



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

CS

Stanovisko 07/2022

(podle čl. 322 odst. 1 Smlouvy o fungování EU)

**k návrhu nařízení Evropského
parlamentu a Rady, kterým se
mění nařízení (EU, Euratom)
2018/1046, pokud jde
o zavedení diverzifikované
strategie financování jako
obecné výpůjční metody
[2022/0370 (COD)]**

Obsah

	Body
Úvod	01–05
Obecné připomínky	06–09
Konkrétní připomínky	10–17
Připomínky k navrhované revizi finančního nařízení	11–14
Znění nového článku 220a	11–12
Důležitá opatření, která má Komise provést	13–14
Připomínky týkající se ostatních návrhů v balíčku	15–17
Potenciální převod rizik do budoucích rozpočtů	15–17
Závěrečné poznámky	18

Úvod

01 Dne 9. listopadu 2022 zveřejnila Komise svůj [návrh](#) nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU, Euratom) 2018/1046 (dále jen „finanční nařízení“), pokud jde o zavedení diverzifikované strategie financování jako obecné výpůjční metody, jako součást balíčku tří legislativních návrhů. Z právního základu návrhu Komise vyplývá, že konzultace s Evropským účetním dvorem je povinná¹. Rada nás písemně požádala o vyjádření stanoviska dne 10. listopadu 2022 a Evropský parlament tak učinil dne 11. listopadu 2022. Tímto stanoviskem je požadavek konzultace splněn.

02 Souběžně se svým návrhem na změnu finančního nařízení Komise [navrhuje](#) uvolnit až 18 miliard EUR na půjčky na uspokojení naléhavých finančních potřeb Ukrajiny se splatností do 35 let a splacením „jistiny“ (tj. původní částka zapůjčených peněz bez úrokových nákladů) nejdříve 10 let od nyníška (jak je stanoveno v jejím navrhovaném novém nástroji makrofinanční pomoci (MFA+)). Komise rovněž [navrhuje](#), aby tyto úvěry byly zaručeny prostředky z rozpočtové rezervy EU, a nikoli zvláštní rezervou. Ve stanovisku pojednáváme o aspektech těchto dvou návrhů z legislativního balíčku, k nimž se chceme vyjádřit.

03 Komise odůvodňuje změnu finančního nařízení potřebou plánovat různé výpůjční operace tak, aby bylo možné využít nejlepších příležitostí na trhu a strukturovat doby splatnosti tak, aby dosažené náklady byly optimální. Vzhledem k očekávané složitosti operací potřebných k uspokojení naléhavých finančních potřeb Ukrajiny a vzhledem k možným budoucím výpůjčním a úvěrovým operacím týkajícím se členských států a nečlenských států se Komise domnívá, že je na místě zavést diverzifikovanou strategii financování jako jednotnou metodu financování pro provádění výpůjčních operací.

04 V současné době si Komise jménem EU nebo Euratomu půjčuje odpovídající částky, aby je dále půjčila přijímajícím členským státům a nečlenským státům za podmínek platných pro půjčky. Finanční nařízení vyžaduje, aby peněžní toky mezi vypůjčenými prostředky a úvěry byly vzájemně sladěny v poměru jedna ku jedné. To znamená, že EU musí provádět tržní operace podle toho, jak je potřeba provádět výplaty u každého konkrétního případu poskytnutého úvěru. Komise má za to, že financování jednotlivých programů finanční pomoci prostřednictvím samostatných metod financování vytváří náklady a přispívá ke složitosti, neboť různé programy finanční pomoci soutěží o omezený počet možností financování. To se projevuje

¹ Čl. 322 odst. 1 písm. a) [Smlouvy o fungování Evropské unie](#).

zejména v současném kontextu finanční podpory Ukrajiny vzhledem k jejím naléhavým finančním potřebám a nejistotě ohledně jejích dlouhodobých finančních potřeb.

