



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

EL

Γνώμη 07/2022

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 322, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ)

σχετικά με την πρόταση
κανονισμού του Ευρωπαϊκού
Κοινοβουλίου και του
Συμβουλίου για την
τροποποίηση του κανονισμού
(ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 για τη
θέσπιση διαφοροποιημένης
στρατηγικής χρηματοδότησης
ως γενικής μεθόδου δανεισμού
[2022/0370(COD)]

Περιεχόμενα

	Σημείο
Εισαγωγή	01-05
Γενικές παρατηρήσεις	06-09
Ειδικά σχόλια	10-17
Σχόλια σχετικά με την προτεινόμενη αναθεώρηση του δημοσιονομικού κανονισμού	11-14
Διατύπωση του νέου άρθρου 220α	11-12
Σημαντικές δράσεις προς υλοποίηση από την Επιτροπή	13-14
Σχόλια σχετικά με άλλες προτάσεις της δέσμης	15-17
Ενδεχόμενη μετακύλιση του κινδύνου σε μελλοντικούς προϋπολογισμούς	15-17
Τελικές παρατηρήσεις	18

Εισαγωγή

01 Στις 9 Νοεμβρίου 2022, η Επιτροπή δημοσίευσε την **πρότασή** της για κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 (εφεξής «ο δημοσιονομικός κανονισμός») για τη θέσπιση διαφοροποιημένης στρατηγικής χρηματοδότησης ως γενικής μεθόδου δανεισμού, η οποία αποτελεί μέρος δέσμης τριών νομοθετικών προτάσεων. Η νομική βάση της πρότασης της Επιτροπής επιβάλλει τη διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο¹. Το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απηύθυναν επιστολές στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ζητώντας την άποψή μας στις 10 Νοεμβρίου 2022 και στις 11 Νοεμβρίου 2022, αντίστοιχα. Η παρούσα γνώμη ανταποκρίνεται στην απαίτηση διαβούλευσης.

02 Παράλληλα με την πρότασή της για τροποποίηση του δημοσιονομικού κανονισμού, η Επιτροπή **προτείνει** την κινητοποίηση έως και 18 δισεκατομμυρίων ευρώ για την κάλυψη επειγουσών χρηματοδοτικών αναγκών της Ουκρανίας με τη μορφή δανείων διάρκειας έως 35 ετών, και αποπληρωμή του «κεφαλαίου» (ήτοι του δανεισθέντος χρηματικού ποσού, χωρίς το κόστος επιτοκίου) το νωρίτερο το 2033 [σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο νέο μέσο που πρότείνει, ήτοι τη μακροοικονομική χρηματοδοτική συνδρομή + (ΜΧΣ+)]. Η Επιτροπή **προτείνει** επίσης τα εν λόγω δάνεια να καλύπτονται από εγγυήσεις από το ελεύθερο περιθώριο του προϋπολογισμού της ΕΕ και όχι από ειδική πρόβλεψη. Εξετάζουμε τις δύο αυτές προτάσεις της δέσμης νομοθετικών μέτρων στο πλαίσιο της παρούσας γνώμης, όποτε το κρίνουμε σκόπιμο.

03 Η Επιτροπή αιτιολογεί την τροποποίηση του δημοσιονομικού κανονισμού επικαλούμενη την ανάγκη προγραμματισμού διαφόρων δανειοληπτικών πράξεων σύμφωνα με τις καλύτερες ευκαιρίες της αγοράς, καθώς και της επιλογής της κατάλληλης δομής ληκτότητας για την επίτευξη του βέλτιστου κόστους. Επιπλέον, δεδομένης της αναμενόμενης πολυπλοκότητας των πράξεων που απαιτούνται για την κάλυψη των επειγουσών χρηματοδοτικών αναγκών της Ουκρανίας και για την πρόβλεψη πιθανών μελλοντικών δανειοληπτικών και δανειοδοτικών πράξεων που αφορούν κράτη μέλη και τρίτες χώρες, η Επιτροπή θεωρεί σκόπιμη τη θέσπιση διαφοροποιημένης στρατηγικής χρηματοδότησης ως ενιαίας μεθόδου χρηματοδότησης για την πραγματοποίηση δανειοληπτικών πράξεων.

¹ Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρθρο 322, παράγραφος 1, στοιχείο α).

04 Επί του παρόντος, η Επιτροπή δανείζεται πόρους, εξ ονόματος της ΕΕ ή της Ευρατόμ, για να δανείσει στη συνέχεια τα αντίστοιχα ποσά στα δικαιούχα κράτη μέλη ή τρίτες χώρες σύμφωνα με τους όρους που ισχύουν για τις δανειοληπτικές πράξεις. Σύμφωνα με τον δημοσιονομικό κανονισμό, οι ταμειακές ροές για τα δανειακά κεφάλαια και για τα δάνεια πρέπει να ταυτίζονται απόλυτα μεταξύ τους. Αυτό σημαίνει ότι η ΕΕ πρέπει να πραγματοποιεί πράξεις αγοράς με βάση τις ανάγκες εκταμίευσης για κάθε συγκεκριμένη περίπτωση δανειοδότησης. Η Επιτροπή εκτιμά ότι η χρηματοδότηση μεμονωμένων προγραμμάτων χρηματοδοτικής συνδρομής μέσω χωριστών μεθόδων χρηματοδότησης δημιουργεί κόστος και πολυπλοκότητα, καθώς τα διάφορα προγράμματα χρηματοδοτικής συνδρομής ανταγωνίζονται για περιορισμένο αριθμό ευκαιριών χρηματοδότησης, κάτι το οποίο τονίζεται ιδίως στο τρέχον πλαίσιο της χρηματοδοτικής στήριξης προς την Ουκρανία, δεδομένων των επείγουσών χρηματοδοτικών αναγκών της και της αβεβαιότητας όσον αφορά τις περισσότερο μακροπρόθεσμες χρηματοδοτικές ανάγκες της.

05 Μια διαφοροποιημένη στρατηγική χρηματοδότησης θεσπίστηκε για την κινητοποίηση κεφαλαίων με σκοπό τη χορήγηση επιχορηγήσεων και δανείων στο πλαίσιο του σχεδίου ανάκαμψης NextGenerationEU (NGEU), που περιλαμβάνει τον [Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας \(ΜΑΑ\)](#) και [ορισμένα άλλα προγράμματα της Ένωσης](#). Βάσει της πρότασης της Επιτροπής, η εν λόγω διαφοροποιημένη στρατηγική θα εφαρμόζεται σε όλες τις μελλοντικές δανειοληπτικές πράξεις, εξαιρουμένων δεόντως αιτιολογημένων περιπτώσεων.

Γενικές παρατηρήσεις

06 Στην πρότασή της, η Επιτροπή παραθέτει εύλογα επιχειρήματα για την καθιέρωση της διαφοροποιημένης στρατηγικής χρηματοδότησης, η οποία εφαρμόζεται επί του παρόντος για δανειοληπτικές πράξεις στο πλαίσιο του NGEU, ως βασικής μεθόδου για την εκτέλεση δανειοληπτικών πράξεων. Οι δανειοληπτικές πράξεις στο πλαίσιο του NGEU δεν βασίζονται στην παραδοσιακή «[χρηματοδότηση αντιστήριξης](#)» (back-to-back funding) αλλά σε προσέγγιση που προσομοιάζει σε αυτή που εφαρμόζουν τα κυρίαρχα κράτη, βάσει της οποίας τα δανειζόμενα ποσά μπορούν προσωρινά να διατηρούνται σε τραπεζικό λογαριασμό. Η χρήση διαφοροποιημένης στρατηγικής χρηματοδότησης δίνει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να χρησιμοποιεί επίσης μέσα βραχυπρόθεσμου χρέους (με ληκτότητα μικρότερη του έτους), όπως γραμμάτια ή πιστωτικές γραμμές της ΕΕ. Ως εκ τούτου, ο χρόνος εκταμίευσης των δανείων ή οι ανάγκες του προϋπολογισμού της ΕΕ δεν καθορίζουν εξ ολοκλήρου το είδος του μέσου δανεισμού, ούτε το χρονοδιάγραμμα, το μέγεθος και τη ληκτότητα των χρεωστικών τίτλων της ΕΕ που εκδίδονται για τη χρηματοδότηση του προγράμματος NGEU. Η προσέγγιση αυτή θα παρέχει στην Επιτροπή μεγαλύτερα περιθώρια ελιγμού, ώστε να αποφασίζει για τη βέλτιστη διαθέσιμη επιλογή δανεισμού.

07 Στη [γνώμη 06/2020](#) που διατυπώσαμε σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής για κανονισμό για τη θέσπιση του ΜΑΑ, αναφέραμε ήδη ότι η στροφή από τη χρηματοδότηση αντιστήριξης θα μπορούσε να αποφέρει οφέλη, όμως εμφίλοχωρεί και ο κίνδυνος επιτοκίου, που προκύπτει όταν το κόστος δανεισμού αλλάζει μεταξύ δανεισμού και εκταμίευσης. Μια διαφοροποιημένη στρατηγική χρηματοδότησης απαιτεί την ανάπτυξη κατάλληλου πλαισίου και κανόνων διακυβέρνησης.

08 Λόγω της επείγουσας ανάγκης για παροχή στήριξης στην Ουκρανία, η Επιτροπή χρησιμοποίησε την κατ' εξαίρεση ταχεία διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 4 του [πρωτοκόλλου αριθ. 1](#). Εφιστούμε την προσοχή στο γεγονός ότι η διαφοροποιημένη στρατηγική χρηματοδότησης αποτελεί μακροπρόθεσμο μέτρο που προτείνεται για όλες τις μελλοντικές δανειοληπτικές πράξεις, οι οποίες πιθανώς θα αφορούν ποσά κατά πολύ μεγαλύτερα από την παρεχόμενη στην Ουκρανία στήριξη μέσω της ΜΧΣ+. Μολονότι η χρήση διαφοροποιημένης στρατηγικής χρηματοδότησης αποτελεί τη συνήθη προσέγγιση όσον αφορά τα κράτη-δανειολήπτες, οι νομοθετικές αρχές έχουν στη διάθεσή τους περιορισμένο χρόνο και αναλύσεις τεκμηρίωσης, προκειμένου να εξετάσουν την προτεινόμενη μακροπρόθεσμη αλλαγή.

09 Στην ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2021, που δημοσιεύσαμε τον Οκτώβριο του 2022, επισημάναμε ότι ο πόλεμος στην Ουκρανία αύξησε τους κινδύνους για τον προϋπολογισμό της ΕΕ, επιτείνοντας τον κίνδυνο εμφάνισης ενδεχόμενων υποχρεώσεων που θα βαρύνουν τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

Ειδικά σχόλια

10 Στα σημεία που ακολουθούν, εφιστούμε την προσοχή σε συγκεκριμένες πτυχές της δέσμης προτάσεων της Επιτροπής.

Σχόλια σχετικά με την προτεινόμενη αναθεώρηση του δημοσιονομικού κανονισμού

Διατύπωση του νέου άρθρου 220α

11 Η ανάγνωση της πρώτης πρότασης του άρθρου 220α, παράγραφος 1, μπορεί να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι η Επιτροπή προτείνει τη θέσπιση εξαίρεσης (σε δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις), η οποία δεν προβλέπεται από την ισχύουσα νομοθεσία, όσον αφορά την εφαρμογή της [διαφοροποιημένης στρατηγικής χρηματοδότησης](#) στο πρόγραμμα NGEU, που αναφέρεται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, της [απόφασης 2020/2053](#) για το σύστημα των ιδίων πόρων. Επιπλέον, η εν λόγω διάταξη μπορεί να ερμηνευθεί ως αναφερόμενη αποκλειστικά στις δανειοληπτικές δραστηριότητες στο πλαίσιο του NGEU που επιτρέπονται βάσει της απόφασης 2020/2053. Δεδομένου ότι η πρόθεση της Επιτροπής δεν είναι αυτή, η εν λόγω διατύπωση πρέπει να τροποποιηθεί.

12 Στη δεύτερη πρόταση του άρθρου 220α, παράγραφος 2, γίνεται αναφορά στην «έκδοση χρεωστικών τίτλων και τη διαχείριση του χρέους», ενώ το άρθρο 220α, παράγραφος 1, αναφέρεται σε «δανειοληπτικές πράξεις και πράξεις διαχείρισης του χρέους». Ο όρος «έκδοση» χρησιμοποιείται σε σχέση με χρεωστικούς τίτλους (ομόλογα και γραμμάτια) και δεν καλύπτει δανειοληπτικές πράξεις στις χρηματαγορές, οι οποίες αποτελούν επίσης μέρος της διαφοροποιημένης στρατηγικής χρηματοδότησης. Η διατύπωση του άρθρου 220α, παράγραφος 2, πρέπει να τροποποιηθεί, προκειμένου να συμπεριλάβει στην παρεχόμενη στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο ενημέρωση όλα τα μέσα που προβλέπονται στο πλαίσιο της διαφοροποιημένης στρατηγικής χρηματοδότησης.

Σημαντικές δράσεις προς υλοποίηση από την Επιτροπή

13 Στην αιτιολογική σκέψη 8, η Επιτροπή καλείται να αναλάβει σημαντική δράση με σκοπό τη δημιουργία κοινού αποθέματος ρευστότητας. Στην αιτιολογική σκέψη 10, καλείται να προβεί στις απαραίτητες ρυθμίσεις για την εφαρμογή της διαφοροποιημένης στρατηγικής χρηματοδότησης, και συγκεκριμένα να δημιουργήσει

ένα πλαίσιο διακυβέρνησης, να καταρτίσει διαδικασίες διαχείρισης κινδύνου και μια μεθοδολογία επιμερισμού του κόστους, καθώς και να ενημερώνει τακτικά και εκτενώς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με όλες τις πτυχές της στρατηγικής της που αφορά τις δανειοληπτικές πράξεις και τη διαχείριση του χρέους. Οι λεπτομέρειες των εν λόγω σημαντικών δράσεων δεν προβλέπονται στην αναθεωρημένη νομοθεσία αυτή καθαυτή και για την αποτελεσματική διαχείριση της νέας στρατηγικής χρηματοδότησης θα απαιτηθεί τόσο η χρηστή διαχείριση των ταμειακών διαθεσίμων όσο και η ανάληψη πρόσθετων δράσεων από μέρους της Επιτροπής. Επί του παρόντος, το Συνέδριο διενεργεί έλεγχο σχετικά με τη διαχείριση του χρέους από την Επιτροπή στο πλαίσιο του NGEU.

14 Με το άρθρο 1 της πρότασης της Επιτροπής απαλείφεται, μεταξύ άλλων, η παράγραφος 2, του άρθρου 220 του δημοσιονομικού κανονισμού, βάσει της οποίας ο δανεισμός και η δανειοδότηση δεν συνεπάγονται εμπλοκή της Ένωσης σε τυχόν μεταβολή της διάρκειας ληκτότητας, δεν την εκθέτουν σε τυχόν κίνδυνο επιτοκίου ή άλλο εμπορικό κίνδυνο. Η πρόταση δεν παρέχει επαρκείς διευκρινίσεις όσον αφορά τα μέτρα μετριασμού του κινδύνου που θα μπορούσαν να αντικαταστήσουν την εν λόγω διάταξη.

Σχόλια σχετικά με άλλες προτάσεις της δέσμης

Ενδεχόμενη μετακύλιση του κινδύνου σε μελλοντικούς προϋπολογισμούς

15 Μέχρι σήμερα, τα σχετικά περιουσιακά στοιχεία έχουν δεσμευθεί ως πρόβλεψη για τη χρηματοδότηση τυχόν καταπτώσεων που σχετίζονται με την εγγύηση δανείων στο πλαίσιο της ΜΧΣ. Για τη σύσταση προβλέψεων για δάνεια που χορηγήθηκαν στην Ουκρανία κατά το παρελθόν, χρησιμοποιήθηκαν ετήσιες πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων και πιστώσεις πληρωμών από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Αυτό σημαίνει ότι μέρος του κινδύνου έχει ήδη καλυφθεί από τον προϋπολογισμό είτε του τρέχοντος έτους είτε προηγούμενων ετών. Η Επιτροπή, παράλληλα με την πρότασή της για τροποποίηση του δημοσιονομικού κανονισμού, **προτείνει** να τροποποιηθεί η εν λόγω προσέγγιση, ώστε να μην δημιουργούνται πλέον προβλέψεις για τα χορηγούμενα στην Ουκρανία δάνεια στο πλαίσιο της ΜΧΣ+ αλλά αυτά να καλύπτονται από εγγυήσεις από το «ελεύθερο περιθώριο του προϋπολογισμού» της ΕΕ.

16 Ως «ελεύθερο περιθώριο του προϋπολογισμού» νοείται η διαφορά μεταξύ του ανώτατου ορίου των ιδίων πόρων και των ιδίων πόρων που απαιτούνται για τη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της ΕΕ. Αντιπροσωπεύει τη χρηματοδοτική

ικανότητα της ΕΕ να καλύπτει πρόσθετες εκροές που σχετίζονται με την επέλευση ενδεχόμενων υποχρεώσεων που προκύπτουν από τη χρηματοδοτική συνδρομή προς όφελος κρατών μελών της ΕΕ, για την οποία δεν συστήνεται σχετική πρόβλεψη.


17 Βάσει της πρότασης της Επιτροπής, οι κίνδυνοι που σχετίζονται με πιθανή αθέτηση πληρωμών μετακυλίνονται στο μέλλον, με αποτέλεσμα την ενδεχόμενη άσκηση πίεσης στους μελλοντικούς προϋπολογισμούς και τις ανάγκες πληρωμών. Το ελεύθερο περιθώριο του προϋπολογισμού θα καλύπτει και τον κίνδυνο αθέτησης αποπληρωμής των χορηγούμενων στην Ουκρανία δανείων στο πλαίσιο της ΜΧΣ+. Επί του παρόντος, δεν προβλέπεται αντίστοιχη αύξηση του περιθωρίου.

Τελικές παρατηρήσεις

18 Η πρόταση της Επιτροπής για τροποποίηση του δημοσιονομικού κανονισμού υποβάλλεται παράλληλα με δέσμη προτάσεων για την κινητοποίηση έως και 18 δισεκατομμυρίων ευρώ για την παροχή στήριξης στην Ουκρανία με τη μορφή δανείων. Θεωρούμε ότι η Επιτροπή παραθέτει εύλογα επιχειρήματα για την καθιέρωση της διαφοροποιημένης στρατηγικής χρηματοδότησης, ως βασικής μεθόδου για την εκτέλεση μελλοντικών δανειοληπτικών πράξεων. Η παρούσα γνώμη εστιάζει μεν στην πρόταση της Επιτροπής για τροποποίηση του δημοσιονομικού κανονισμού, επισημαίνουμε ωστόσο ότι η χρηματοδότηση δανείων, εγγυήσεων ή δαπανών της ΕΕ μέσω δανειοληπτικών πράξεων σημαίνει ότι η ευθύνη για την αποπληρωμή βαρύνει μελλοντικούς προϋπολογισμούς και ότι η χορήγηση δανείων στην Ουκρανία ενέχει ενδεχομένως σχετικά υψηλό κίνδυνο για τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα V, του οποίου προεδρεύει ο Jan Gregor, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 22ας Νοεμβρίου 2022.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο



Tony Murphy
Πρόεδρος