



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА

BG

# Становище 07/ 2022

(съгласно член 322, параграф 1 от ДФЕС)

относно предложението  
за регламент на Европейския  
парламент и на Съвета  
за изменение на Регламент  
(ЕС, Евратом) 2018/1046  
по отношение на установяването  
на диверсифицирана стратегия  
за финансиране като общ метод  
на получаване на заеми  
[2022/0370(COD)]

# Съдържание

	Точки
<b>Въведение</b>	01—05
<b>Общи бележки</b>	06—09
<b>Конкретни коментари</b>	10—17
<b>Коментари относно предложеното изменение на Финансовия регламент</b>	11—14
Формулировка на новия член 220а	11—12
Важни действия, които следва да бъдат изпълнени от Комисията	13—14
<b>Коментари относно другите предложения в пакета</b>	15—17
Потенциално прехвърляне на рискове към бъдещите бюджети	15—17
<b>Заклучителни бележки</b>	18

## Въведение

**01** На 9 ноември 2022 г. Комисията публикува своето [предложение](#) за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 („Финансовия регламент“) по отношение на създаването на диверсифицирана стратегия за финансиране като общ метод за получаване на заеми, в рамките на пакет от три законодателни предложения. Съгласно правното основание за предложението на Комисията консултацията с Европейската сметна палата е задължителна<sup>1</sup>. Съветът и Европейският парламент ни изпратиха писмо с искане за нашето виждане съответно на 10 ноември 2022 г. и 11 ноември 2022 г. Настоящото становище отговаря на изискването за консултация.

**02** Успоредно с предложението си за изменение на Финансовия регламент Комисията [предлага](#) да мобилизира до 18 млрд. евро за заеми за посрещане на спешните финансови нужди на Украйна с падеж до 35 години и погасяване на „главницата“ (т.е. първоначалната сума на отпуснатите в заем средства, без разходите за лихви) след не по-рано от 10 години (както е предвидено в предложението нов инструмент — Макрофинансова помощ (МФП+). Комисията също така [предлага](#) тези заеми да бъдат гарантирани от наличния марж в бюджета на ЕС, а не чрез конкретна провизия. Където е целесъобразно, в настоящото становище се разглеждат тези две предложения в законодателния пакет.

**03** Комисията обосновава изменението на Финансовия регламент с необходимостта от планиране на различни операции по получаване на заеми в съответствие с най-добрите пазарни възможности и структуриране на падежите, така че да се постигнат най-добрите разходи. Освен това, с оглед на очакваната сложност на операциите, необходими за посрещане на неотложните финансови нужди на Украйна и за предвиждане на евентуални бъдещи операции по получаване и отпускане на заеми, засягащи държави членки и държави, които не са членки на ЕС, Комисията счита, че е целесъобразно да се създаде диверсифицирана стратегия за финансиране като единен метод на финансиране за изпълнението на операциите по получаване на заеми.

---

<sup>1</sup> Договор за функционирането на Европейския съюз, член 322, параграф 1, буква а).

**04** Понастоящем Комисията заема средства от името на ЕС или Евратом, за да предостави съответните суми като заеми на държави членки и на държави, които не са членки на ЕС, при условията, приложими към сключването на заемите. Финансовият регламент изисква да има съответствие между паричните потоци, свързани с получаването на заеми, и тези, свързани с отпускането на заеми. Това означава, че ЕС трябва да извършва пазарни операции въз основа на нуждите от плащания за всеки конкретен случай на отпускане на заем. Комисията счита, че финансирането на отделни програми за финансова помощ чрез отделни методи на финансиране създава разходи и сложност, тъй като различните програми се конкурират за ограничен брой възможности за финансиране. Това се откроява особено в настоящия контекст на предоставяне на финансова подкрепа за Украйна предвид нейните неотложни финансови нужди и несигурността относно по-дългосрочните ѝ финансови нужди.

**05** Диверсифицирана стратегия за финансиране беше създадена с цел мобилизиране на средства за безвъзмездна помощ и заеми по програмата NextGenerationEU (NGEU), включваща [Механизма за възстановяване и устойчивост \(МВУ\)](#) и [някои други програми на Съюза](#). Съгласно предложението на Комисията такава диверсифицирана стратегия ще се прилага за всички бъдещи заеми, освен в надлежно обосновани случаи.

## Общи бележки

**06** Предложението на Комисията съдържа разумни аргументи за създаването на диверсифицирана стратегия за финансиране, каквато понастоящем се прилага при заемането на средства по линия на NGEU като основен метод за изпълнение на всички операции по сключване на заеми. Тези заемни операции по NGEU не използват традиционно „огледално (back-to-back) финансиране“, а подход, подобен на използвания от суверенните държави, при който заетите суми могат временно да се държат по банкова сметка. Диверсифицираната стратегия за финансиране позволява на Комисията да използва и краткосрочни дългови инструменти (с падеж под една година), като например съкровищни бонове или кредитни линии на ЕС. Следователно моментът на отпускането на средствата по заемите или нуждите на бюджета на ЕС не определят изцяло вида на инструментите за получаване на заеми, сроковете, обема и падежа на дълговите емисии на ЕС за финансиране на програмата NGEU. Подходът би предоставил на Комисията повече свобода на действие при избора на най-добрия наличен вариант за получаване на заеми.

**07** В Становище 06/2020 на ЕСП относно предложението на Комисията за регламент за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост вече беше посочено, че отдалечаването от огледалното финансиране би могло да има ползи, но въпреки това води и до лихвен риск, който възниква, когато разходите за заемане на средства се променят между момента на заемането и този на предоставянето на средствата. Диверсифицираната стратегия за финансиране изисква разработване на подходяща рамка и правила за управление.

**08** Комисията използва извънредната ускорена процедура съгласно член 4 от [Протокол № 1](#) с оглед на спешната необходимост от предоставяне на помощ на Украйна. Обръщаме внимание на факта, че диверсифицираната стратегия за финансиране е дългосрочна мярка, предложена за всички бъдещи операции по получаване на заеми, която вероятно ще засегне суми, които са много по-високи от подкрепата МФП+ за Украйна. Използването на диверсифицирана стратегия за финансиране е стандартният подход за суверенните държави, които получават заеми. Въпреки това законодателните органи имат ограничено време и подкрепящи анализи за разглеждането на тази дългосрочна промяна.

**09** В своя [Годишен доклад за 2021 г.](#), публикуван през октомври 2022 г., ЕСП отбелязва, че войната в Украйна е увеличила рисковете за бюджета на ЕС чрез увеличаването на риска за условните задължения на ЕС.

## Конкретни коментари

**10** В следващата част на становището обръщаме внимание на конкретни аспекти от пакета предложения на Комисията.

### Коментари относно предложеното изменение на Финансовия регламент

#### Формулировка на новия член 220а

**11** Прочитът на член 220а, параграф 1, първо изречение може да доведе до заключението, че Комисията предлага да се въведе изключение (в надлежно обосновани случаи) от прилагането на [диверсифицираната стратегия за финансиране](#) по програмата NGEU, посочена в член 5, параграф 1 от [Решение 2020/2053](#) относно системата на собствените ресурси, което не би било възможно съгласно действащото законодателство. То може също така да се изтълкува като отнасящо се само до дейностите по получаване на заеми по линия на NGEU съгласно Решение 2020/2053. Тъй като това не са намеренията на Комисията, формулировката следва да бъде променена.

**12** В член 220а, параграф 2, второ изречение се споменава „емитиране и управление на дълга“, докато член 220а, параграф 1 използва формулировката „операции по получаване на заеми и управление на дълга“. Терминът „емитиране“ се използва по отношение на ценни книжа (облигации и съкровищни бонове) и не се отнася до операции по получаване на заеми на паричния пазар, които също съставляват част от диверсифицираната стратегия за финансиране. Формулировката на параграф 2 от член 220а следва да се промени така, че в информацията до Европейския парламент и Съвета да бъдат включвани всички използвани инструменти на диверсифицираната стратегия за финансиране.

## Важни действия, които следва да бъдат изпълнени от Комисията

**13** В съображение 8 се призовава за сериозни действия от страна на Комисията за създаването на общ пул за ликвидност. В съображение 10 се призовава за установяване на необходимите мерки във връзка с диверсифицираната стратегия за финансиране, а именно рамка за управление, процедури за управление на риска и методология за разпределяне на разходите, както и редовна и изчерпателна информация за Европейския парламент и Съвета относно всички аспекти на стратегията за получаване на заеми и управление на дълга. Подробеностите за тези важни действия не са предвидени в самото изменено законодателство и ще изискват стабилно управление на касовите средства и допълнителни действия от страна на Комисията за ефективно управление на новата стратегия за финансиране. Понастоящем Европейската сметна палата извършва одит на управлението на дълга по линия на NGEU в Комисията.

**14** Член 1 от предложението на Комисията би заличило, наред с другото, член 220, параграф 2 от Финансовия регламент, който изисква операциите по получаване и отпускане на заеми да не ангажират Съюза в падежната трансформация, нито да го излагат на лихвен риск или на някакъв друг търговски риск. Предложението не дава достатъчно разяснения относно мерките за намаляване на риска, които биха могли да заменят тази разпоредба.

## Коментари относно другите предложения в пакета

### Потенциално прехвърляне на рискове към бъдещите бюджети

**15** До този момент съответните активи са били заделени като провизия за покриване на всички искания за активиране на гаранциите по заемите за МФП. За да създаде провизии за вече предоставените заеми на Украйна, бюджетът на ЕС е използвал годишни бюджетни кредити за поемане на задължения и за извършване на плащания. Това означава, че част от риска вече е поет от текущия или предходните бюджети. Успоредно с предложението си за изменение на Финансовия регламент Комисията [предлага](#) този подход да бъде променен, така че заемите за МФП+ за Украйна да не бъдат вече обезпечавани с провизии, а вместо това да бъдат гарантирани от наличния марж в бюджета на ЕС.

**16** Бюджетният марж представлява разликата между тавана на собствените ресурси и сумата на собствените ресурси, необходими за финансиране на бюджета на ЕС. Той представлява финансовия капацитет на ЕС да покрива допълнителни изходящи потоци, свързани с реализирането на условни задължения във връзка с финансова помощ за държави — членки на ЕС, за които не е създадена провизия.

**17** Според предложението на Комисията съответните рискове от евентуални неизпълнени погашения се прехвърлят към бъдещ период. Това потенциално би могло да окаже натиск върху бъдещите бюджети и нуждите от плащания. Бюджетният марж би могъл да покрие и риска от неизпълнени погашения по заеми за МФП+ за Украйна. Понастоящем няма планове за съответно увеличаване на размера на този марж.

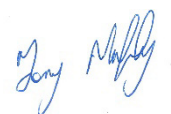


## Заклучителни бележки

**18** Предложението на Комисията за изменение на Финансовия регламент е представено успоредно с пакет от предложения за мобилизиране на средства в размер до 18 млрд. евро за заеми в подкрепа на Украйна. ЕСП счита, че Комисията представя разумни аргументи, за да въведе използването на диверсифицирана стратегия за финансиране като основен метод за изпълнение на бъдещи операции по получаване на заеми. Въпреки че ЕСП съсредоточава становището си върху предложението на Комисията за изменение на Финансовия регламент, тя подчертава, че финансирането на заеми, гаранции или разходи от ЕС чрез заемане на средства означава натоварване на бъдещи бюджети с отговорност за погасяване на задължения, както и че отпускането на заеми на Украйна може да доведе до относително високи рискове за бюджета на ЕС.

Настоящото становище беше прието от Одитен състав V с ръководител Jan Gregor — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 22 ноември 2022 г.

*За Европейската сметна палата*



Tony Murphy  
*Председател*