05 Diverzifikovaná strategie financování byla vypracována s cílem shromáždit finanční prostředky na granty a půjčky v rámci nástroje NextGenerationEU, který sestává z [Nástroje pro oživení a odolnost \(NGEU\)](#) a [některých dalších programů Unie](#). Podle návrhu Komise by se tato diverzifikovaná strategie měla s výjimkou řádně odůvodněných případů používat u všech budoucích výpůjček.

Obecné připomínky

06 Návrh Komise uvádí rozumné argumenty ve prospěch zavedení diverzifikované strategie financování, která se v současné době uplatňuje u výpůjček v rámci NextGenerationEU (NGEU) jako základní metoda provádění všech výpůjčních operací. U výpůjčních operací v rámci nástroje NGEU se nepoužívá tradiční financování „back-to-back“, ale používá se při nich přístup podobný přístupu svrchovaných států, při němž vypůjčené částky mohou být dočasně drženy na bankovním účtu. Uplatňování diverzifikované strategie financování Komisi umožňuje používat také krátkodobé dluhové nástroje (se splatností kratší než jeden rok), jako jsou směny nebo úvěrové linky EU. Pro druh výpůjčních nástrojů, načasování, objem a splatnost emisí dluhopisů EU pro financování programu NGEU proto není načasování výplaty úvěrů nebo potřeby rozpočtu EU zcela určující. Tento přístup by Komisi poskytl větší manévrovací prostor a umožnil ji výběr nejlepších dostupných možností výpůjčky.

07 Již v našem [stanovisku 06/2020](#) k návrhu Komise na nařízení, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost, se uvádí, že odklon od financování „back-to-back“ by mohl generovat určité přínosy, je s ním však spojeno úrokové riziko, které vzniká, když se mezi výpůjčkou a výplatou prostředků náklady na výpůjčky změň. Diverzifikovaná strategie financování tedy vyžaduje stanovení vhodného správního rámce a pravidel.

08 Komise s ohledem na naléhavou potřebu poskytnout Ukrajině pomoc použila výjimečný zrychlený postup podle článku 4 [protokolu č. 1](#). Upozorňujeme na skutečnost, že diverzifikovaná strategie financování je dlouhodobým opatřením navrhovaným pro všechny budoucí výpůjční operace, které se pravděpodobně budou týkat částek mnohem vyšších, než je podpora poskytovaná Ukrajině v rámci MFA+. I když svrchovaní dlužníci využívají diverzifikovanou strategii financování jako běžný postup, legislativní orgány mají jen omezený čas a omezené doplňující analýzy, aby mohly tuto navrhovanou dlouhodobou změnu posoudit.

09 Ve své [výroční zprávě za rok 2021](#), zveřejněné v říjnu 2022, jsme upozornili na skutečnost, že válka na Ukrajině zvýšila rizika pro rozpočet EU, protože se zvyšuje riziko vzniku podmíněných závazků pro rozpočet EU.

Konkrétní připomínky

10 V následujících bodech upozorňujeme na konkrétní aspekty balíčku návrhů Komise.

Připomínky k navrhované revizi finančního nařízení

Znění nového článku 220a

11 Výklad první věty čl. 220a odst. 1 by mohl vést k závěru, že Komise navrhuje zavést (v řádně odůvodněných případech) výjimku z uplatňování **diverzifikované strategie financování** u programu NGEU podle čl. 5 odst. 1 **rozhodnutí 2020/2053** o systému vlastních zdrojů Evropské unie, což by podle stávajících právních předpisů nebylo možné. Článek je možné dále vykládat tak, že se vztahuje pouze na výpůjční činnosti NGEU schválené rozhodnutím 2020/2053. Vzhledem k tomu, že toto není záměrem Komise, mělo by být znění změněno.

12 Čl. 220a odst. 2 odkazuje ve druhé větě na „emise a řízení dluhu“, zatímco čl. 220a odst. 1 odkazuje na „výpůjčky a řízení dluhu“. Pojem „emise“ se netýká výpůjčních operací peněžního trhu a používá se ve vztahu k cenným papírům (dluhopisům a směnkám), které jsou rovněž součástí diverzifikované strategie financování. Znění čl. 220a odst. 2 by mělo být změněno tak, aby v informacích pro Evropský parlament a Radu byly uvedeny všechny nástroje používané v rámci diverzifikované strategie financování.

Důležitá opatření, která má Komise provést

13 V bodu odůvodnění 8 se Komise vyzývá k přijetí důležitého opatření spočívajícího v zavedení společného fondu likvidity. V bodu odůvodnění 10 se vyzývá k zavedení nezbytných opatření v souvislosti s diverzifikovanou strategií financování, konkrétně rámce řízení, postupů řízení rizik a metodiky rozdělování nákladů, jakož i k pravidelnému a komplexnímu informování Evropského parlamentu a Rady o všech aspektech strategie vydávání a řízení dluhu. Podrobnosti těchto důležitých opatření nejsou v samotných revidovaných právních předpisech stanoveny a Komise bude muset provádět řádnou správu poklady a zavést dodatečná opatření, aby novou strategii financování mohla účinně řídit. Účetní dvůr v současné době provádí audit správy dluhu NGEU v Komisi.

14 Článek 1 návrhu Komise mimo jiné zrušuje čl. 220 odst. 2 finančního nařízení, který stanoví, že Unie se na základě výpůjčních a úvěrových operací nesmí týkat změna splatnosti, ani nesmí být v jejich důsledku vystavena žádnému riziku směnných kurzů ani žádnému jinému obchodnímu riziku. Návrh dostatečně nevyjasňuje opatření ke zmírnění rizika, která by mohla toto ustanovení nahradit.

Připomínky týkající se ostatních návrhů v balíčku

Potenciální převod rizik do budoucích rozpočtů

15 Dosud byla na úhradu veškerých žádostí o aktivaci záruk za úvěry v rámci makrofinanční pomoci vyčleněna příslušná aktiva jako rezerva. K vytvoření rezerv na předchozí půjčky Ukrajině se v rozpočtu EU použily roční prostředky na závazky a na platby. To znamená, že část rizika již nese současný rozpočet nebo předchozí rozpočty. Souběžně se svým návrhem na změnu finančního nařízení Komise [navrhuje](#) tento přístup změnit tak, aby se k úvěrům Ukrajině v rámci MFA+ nevytvářely rezervy, ale aby úvěry byly zaručeny prostředky z rozpočtové rezervy EU.

16 Rozpočtovou rezervou se rozumí rozdíl mezi stropem vlastních zdrojů a skutečnými vlastními zdroji nutnými k financování rozpočtu EU. Představuje finanční schopnost EU pokrýt další odlivy související s realizací podmíněných závazků vyplývajících z finanční pomoci členským státům EU, k níž nebyla vytvořena rezerva.


17 Z návrhu Komise by tak vyplývalo, že související rizika možných nesplacených plateb se převádějí do budoucnosti. To by mohlo potenciálně vytvářet tlak na budoucí rozpočty a platební potřeby. Rozpočtová rezerva by rovněž pokryla riziko nesplacených splátek úvěrů MFA+ Ukrajině. Odpovídající rozšíření rozpočtové rezervy se v současné době neplánuje.

Závěrečné poznámky

18 Návrh Komise změnit finanční nařízení se předkládá současně s balíčkem návrhů, které uvolňují prostředky až do výše 18 miliard EU pro účely půjček na podporu Ukrajiny. Domníváme se, že návrh Komise uvádí rozumné argumenty ve prospěch zavedení diverzifikované strategie financování jako základní metody provádění budoucích výpůjčních operací. I když se toto stanovisko soustřeďuje na návrh Komise na změnu finančního nařízení, zdůrazňujeme, že financování půjček, záruk a výdajů EU výpůjčkami znamená, že odpovědnost za jejich splacení se přesouvá na budoucí rozpočty a že půjčky Ukrajině mohou pro rozpočet EU znamenat relativně vysoká rizika.

Toto stanovisko přijal senát V, jemuž předsedá Jan Gregor, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 22. listopadu 2022.

Za Účetní dvůr



Tony Murphy
předseda