



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

LT

Nuomonė 07/ 2022

(pagal SESV 322 straipsnio 1 dalį)

dėl Europos Parlamento ir
Tarybos reglamento, kuriuo
dėl diversifikuotos
finansavimo strategijos kaip
bendrojo skolinimosi
metodo nustatymo iš dalies
keičiamas Reglamentas
(ES, Euratomas) 2018/1046,
pasiūlymo
[2022/0370 (COD)]

Turinys

	Dalis
Įvadas	01–05
Bendros pastabos	06–09
Konkrečios pastabos	10–17
Pastabos dėl pasiūlymo peržiūrėti Finansinį reglamentą	11–14
Naujo 220a straipsnio formuluotė	11–12
Svarbūs veiksmai, kuriuos turi įgyvendinti Komisija	13–14
Pastabos dėl kitų pasiūlymų rinkinyje	15–17
Galimas rizikos perkėlimas į būsimus biudžetus	15–17
Baigiamosios pastabos	18

Ivadas

01 2022 m. lapkričio 9 d. Komisija paskelbė Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo dėl diversifikuotos finansavimo strategijos kaip bendrojo skolinimosi metodo nustatymo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES, Euratomas) 2018/1046 (toliau – Finansinis reglamentas), [pasiūlymą](#), kuris yra trijų pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų rinkinio dalis. Pagal Komisijos pasiūlymo teisinį pagrindą reikalaujama konsultuotis su Europos Audito Rūmais¹. Taryba ir Europos Parlamentas atitinkamai 2022 m. lapkričio 10 d. ir 2022 m. lapkričio 11 d. raštu paprašė mūsų pateikti savo nuomonę. Šia nuomone įvykdomas šis konsultavimosi reikalavimas.

02 Kartu su pasiūlymu iš dalies pakeisti Finansinį reglamentą Komisija [siūlo](#) sutelkti iki 18 milijardų eurų paskoloms, skirtoms skubiems Ukrainos finansiniams poreikiams patenkinti, kurių grąžinimo terminas yra iki 35 metų, ir pagrindinės sumos grąžinimui (t. y. pradinei paskolintų pinigų sumai be palūkanų išlaidų) ne anksčiau kaip po 10 metų (kaip numatyta jos siūlomoje naujoje priemonėje – makrofinansinė pagalba (MFP+)). Komisija taip pat [siūlo](#), kad šios paskolos būtų garantuotos ES biudžeto manevringumo marža, o ne specialia nuostata. Šiuos du teisės aktų rinkinyje pateiktus pasiūlymus aptariame šioje nuomonėje, jei manome, kad tai tikslinga.

03 Komisija Finansinio reglamento pakeitimą grindžia poreikiu planuoti įvairias skolinimosi operacijas, atsižvelgiant į geriausias rinkos galimybes ir terminus, kad būtų užtikrintas geriausias išlaidų panaudojimas. Be to, atsižvelgdama į numatomą operacijų, reikalingų skubiems Ukrainos finansiniams poreikiams patenkinti, sudėtingumą ir siekiant numatyti galimas būsimas skolinimosi ir skolinimo operacijas, susijusias su valstybėmis narėmis ir ES nepriklausančiomis valstybėmis, Komisija mano, kad tikslinga nustatyti diversifikuotą finansavimo strategiją kaip bendrąjį skolinimosi operacijų įgyvendinimo finansavimo metodą.

04 Šiuo metu Komisija lėšas skolinasi ES arba Euratomo vardu, kad paskolintų atitinkamas sumas paramą gaunančioms valstybėms narėms ir ES nepriklausančioms valstybėms, laikydamosi skolinimuisi taikomų sąlygų. Finansiniame reglamente reikalaujama, kad pinigų srautai tarp pasiskolintų lėšų ir paskolų būtų vienodi. Tai reiškia, kad ES turi vykdyti rinkos operacijas, atsižvelgdama į lėšų išmokėjimo poreikius kiekvienu konkrečiu skolinimo atveju. Komisijos nuomone, atskirų finansinės paramos programų finansavimas taikant atskirus finansavimo metodus lemia sąnaudas ir sudėtingumą, nes skirtingos finansinės paramos programos konkuruoja dėl riboto

¹ [Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo](#) 322 straipsnio 1 dalies a punktas.

finansavimo galimybių skaičiaus. Tai ypač pabrėžtina dabartinėmis finansinės paramos Ukrainai aplinkybėmis, atsižvelgiant į jos neatidėliotinus finansinius poreikius ir jos ilgalaikių finansinių poreikių neapibrėžtumą.

