lipca 2022 r. wartość środków w jednolitym funduszu wynosi około 66 mld euro.
Europejski instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE)	Zdolność finansowa: 100 mld euro. Wykorzystanie na dzień 31 grudnia 2021 r.: 91,1 mld euro.

Załącznik II – Zobowiązania warunkowe i wspólny fundusz rezerw

Ramy budżetowe UE obejmują trzy główne źródła zobowiązań warunkowych:

- **gwarancje budżetowe** – gwarancje udzielane partnerom wdrażającym (najważniejszym jest grupa EBI). W przypadku WRF 2021–2027 gwarancje te zostały zagregowane w ramach dwóch głównych instrumentów parasolowych: InvestEU i EFZR+. Wciąż istnieją też gwarancje budżetowe z poprzednich WRF, które obejmują EFIS, EFZR i upoważnienie EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich. W ramach wszystkich tych instrumentów UE udziela gwarancji na wypadek strat w gwarantowanych operacjach dotyczących finansowania i inwestycji realizowanych przez partnerów wdrażających;
- **pomoc finansowa na rzecz państw niebędących członkami UE** – w przypadku WRF 2021–2027 kategoria ta dotyczy pożyczek w ramach MFA i Euratomu. W tych przypadkach każda pożyczka jest finansowana za pomocą odpowiedniej obligacji unijnej, która w pełni odpowiada pożyczce unijnej. W przypadku UE zobowiązanie ma charakter warunkowy, ponieważ do uregulowania długu UE nie są potrzebne żadne zasoby UE, chyba że kraj będący beneficjentem nie wykona zobowiązania;
- **pomoc finansowa na rzecz państw członkowskich UE** – dotyczy BoP, pożyczek z EFSM i SURE oraz wcześniejszych pożyczek Euratomu na rzecz państw członkowskich. Pomoc ta ma podobną formę jak pomoc finansowa na rzecz państw trzecich, lecz w tym przypadku pożyczki udzielane są państwu członkowskiemu UE.

Zobowiązania warunkowe wynikające z pomocy finansowej na rzecz państw członkowskich UE nie są zabezpieczone. W związku z tym gdyby państwo członkowskie nie wywiązało się ze swoich zobowiązań, UE powinna uzyskać niezbędne kwoty od pozostałych państw członkowskich przez wykorzystanie marginesu elastyczności między pułapem określonym w WRF a pułapem zasobów własnych.

Z kolei zobowiązania warunkowe wynikające z gwarancji budżetowych i pomocy finansowej na rzecz państw trzecich są częściowo zabezpieczone. Rezerwa środków ma na celu pokrycie oczekiwanych strat i obejmuje margines na wypadek nieoczekiwanych strat (wskaźnik zasilenia rezerw waha się od 9% do 50% w zależności od instrumentu). Rezerwa chroni budżet UE przed niewykonaniem zobowiązania, ale wiąże się z wymogiem zamrożenia środków pieniężnych w funduszu.

W przeszłości kwoty przeznaczone na zabezpieczenie gwarancji budżetowych były zarządzane oddzielnie (każdy fundusz gwarancyjny był zarządzany oddzielnie), a w niektórych przypadkach były przekazywane partnerom wdrażającym (np. grupie EBI). Zmiany wprowadzone przez art. 212 rozporządzenia finansowego wprowadziły jednak wymóg, aby rezerwy przewidziane na pokrycie zobowiązań finansowych wynikających z

instrumentów finansowych, gwarancji budżetowych lub pomocy finansowej były zdeponowane we wspólnym funduszu rezerw. W przypadku WRF 2021–2027 Komisja podjęła decyzję o ustanowieniu wspólnego funduszu rezerw, który jak dotąd obejmuje rezerwy na wszystkie gwarancje budżetowe i pomoc finansową na rzecz państw niebędących członkami UE. Fundusz ten jest zarządzany centralnie przez Komisję. Do końca 2021 r. zarządzaniem w ramach wspólnego funduszu rezerw objęte były aktywa o wartości 12,3 mld euro.

Komisja postrzega utworzenie wspólnego funduszu rezerw i przekazanie jej zarządzania odpowiednimi aktywami jako ważny krok w kierunku konsolidacji krajobrazu finansowego Unii, ponieważ pozwolił on na połączenie w ramach jednej struktury kilku podobnych instrumentów (funduszy gwarancyjnych), istniejących w ramach różnych polityk i programów.

