



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

SL

Mnenje 07/2022

(v skladu s členom 322(1) PDEU)

o predlogu uredbe
Evropskega parlamenta in
Sveta o spremembi Uredbe
(EU, Euratom) 2018/1046,
kar zadeva določitev
diverzificirane strategije
financiranja za splošno
metodo najemanja posojil
[2022/0370 (COD)]

Vsebina

	Odstavek
Uvod	01–05
Splošna opažanja	06–09
Specifične pripombe	10–17
Pripombe v zvezi s predlagano spremembo finančne uredbe	11–14
Besedilo novega člena 220a	11–12
Pomembni ukrepi, ki jih mora izvesti Komisija	13–14
Pripombe v zvezi z drugimi predlogi v svežnju	15–17
Morebitni prenos tveganj na prihodnje proračune	15–17
Končne pripombe	18

Uvod

01 Komisija je 9. novembra 2022 v svežnju treh zakonodajnih predlogov objavila [predlog](#) uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 (v nadaljnjem besedilu: finančna uredba), kar zadeva določitev diverzificirane strategije financiranja za splošno metodo najemanja posojil. Glede na pravno podlago predloga Komisije je posvetovanje z Evropskim računskim sodiščem (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) obvezno¹. Svet in Evropski parlament sta Sodišče 10. novembra 2022 oziroma 11. novembra 2022 pisno zaprosila za mnenje. S tem mnenjem je izpolnjena zahteva po posvetovanju.

02 Komisija poleg spremembe finančne uredbe [predlaga](#) tudi mobilizacijo do 18 milijard EUR, ki bi bili namenjeni posojilom za nujne finančne potrebe Ukrajine z zapadlostmi do 35 let, in začetek odplačevanja „glavnice“ (tj. prvotnega zneska posojenega denarja brez stroškov obresti) po izteku desetletnega obdobja (kot je predlagala z novim instrumentom, tj. razširjeno makrofinančno pomočjo). Poleg tega [predlaga](#), da bi se za ta posojila jamčilo iz manevrskega prostora v proračunu EU in ne s posebno rezervacijo. Sodišče je v tem mnenju po potrebi obravnavalo tudi ta dva predloga iz zakonodajnega svežnja.

03 Po utemeljitvi Komisije je finančno uredbo treba spremeniti zato, da bi bilo mogoče različne operacije najemanja posojil načrtovati glede na najboljše možnosti na trgu in zapadlosti strukturirati tako, da bi bili stroški čim nižji. Poleg tega meni, da je zaradi pričakovane kompleksnosti operacij, potrebnih za zadovoljitev nujnih finančnih potreb Ukrajine, in predvidevanja morebitnih prihodnjih operacij najemanja in dajanja posojil v zvezi z državami članicami in državami nečlanicami, primerno, da se diverzificirana strategija financiranja določi kot enotna metoda financiranja pri najemanju posojil.

04 Trenutno Komisija najema posojila v imenu EU ali Euratoma, zadevne zneske pa nato pod enakimi pogoji posodi državam članicam in državam nečlanicam upravičenkam. V skladu s finančno uredbo morajo biti denarni tokovi izposojenih sredstev in danih posojil popolnoma enaki. To pomeni, da mora EU izvajati tržne operacije na podlagi izplačil, potrebnih za vsako posamezno posojilo. Po mnenju Komisije je financiranje posameznih programov finančne pomoči z različnimi metodami financiranja kompleksno in prinaša dodatne stroške, saj je za različne programe finančne pomoči na voljo le omejeno število možnosti financiranja. Ta vidik je

¹ Člen 322(1)(a) [Pogodbe o delovanju Evropske unije](#).

pomemben zlasti v sedanjem kontekstu finančne podpore Ukrajini, in sicer zaradi njenih nujnih finančnih potreb in negotovosti glede njenih dolgoročnejših finančnih potreb.

05 Za mobilizacijo sredstev za nepovratna sredstva in posojila v okviru instrumenta NextGenerationEU (NGEU), ki obsega [mehanizem za okrevanje in odpornost](#) in [nekatero druge programe Unije](#), je bila določena diverzificirana strategija financiranja, ki naj bi se po predlogu Komisije, razen v ustrezno utemeljenih primerih, uporabljala za vsa prihodnja posojila.

Splošna opažanja

06 Komisija v predlogu navaja razumne argumente za to, da se diverzificirana strategija financiranja, ki se že uporablja za najemanje posojil v okviru NGEU, določi kot splošna metoda izvajanja vseh operacij najemanja posojil. Pri najemanju posojil v okviru NGEU se ne uporablja tradicionalno financiranje po načelu *back-to-back*, pri katerem sta najemanje in dajanje posojil vzajemni operaciji, temveč pristop, podoben tistemu, ki ga uporabljajo suverene države za začasno hranjenje izposojenih zneskov na bančnem računu. Na podlagi diverzificirane strategije financiranja lahko Komisija uporablja tudi kratkoročne dolžniške instrumente (z zapadlostjo do enega leta), kot so menice ali kreditne linije EU. Zato izbira vrste instrumentov za najemanje posojil ter časovni okvir, obseg in zapadlost izdaje dolžniških instrumentov EU za financiranje NGEU niso v celoti odvisni od časovnega okvira izplačila posojil ali potreb proračuna EU. S tem pristopom bi imela Komisija več manevrskega prostora za izbiro najboljših možnosti pri najemanju posojil.

07 Sodišče je v [Mnenju 06/2020](#) o predlogu Komisije za uredbo o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost že navedlo, da bi odstop od vzajemnega financiranja lahko bil koristen, vendar bi bilo z njim povezano tudi tveganje spremembe obrestne mere, ki nastane, kadar se stroški najemanja posojil med najemanjem posojil in izplačilom spremenijo. Za izvajanje diverzificirane strategije financiranja je treba pripraviti ustrezen okvir in pravila upravljanja.

08 Komisija je zaradi nujnosti zagotovitve pomoči Ukrajini uporabila izredni hitri postopek iz člena 4 [Protokola št. 1](#). Sodišče opozarja na to, da je diverzificirana strategija financiranja dolgoročni ukrep, ki je bil predlagan za vse prihodnje operacije najemanja posojil in se bo verjetno nanašal na zneske, ki bodo veliko višji od podpore Ukrajini v okviru razširjene makrofinančne pomoči. Uporaba diverzificirane strategije financiranja je sicer standardni pristop suverenih držav za najemanje posojil, vendar imata zakonodajna organa za preučitev te predlagane dolgoročne spremembe na voljo le malo časa in omejene dodatne analize.

09 Sodišče je v [letnem poročilu za leto 2021](#), objavljenem oktobra 2022, ugotovilo, da so se z vojno v Ukrajini tveganja za proračun EU povečala, in sicer je tveganje, da bodo sprožene pogojne obveznosti, povezane s proračunom EU, večje.

Specifične pripombe

10 V naslednjih odstavkih Sodišče opozarja na specifične vidike svežnja predlogov Komisije.

Pripombe v zvezi s predlagano spremembo finančne uredbe

Besedilo novega člena 220a

11 Na podlagi prvega stavka odstavka 1 člena 220a bi bilo mogoče sklepati, da Komisija predlaga uvedbo izjeme (v ustrezno utemeljenih primerih) od uporabe [diverzificirane strategije financiranja](#) v instrumentu NGEU, ki je navedena v členu 5(1) [Sklepa Sveta \(EU, Euratom\) 2020/2053](#) o sistemu virov lastnih sredstev, kar v skladu s sedanjo zakonodajo ne bi bilo mogoče. Poleg tega je stavek mogoče razumeti tako, da se nanaša le na dejavnosti najemanja posojil v okviru NGEU, odobrene s Sklepom Sveta (EU, Euratom) 2020/2053. Ker to ni namen Komisije, bi bilo treba besedilo spremeniti.

12 V drugem stavku odstavka 2 člena 220a sta navedena „izdaj[a] in [...] upravljaj[e] dolga“, v odstavku 1 člena 220a pa „najemanje posojil in upravljanje dolga“. Izraz „izdaja“ se uporablja v zvezi z vrednostnimi papirji (obveznicami in menicami) in se ne nanaša na operacije najemanja posojil na denarnem trgu, ki so tudi del diverzificirane strategije financiranja. Besedilo odstavka 2 člena 220a bi bilo treba spremeniti tako, da bo obveščanje Evropskega parlamenta in Sveta vključevalo vse instrumente, ki se uporabljajo v okviru diverzificirane strategije financiranja.

Pomembni ukrepi, ki jih mora izvesti Komisija

13 Komisija je v uvodni izjavi 8 pozvana, naj sprejme pomembne ukrepe za vzpostavitev združenih likvidnih sredstev. V uvodni izjavi 10 je pozvana k določitvi potrebnih ureditev za diverzificirano strategijo financiranja, in sicer okvira upravljanja, postopkov obvladovanja tveganja in metodologije za razporeditev stroškov, ter k rednemu in izčrpnemu obveščanju Evropskega parlamenta in Sveta o vseh vidikih svojih izdaj in strategije upravljanja dolga. V spremenjeni zakonodaji ti ukrepi niso podrobneje opisani, poleg tega pa bodo za uspešno upravljanje nove strategije financiranja potrebni dobro upravljanje zakladnice in dodatni ukrepi Komisije. Sodišče trenutno revidira sistem Komisije za upravljanje dolga v okviru NGEU.

14 Komisija v členu 1 med drugim predlaga črtanje odstavka 2 člena 220 finančne uredbe, v katerem je določeno, da „najmanje in dajanje posojil ne smeta vključevati Unije v spremembe zapadlosti in je ne izpostavljati tveganju spremembe obrestne mere ali kakršnemu koli drugemu poslovnemu tveganju“. V predlogu niso dovolj pojasnjeni ukrepi za zmanjšanje tveganja, ki bi lahko nadomestili to določbo.

Pripombe v zvezi z drugimi predlogi v svežnju

Morebitni prenos tveganj na prihodnje proračune

15 Doslej so se za morebitne unovčitve jamstev za posojila makrofinančne pomoči predvidela ustrezna sredstva v obliki rezervacij. Za oblikovanje rezervacij za prejšnja posojila Ukrajini so bile v proračunu EU uporabljene letne odobritve za prevzem obveznosti in odobritve plačil. To pomeni, da se je za to tveganje deloma že jamčilo s sedanjim ali prejšnjim proračunom. Komisija poleg spremembe finančne uredbe [predlaga](#) tudi spremembo tega pristopa, in sicer tako, da se za posojila Ukrajini v okviru razširjene makrofinančne pomoči ne bi več oblikovale rezervacije, temveč bi se zanje jamčilo iz manevrskega prostora v proračunu EU.

16 Manevrski prostor v proračunu je razlika med zgornjo mejo lastnih sredstev in lastnimi sredstvi, potrebnimi za financiranje proračuna EU. Pomeni finančno zmožnost EU za kritje dodatnih odливov, povezanih z uresničevanjem pogoјnih obveznosti, ki izhajajo iz finančne pomoči državam članicam EU, za katero rezervacija ni bila oblikovana.


17 Po predlogu Komisije bi bila s tem povezana tveganja morebitnih neplačil prenesena v prihodnost, kar pa bi lahko povzročilo pritisk na prihodnje proračune in potrebe po plačilih. Z manevrskim prostorom naj bi se krilo tudi tveganje neodplačevanja posojil, ki so bila v okviru razširjene makrofinančne pomoči zagotovljena Ukrajini. Trenutno se ustrezno povečanje manevrskega prostora ne načrtuje.

Končne pripombe

18 Predlog Komisije za spremembo finančne uredbe je predstavljen v svežnju predlogov za mobilizacijo do 18 milijard EUR, ki bili namenjeni posojilom za podporo Ukrajini. Sodišče meni, da je Komisija navedla razumne argumente za to, da se diverzificirana strategija financiranja določi kot splošna metoda pri izvajanju prihodnjih operacij najemanja posojil. V tem mnenju se je sicer osredotočilo na predlog Komisije za spremembo finančne uredbe, vendar poudarja tudi, da financiranje posojil, jamstev ali odhodkov EU z najemanjem posojil pomeni prenos odgovornosti za odplačilo na prihodnje proračune in da bi bilo lahko z dajanjem posojil Ukrajini povezano razmeroma visoko tveganje za proračun EU.

To mnenje je sprejel senat V, ki ga vodi Jan Gregor, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourggu na zasedanju 22 novembra 2022.

Za Evropsko računsko sodišče



Tony Murphy
predsednik