05 Siekiant sutelkti lėšas dotacijoms ir paskoloms pagal priemonę „NextGenerationEU“ (NGEU), kurią sudaro [Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė](#) (EGADP) ir [kai kurios kitos Sąjungos programos](#), nustatyta diversifikuota finansavimo strategija. Komisijos pasiūlyme tokia diversifikuota strategija būtų taikoma visoms būsimoms paskoloms, išskyrus tinkamai pagrįstus atvejus.

Bendros pastabos

06 Komisijos pasiūlyme pateikiami pagrįsti argumentai, siekiant nustatyti diversifikuotą finansavimo strategiją, kuri šiuo metu įgyvendinama paskoloms pagal NGEU, kaip bazinį visų skolinimosi operacijų įgyvendinimo metodą. NGEU skolinimosi operacijose nenaudojamas tradicinis **kompensacinis finansavimas**, o taikomas metodas, panašus į tą, kurį taiko suverenios valstybės, kai pasiskolintos sumos gali būti laikinai laikomos banko sąskaitoje. Taikydama diversifikuotą finansavimo strategiją, Komisija taip pat gali naudoti trumpalaikes skolos priemonės (kurių grąžinimo terminas yra trumpesnis nei vieni metai), pavyzdžiui, ES vekselius arba kredito linijas. Todėl paskolų išmokėjimo laikas arba ES biudžeto poreikiai neviseškai lemia ES skolos vertybinių popierių emisijų, skirtų NGEU programai finansuoti, rūšį, laiką, apimtį ir grąžinimo terminą. Taikant šį metodą Komisijai būtų suteikta daugiau laisvės pasirinkti geriausią skolinimosi būdą.

07 Savo nuomonėje 06/2020 dėl Komisijos reglamento, kuriuo sukuriama EGADP, pasiūlymo esame paminėję, kad kompensacinio finansavimo atsisakymas gali būti naudingas, tačiau vis dėlto susijęs ir su palūkanų normos rizika, kuri atsiranda, kai skolinimosi išlaidos keičiasi tarp skolinimosi iki išmokėjimo. Pagal diversifikuotą finansavimo strategiją reikia parengti tinkamą valdymo sistemą ir taisykles.

08 Atsižvelgdama į neatidėliotiną poreikį suteikti pagalbą Ukrainai, Komisija taikė išskirtinę pagreitiną procedūrą pagal **Protokolo Nr. 1** 4 straipsnį. Atkreipiame dėmesį į tai, kad diversifikuota finansavimo strategija yra ilgalaikė priemonė, siūloma visoms būsimoms skolinimosi operacijoms, kuri greičiausiai bus susijusi su sumomis, kurios yra daug didesnės nei MFP+ parama Ukrainai. Nors valstybiniam skolininkams įprasta taikyti diversifikuotą finansavimo strategiją, teisėkūros institucijos turi ribotą laiką ir pagrįstas analizes, kad apsvarstytų šį siūlomą ilgalaikį pakeitimą.

09 Savo 2022 m. spalio mėn. paskelbtoje **2021 m. metinėje ataskaitoje** pažymėjome, kad dėl karo Ukrainoje padidėjo rizika ES biudžetui ir neapibrėžtųjų įsipareigojimų ES biudžetui rizika.

Konkrečios pastabos

10 Tolesnėse dalyse atkreipiame dėmesį į konkrečius Komisijos pasiūlymų rinkinio aspektus.

Pastabos dėl pasiūlymo peržiūrėti Finansinį reglamentą

Naujo 220a straipsnio formuluotė

11 Skaitant 220a straipsnio 1 dalies pirmą sakinį, galima daryti išvadą, kad Komisija siūlo nustatyti (tinkamai pagrįstais atvejais) [Sprendimo 2020/2053](#) dėl nuosavų išteklių sistemos 5 straipsnio 1 dalyje nurodytos [diversifikuotos finansavimo strategijos](#) taikymo NGEU programai išimtį, kuri pagal galiojančius teisės aktus nebūtų įmanoma. Be to, jis gali būti aiškinamas kaip susijęs tik su NGEU skolinimosi veikla, kurią leidžiama vykdyti Sprendimu 2020/2053. Kadangi tai nėra Komisijos ketinimai, formuluotė turėtų būti pakeista.

12 220a straipsnio 2 dalies antrame sakinyje daroma nuoroda į „emisiją ir skolos valdymą“, o 220a straipsnio 1 dalyje – „skolinimąsi ir skolos valdymą“. Terminas „emisija“ vartojamas kalbant apie vertybinius popierius (obligacijas ir vekselius) ir nesusijęs su pinigų rinkos skolinimosi operacijomis, kurios taip pat yra diversifikuotos finansavimo strategijos dalis. 220a straipsnio 2 dalies formuluotė turėtų būti pakeista, kad į informaciją Europos Parlamentui ir Tarybai būtų įtrauktos visos pagal diversifikuotą finansavimo strategiją naudojamos priemonės.

Svarbūs veiksmai, kuriuos turi įgyvendinti Komisija

13 8 konstatuojamojoje dalyje Komisija raginama imtis svarbių veiksmų, kad būtų sukurtas bendras likvidumo fondas. 10 konstatuojamojoje dalyje raginama nustatyti su diversifikuota finansavimo strategija susijusių būtiną tvarką, t. y. valdymo sistemą, rizikos valdymo procedūras ir išlaidų paskirstymo metodiką, taip pat reguliariai ir išsamiai informuoti Europos Parlamentą ir Tarybą apie visus skolinimosi ir skolos valdymo strategijos aspektus. Išsami informacija apie šiuos svarbius veiksmus nėra numatyta pačiuose persvarstytuose teisės aktuose, todėl reikės patikimo išdo valdymo ir papildomų Komisijos veiksmų, kad nauja finansavimo strategija būtų valdoma veiksmingai. Šiuo metu Audito Rūmai Komisijoje atlieka NGEU skolos valdymo auditą.

14 Pagal Komisijos pasiūlymo 1 straipsnį, be kita ko, išbraukiama Finansinio reglamento 220 straipsnio 2 dalis, pagal kurią, vykdydama skolinimosi ir skolinimo operacijas, Sąjunga nesprenžia su terminų pasikeitimu susijusių klausimų ir nepatiria jokios palūkanų normos rizikos ar kokios nors kitos komercinės rizikos. Pasiūlyme nepakankamai paaiškinamos rizikos mažinimo priemonės, kurios galėtų pakeisti šią nuostatą.

Pastabos dėl kitų pasiūlymų rinkinyje

Galimas rizikos perkėlimas į būsimus biudžetus

15 Iki šiol atitinkamas turtas buvo atidedamas kaip atidėjinys bet kokiems pareikalavimams, susijusiems su MFP paskolų garantija, įvykdyti. Kad būtų galima sukurti atidėjinius ankstesnėms paskoloms Ukrainai, iš ES biudžeto panaudoti metiniai įsipareigojimų ir mokėjimų asignavimai. Tai reiškia, kad dalis rizikos jau perkelta dabartiniais arba ankstesniais biudžetais. Kartu su savo pasiūlymu iš dalies pakeisti Finansinį reglamentą Komisija [siūlo](#) pakeisti šį metodą, pagal kurį MFP+ paskolos Ukrainai nebebūtų atidėtos, o būtų užtikrintos ES „biudžeto manevringumo marža“.

16 „Biudžeto manevringumo marža“ yra nuosavų išteklių viršutinės ribos ir nuosavų išteklių, būtinų ES biudžetui finansuoti, skirtumas. Ji atspindi ES finansinį pajėgumą padengti papildomus netenkamų pinigų srautus, susijusius su neapibrėžtųjų įsipareigojimų, atsirandančių dėl finansinės paramos ES valstybėms narėms, kuriems atidėjinys nėra sukurtas, pasitvirtinimu.

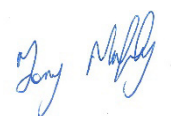
17 Komisijos pasiūlymas reikštų, kad su galimais neįvykdytais mokėjimais susijusi rizika bus perkelta į ateitį. Tai galėtų sukelti spaudimą būsimiems biudžetams ir mokėjimų poreikiams. Ši marža taip pat apimtų neapmokėtų MFP+ paskolų Ukrainai grąžinimo riziką. Šiuo metu neplanuojama atitinkamai padidinti maržos dydžio.

Baigiamosios pastabos

18 Komisijos pasiūlymas iš dalies pakeisti Finansinį reglamentą pateikiamas kartu su pasiūlymų rinkiniu, pagal kurį Ukrainai remti būtų sutelkta iki 18 milijardų eurų paskolų. Manome, kad Komisija pateikia pagrįstus argumentus, kad diversifikuotą finansavimo strategiją naudotų kaip bazinį būsimų skolinimosi operacijų įgyvendinimo metodą. Šioje nuomonėje daugiausia dėmesio skiriame Komisijos pasiūlymui iš dalies pakeisti Finansinį reglamentą, tačiau pabrėžiame, kad ES paskolų, garantijų ar išlaidų finansavimas skolinantis reiškia grąžinimo atsakomybę būsimuose biudžetuose ir kad skolinimas Ukrainai gali kelti palyginti didelę riziką ES biudžetui.

Šią nuomonę 2022 m. lapkričio 22 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje priėmė Audito Rūmų nario Jano Gregoro vadovaujama V kolegija.

Audito Rūmų vardu



Tony Murphy
Pirmininkas