



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD

HR

# Mišljenje 07/2022

(u skladu s člankom 322. stavkom 1. UFEU-a)

o prijedlogu uredbe  
Europskog parlamenta i  
Vijeća o izmjeni Uredbe  
(EU, Euratom) 2018/1046  
u pogledu uspostave  
diversificirane strategije  
financiranja kao opće  
metode zaduživanja  
[2022/0370 (COD)]

# Sadržaj

	Odlomak
<b>Uvod</b>	01. – 05.
<b>Opća opažanja</b>	06. – 09.
<b>Posebne primjedbe</b>	10. – 17.
<b>Primjedbe u vezi s predloženom izmjenom Financijske uredbe</b>	11. – 14.
Formulacija novog članka 220.a	11. – 12.
Važne mjere koje treba provesti Komisija	13. – 14.
<b>Primjedbe koje se odnose na druge prijedloge u paketu</b>	15. – 17.
Potencijalni prijenos rizika na buduće proračune	15. – 17.
<b>Zaključne napomene</b>	18.

## Uvod

**01.** Komisija je 9. studenoga 2022., kao dio paketa triju zakonodavnih prijedloga, objavila svoj **prijedlog** uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 („Financijska uredba”) u pogledu uspostave diversificirane strategije financiranja kao opće metode zaduživanja. Pravnom osnovom Komisijina prijedloga propisano je da je savjetovanje s Europskim revizorskim sudom (Sud) obvezno<sup>1</sup>. Vijeće i Europski parlament u pisanom su obliku zatražili mišljenje Suda 10. studenoga 2022., odnosno 11. studenoga 2022. Ovim se mišljenjem ispunjava taj zahtjev za savjetovanje.

**02.** Usporedno sa svojim prijedlogom izmjene Financijske uredbe Komisija **predlaže** mobiliziranje financijskih sredstava u iznosu do 18 milijardi eura za zajmove kako bi se ispunile hitne financijske potrebe Ukrajine, s rokom dospjeća od najkasnije 35 godina i otplatom „glavnice” (tj. početnog iznosa pozajmljenih novčanih sredstava koji ne uključuje troškove kamata) najranije 10 godina od sadašnjeg trenutka (kako je predviđeno u njezinu novom predloženom instrumentu, makrofinancijskoj pomoći+ (MFA+)). Komisija ujedno **predlaže** da se ti zajmovi zajamče raspoloživim prostorom u proračunu EU-a, a ne posebnim izdvojenim financijskim sredstvima. Sud se u ovom mišljenju navedenim dvama prijedlozima zakonodavnog paketa bavi u slučajevima u kojima to smatra primjerenim.

**03.** Komisija opravdava izmjenu Financijske uredbe potrebom za planiranjem raznih operacija uzimanja zajmova u skladu s najboljim tržišnim prilikama i strukturiranjem rokova dospjeća na način da se postignu optimalni troškovi. Usto, budući da se očekuje da će operacije za ispunjavanje hitnih financijskih potreba Ukrajine biti složene te kako bi se predvidjele eventualne buduće operacije uzimanja i davanja zajmova, Komisija smatra da je primjereno uspostaviti diversificiranu strategiju financiranja kao jedinstvenu metodu financiranja za provedbu operacija uzimanja zajmova.

**04.** Komisija trenutačno uzima zajmove u ime EU-a ili Euratoma s ciljem daljnjeg pozajmljivanja odgovarajućih iznosa državama članicama i zemljama izvan EU-a koje su korisnice tih iznosa pod uvjetima uzimanja zajmova. U skladu s odredbama Financijske uredbe novčani tokovi financijskih sredstava uzeti i danih u zajam moraju biti u odnosu „jedan na jedan”. To znači da se tržišne operacije EU-a moraju temeljiti na potrebama za isplatom u svakom pojedinom slučaju davanja zajmova. Komisija smatra da se financiranjem pojedinačnih programa financijske pomoći zasebnim metodama

---

<sup>1</sup> Ugovor o funkcioniranju Europske unije, članak 322. stavak 1. točka a.

financiranja stvaraju troškovi i složenost jer različiti se programi financijske pomoći natječu za ograničeni broj prilika za financiranje. To je posebno naglašeno u sadašnjem kontekstu pružanja financijske potpore Ukrajini zbog njezinih hitnih financijskih potreba i nesigurnosti u pogledu njezinih dugoročnijih financijskih potreba.

**05.** Diversificirana strategija financiranja uspostavljena je radi mobilizacije financijskih sredstava za bespovratna sredstva i zajmove u okviru instrumenta „NextGenerationEU” (NGEU), koji obuhvaća [Mehanizam za oporavak i otpornost \(RRF\)](#) i [neke druge programe Unije](#). U okviru Komisijina prijedloga takva bi se diversificirana strategija primjenjivala na sva buduća uzimanja zajmova, osim u propisno opravdanim slučajevima.

## Opća opažanja

**06.** U Komisijinu prijedlogu iznose se razumni argumenti za uspostavu diversificirane strategije financiranja, koja se trenutačno primjenjuje na uzimanja zajmova u okviru instrumenta NGEU, kao osnovne metode za provedbu svih operacija uzimanja zajmova. U operacijama uzimanja zajmova u okviru instrumenta NGEU ne primjenjuje se tradicionalno „naizmjenično financiranje”, nego pristup sličan onomu koji primjenjuju suverene države, u okviru kojeg se iznosi uzeti u zajam mogu privremeno zadržati na bankovnom računu. Primjena diversificirane strategije financiranja omogućuje Komisiji i upotrebu kratkoročnih dužničkih instrumenata (s rokom dospijeca kraćim od jedne godine), kao što su kratkoročne obveznice ili kreditne linije EU-a. Stoga vrijeme isplate zajmova ili potrebe proračuna EU-a ne određuju u cijelosti vrstu instrumenata za uzimanje zajmova, vremenski okvir, obujam i rok dospijeca izdavanja dužničkih vrijednosnih papira u EU-u za financiranje programa u okviru instrumenta NGEU. Taj bi pristup Komisiji omogućio veći manevarski prostor za odabir najbolje dostupne opcije uzimanja zajmova.

**07.** Sud u svojem [mišljenju 06/2020](#) o Komisijinu prijedlogu Uredbe o uspostavi RRF-a već spominje da bi udaljavanje od naizmjeničnog financiranja imalo koristi, ali da ipak ujedno uključuje kamatni rizik koji se pojavljuje kada se troškovi uzimanja zajmova promijene od trenutka uzimanja zajmova do trenutka isplate financijskih sredstava. Diversificirana strategija financiranja zahtijeva razvoj odgovarajućeg okvira za upravljanje i odgovarajućih pravila o upravljanju.

**08.** Komisija je primijenila izvanredni ubrzani postupak u skladu s člankom 4. [Protokola br. 1](#) u svjetlu hitne potrebe za pružanjem pomoći Ukrajini. Sud usmjerava pozornost na činjenicu da je diversificirana strategija financiranja dugotrajna mjera predložena za sve buduće operacije uzimanja zajmova, koje će se vjerojatno odnositi na iznose koji su puno viši od iznosa potpore koja se Ukrajini pruža u obliku makrofinancijske pomoći+. Iako je primjena diversificirane strategije financiranja standardni pristup državnih zajmoprimaca, relevantna zakonodavna tijela imaju ograničeno vrijeme i ograničene popratne analize za razmatranje te predložene dugoročne promjene.

**09.** Sud je u svojim [Godišnjim izvješćima za financijsku godinu 2021.](#), objavljenima u listopadu 2022., istaknuo da je ratom u Ukrajini povećan rizik od aktiviranja nepredviđenih obveza na teret proračuna EU-a.

## Posebne primjedbe

**10.** U sljedećim odlomcima Sud usmjerava pozornost na posebne aspekte Komisijina paketa prijedloga.

### Primjedbe u vezi s predloženom izmjenom Financijske uredbe

#### Formulacija novog članka 220.a

**11.** Čitanje prve rečenice članka 220.a stavka 1. moglo bi navesti na zaključak da Komisija predlaže uvođenje (u propisno opravdanim slučajevima) iznimke od primjene **diversificirane strategije financiranja** na program u okviru instrumenta NGEU, na što se upućuje u članku 5. stavku 1. [Odluke 2020/2053](#) o sustavu vlastitih sredstava, što ne bi bilo moguće u okviru postojećeg zakonodavstva. Nadalje, to se može protumačiti kao da se odnosi samo na aktivnosti uzimanja zajmova u okviru instrumenta NGEU odobrenih u skladu s Odlukom 2020/2053. Budući da to nisu Komisijine namjere, formulacija bi se trebala izmijeniti.

**12.** Članak 220.a stavak 2. odnosi se u drugoj rečenici na „izdavanja i upravljanja dugom“, dok se članak 220.a stavak 1. odnosi na „uzimanja zajmova i upravljanja dugom“. Pojam „izdavanja“ upotrebljava se u vezi s vrijednosnim papirima (obveznice i kratkoročne obveznice) i ne odnosi se na operacije uzimanja zajmova na tržištima novca koje ujedno čine dio diversificirane strategije financiranja. Formulacija u stavku 2. članka 220.a trebala bi se izmijeniti na način da se svi instrumenti koji se upotrebljavaju u okviru diversificirane strategije financiranja uključe u obavješćivanje Europskog parlamenta i Vijeća.

#### Važne mjere koje treba provesti Komisija

**13.** U uvodnoj izjavi 8. poziva se na važnu mjeru Komisije za uvođenje zajedničkih sredstava za očuvanje likvidnosti. U uvodnoj izjavi 10. poziva se na uvođenje potrebnih mehanizama u vezi s diversificiranom strategijom financiranja, odnosno okvira za upravljanje, postupaka upravljanja rizikom i metodologije raspodjele troškova, kao i redovitog i sveobuhvatnog obavješćivanja Europskog parlamenta i Vijeća o svim aspektima strategije uzimanja zajmova i upravljanja dugom. Pojednosti o tim važnim mjerama nisu iznesene u samom izmijenjenom zakonodavstvu i zahtijevat će dobro upravljanje rizicom te Komisijino poduzimanje dodatnih mjera radi djelotvornog

upravljanja novom strategijom financiranja. Sud trenutačno radi na reviziji upravljanja dugom u okviru instrumenta NGEU u Komisiji.

**14.** U članku 1. Komisijina prijedloga izbrisao bi se *među ostalim* odlomak 2. članka 220. Financijske uredbe, kojim se zahtijeva da uzimanje i davanje zajmova ne uključuje Uniju u promjene dospijeca niti je smije izložiti bilo kakvom kamatnom riziku ili bilo kakvom drugom komercijalnom riziku. U prijedlogu se ne iznosi dostatno pojašnjenje mjera za ublažavanje rizika kojima bi se mogla zamijeniti ta odredba.

## Primjedbe koje se odnose na druge prijedloge u paketu

### Potencijalni prijenos rizika na buduće proračune

**15.** Dosad su se na stranu stavljala relevantna financijska sredstva kao iznos koji je izdvojen kako bi se odgovorilo na sve pozive u vezi s jamstvom za zajmove koji se dodjeljuju u okviru makrofinancijske pomoći. Kako bi se izdvojila financijska sredstva za zajmove prethodno dodijeljene Ukrajini, u proračunu EU-a upotrijebljena su godišnja odobrena sredstva za preuzimanje obveza i odobrena sredstva za plaćanje. To znači da je dio rizika već preuzet u okviru aktualnog ili prethodnih proračuna. Usporedno s njezinim prijedlogom o izmjeni Financijske uredbe, Komisija **predlaže** izmjenu tog pristupa kako se za zajmove koji se Ukrajini dodjeljuju o okviru makroekonomske pomoći+ više ne bi izdvajala financijska sredstva, nego bi se oni zajamčili „raspoloživim prostorom u proračunu” EU-a.

**16.** „Raspoloživi prostor u proračunu” razlika je između gornje granice vlastitih sredstava i vlastitih sredstava potrebnih za financiranje proračuna EU-a. Riječ je o financijskom kapacitetu EU-a za namirivanje dodatnih odljeva u vezi s realizacijom nepredviđenih obveza koje proizlaze iz pružanja financijske pomoći državama članicama EU-a, za što nisu izdvojena financijska sredstva.


**17.** Komisijin bi prijedlog značio da se povezani rizici od mogućih nepodmirenih plaćanja prenose u budućnost. Time bi se potencijalno mogao izvršiti pritisak na buduće proračune i potrebe za plaćanjima. Raspoloživim prostorom uzeo bi se u obzir i rizik od neotplate zajmova koji se Ukrajini dodjeljuju u okviru makrofinancijske pomoći+. Zasad ne postoje nikakvi planovi za odgovarajuće povećanje raspoloživog prostora u proračunu.

## Zaključne napomene

**18.** Komisijin prijedlog izmjene Financijske uredbe predstavljen je usporedno s paketom prijedloga kojim se mobiliziraju financijska sredstva u iznosu do 18 milijardi eura za zajmove u okviru potpore Ukrajini. Sud smatra da Komisija iznosi razumne argumente za uvođenje primjene diversificirane strategije financiranja kao osnovne metode za provedbu budućih operacija uzimanja zajmova. Iako svoje mišljenje usmjerava na Komisijin prijedlog izmjene Financijske uredbe, Sud ističe da financiranje zajmova, jamstava ili rashoda EU-a uzimanjem zajmova znači prenošenje odgovornosti otplate na buduće proračune i da bi davanje zajmova Ukrajini moglo uključivati relativno velike rizike za proračun EU-a.

Ovo je izvješće usvojilo V. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Jan Gregor, na sastanku održanom u Luxembourg u 22. studenoga 2022.

*za Revizorski sud*



Tony Murphy  
*predsjednik Suda*