Załącznik III Instrumenty, w przypadku których Trybunał nie posiada wyraźnie określonych uprawnień kontrolnych

Instrumenty	Podsumowanie rozwiązań w zakresie kontroli zewnętrznej
EFSF	EFSF posiada Komitet Kontroli i Audytu. Wspiera on Radę Dyrektorów w wykonywaniu jej obowiązków w zakresie sprawozdawczości finansowej, kontroli wewnętrznej, zarządzania ryzykiem, audytu wewnętrznego i audytu zewnętrznego EFSF. W skład Komitetu Kontroli i Audytu wchodzi pięciu członków powoływanych przez Radę Dyrektorów spośród swojego grona na roczną, odnawialną kadencję. Prywatna firma audytorska przeprowadza audyt zewnętrzny, a publiczne sprawozdania z audytu są publikowane wraz ze sprawozdaniami finansowymi, zgodnie z wymogami określonymi w prawie luksemburskim.
EMS	Rozliczenia EMS są poddawane audytowi przeprowadzanemu przez niezależnych audytorów zewnętrznych, którzy są zatwierdzani przez Radę Zarządzających EMS i są odpowiedzialni za poświadczenie rocznego sprawozdania finansowego. W obrębie EMS funkcjonuje Rada Audytorów, która jest niezależnym organem nadzoru nad EMS. Kontroluje ona rozliczenia EMS i sprawdza, czy rachunki operacyjne i bilans są prowadzone zgodnie z przepisami. W ramach swoich uprawnień Komisja kontroluje prawidłowość, zgodność z przepisami, funkcjonowanie i zarządzanie ryzykiem w EMS, a także monitoruje procesy audytu wewnętrznego i zewnętrznego w EMS oraz wyniki uzyskane w ramach tych audytów. Rada Audytorów sporządza sprawozdanie dotyczące sprawozdań finansowych skierowane do Rady Zarządzających. Rada Audytorów składa się z pięciu członków powoływanych przez Radę Zarządzających. W jej skład wchodzi dwóch członków z najwyższych organów kontroli członków EMS oraz jeden przedstawiciel Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Prywatna firma audytorska przeprowadza audyt zewnętrzny, a ogólnodostępne sprawozdania z audytu są publikowane wraz ze sprawozdaniami finansowymi zgodnie z wymogami określonymi w Porozumieniu ustanawiającym EMS.
Operacje własne EBI	EBI posiada Komitet Audytu. Ma on trzy obowiązki: (i) przeprowadzanie kontroli sprawozdań finansowych EBI (Banku) i grupy EBI; w tym zakresie w dużej mierze polega na pracy audytora zewnętrznego; (ii) sprawdzanie, czy operacje EBI są prowadzone we właściwy sposób z uwzględnieniem: monitorowania środowiska kontroli wewnętrznej, zarządzania ryzykiem, zgodności i audytu

Instrumenty	Podsumowanie rozwiązań w zakresie kontroli zewnętrznej
	wewnętrznego; (iii) sprawdzanie, czy działalność Banku jest zgodna z najlepszą praktyką bankową. Komisja, Trybunał i EBI zawarły trójstronne porozumienie, w którym określono prawo Trybunału do dostępu do dokumentów i informacji dotyczących unijnych środków budżetowych. Operacje własne EBI są wyłączone z tego prawa dostępu przysługującego Trybunałowi. Prywatna firma audytorska przeprowadza audyt zewnętrzny, a publiczne sprawozdania z audytu są publikowane wraz ze sprawozdaniami finansowymi, zgodnie z wymogami określonymi w prawie luksemburskim.
Europejski Instrument na rzecz Pokoju	W przypadku EPF audyty zewnętrzne przeprowadzane są przez Kolegium Audytorów. Kolegium Audytorów składa się z przedstawicieli najwyższego krajowego organu kontroli w państwie członkowskim lub osób rekomendowanych przez ten organ oraz musi dawać odpowiednią rękojmię bezpieczeństwa i niezależności. Do zadań Kolegium Audytorów należy kontrola zgodności i należytego zarządzania finansami. Przed przystąpieniem do wykonywania swoich zadań osoby odpowiedzialne za przeprowadzanie audytu przychodów i wydatków w ramach Instrumentu muszą uzyskać poświadczenie bezpieczeństwa osobowego w zakresie dostępu do informacji niejawnych co najmniej na poziomie SECRET UE/EU SECRET.
GLF	W przypadku GLF nie istnieją żadne określone ustalenia dotyczące audytu zewnętrznego. Poszczególne państwa członkowskie mogą jednak przeprowadzać audyty pożyczonych kwot.
Fundusz modernizacyjny	EBI sporządza roczne sprawozdanie finansowe dotyczące funduszu modernizacyjnego za każdy rok budżetowy; sprawozdanie to podlega niezależnemu audytowi zewnętrznemu. W momencie przeprowadzania kontroli nie było jeszcze żadnego sprawozdania z takiego audytu. Państwa członkowskie będące beneficjentami mają uprawnienia do przeprowadzania audytu – na podstawie dokumentacji i kontroli na miejscu – wszystkich wnioskodawców projektów i instytucji zarządzających programem, wykonawców i podwykonawców, którym udzieliły wsparcia z funduszu modernizacyjnego.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dostępnych informacji na temat instrumentów.

Załącznik IV – Rozwiązania w zakresie elastyczności budżetu

Rozwiązania zapewniające elastyczność budżetu UE można podzielić na pięć grup:

- (i) zmiany i dostosowania budżetu:
 - o listy w sprawie poprawek (przed wykonaniem budżetu);
 - o budżety korygujące (w trakcie wykonywania budżetu);
 - o dostosowania techniczne, dostosowania szczególne (np. ze względu na inflację);
- (ii) uruchomienie środków powyżej pułapu określonego w WRF:
 - o instrumenty szczególne (do 21 mld euro na całe WRF na lata 2021–2027):
 - o tematyczne: rezerwa na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji dla Zwalnianych Pracowników, pobrexitowa rezerwa dostosowawcza (uruchamiane na podstawie decyzji władzy budżetowej);
 - o nietematyczne: jednolity margines (SMI), instrument elastyczności (uruchamiane na podstawie decyzji władzy budżetowej, a w przypadku korekt płatności bezpośrednio przez Komisję);
 - o gwarancje na pomoc finansową na rzecz państw członkowskich (uruchomienie gwarancji w przypadku, gdy państwo członkowskie nie jest w stanie spłacić pożyczek udzielonych w ramach pomocy finansowej);
 - o procedury dotyczące zewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel (dopłaty uzupełniające określone pozycje budżetowe ze źródeł zewnętrznych);
- (iii) procedury umożliwiające przenoszenie środków w ramach budżetu rocznego i między poszczególnymi latami:
 - o przesunięcia (przesunięcie planowanych kwot, niezależnie przez Komisję lub pod warunkiem zatwierdzenia przez władzę budżetową lub powiadomienia jej, zgodnie z zasadami i ograniczeniami określonymi w rozporządzeniu finansowym);
 - o przeniesienia (przeniesienie niewykorzystanych kwot z jednego roku na następny, zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu finansowym);
 - o ponowne wykorzystanie umorzeń (ponowne wykorzystanie kwot, które nie zostały zrealizowane zgodnie z planem i w przeciwnym razie zostałyby anulowane, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego);

(iv) wbudowana elastyczność w ramach programów:

- o kwoty niezaprogramowane i rezerwy na rzecz elastyczności w ramach programów UE;
- o elastyczność w ramach działów (15% elastyczności dla każdego przydziału środków na program, przy zachowaniu pułapu określonego działu budżetu);

(v) rezerwy:

- o tytuły rezerw (kwoty zaplanowane w sposób tymczasowy, które mogą być wykorzystane dopiero po zatwierdzeniu przez władzę budżetową);
- o rezerwa ujemna (rezerwa w kwocie do 200 mln euro).

Wykaz akronimów

APF – Instrument na rzecz Pokoju w Afryce

BoP – bilans płatniczy

DNB – dochód narodowy brutto

EBI – Europejski Bank Inwestycyjny

EFG – Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji dla Zwolnionych Pracowników

EFR – Europejski Fundusz Rozwoju

EFSF – Europejski Instrument Stabilności Finansowej

EFSM – europejski mechanizm stabilizacji finansowej

EFZR – Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju

EFZR+ – Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Plus

EMS – Europejski Mechanizm Stabilności

EOG – Europejski Obszar Gospodarczy

EPF – Europejski Instrument na rzecz Pokoju

ETS – system handlu emisjami

GLF – instrument pożyczkowy na rzecz Grecji

ISWMR – Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej

MFA – pomoc makrofinansowa

PKB – produkt krajowy brutto

PNB – produkt narodowy brutto

RRF – Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

SEAR – rezerwa na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej

SURE – europejski instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej

WRF – wieloletnie ramy finansowe

Glosariusz

Absolutorium – podejmowana corocznie przez Parlament Europejski decyzja o ostatecznym zatwierdzeniu sposobu, w jaki Komisja wykonała budżet.

