EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 10.4.2025.
COM(2025) 161 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE VIJEĆU

o analizi troškova i koristi upotrebe središnjeg računa iz članka 9. stavka 1. točke (c) Uredbe Vijeća (EU, Euratom) br. 609/2014 od 26. svibnja 2014.

{SWD(2025) 79 final}

1. ODJELJAK I. – KONTEKST IZVJEŠĆA

Ovo izvješće izdaje se u skladu s člankom 9. Uredbe Vijeća (EU, Euratom) br. 609/2014 od 26. svibnja 2014. ([1]) (dalje u tekstu „Uredba o stavljanju na raspolaganje"). Glavni je cilj ovog dokumenta Vijeću predstaviti analizu troškova i koristi potencijalnog uvođenja središnjeg računa kako je definiran u članku 9. stavku 1. točki (c) Uredbe o stavljanju na raspolaganje. Komisija bi taj središnji račun za prikupljanje vlastitih sredstava otvorila u javnoj financijskoj instituciji po vlastitom izboru.

U ovom izvješću analiziraju se troškovi i koristi odabranih modela riznice koje je Komisija ocijenila, a to su:

- model središnjeg računa u Europskoj središnjoj banci (ESB) u skladu s novim člankom 9. stavkom 1. točkom (c),
- optimizirani model riznice, koji uključuje tri središnja gotovinska računa u odabranim nacionalnim središnjim bankama, što je opcija izvan područja primjene novih odredaba članka 9. Uredbe o stavljanju na raspolaganje.

1.1. Struktura riznice Europske komisije

Najvažnije značajke strukture Komisijine riznice utvrđene su odredbama članka 9. stavka 1. Uredbe o stavljanju na raspolaganje.

Do 2022. Uredba o stavljanju na raspolaganje omogućivala je državama članicama odobravanje iznosa vlastitih sredstava na dvije vrste računa otvorenih u ime Komisije:

- prva vrsta: **državne riznice**. U ovom slučaju države članice Komisiji stavljaju na raspolaganje doprinose vlastitim sredstvima najprije u računovodstvenom smislu, a postupno i u novcu nakon što od Komisije prime upute za prijenos,
- druga vrsta: **nacionalne središnje banke.** U ovom slučaju države članice stavljaju na raspolaganje ukupan iznos traženog doprinosa u novcu.

Prva i druga vrsta računa vode se u nacionalnim valutama.

Uredbom Vijeća (EU, Euratom) 2022/615 od 5. travnja 2022. o izmjeni Uredbe o stavljanju na raspolaganje uvedena je treća vrsta računa, odnosno omogućeno je odobravanje iznosa vlastitih sredstava na novi **središnji račun** koji bi Komisija otvorila **u javnoj financijskoj instituciji po vlastitom izboru**.

Od 2014. do 2022. na operacije riznice Europske komisije najviše su utjecala dva ključna čimbenika:

– formalistička provedba članka 14. stavka 1. Uredbe o stavljanju na raspolaganje,
– odluka ESB-a da od 11. lipnja 2014. uvede politiku negativnih kamatnih stopa.

([1]) Uredba Vijeća (EU, Euratom) br. 609/2014 od 26. svibnja 2014. o metodama i postupku za stavljanje na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava i vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u i BND-u te o mjerama za zadovoljavanje potreba za gotovinom (preinačeno) (SL L 168, 7.6.2014., str. 39.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU, Euratom) 2022/615 od 5. travnja 2022. (SL L 115, str. 51.).

Komisija je poduzela potrebne mjere kako bi što više smanjila utjecaj negativnih kamata i time zaštitila imovinu EU-a. U tu je svrhu Komisija od 2014. do 2022. nastojala da se sredstva, kad god je to bilo moguće, zadrže u državnim riznicama i središnjim bankama, gdje se na njih nisu primjenjivale nikakve naknade ni kamate. Osim toga, u skladu s člankom 14. stavkom 1. Uredbe o stavljanju na raspolaganje iznosi plaćanja koja su se trebala izvršiti sa svakog od računa za plaćanje u komercijalnim bankama svakodnevno su se nadoknađivali s računa za vlastita sredstva. Gotovinske pričuve u tim bankama bile su minimalne kako bi se izbjegla prekomjerna prekonoćna salda i time smanjio učinak negativnih kamata, a istodobno zadržao kontinuitet platnih transakcija.

Sve te operacije dovele su do znatnih dnevnih priljeva u državne riznice i odljeva iz drugih država članica. Nadalje, nepostojanje veće gotovinske pričuve utjecalo je i na Komisijinu sposobnost izvršavanja hitnih plaćanja.

Stoga je, kako bi se smanjila složenost novčanih tokova i odgovorilo na bojazni država članica, Komisija 2021. predložila da se u Uredbu o stavljanju na raspolaganje uključi mogućnost odobravanja iznosa vlastitih sredstava na **novi središnji račun** koji bi Komisija otvorila u tu svrhu (članak 9. stavak 1. točka (c) Uredbe o stavljanju na raspolaganje).

Usporedno s prijedlogom o središnjem računu Komisija je predložila odredbu u skladu s kojom se državama članicama dostavlja **prognoza potreba za gotovinskim sredstvima** za sljedeća **četiri mjeseca** kako bi se dodatno povećala predvidljivost kretanja gotovine (članak 9. stavak 2.a Uredbe o stavljanju na raspolaganje).

U skladu s člankom 9. stavkom 1. Uredbe o stavljanju na raspolaganje države članice u modelu središnjeg računa sudjeluju **dobrovoljno**. Osim toga, Komisija je prije uvođenja središnjeg računa dužna izraditi **analizu troškova i koristi** njegove upotrebe.

2. ODJELJAK II. – ANALIZA TROŠKOVA I KORISTI (USPOREDNA PROCJENA DVIJU OPCIJA ZA MODELE RIZNICE)

Uspoređuju se dva modela upravljanja riznicom Europske komisije u skladu s aktualnim višegodišnjim financijskim okvirom (VFO) za razdoblje 2021. – 2027., uzimajući u obzir postojeće pravno okruženje.

2.1. Novi modeli riznice – scenariji

Komisija je za potrebe analize troškova i koristi upotrebe središnjeg računa u skladu s odredbama Uredbe o stavljanju na raspolaganje i svojom politikom upravljanja rizikom druge ugovorne strane razmatrala samo **javne financijske institucije** kao valjane alternative za vođenje tog računa.

Razmotrila je dvije vrste javnih ustanova:

- **Europsku središnju banku (ESB)** jer već upravlja gotovinskim sredstvima u okviru NGEU-a i izvršava plaćanja iz Mehanizma za oporavak i otpornost državama članicama korisnicama,
- **nacionalne središnje banke** jer su ključni akteri u postojećoj strukturi riznice Europske komisije i postojećem modelu upravljanja gotovinom.

Na temelju te pretpostavke Komisija je predložila dvije opcije za upravljanje središnjim računom.

Prva opcija: **središnji račun u Europskoj središnjoj banci (ESB)**

Na temelju odredaba novog članka 9. stavka 1. točke (c) Uredbe o stavljanju na raspolaganje model se sastoji od otvaranja jednog središnjeg računa u ESB-u za vlastita sredstva i druge prihode plaćene u eurima te podračunâ za vlastita sredstva u valutama koje nisu euro.

Uvođenje tog modela podrazumijeva postupno ukidanje postojećih sustava na razini država članica. To bi značilo da bi se stavljanje sredstava na raspolaganje najprije u računovodstvenom smislu, kao što to trenutačno čine državne riznice, zamijenilo sustavom u kojem bi sve države članice sudionice vlastita sredstva stavila na raspolaganje bankovnim prijenosima na određene dane. Iznosi u eurima objedinili bi se na jednom središnjem računu koji bi Komisija otvorila u ESB-u. Doprinosi u valutama koje nisu euro prvo bi se usmjerili na odgovarajuće podračune otvorene u tu svrhu pri riznici ili u nacionalnoj središnjoj banci. Središnji račun u eurima uglavnom bi se upotrebljavao za svakodnevno financiranje bankovnih računa s kojih Komisija izvršava plaćanja u eurima. Uz to bi se mogao upotrebljavati za izravna plaćanja državama članicama, uglavnom na račune u nacionalnim središnjim bankama.

Treba napomenuti da bi se u skladu s člankom 9. stavkom 1. Uredbe o stavljanju na raspolaganje taj središnji račun trebao voditi bez kamata. U slučaju pozitivne remuneracije kamate bi se raspodijelile državama članicama koje sudjeluju u tom sustavu razmjerno njihovu proračunskom ključu. Sredstva objedinjena na računu bila bi zaštićena i od mogućih negativnih kamata, koje bi trebale pokriti dotične države članice.

Odabir opcije središnjeg računa uglavnom bi utjecao na države članice koje stavljaju sredstva na raspolaganje Komisiji najprije u računovodstvenom smislu, a postupno i u novcu nakon što od Komisije prime upute za prijenos (računi za vlastita sredstva koji se vode u riznicama). Odabere li se ta opcija, države članice novčana sredstva trebale bi prenijeti odmah umjesto postupno. Za države članice koje su dosad vodile račun za vlastita sredstva u svojoj nacionalnoj središnjoj banci prelazak na račun u ESB-u imao bi nikakav ili vrlo ograničen učinak.

Valja napomenuti da se od ESB-a nije službeno zatražilo da pruža dodatne usluge i stoga nije dao suglasnost za to.

Druga opcija: optimizirani model riznice sa središnjim gotovinskim računima u odabranim nacionalnim središnjim bankama

Taj se model ne zasniva na novim odredbama članka 9. stavka 1. točke (c) Uredbe o stavljanju na raspolaganje kojima se uvodi novi središnji račun, nego na postojećoj

strukturi riznice i već uspostavljenim novčanim tokovima s nacionalnim središnjim bankama.

Prema tom modelu aktiviraju se tjedni prijenosi na određene dane s računa za vlastita sredstva na gotovinske račune. Novčani tokovi s računa za vlastita sredstva koji se vode u riznicama usmjeravaju se u skladu s proračunskim ključem samo u jednom smjeru (s računa za vlastita sredstva na gotovinske račune). Stoga bi se trebao znatno smanjiti ukupan broj novčanih tokova na računima za vlastita sredstva koji se vode u riznicama. Tjedni prijenosi vlastitih sredstava kombinirali bi se s poboljšanim i preciznijim tjednim prognozama potreba za financiranjem.

2.2. Metodologija i evaluacijski kriteriji

Komisija prepoznaje važnost učinkovitog upravljanja riznicom za politike EU-a i stoga je razvila kvalitativne i kvantitativne kriterije za procjenu dviju opcija za središnju riznicu. Tim se kriterijima konkretno odgovara na bojazni država članica da bi iz revidirane Uredbe o stavljanju na raspolaganje mogli proizići dodatni troškovi. Odabrana opcija podrazumijeva jednake ili manje troškove nego u postojećem sustavu, a jednostavnije novčane tokove i veću operativnu učinkovitost.

Odabrani su kriteriji:

a) financijski učinak, koji se sastoji od:

- **remuneracije gotovinskih depozita** (procjena nastalih pozitivnih i/ili negativnih kamata),
- **naknade za uslugu** (trošak otvaranja računa i tekući troškovi nastali svakodnevnim poslovanjem);

b) tehnička infrastruktura:

ispituje se potencijal za ugradnju odabranih opcija u postojeći tehnički ustroj riznice Europske komisije;

c) svrsishodnost u skladu sa strukturom riznice Europske komisije:

ispituje se usklađenost odabranih opcija s obilježjima riznice Europske komisije (doprinosi u eurima i drugim valutama, višestruka plaćanja korisnicima), kao i potencijal za smanjenje administrativnog opterećenja i sinergije s postojećim obrascima novčanih tokova.

2.3. Ocjena opcija na temelju evaluacijskih kriterija

2.3.1. Financijski učinak

Komisija je ocijenila mogući financijski učinak dvaju modela riznice.

Za **prvu opciju** Komisija je kao referentno mjerilo primijenila uvjete za račune u okviru Europskog instrumenta za oporavak (NGEU) otvorene u ESB-u radi provedbe tog instrumenta.

Za **drugu opciju** Komisija je ispitala uvjete koje nudi pet nacionalnih središnjih banaka u europodručju. Smjernicom ESB-a 2019/671 ([2]) ograničena je remuneracija svih depozita koji se ne odnose na operacije monetarne politike. Smjernice ESB-a izmijenjene su 2024. ([3]). S obzirom na uvjete 2022. Komisija je analizu usmjerila na nacionalne središnje banke četiriju najvećih gospodarstava europodručja, odnosno Njemačke, Francuske, Italije i Španjolske. Osim toga, Komisija je uzela u obzir i belgijsku nacionalnu banku zbog njezine geografske blizine, koja je ključna za kontinuitet poslovanja riznice Europske komisije.

U analizi su razmotrena sljedeća dva elementa:

- remuneracija gotovinskih depozita:

  analiza je pokazala da su sve stope nacionalnih središnjih banaka usklađene s uvjetima ESB-a. Zbog toga su uvjeti remuneracije ponuđeni u okviru navedenih dviju opcija bili toliko slični da taj čimbenik ne bi utjecao na odluku,

- naknada za uslugu:

  budući da Europska komisija već ima račune u nacionalnim središnjim bankama, one ne bi naplaćivale dodatne naknade za vođenje računa. Nadalje, neke nacionalne središnje banke besplatno bi prenosile sredstva, dok bi druge naplaćivale smanjenu naknadu po transakciji ili fiksni iznos za neograničen broj transakcija. S druge strane, opcija otvaranja središnjeg računa u ESB-u mogla bi uključivati početnu naknadu za otvaranje računa i redovite naknade za vođenje računa i usluge povezane s plaćanjem.

Zaključak

- Objema opcijama predviđeni su slični uvjeti za remuneraciju gotovinskih depozita. Međutim, prva opcija mogla bi dovesti do većih početnih troškova otvaranja računa i operativnih troškova zbog uspostave novog modela računa u ESB-u.

- Druga je opcija troškovno učinkovitija jer zbog postojećih odnosa s nacionalnim središnjim bankama ne bi bilo dodatnih naknada za vođenje računa ili znatnih operativnih troškova.

2.3.2. Tehnička infrastruktura

Prva opcija: Europska središnja banka (ESB) izgradila je vrlo učinkovitu i specijaliziranu tehničku infrastrukturu prilagođenu monetarnom okviru i regulatornom okruženju europodručja. Ta je infrastruktura u velikoj mjeri usklađena s posebnim monetarnim politikama, financijskim sustavima i zakonskim propisima država članica te s pomoću

([2]) Smjernica (EU) 2019/671 Europske središnje banke od 9. travnja 2019. o domaćim operacijama upravljanja imovinom i obvezama od strane nacionalnih središnjih banaka (preinaka) (SL L 113/11, 29.4.2019.).

([3]) Odluka (EU) 2024/1209 Europske središnje banke od 16. travnja 2024. o remuneraciji depozita koji se ne odnose na operacije monetarne politike koje drže nacionalne središnje banke i Europska središnja banka (ESB/2024/11) (SL L 2024/1209, 3.5.2024.).

alata kao što je platni sustav TARGET2 omogućuje velike prekogranične transakcije u eurima između članica Europskog sustava središnjih banaka i olakšava transakcije na veleprodajnom tržištu s velikim financijskim institucijama. Glavni je cilj te strukture održati financijsku stabilnost i podržati učinkovitu transmisiju monetarne politike europodručja. Infrastruktura ESB-a nije osmišljena za izravno izvršavanje pojedinačnih viševalutnih gotovinskih plaćanja sudionika na tržištu ili institucija kao što je Europska komisija. Razine funkcionalnosti potrebne za izravno pružanje takvih platnih usluga, kao što su dinamična viševalutna interoperabilnost i integracija s vanjskim komercijalnim platformama, nisu uspostavljene te bi ih trebalo dodatno analizirati i postaviti, što bi uključivalo troškove, pri čemu ESB-u nije podnesen nikakav prethodni zahtjev u vezi s tim. ([4])

Druga opcija nije imala negativan tehnički učinak na računovodstveni sustav Komisije. Postojeće tehničko rješenje iskušano je, učinkovito i omogućuje jednostavno uključivanje modela središnjeg računa bez ikakvih izmjena. Odabrane nacionalne središnje banke zadržavaju komercijalnu razinu koja omogućuje automatiziranu komunikaciju s riznicom Europske komisije preko sustava Swift. Stoga Komisija ne bi trebala razvijati dodatna tehnička rješenja.

Zaključak

- Prva opcija tehnički je zahtjevna jer infrastruktura ESB-a nije osmišljena za izravno upravljanje pojedinačnim viševalutnim gotovinskim plaćanjima sudionika na tržištu ili institucija kao što je Europska komisija.
- Druga opcija ne uzrokuje tehničke poremećaje jer nacionalne središnje banke upotrebljavaju dobro integrirane sustave usklađene s postojećom infrastrukturom Komisije.

2.3.3. Svrsishodnost u skladu sa strukturom riznice Europske komisije

U slučaju **prve opcije** analiza je pokazala da bi otvaranje podračuna u valutama koje nisu euro u ESB-u bilo zahtjevno. Za valute koje nisu euro ESB je predložio diferencirani pristup ovisno o vrsti računa. U tom scenariju predviđa se jedan račun u eurima za sve doprinose u eurima i po jedan račun za svaku korištenu valutu koja nije euro (sedam računa). Međutim, taj bi pristup samo u ograničenoj mjeri pojednostavnio novčane tokove, posebno jer sudjelovanje država članica nije obvezno.

Druga opcija, koja uključuje središnje gotovinske račune u odabranim nacionalnim središnjim bankama, temelji se na postojećoj strukturi riznice Europske komisije. Zadržao bi se iskušani model novčanih tokova i konverzije vlastitih sredstava u valutama koje nisu euro i stvorile sinergije za sredstva u eurima. Stoga nema negativan učinak na riznicu Europske komisije ni na države članice u smislu dodatnog administrativnog ili operativnog opterećenja.

([4]) ESB od 2020. igra ključnu ulogu fiskalnog i platnog agenta za EU-ov program izdavanja dužničkih vrijednosnih papira i upravljanja dugom, koja se temelji na njegovoj infrastrukturi i kapacitetima za provedbu monetarne politike.

Centralizacijom tokova na samo nekoliko gotovinskih računa smanjili bi se međubankovni prijenosi, odnosno prijenosi između računa za vlastita sredstva u riznicama i računa u središnjim bankama.

Zaključak

- Nedostatak je prve opcije to što je potrebno voditi zasebne račune za potrebe transakcija u valutama koje nisu euro.
- Druga je opcija usklađenija s ustaljenim postupcima i nudi sinergije bez dodatnog administrativnog opterećenja za riznicu Europske komisije ili države članice.

2.4. Zaključci: odabir modela riznice

Obje opcije omogućuju povećanje učinkovitosti i operativna poboljšanja internih postupaka povezanih s novčanim tokovima i upravljanjem računima.

Međutim, druga je opcija bolji izbor jer se temelji na postojećem okviru riznice, što znači da bi troškovi prelaska i poremećaji u radu bili minimalni. Ta optimizacija u skladu je s dobrim financijskim upravljanjem i jamči učinkovito upravljanje imovinom u skladu s ciljevima politike EU-a.

Nadalje, druga opcija ispunjava očekivanja država članica jer se povećava predvidljivost i transparentnost kretanja gotovine u državnim riznicama. Komisija je u protekle dvije godine primjenjivala drugu opciju kako bi strateški poboljšala upravljanje riznicom, uklonila bojazni država članica i ojačala financijsku infrastrukturu EU-a.

Komisija preporučuje zadržavanje druge opcije kao troškovno učinkovitog rješenja za sustav upravljanja gotovinom. To je i dalje najprikladniji pristup s obzirom na trenutačnu strukturu proračuna EU-a i EU-ov operativni okvir. Ovisno o budućim proračunskim i gospodarskim kretanjima mogu se prema potrebi provesti daljnje prilagodbe i procjene, među ostalim u kontekstu sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira.