



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

SK

Stanovisko 07/2022

(podľa článku 322 ods. 1 ZFEÚ)

**k návrhu nariadenia
Európskeho parlamentu
a Rady, ktorým sa mení
nariadenie (EÚ, Euratom)
2018/1046, pokiaľ ide
o stanovenie diverzifikovanej
stratégie financovania
ako všeobecnej metódy
vypožičiavania si prostriedkov
[2022/0370 (COD)]**

Obsah

	Body
Úvod	01 – 05
Všeobecné pripomienky	06 – 09
Konkrétne pripomienky	10 – 17
Pripomienky k návrhu revízie nariadenia o rozpočtových pravidlách	11 – 14
Znenie nového článku 220a	11 – 12
Dôležité opatrenia, ktoré má Komisia vykonať	13 – 14
Pripomienky k ostatným návrhom v balíku	15 – 17
Potenciálny presun rizík na budúce rozpočty	15 – 17
Záverečné poznámky	18

Úvod

01 Komisia 9. novembra 2022 uverejnila svoj [návrh](#) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (EÚ, Euratom) 2018/1046 („nariadenie o rozpočtových pravidlách“), pokiaľ ide o stanovenie diverzifikovanej stratégie financovania ako všeobecnej metódy vypožičiavania si prostriedkov ako súčasť balíka troch legislatívnych návrhov. Podľa právneho základu návrhu Komisie je konzultácia s Európskym dvorom audítorov povinná¹. Rada a Európsky parlament nám zaslali žiadosť o stanovisko 10. novembra 2022 a 11. novembra 2022. Týmto stanoviskom je splnená požiadavka konzultácie.

02 Súbežne s návrhom na zmenu nariadenia o rozpočtových pravidlách Komisia [navrhuje](#) mobilizovať až 18 mld. EUR na úvery na uspokojenie naliehavých finančných potrieb Ukrajiny so splatnosťou do 35 rokov a splatenie „istiny“ (t. j. pôvodnej sumy požičaných peňazí bez nákladov na úroky) najskôr o 10 rokov odteraz (ako sa stanovuje v navrhovanom novom nástroji Makrofinančná pomoc (MFA+)). Komisia taktiež [navrhuje](#), aby sa tieto úvery skôr opierali o záruku v rámci manévrovacieho priestoru v rozpočte EÚ než o osobitné ustanovenie. Tieto dva návrhy v legislatívnom balíku riešime v tomto stanovisku, ak to považujeme za vhodné.

03 Komisia odôvodňuje zmenu nariadenia o rozpočtových pravidlách potrebou plánovať rôzne operácie vypožičiavania si prostriedkov v súlade s najlepšimi trhovými príležitosťami a štruktúrami splatnosti optimálnymi vzhľadom na náklady. Okrem toho vzhľadom na očakávanú zložitnosť operácií potrebných na uspokojenie naliehavých finančných potrieb Ukrajiny a na predpokladané možné budúce operácie prijímania a poskytovania úverov týkajúce sa členských štátov a nečlenských štátov sa Komisia domnieva, že je vhodné stanoviť diverzifikovanú stratégiu financovania ako jednotnú metódu financovania na vykonávanie operácií vypožičiavania si prostriedkov.

04 V súčasnosti si Komisia v mene EÚ alebo Euratomu požičia prostriedky, aby následne príslušné sumy poskytla vo forme úveru prijímateľským členským štátom a nečlenským štátom za podmienok, ktoré sa vzťahujú na vypožičané prostriedky. V nariadení o rozpočtových pravidlách sa vyžaduje, aby peňažné toky medzi vypožičanými finančnými prostriedkami a úvermi boli vzájomne vyrovnané. To znamená, že EÚ musí vykonávať trhové operácie na základe potrieb v oblasti úhrad pre každý konkrétny prípad poskytovania úverov. Komisia zastáva názor, že financovanie jednotlivých programov finančnej pomoci prostredníctvom

¹ Zmluve o fungovaní Európskej únie, článok 322 ods. 1 písm. a).

samostatných metód financovania vytvára náklady a zložitosť, keďže rôzne programy finančnej pomoci súťažiaci o obmedzený počet možností financovania. Zdôrazňuje sa to najmä v súčasnom kontexte finančnej podpory pre Ukrajinu vzhľadom na jej naliehavé finančné potreby a neistotu v súvislosti s jej dlhodobými finančnými potrebami.

05 Diverzifikovaná stratégia financovania bola vytvorená s cieľom mobilizovať finančné prostriedky na granty a úvery v rámci nástroja NextGenerationEU (NGEU), ktorý zahŕňa [Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti \(RRF\)](#) a [niektoré ďalšie programy Únie](#). Návrhom Komisie by sa takáto diverzifikovaná stratégia uplatňovala na všetky budúce pôžičky, s výnimkou riadne odôvodnených prípadov.

Všeobecné pripomienky

06 V návrhu Komisie sa uvádzajú primerané argumenty na vytvorenie diverzifikovanej stratégie financovania, ktorá sa v súčasnosti uplatňuje na vypožičiavanie si prostriedkov v rámci nástroja NGEU, ako základnej metódy vykonávania všetkých operácií vypožičiavania si prostriedkov. Pri operáciách vypožičiavania si prostriedkov v rámci NGEU sa nevyužíva tradičné **financovanie založené na prijímaní a poskytovaní úverov s rovnakou úrokovou sadzbou a splatnosťou („back-to-back financing“**, ale používa sa podobný prístup ako v prípade štátnych dlhopisov, keď vypožičané sumy možno dočasne držať na bankovom účte. Uplatnenie diverzifikovanej stratégie financovania Komisii umožňuje používať aj krátkodobé dlhové nástroje (so splatnosťou kratšou ako jeden rok), ako sú poukážky alebo úverové linky EÚ. Načasovanie vyplácania úverov alebo potreby rozpočtu EÚ preto neurčujú úplne druh nástrojov vypožičiavania si prostriedkov, načasovanie, objem a splatnosť emisií dlhopisov EÚ na financovanie programu NGEU. Tento prístup by Komisii poskytol väčší manévrovací priestor na výber najlepšej dostupnej možnosti vypožičiavania si prostriedkov.

07 V **stanovisku 06/2020** k návrhu Komisie týkajúcemu sa nariadenia, ktorým sa zriaďuje Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, sme už uviedli, že odklon od financovania založeného na prijímaní a poskytovaní úverov s rovnakou úrokovou sadzbou a splatnosťou by mohol byť prínosom, ale napriek tomu so sebou prináša aj úrokové riziko, ktoré vzniká, keď sa zmenia náklady na úver v čase od jeho prijatia do vyplatenia prostriedkov. Diverzifikovaná stratégia financovania si vyžaduje vypracovanie vhodného rámca a pravidiel riadenia.

08 Komisia využila výnimočný zrýchlený postup podľa článku 4 **protokolu č. 1** vzhľadom na naliehavú potrebu poskytnúť pomoc Ukrajine. Upozorňujeme na skutočnosť, že diverzifikovaná stratégia financovania je dlhodobým opatrením navrhnutým pre všetky budúce operácie vypožičiavania si prostriedkov, ktoré sa pravdepodobne budú týkať súm, ktoré sú oveľa vyššie ako podpora MFA+ pre Ukrajinu. Zatiaľ čo využívanie diverzifikovanej stratégie financovania je štandardným prístupom pri štátnych dlhopisoch, legislatívne orgány majú obmedzený čas a podporné analýzy na zváženie tejto navrhovanej dlhodobej zmeny.

09 Vo **výročnej správe za rok 2021** uverejnenej v októbri 2022 sme poznamenali, že vojna na Ukrajine zvýšila riziká pre rozpočet EÚ, pričom je vyššie riziko vyvolania podmienených záväzkov voči rozpočtu EÚ.

Konkrétne pripomienky

10 V nasledujúcich bodoch upozorňujeme na konkrétne aspekty balíka návrhov Komisie.

Pripomienky k návrhu revízie nariadenia o rozpočtových pravidlách

Znenie nového článku 220a

11 Znenie prvej vety článku 220a ods. 1 by mohlo viesť k záveru, že Komisia navrhuje zaviesť výnimku (v riadne odôvodnených prípadoch) z uplatňovania **diverzifikovanej stratégie financovania** na program NGEU uvedenú v článku 5 ods. 1 **rozhodnutia 2020/2053** o systéme vlastných zdrojov, čo by podľa existujúcich právnych predpisov nebolo možné. Ďalej ju možno vykladať tak, že sa vzťahuje len na činnosti požičiavania si prostriedkov v rámci NGEU na základe rozhodnutia 2020/2053. Keďže to nie je zámerom Komisie, znenie by sa malo zmeniť.

12 V článku 220a ods. 2 sa v druhej vete odkazuje na „emisie dlhopisov a riadenie dlhu“, zatiaľ čo v článku 220a ods. 1 sa odkazuje na „vypožičiavanie si prostriedkov a riadenie dlhu“. Pojem „emisia“ sa používa v súvislosti s cennými papiermi (dlhopisy a zmenky) a netýka sa operácií vypožičiavania si prostriedkov na peňažnom trhu, ktoré sú tiež súčasťou diverzifikovanej stratégie financovania. Znenie článku 220a ods. 2 by sa malo zmeniť tak, aby zahŕňalo všetky nástroje používané v rámci diverzifikovanej stratégie financovania v informáciách pre Európsky parlament a Radu.

Dôležité opatrenia, ktoré má Komisia vykonať

13 V odôvodnení 8 sa Komisia vyzýva, aby prijala dôležité opatrenia na zavedenie spoločného fondu likvidity. V odôvodnení 10 sa vyzýva na zavedenie potrebných opatrení v súvislosti s diverzifikovanou stratégiou financovania, konkrétne na rámec riadenia, postupy riadenia rizík a metodiku alokácie nákladov, ako aj na pravidelné a komplexné informácie pre Európsky parlament a Radu o všetkých aspektoch stratégie vypožičiavania si prostriedkov a riadenia dlhu. Podrobnosti o týchto dôležitých opatreniach nie sú uvedené v samotnom revidovanom právnom predpise a budú si vyžadovať riadnu správu pokladne a dodatočné opatrenia zo strany Komisie na účinné riadenie novej stratégie financovania. Dvor audítorov v súčasnosti vykonáva audit riadenia dlhu v rámci NGEU v Komisii.

14 V článku 1 návrhu Komisie by sa okrem iného vypustil článok 220 ods. 2 nariadenia o rozpočtových pravidlách, v ktorom sa vyžaduje, že na základe prijímania a poskytovania pôžičiek sa Únia nesmie podieľať na transformácii splatnosti, ani nesmie byť vystavená žiadnemu úrokovému riziku alebo inému obchodnému riziku. V návrhu sa neposkytuje dostatočné objasnenie opatrení na zmiernenie rizika, ktoré by mohli nahradiť toto ustanovenie.

Pripomienky k ostatným návrhom v balíku

Potenciálny presun rizík na budúce rozpočty

15 Doteraz boli príslušné aktíva vyčlenené ako rezerva na úhradu všetkých výziev týkajúcich sa záruky za úvery makrofinančnej pomoci. Na vytvorenie rezerv na predchádzajúce úvery Ukrajine sa v rozpočte EÚ použili ročné viazané a platobné rozpočtové prostriedky. To znamená, že časť rizika už bola prenesená na súčasný alebo predchádzajúci rozpočet. Súbežne so svojím návrhom na zmenu nariadenia o rozpočtových pravidlách Komisia **navrhuje** zmeniť tento prístup tak, aby sa na úvery MFA+ pre Ukrajinu už nevytvárali rezervy, ale namiesto toho by sa tieto úvery opierali o záruku v rámci manévrovacieho priestoru v rozpočte EÚ.

16 Manévrovací priestor je rozdiel medzi stropom vlastných zdrojov a vlastnými zdrojmi potrebnými na financovanie rozpočtu EÚ. Predstavuje finančnú kapacitu EÚ na pokrytie dodatočných záporných finančných tokov súvisiacich s realizáciou podmienených záväzkov vyplývajúcich z finančnej pomoci členským štátom EÚ, pre ktoré rezerva nie je vytvorená.

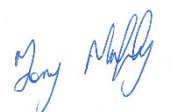
17 Návrh Komisie by znamenal, že súvisiace riziká možných neuhradených platieb sa presunú do budúcnosti. To by mohlo potenciálne vyvíjať tlak na budúce rozpočty a platobné potreby. Manévrovací priestor by pokryl aj riziko nesplácania úverov MFA+ Ukrajine. V súčasnosti sa neplánuje zodpovedajúcim spôsobom zvýšiť veľkosť manévrovacieho priestoru.

Závěrečné poznámky

18 Návrh Komisie na zmenu nariadenia o rozpočtových pravidlách sa predkladá súbežne s balíkom návrhov, ktorým sa mobilizuje až 18 mld. EUR na úvery na podporu Ukrajiny. Zastávame názor, že Komisia predkladá primerané argumenty na stanovenie uplatňovania diverzifikovanej stratégie financovania ako základnej metódy vykonávania budúcich operácií vypožičiavania si prostriedkov. Hoci sa toto stanovisko zameriava na návrh Komisie na zmenu nariadenia o rozpočtových pravidlách, zdôrazňujeme, že financovanie úverov, záruk alebo výdavkov EÚ prostredníctvom pôžičiek znamená presunutie zodpovednosti za splatenie na budúce rozpočty, a že poskytovanie úverov Ukrajine môže predstavovať pomerne vysoké riziká pre rozpočet EÚ.

Toto stanovisko prijala komora V, ktorej predsedá Jan Gregor, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 22. novembra 2022.

Za Dvor audítorov



Tony Murphy
predseda