Dochody przeznaczone na określony cel – środki finansowe wpłacane do budżetu UE, które mogą być wykorzystywane wyłącznie na określone cele.

Europejski Bank Inwestycyjny – bank unijny będący własnością państw członkowskich, który zapewnia finansowanie na rzecz projektów wspierających politykę Unii, głównie na terenie UE, ale również poza jej granicami.

Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych – program uruchomiony przez Komisję wspólnie z EBI jako część planu inwestycyjnego dla Europy w celu pobudzenia inwestycji w projekty na rzecz wzrostu i zatrudnienia w UE. W 2021 r. został zastąpiony programem InvestEU.

Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Plus – pakiet unijnych dotacji, gwarancji i innych instrumentów finansowych służących wspieraniu zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju gospodarczego i społecznego oraz wzmacnianiu odporności społeczno-gospodarczej, głównie w Afryce i w krajach objętych europejską polityką sąsiedztwa.

Europejski Fundusz Rozwoju – fundusz UE, do 2021 r. zarządzany poza budżetem ogólnym, w ramach którego zapewnia się pomoc rozwojową państwom Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz krajom i terytoriom zamorskim stowarzyszonym z UE przez państwa członkowskie.

Europejski Instrument na rzecz Pokoju – instrument finansowany przez państwa członkowskie mający na celu zwiększenie ich ewentualnego wspólnego zaangażowania w państwach niebędących członkami UE w obszarze obrony i zapobiegania konfliktom.

Europejski Instrument Stabilności Finansowej – tymczasowy mechanizm reagowania kryzysowego ustanowiony w 2010 r. przez państwa członkowskie należące do strefy euro w celu udzielenia pomocy Grecji, Irlandii i Portugalii.

Europejski mechanizm stabilizacji finansowej – mechanizm reagowania kryzysowego służący do udzielania pomocy finansowej każdemu państwu członkowskiemu UE mającemu trudności finansowe.

Europejski Mechanizm Stabilności – stały mechanizm reagowania kryzysowego służący zapewnianiu pomocy finansowej każdemu z 19 państw członkowskich należących do strefy euro, które ma lub może mieć trudności finansowe.

Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne – pięć głównych funduszy unijnych, których wspólnym zadaniem jest wspieranie rozwoju gospodarczego w całej Unii w okresie 2014–2020. Są to: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki.

Fundusz innowacyjny – program UE, w ramach którego wykorzystuje się dochody z unijnego systemu handlu emisjami do wspierania innowacyjnych technologii niskoemisyjnych.

Fundusz modernizacyjny – program UE, w ramach którego wykorzystuje się dochody z unijnego systemu handlu emisjami, aby pomóc 10 państwom członkowskim w osiągnięciu celów energetycznych na 2030 r.

Gwarancja budżetowa – zobowiązanie do wykorzystania budżetu UE do tego, by zrekompensować wszelkie straty poniesione w przypadku, gdy beneficjent nie wywiąże się ze swoich zobowiązań, takich jak zobowiązania z tytułu pożyczki.

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – unijny mechanizm wsparcia finansowego mający na celu złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii COVID-19 oraz pobudzenie odbudowy, przy jednoczesnym promowaniu transformacji ekologicznej i cyfrowej.

Instrument pożyczkowy na rzecz Grecji – instrument UE obejmujący łączone pożyczki dwustronne od państw członkowskich strefy euro, utworzony w 2010 r. w odpowiedzi na kryzys finansowy w Grecji.

Instrument wsparcia bilansu płatniczego – mechanizm UE umożliwiający udzielanie średnioterminowych pożyczek państwom członkowskim spoza strefy euro, które doświadczają lub mogą doświadczyć trudności w zakresie bilansu płatniczego lub przepływu kapitału.

Jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – połączone zasoby instytucji finansowych uczestniczących w unii bankowej UE, wykorzystywane do ochrony deponentów i podatników w przypadku upadłości banku.

