EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 10.4.2025
COM(2025) 161 final

POROČILO KOMISIJE SVETU

o analizi stroškov in koristi uporabe centralnega računa iz člena 9(1)(c) Uredbe Sveta (EU, Euratom) št. 609/2014 z dne 26. maja 2014

{SWD(2025) 79 final}

1. ODDELEK I – OZADJE POROČILA

To poročilo je izdano v skladu s členom 9 Uredbe Sveta (EU, Euratom) št. 609/2014 z dne 26. maja 2014 ([1]), v nadaljnjem besedilu: uredba o dajanju lastnih sredstev na razpolago. Glavni cilj tega dokumenta je Svetu predstaviti analizo stroškov in koristi v zvezi z morebitnim izvajanjem centralnega računa, kot je opredeljeno v členu 9(1)(c) uredbe o dajanju lastnih sredstev na razpolago. Ta centralni račun bi Komisija odprla pri javni finančni instituciji po lastni izbiri za zbiranje lastnih sredstev.

To poročilo vključuje analizo stroškov in koristi izbranih modelov zakladnice, ki jih je ocenila Komisija, in sicer:

- modela centralnega računa, ki se vodi pri Evropski centralni banki (ECB) v skladu z novim členom 9(1)(c);
- modela optimizirane zakladnice, ki vključuje tri centralne gotovinske račune pri izbranih nacionalnih centralnih bankah, možnost ne spada na področje uporabe novih določb člena 9 uredbe o dajanju lastnih sredstev na razpolago.

1.1. Struktura zakladnice Evropske komisije (EK)

Ključne značilnosti strukture zakladnice Komisije so določene z določbami člena 9(1) uredbe o dajanju lastnih sredstev na razpolago.

Do leta 2022 je uredba o dajanju lastnih sredstev na razpolago državam članicam dovoljevala, da lastna sredstva knjižijo v dobro dveh različnih vrst računov, odprtih v imenu Komisije:

- vrsta 1: državne **zakladnice**. V tem primeru dajo države članice prispevke lastnih sredstev na razpolago Komisiji najprej v računovodskem smislu in nato postopoma, ko od Komisije prejmejo navodila za prenos, v gotovini;
- vrsta 2: **nacionalne centralne banke.** V tem primeru države članice dajo na voljo celoten zahtevani prispevek v gotovini.

Računi vrste 1 in 2 se vodijo v nacionalnih valutah.

Z Uredbo Sveta (EU, Euratom) 2022/615 z dne 5. aprila 2022 o spremembi uredbe o dajanju lastnih sredstev na razpolago je bila uvedena tretja vrsta računa, ki omogoča uporabo novega **centralnega računa** za knjiženje lastnih sredstev, ki ga je Komisija odprla pri **javni finančni instituciji po lastni izbiri**.

V obdobju 2014–2022 sta na zakladniško poslovanje Evropske komisije vplivala predvsem dva ključna dejavnika:

([1]) Uredba Sveta (EU, Euratom) št. 609/2014 z dne 26. maja 2014 o načinih in postopkih za dajanje tradicionalnih lastnih sredstev ter lastnih sredstev iz naslovov DDV in BND na razpolago ter ukrepih za zagotavljanje denarnih sredstev (UL L 168, 7.6.2014, str. 39), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EU, Euratom) 2022/615 z dne 5. aprila 2022 UL L 115, str. 51.

– formalističen pristop k izvajanju člena 14(1) uredbe o dajanju lastnih sredstev na razpolago,
– odločitev ECB, da z 11. junijem 2014 uvede politiko negativnih obrestnih mer.

Zaradi zaščite sredstev EU je Komisija sprejela potrebne ukrepe za zmanjšanje vpliva negativnih obresti. V ta namen si je Komisija med letoma 2014 in 2022 prizadevala, da bi sredstva, kolikor je bilo mogoče, ostala pri državnih zakladnicah in centralnih bankah, kjer jih ne bi bremenili stroški ali obresti. Vzporedno so se v skladu s členom 14(1) uredbe o dajanju lastnih sredstev na razpolago vsi plačilni računi v poslovnih bankah dnevno polnili z računov lastnih sredstev na podlagi zneska plačil, ki jih je bilo treba izvršiti z vsakega od njih. Denarne rezerve, ki so jih imele te banke, so se ohranjale na minimalni ravni, da bi se izognili presežnim stanjem depozitov čez noč in tako zmanjšali vpliv negativnih obresti, hkrati pa zagotovili neprekinjeno poslovanje s plačilnimi transakcijami.

Vse to poslovanje je ustvarilo precejšnje število dnevnih denarnih pritokov v državne zakladnice in odtokov iz drugih držav članic. Poleg tega je pomanjkanje večje denarne rezerve vplivalo tudi na zmožnost Komisije za izvrševanje nujnih plačil.

Da bi se zmanjšala zapletenost denarnih tokov in obravnavali pomisleki držav članic, je Komisija leta 2021 predlagala, da se v uredbo o dajanju lastnih sredstev na razpolago vključi možnost knjiženja lastnih sredstev v dobro računa na **nov centralni račun**, ki ga je v ta namen odprla Komisija (člen 9(1)(c) uredbe o dajanju lastnih sredstev na razpolago).

Vzporedno s predlogom o centralnem računu je Komisija vložila določbo, ki državam članicam zagotavlja **napovedi potreb po denarnih sredstvih** za naslednje **štiri mesece**, da bi dodatno povečala predvidljivost prenosov gotovine (člen 9(2a) uredbe o dajanju lastnih sredstev na razpolago).

V skladu s členom 9(1) uredbe o dajanju lastnih sredstev na razpolago morajo države članice pri centraliziranem modelu sodelovati na **prostovoljni osnovi**. Poleg tega mora Komisija pripraviti **analizo stroškov in koristi** za uporabo centralnega računa pred njegovo uvedbo.

2. ODDELEK II – ANALIZA STROŠKOV IN KORISTI (PRIMERJALNA OCENA DVEH RAZLIČNIH MOŽNOSTI ZA MODELE ZAKLADNIC)

Namen te vaje je primerjati dva modela za upravljanje zakladnice Evropske komisije v okviru sedanjega večletnega finančnega okvira (VFO) 2021–2027 ob upoštevanju obstoječega pravnega okolja.

2.1. Novi modeli zakladnic – scenariji

Komisija je za namene izvedbe analize stroškov in koristi uporabe centralnega računa v skladu z določbami uredbe o dajanju lastnih sredstev na razpolago in v skladu s svojo politiko tveganja nasprotne stranke kot veljavno alternativo za vodenje tega računa upoštevala samo **javne finančne institucije**.

Obravnavani sta bili dve vrsti javnih institucij:

- **Evropska centralna banka** (ECB), ker že deluje kot subjekt za upravljanje denarnih sredstev za vire likvidnosti instrumenta NextGenerationEU in izvršuje plačila mehanizma za okrevanje in odpornost državam članicam upravičenkam;
- **nacionalne centralne banke**, saj so ključni akterji v obstoječi strukturi zakladnice EK in modelu upravljanja denarnih sredstev.

Na podlagi te predpostavke je Komisija predlagala dve različni možnosti za upravljanje centralnega računa.

Možnost 1: **centralni račun pri Evropski centralni banki (ECB)**

Na podlagi določb na novo uvedenega člena 9(1)(c) uredbe o dajanju lastnih sredstev na razpolago model vključuje vzpostavitev enega centralnega računa pri ECB za lastna sredstva in druge prihodke, plačane v EUR, ter podračune za lastna sredstva v vseh neeurskih valutah.

Izvajanje tega modela predvideva postopno opuščanje obstoječih sistemov na ravni držav članic. To bi pomenilo, da bi dajanje sredstev na razpolago najprej v računovodskem smislu, kot trenutno počnejo državne zakladnice, nadomestil sistem, v katerem bi vse sodelujoče države članice zagotovile lastna sredstva z bančnimi nakazili na določene dneve. Zneski v EUR bi se zbirali na enem centralnem računu, ki bi ga Komisija vzpostavila pri ECB. Prispevki v neeurskih valutah bi bili najprej usmerjeni na ustrezne podračune, vzpostavljene v ta namen pri ministrstvu za finance ali nacionalni centralni banki. Centralni račun v EUR bi se uporabljal predvsem za dotok denarnih sredstev na bančne račune Komisije, s katerih izvršuje plačila v EUR, na dnevni ravni. Poleg tega bi se lahko centralni račun v EUR uporabljal za izvrševanje neposrednih plačil državam članicam, predvsem na račune pri nacionalnih centralnih bankah.

Opozoriti je treba, da bi moral biti v skladu s členom 9(1) uredbe o dajanju lastnih sredstev na razpolago ta centralni račun brezobresten. V primeru pozitivnega povračila bi se obresti razdelile med države članice, ki sodelujejo pri tem, sorazmerno z njihovim proračunskim ključem. Sredstva, zbrana na računu, bi bila zaščitena tudi pred morebitnimi negativnimi obrestmi, ki bi jih morale kriti zadevne države članice.

Izbira možnosti centralnega računa bi vplivala predvsem na države članice, ki dajo sredstva na voljo Komisiji najprej v računovodskem smislu in postopoma, po prejemu navodil Komisije za prenos, v gotovini (računi za lastna sredstva, ki se vodijo pri zakladnicah). V tem primeru bi morale države članice sredstva prenesti takoj, namesto da jih postopno mobilizirajo skozi čas. Za države članice, ki so se doslej odločile za vodenje računa za lastna sredstva v svoji nacionalni centralni banki, prehod na možnost ECB ne bi imel nobenega učinka ali pa bi bil ta zelo omejen.

Opozoriti je treba, da ECB ni bila formalno pozvana in zato ni dala soglasja za nudenje dodatnih storitev.

Možnost 2: model optimizirane zakladnice s centralnimi gotovinskimi računi pri izbranih nacionalnih centralnih bankah

Ta model ne uporablja nove določbe člena 9(1)(c) uredbe o dajanju lastnih sredstev na razpolago, s katero se odpre nov centralni račun. Nasprotno, temelji na obstoječi strukturi zakladnice in že uveljavljenih denarnih tokovih z nacionalnimi centralnimi bankami.

Ta model aktivira tedenske prenose na določene dneve z računov za lastna sredstva na gotovinske račune. Denarni tokovi z računov za lastna sredstva, ki se vodijo pri zakladnicah, se v skladu s proračunskim ključem usmerjajo samo v eno smer (z računov za lastna sredstva na gotovinske račune). Posledično bi se moralo s tem znatno zmanjšati skupno število denarnih tokov na računih za lastna sredstva, ki se vodijo pri zakladnicah. Tedenski prenosi lastnih sredstev bi bili povezani z izboljšanim in natančnejšim napovedovanjem potreb po financiranju na tedenski ravni.

2.2. Metodologija in merila vrednotenja

Komisija je ob priznavanju pomena učinkovitega upravljanja zakladnice za politike EU razvila kvalitativna in kvantitativna merila za oceno dveh možnosti centralne zakladnice. Ta merila posebej obravnavajo pomisleke držav članic glede morebitnih dodatnih stroškov v skladu z revidirano uredbo o dajanju lastnih sredstev na razpolago. Izbrana možnost zagotavlja, da stroški ostanejo enaki ali nižji od tistih po sedanji ureditvi, hkrati pa ponuja nemotene denarne tokove in večjo učinkovitost poslovanja.

Izbrana merila vključujejo:

a) Finančne posledice, vsebujejo naslednje sestavne dele:

- **Obrestovanje gotovinskih vlog** (ocena pozitivnih in/ali negativnih obresti)
- **Pristojbina za storitve** (stroški vzpostavitve računov in tekoči stroški, ki nastanejo pri dnevnem poslovanju)

b) Tehnična infrastruktura

Preučuje potencial povezljivosti izbranih možnosti z obstoječo tehnično ureditvijo za zakladnico EK.

c) „Ustrezanje svojemu namenu“ v skladu s strukturo zakladnice EK

Raziskuje združljivost izbranih možnosti z značilnostmi zakladnice EK (prispevki v EUR in prispevki, ki niso v EUR, večkratna plačila upravičencem), zmanjšanje upravnega bremena in sinergije z obstoječimi vzorci denarnih tokov.

2.3. Ocena možnosti glede na merila vrednotenja

2.3.1. Finančni vpliv

Komisija je ocenila morebitni finančni vpliv obeh modelov zakladnice.

Za **možnost 1** je Komisija kot merilo uporabila pogoje za račune NextGenerationEU, ki se vodijo pri ECB za namene izvajanja evropskega instrumenta za okrevanje.

Za **možnost 2** je Komisija preučila pogoje, ki jih je ponudil izbor petih nacionalnih centralnih bank v euroobmočju. Smernice ECB 2019/671([2]) so omejile obrestovanje vseh

([2]) Smernica Evropske centralne banke (EU) 2019/671 z dne 9. aprila 2019 o domačih poslih upravljanja sredstev in obveznosti s strani nacionalnih centralnih bank (prenovitev), UL L 113/11, 29.4.2019.

vlog, ki niso povezane z denarno politiko. Leta 2024 so bile smernice ECB spremenjene ([3]). Glede na razmere v letu 2022 se je Komisija pri analizi osredotočila na nacionalne centralne banke štirih največjih gospodarstev euroobmočja, in sicer Nemčije, Francije, Italije in Španije. Poleg tega je Komisija zaradi geografske bližine, ki je bistvena za neprekinjeno poslovanje zakladnice EK, upoštevala tudi nacionalno banko Belgije.

Upoštevana sta bila naslednja elementa analize:

- Obrestovanje gotovinskih vlog:

  Analiza je pokazala, da so bile vse obrestne mere nacionalnih centralnih bank usklajene s pogoji ECB. Zato so bili pogoji obrestovanja, ponujeni pri obeh možnostih, tako podobni, da ta dejavnik ne bi vplival na odločitev.

- Pristojbina za storitve:

  Ker Evropska komisija že ima račune pri nacionalnih centralnih bankah, te ne bi zaračunavale dodatnih pristojbin za vodenje računa. Poleg tega bi nekatere nacionalne centralne banke sredstva prenašale brezplačno, druge pa bi zaračunavale znižano provizijo za transakcijo ali fiksen znesek za neomejene transakcije. Nasprotno pa bi pristop ECB lahko vključeval začetno provizijo ter ponavljajoče se provizije za vodenje računa in storitve, povezane s plačili.

Sklep:

- Obe možnosti sta prikazali podobne pogoje za obrestovanje gotovinskih vlog; Vendar lahko možnost 1 pomeni višje začetne stroške vzpostavitve in poslovanja zaradi oblikovanja novega modela računa pri ECB.

- Možnost 2 se je izkazala za stroškovno učinkovitejšo, saj obstoječa razmerja z nacionalnimi centralnimi bankami niso pomenila dodatnih provizij za vzdrževanje računov ali znatnih stroškov poslovanja.

2.3.2. Tehnična infrastruktura

Možnost 1 Evropska centralna banka (ECB) je zgradila visokozmogljivo in posebno tehnično infrastrukturo, ki je prilagojena monetarnemu okviru in regulativnemu okolju euroobmočja. Zasnova je tesno usklajena s posebnimi denarnimi politikami, finančnimi sistemi in pravnimi statuti držav članic, pri čemer se opira na orodja, kot je plačilni sistem TARGET2, ki omogočajo obsežne čezmejne transakcije v EUR med članicami Evropskega sistema centralnih bank in olajšujejo transakcije na veleprodajnih trgih z velikimi finančnimi institucijami. Glavni poudarek te strukture je ohranjanje finančne stabilnosti in podpora učinkovitemu prenosu monetarne politike euroobmočja. Infrastruktura ECB ni zasnovana za neposredno obdelavo posameznih večvalutnih gotovinskih plačil udeležencev na trgu ali institucij, kot je Evropska komisija. Plasti funkcionalnosti, ki so potrebne za neposredno zagotavljanje takih plačilnih storitev, kot sta dinamična večvalutna interoperabilnost in integracija z zunanjimi komercialnimi

([3]) Sklep Evropske centralne banke (EU) 2024/1209 z dne 16. aprila 2024 o obrestovanju vlog, ki niso povezane z denarno politiko, pri nacionalnih centralnih bankah in Evropski centralni banki (ECB/2024/11), UL L 2024/1209, 3.5.2024.

platformami, niso vzpostavljene ter bi jih bilo treba dodatno analizirati in vzpostaviti, kar bi povzročilo stroške, pri čemer je treba upoštevati, da ECB take predhodne zahteve ni prejela. ([4])

Možnost 2 ni imela negativnih tehnoloških posledic na računovodski sistem Komisije. Obstoječa tehnična rešitev je dobro uveljavljena, učinkovita in brezhibno omogoča vključitev modela centralnega računa brez kakršnih koli sprememb. Izbrane nacionalne centralne banke vzdržujejo komercialno raven, ki omogoča avtomatizirano komunikacijo z zakladnico EK prek storitev Swift. Zato ta možnost ne bi potrebovala dodatnega razvoja s strani Komisije.

Sklep:

- Pri možnosti 1 so obstajali tehnični izzivi, ker infrastruktura ECB ni zasnovana za neposredno obdelavo posameznih večvalutnih gotovinskih plačil udeležencev na trgu ali institucij, kot je Evropska komisija.
- Možnost 2 ni povzročila tehničnih motenj, saj NCB uporabljajo dobro integrirane sisteme, usklajene s sedanjo infrastrukturo Komisije.

2.3.3. „Ustrezanje svojemu namenu“ v skladu s strukturo zakladnice EK

Za **možnost 1** je analiza pokazala, da bi bilo v okviru ECB težko vzpostaviti podračune, ki niso povezani z EUR. Za obravnavo neeurske razsežnosti, je ECB predlagala diferenciran pristop glede na naravo računov. Ta scenarij predvideva en račun EUR za vse prispevke v EUR in en račun za vsako uporabljeno neeursko valuto (7 računov). Vendar bi ta pristop omogočil zgolj omejeno poenostavitev denarnih tokov, zlasti zaradi prostovoljne narave sodelovanja držav članic.

Možnost 2, ki vključuje centralne gotovinske račune pri izbranih nacionalnih centralnih bankah, gradi na obstoječi strukturi zakladnice EK. Ohranja dobro uveljavljen model denarnih tokov in pretvorbe lastnih sredstev, ki niso v EUR, hkrati pa ustvarja sinergije za druge vire, denominirane v EUR. Zato nima negativnega vpliva na zakladnico EK ali države članice v smislu dodatnega upravnega ali operativnega bremena.

Centralizacija tokov na le nekaj gotovinskih računov bi zmanjšala plačila banke banki med računi za lastna sredstva pri zakladnicah in računi centralnih bank.

Sklep:

- Možnost 1 je imela omejitve zaradi zahteve po ločenih računih za učinkovito vključitev transakcij, ki niso v EUR.
- Možnost 2 je bila skladnejša z dobro uveljavljenimi postopki in je omogočala sinergije brez dodatnih upravnih bremen za zakladnico EK ali države članice.

([4]) Ključna vloga, ki jo ima ECB od leta 2020 kot fiskalni in plačilni posrednik za program izdajanja dolžniških vrednostnih papirjev in upravljanja z njimi v EU, temelji na infrastrukturi in zmogljivostih ECB pri izvajanju denarne politike.

2.4. Sklepi: Izbira modela zakladnice

Obe možnosti ponujata večjo učinkovitosti in operativno izboljšanje notranjih procesov, povezanih z denarnimi tokovi in upravljanjem računov.

Vendar možnost 2 izstopa kot primernejša izbira, saj temelji na vzpostavljenem okviru zakladnice, ki zmanjšuje stroške prehoda in motnje v delovanju. Ta optimizacija je usklajena z dobrim finančnim poslovodenjem in zagotavlja učinkovito upravljanje sredstev v skladu s cilji politike EU.

Poleg tega možnost 2 izpolnjuje pričakovanja držav članic z izboljšanjem predvidljivosti in preglednosti prenosov gotovine v državnih zakladnicah. Komisija je v zadnjih dveh letih izvedla možnost 2 kot strateško okrepitev svojega upravljanja zakladnice, pri čemer je obravnavala pomisleke držav članic in hkrati okrepila finančno infrastrukturo EU.

Komisija priporoča ohranitev možnosti 2 kot stroškovno učinkovite rešitve za sistem upravljanja denarnih sredstev. Glede na sedanjo strukturo proračuna EU in operativni okvir je to še vedno najprimernejši pristop. Glede na prihodnji proračunski in gospodarski razvoj se lahko po potrebi izvedejo nadaljnje izboljšave in ocene, tudi v okviru naslednjega večletnega finančnega okvira.