Kryzysowe fundusze powiernicze UE – fundusz zarządzany przez UE, w którym gromadzone są środki finansowe z różnych źródeł w celu finansowania międzynarodowej reakcji na sytuację nadzwyczajną lub trwający kryzys, co do zasady w krajach rozwijających się.

Next Generation EU – pakiet finansowy, który ma pomóc państwom członkowskim UE w odbudowie po gospodarczych i społecznych skutkach pandemii COVID-19.

Pomoc finansowa – pomoc na rzecz państw w formie pożyczek, których udzielenie jest uzależnione od wdrożenia polityk mających na celu rozwiązanie problemów gospodarczych leżących u podstaw trudnej sytuacji tych państw.

Pomoc makrofinansowa – forma pomocy finansowej udzielanej przez UE państwom partnerskim, które zmagają się z trudnościami w zakresie bilansu płatniczego lub budżetu.

Program InvestEU – program mający na celu pobudzenie prywatnych inwestycji w projekty o strategicznym znaczeniu dla UE.

System handlu emisjami – system redukcji emisji oparty na ograniczeniu całkowitej emisji przez przyznanie stosownych uprawnień przedsiębiorstwom lub innym podmiotom emitującym CO₂, które mogą te uprawnienia nabywać i sprzedawać w zależności od potrzeb.

Upoważnienie EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich – upoważnienie udzielone EBI przez UE do angażowania się w operacje finansowe w krajach partnerskich dzięki gwarancji z budżetu unijnego.

Wspólny fundusz rezerw – fundusz, z którego pokrywane są ewentualne zobowiązania wynikające z instrumentów finansowych, gwarancji budżetowych i pomocy finansowej.

Zobowiązanie warunkowe – potencjalne zobowiązanie finansowe, którego wykonanie może być uzależnione od wyniku określonego zdarzenia w przyszłości.

Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=63502>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=63502>

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki 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 kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Omawiana w niniejszym dokumencie kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę V, zajmującą się obszarami finansowania Unii i administracji, której przewodniczy członek Trybunału Jan Gregor. Kontrolą kierował członek Trybunału François-Roger Cazala. W działania kontrolne zaangażowani byli: Dirk Pauwels, szef gabinetu, oraz Stéphanie Girard, attaché; Alberto Gasperoni, kierownik; José Parente, koordynator zadania; Jitka Benesova, zastępczyni koordynatora zadania, a także kontrolerzy: Jan Olšakovský, Attila Horvay-Kovacs, Johanna Oehlin, Paul Sime i Jesús Nieto Muñoz. Wsparcie językowe zapewnił Mark Smith.



François-Roger Cazala



Alberto Gasperoni



José Parente



Jitka Benesova



Jan Olšakovský



Attila Horvay-Kovacs



Johanna Oehlin



Jesús Nieto Muñoz

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2023.

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 dokumenty zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane 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 ich wykorzystania.

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.

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 wykorzystywania.

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.

PDF	ISBN 978-92-847-9425-6	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/567971	QJ-AB-23-004-PL-N
HTML	ISBN 978-92-847-9413-3	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/875034	QJ-AB-23-004-PL-Q

Krajobraz finansowy Unii zmieniał się na przestrzeni dziesięcioleci. Jego centralnym elementem pozostaje budżet UE, w którego skład wchodzi liczne instrumenty. Jednocześnie wiele instrumentów funkcjonuje poza budżetem, a w ostatnich latach takich pozabudżetowych instrumentów jest coraz więcej. Kontrola Trybunału miała na celu przedstawienie szczegółowych informacji na temat obecnych rozwiązań oraz rozpoznanie możliwości uproszczenia i uporządkowania krajobrazu finansowego. Trybunał stwierdził, że nawet jeśli istniały uzasadnione przyczyny tworzenia instrumentów poza budżetem Unii, fragmentaryczne podejście do kształtowania krajobrazu finansowego UE doprowadziło do powstania swoistej mozaiki, która nie gwarantuje pełnej rozliczalności publicznej. Kontrolerzy sformułowali zalecenia dotyczące przeprowadzania odpowiedniej wcześniejszej oceny w przypadku nowo proponowanych instrumentów, dalszej konsolidacji krajobrazu finansowego UE i poprawy rozliczalności.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału
Obrachunkowego przedstawiono na podstawie 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/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors