EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 11.12.2025.
COM(2025) 781 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o nepredviđenim obvezama koje proizlaze iz proračunskih jamstava i financijske pomoći i o održivosti tih nepredviđenih obveza

Stanje na datum 31. prosinca 2024.

HR

Sadržaj

1. Uvod 2

2. Analiza izvora nepredviđenih obveza 5

2.1. Proračunska jamstva 5

2.2. Zajmovi s rezervacijama za financijsku pomoć trećim zemljama 7

2.3. Zajmovi osigurani prostorom u proračunu 9

2.4. Pregled nepredviđenih obveza na kraju 2024. 12

3. Ocjenjivanje održivosti nepredviđenih obveza EU-a 14

3.1. Okvir za ocjenjivanje 15

3.2. Ocjena održivosti nepredviđenih obveza s rezervacijama 15

3.3. Ocjena održivosti nepredviđenih obveza osiguranih prostorom u proračunu 21

4. Zaključci 25

5. Prilozi: 26

Održivost i prostor u proračunu o odnosu na trajnu gornju granicu vlastitih sredstava (u milijardama EUR, u tekućim cijenama) 26

Održivost i prostor u proračunu u odnosu na privremenu gornju granicu vlastitih sredstava iz instrumenta NGEU (u milijardama EUR, u tekućim cijenama) 27

1. Uvod

Ovo izvješće podnosi se u skladu sa zahtjevima iz članka 256. Financijske uredbe[1] i trebalo bi ga tumačiti u vezi s:

- konsolidiranom godišnjom računovodstvenom dokumentacijom Europske unije (financijska godina 2024.)[2],
- radnim dokumentom XI. priloženim nacrtu proračuna EU-a za financijsku godinu 2026.[3], u kojem su navedene detaljne informacije o proračunskim jamstvima EU-a i zajmovima s rezervacijama za financijsku pomoć (izvješće na temelju članka 41. stavka 5.)[4], i
- Izvješćem o dugoročnim predviđanjima budućih priljeva i odljeva proračuna EU-a (2026. – 2034.), u kojem se razmatraju planirani proračunski rashodi[5].

Prvi je cilj ovog izvješća dati pregled iznosa i sastava nepredviđenih obveza (**s rezervacijama**[6] i **osiguranih prostorom u proračunu**[7]) koje se pokrivaju iz proračuna EU-a od 31. prosinca 2024.[8] Nepredviđene obveze potencijalne su financijske obveze koje proizlaze iz već preuzetih obveza ili prijašnjih ugovornih obveza[9]. Hoće li te nepredviđene obveze rezultirati zahtjevima za plaćanje i u kojem opsegu ovisit će o budućim događajima koji se ne mogu predvidjeti sa sigurnošću.

Krajem 2024. proračun EU-a bio je izložen nepredviđenim obvezama u iznosu od približno 300 milijardi EUR koje se odnose na **zajmove** (255 milijardi EUR krajem 2023.). Od tih 300 milijardi EUR, 252 milijarde EUR odnosilo se na zajmove odobrene državama članicama. Preostalih 48 milijardi EUR odnosilo se na zajmove trećim zemljama, od čega su 42,4 milijarde EUR činili zajmovi Ukrajini. Od tog je iznosa 31,1 milijarda EUR bila osigurana prostorom u proračunu. Proračun EU-a bio je izložen i nepredviđenim obvezama povezanima s **proračunskim jamstvima** u iznosu od približno 110 milijardi EUR (108 milijardi EUR krajem 2023.). Ta proračunska jamstva dana su u kontekstu Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU)[10], programa InvestEU[11], mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje (ELM)[12], Europskog fonda za održivi razvoj (EFOR)[13], fonda

1 Uredba (EU, Euratom) 2024/2509 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. rujna 2024. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (preinaka) (SL L, 2024/2509, 26.9.2024.).
2 COM(2025) 359 od 25.6.2025.
3 COM(2025) 300 od 4.6.2025.
4 Radni dokument XI. o provedbi proračunskih jamstava, zajedničkom fondu za rezervacije i procjeni održivosti nepredviđenih obveza koje proizlaze iz proračunskih jamstava i financijske pomoći u skladu s člankom 41. stavkom 5. Financijske uredbe.
5 COM(2024) 573 final od 16.7.2025.
6 U ovom se dokumentu izraz „izdvajanje rezervacija" koristi u smislu Financijske uredbe, a posebno njezina članka 214. Kako je utvrđeno člankom 214. stavkom 2. Financijske uredbe, stopa rezervacija treba pokriti očekivane neto gubitke i odgovarajuću sigurnosnu pričuvu. U drugim kontekstima taj izraz (npr. u kontekstu računovodstva) može imati drukčije značenje.
7 „Osigurano prostorom u proračunu" znači da se jamstvo za dotične nepredviđene obveze daje iz prostora u proračunu EU-a. U praksi, ako se povezane nepredviđene obveze realiziraju, od država članica mogu se zatražiti potencijalni dodatni iznosi iznad gornjih granica VFO-a i do gornje granice vlastitih sredstava za njihovo pokrivanje.
8 Taj datum u skladu je s konsolidiranom računovodstvenom dokumentacijom EU-a i ciljem izvješća da se procijeni održivost nastalih nepredviđenih obveza koje se pokrivaju iz proračuna EU-a. Izostavljene su prognoze nepredviđenih obveza nakon tog datuma jer će one ovisiti o potrebama, tržišnim uvjetima i likvidnosti.
9 „Pravni rizici" poseban su izvor nepredviđenih obveza i nisu obuhvaćeni ovim izvješćem.
10 Uredba (EU) 2015/1017 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. lipnja 2015. o Europskom fondu za strateška ulaganja, Europskom savjetodavnom centru za ulaganja i Europskom portalu projekata ulaganja i o izmjeni uredaba (EU) br. 1291/2013 i (EU) br. 1316/2013 (SL L 169, 1.7.2015., str. 1.).
11 Uredba (EU) 2021/523 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi programa InvestEU i izmjeni Uredbe (EU) 2015/1017 (SL L 107, 26.3.2021., str. 30.).
12 Pregled relevantnih zakonodavnih akata i odgovarajućih sporazuma o jamstvu između Komisije i Europske investicijske banke dostupan je u Konačnom donošenju (EU, Euratom) 2021/417 općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2021. (dio III. Komisija, napomena uz stavku 14 20 03 02 računa rashoda „Jamstvo za vanjsko djelovanje za NDICI, EINS, IPA III i MFP") (SL L 93, 17.3.2021., str. 959.).
13 Uredba (EU) 2017/1601 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. rujna 2017. o uspostavi Europskog fonda za održivi razvoj (EFOR), jamstva EFOR-a i Jamstvenog fonda EFOR-a (SL L 249, 27.9.2017., str. 1.).

EFOR+[14] i Okvira za ulaganje u Ukrajinu, proračunskog jamstva za potporu ulaganjima u Ukrajinu uspostavljenog Uredbom o Instrumentu za Ukrajinu[15].

Ukupne nepredviđene obveze, koje obuhvaćaju i proračunska jamstva i zajmove, povećale su se s 363 milijarde EUR u 2023. na 410 milijardi EUR u 2024., odnosno za 13 %. Ta je stopa povećanja uglavnom u skladu sa stopom povećanja zabilježenom 2023. (+ 16 %) i niža od stope povećanja zabilježene 2022. (40 %). Najveći dio tog povećanja posljedica je dodatnih isplata zajmova državama članicama u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost (RFF)[16] i financijske potpore Ukrajini u okviru Instrumenta za Ukrajinu.

Drugo, u ovom se izvješću iznosi i procjena dugoročne održivosti nepredviđenih obveza na temelju kvalitativnih i kvantitativnih čimbenika, uključujući ispitivanje otpornosti na stres. Ta se procjena održivosti provodi usporedbom nepredviđenih obveza u odnosu na:

- tržišnu vrijednost postojećih rezervacija u odgovarajućim odjeljcima zajedničkog fonda za rezervacije[17] koje je Komisija izdvojila za **nepredviđene obveze s rezervacijama**, tj. obveze koje proizlaze iz proračunskih jamstava i financijske pomoći trećim zemljama,
- gornje granice vlastitih sredstava i raspoloživi prostor u proračunu za **nepredviđene obveze osigurane prostorom u proračunu**.

Glavni je zaključak analize održivosti s kraja 2024. da proračun EU-a raspolaže dostatnim sredstvima za suočavanje s potencijalnom realizacijom nepredviđenih obveza nastalih od 31. prosinca 2024. Tri su glavna razloga za taj zaključak, koji su navedeni u točkama u nastavku:

- kad je riječ o nepredviđenim obvezama koje proizlaze iz proračunskih jamstava i financijske pomoći trećim zemljama, rezervacije raspoložive na kraju 2024. dostatne su s obzirom na zahtjeve odgovarajućih pravnih okvira[18],
- financijski kapacitet EU-a na temelju postojećeg pravnog okvira za 2026. i 2027. (tj. Odluke o vlastitim sredstvima[19] i Uredbe o višegodišnjem financijskom okviru (VFO) za razdoblje 2021. – 2027.[20]) te, od 2028., predložene nove Odluke o vlastitim sredstvima i Uredbe o VFO-u za razdoblje 2028. – 2034.[21] dostatan je za pokrivanje svih nepredviđenih obveza osiguranih prostorom u proračunu koje proizlaze iz dužničkih instrumenata izdanih u okviru (i) Mehanizma za oporavak i otpornost, instrumenta SURE i drugih zajmova državama članicama, (ii) programa makrofinancijske pomoći Ukrajini plus (MFP+) i (iii) Instrumenta za Ukrajinu, čak i u iznimno nepovoljnim okolnostima. Drugim riječima, u okviru prostora u proračunu ima dovoljno sredstava da se osigura pouzdanost financijskog sustava EU-a i

14 EFOR+ uspostavljen je na temelju Uredbe o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa. Uredba (EU) 2021/947 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. lipnja 2021. o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa, izmjeni i stavljanju izvan snage Odluke br. 466/2014/EU Europskog parlamenta i Vijeća te stavljanju izvan snage Uredbe (EU) 2017/1601 Europskog parlamenta i Vijeća i Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 480/2009 (SL L 209, 14.6.2021., str. 1.).

15 Uredba (EU) 2024/792 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. veljače 2024. o uspostavi Instrumenta za Ukrajinu.

16 Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

17 Pojedinosti o zajedničkom fondu za rezervacije dostupne su u Izvješću Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o zajedničkom fondu za rezervacije 2024. (COM(2025) 400 final od 6.6.2025.) i pratećem radnom dokumentu službi Komisije (SWD(2025) 100 final od 6.6.2025.).

18 Vidjeti odjeljak 3. izvješća na temelju članka 41. stavka 5.

19 Odluka Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053 od 14. prosinca 2020. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije te o stavljanju izvan snage Odluke 2014/335/EU, Euratom (SL L 424, 15.12.2020., str. 1.).

20 Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093 kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.– 2027. (SL L 433 I, 22.12.2020., str. 11.).

21 Prijedlog uredbe Vijeća o utvrđivanju višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2028. – 2034. (COM(2025) 571 final); Prijedlog odluke Vijeća o sustavu vlastitih sredstava Europske unije te o stavljanju izvan snage Odluke (EU, Euratom) 2020/2053 (COM(2025) 574 final).

njegova kreditna sposobnost čak i u iznimno negativnom scenariju kombiniranih negativnih učinaka na gospodarske uvjete, prihode i rashode[22].

Upravljanje i praćenje rizika koji proizlaze iz nepredviđenih obveza provodi se na temelju općeg međusektorskog okvira Komisije koji uključuje opsežne mjere i zaštitne mjere koje Komisija može upotrijebiti za zaštitu proračuna EU-a od gubitaka koji proizlaze iz nepredviđenih obveza[23]. Najvažniju ulogu u tom okviru ima Upravljački odbor za nepredviđene obveze[24]. Taj je okvir ojačan početkom 2025. Odlukom Komisije (EU, Euratom) 2025/369[25], kojom se proširuje uloga glavnog službenika za rizike. Glavni službenik za rizike djeluje neovisno o glavnim upravama Komisije odgovornima za financijske operacije i stoga vrši važnu i posebnu funkciju nadzora financijskog rizika za sve financijske operacije, odnosno:

– uzimanje zajmova, upravljanje dugom i s tim povezano upravljanje likvidnošću,

– davanje zajmova i proračunska jamstva,

– upravljanje imovinom, uključujući upravljanje rezervacijama zajedničkog fonda za rezervacije koje čine pričuve izdvojene za pokrivanje aktiviranih proračunskih jamstava EU-a[26].

Okvir 1: VFO za razdoblje 2028. – 2034.

Svrha je ovog izvješća procijeniti održivost nepredviđenih obveza koje se pokrivaju iz proračuna EU-a. Dok se proračunska jamstva i zajmovi s rezervacijama ispituju u odnosu na tržišnu vrijednost rezervacija koje se drže u zajedničkom fondu za rezervacije, nepredviđene obveze osigurane prostorom u proračunu koje se pokrivaju iz proračuna EU-a procjenjuju se prospektivno, djelomično uzimajući u obzir predviđeni razvoj plaćanja u okviru VFO-a i gornju granicu vlastitih sredstava. Procjena za razdoblje 2028. – 2034. stoga uključuje predloženu gornju granicu vlastitih sredstava od 1,75 % bruto nacionalnog dohotka (BND) EU-a i predviđene rashode povezane s prijedlogom VFO-a za razdoblje 2028. – 2034., kako je navedeno u izvješću o dugoročnim predviđanjima budućih priljeva i odljeva proračuna EU-a (COM(2025) 573). Projekcija prostora u proračunu koja iz toga proizlazi je osnovni scenarij za procjenu nepredviđenih obveza koje se pokrivaju iz proračuna krajem 2024.

Komisija je 16. srpnja 2025. predstavila prijedlog sljedećeg VFO-a. U njemu se predlaže veća upotreba financijskih instrumenata, proračunskih jamstava i zajmova osiguranih iz proračuna EU-a kako bi se: (i) povećao učinak poluge, (ii) povećala uloga proračuna EU-a u smanjenju rizika privatnih ulaganja i (iii) potaknula ulaganja institucijskih ulagača.

Kad je riječ o proračunskim jamstvima i financijskim instrumentima, prijedlog uključuje jedno proračunsko jamstvo EU-a za unutarnje politike, predviđeno temeljnim aktom Europskog fonda za konkurentnost (ECF), i jedno za vanjske politike (s posebnom gornjom granicom za Ukrajinu), uspostavljeno temeljnim aktom o Globalnoj Europi. Jamstva predviđena u ECF-u i Globalnoj Europi mogu se koristiti i u drugim programima unutarnje i vanjske politike.

ECF-u su dodijeljena maksimalna proračunska jamstva u iznosu od 70 milijardi EUR, a Globalnoj Europi u iznosu od 143 milijarde EUR (što uključuje iznos od 48 milijardi EUR za proračunska

22 Ako se ne postigne dogovor o zakonodavnim prijedlozima za razdoblje 2028. – 2034., i dalje će se primjenjivati trenutačna gornja granica vlastitih sredstava od 1,4 % BND-a EU-a, u skladu s odredbama članka 312. stavka 4. UFEU-a: „gornje granice i druge odredbe koje se odnose na prethodnu godinu tog okvira nastavljaju se primjenjivati sve dok se taj akt ne donese”. U takvom će se scenariju osigurati održivost prostora u proračunu u okviru trajne gornje granice vlastitih sredstava, ali s manjim kapacitetom rashoda za politike nego što je predloženo u trenutačnom VFO-u, uzimajući u obzir otplatu duga u okviru instrumenta NGEU.

23 Vidjeti točke 3.2. i 4.2. Izvješća Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o financijskim instrumentima, proračunskim jamstvima, financijskoj pomoći i nepredviđenim obvezama – Stanje na datum 31. prosinca 2020. (COM(2021) 676 final od 5.11.2021.).

24 Upravljački odbor za nepredviđene obveze sastao se pet puta 2024.

25 Odluka Komisije (EU, Euratom) 2025/369 od 21. veljače 2025. o uspostavi uloge glavnog službenika za rizike za nadzor financijskih rizika koji proizlaze iz financijskih operacija Unije (SL L, 2025/369, 25.2.2025.).

26 Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o zajedničkom fondu za rezervacije 2024., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0400

jamstva za Ukrajinu koji se financira iz pričuve za Ukrajinu). U okviru tih programa može se postupno iskoristiti cijeli kapacitet. Najvećim iznosom iz instrumenta Globalna Europa pokrit će se i zajmovi trećim zemljama (npr. makrofinancijska pomoć, zajmovi koji se temelje na politikama i Euratom).

Komisijin prijedlog dugoročnog proračuna uključuje i daljnje zajmove državama članicama i Ukrajini koji će se pokriti prostorom u proračunu EU-a.

Kad je riječ o Ukrajini, predložena pričuva za Ukrajinu u iznosu od 100 milijardi EUR provest će se u obliku zajmova i bespovratnih sredstava, pri čemu će se zajmovi financirati zaduživanjem i pokriti prostorom u proračunu, kao i u slučaju Instrumenta za Ukrajinu. O stvarnoj raspodjeli sredstava na zajmove i bespovratna sredstva odlučit će se ovisno o potrebama.

Komisija predlaže i veće korištenje zajmova državama članicama u okviru programa Catalyst Europe u sklopu nacionalnih i regionalnih partnerskih planova. U okviru programa Catalyst Europe osigurali bi se zajmovi u iznosu do 150 milijardi EUR koji bi se financirali uzimanjem zajmova i pokrili prostorom u proračunu za potporu reformama i ulaganjima.

Naposljetku, Komisija je predložila i novi izvanredni i privremeni mehanizam za odgovor na posljedice ozbiljnih kriza, ozbiljnih poteškoća ili ozbiljnih prijetnji od takvih događaja u EU-u ili državama članicama. U okviru tog mehanizma državama članicama davat će se zajmovi financirani zaduživanjem EU-a samo za razdoblje predstojećeg dugoročnog proračuna ako dođe do ozbiljne krize i na temelju odluke Vijeća, uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta. Uzimanje zajmova jamčilo bi se posebnim dodatnim odjeljkom u okviru gornje granice vlastitih sredstava u iznosu od 0,25 % BND-a EU-a, čija će jedina svrha biti pokrivanje tih zajmova ako se mehanizam aktivira.

Održivost budućih nepredviđenih obveza povezanih s provedbom i novih instrumenata predloženih u okviru sljedećeg VFO-a i drugih instrumenata donesenih ili provedenih 2025. (tj. zajmova u okviru Mehanizma suradnje za zajmove Ukrajini i Instrumenta za sigurnosne mjere za Europu) ovisi o stvarnom korištenju potpore u obliku zajma i procijenit će se u budućim izdanjima. Održivost izvanrednog mehanizma za odgovor na ozbiljne krize procijenit će se samo ako i kada se pruži stvarna financijska pomoć u okviru te gornje granice.

2. Analiza izvora nepredviđenih obveza

2.1. Proračunska jamstva

To su jamstva koja se daju različitim partnerima u provedbi u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje, fondova EFSU, EFOR, i EFOR+, programa InvestEU i Instrumenta za Ukrajinu[27]. U okviru svih tih instrumenata EU partnerima u provedbi[28] daje jamstva za pokrivanje dijela potencijalnih gubitaka i troškova[29] koji proizlaze iz njihovih operacija financiranja i ulaganja (tj. dužničkih ili vlasničkih operacija).

Šest programa jamstava usmjereno je na različita geografska područja zbog čega podrazumijevaju različite rizike. EFSU i program InvestEU pomažu u prevladavanju problema manjka sredstava za ulaganja unutar Europske unije. Mandat EIB-a za vanjsko kreditiranje te fondovi EFOR i EFOR+ dio su vanjskih politika Europske unije i podupiru financiranje i ulaganja u trećim zemljama (pri čemu su mandat EIB-a za vanjsko kreditiranje i investicijsko područje 1 fonda EFOR+ uglavnom usmjereni na državne partnere, dok su otvorena arhitektura fondova EFOR i EFOR+ i investicijsko

27 Uredba (EU) 2024/792 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. veljače 2024. o uspostavi Instrumenta za Ukrajinu https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj/hrv

28 EU je 2024. pružio proračunsku potporu u obliku jamstava Grupi EIB-a i drugim financijskim institucijama (uključujući Europsku banku za obnovu i nacionalne razvojne banke) u okviru raznih postojećih programa jamstava.

29 U nekim slučajevima jamstvo pokriva i dodatne stavke, kao što su troškovi financiranja i druge naknade.

područje 4 uglavnom usmjereni na privatne operacije). Okvirom za ulaganje u Ukrajinu nastoje se poduprijeti ulaganja ukrajinskih tijela, poduzeća iz privatnog sektora, općina, poduzeća u državnom vlasništvu ili drugih aktera u oporavak i obnovu Ukrajine.

Tablica 1: Trenutačno stanje proračunskih jamstava (na datum 31. prosinca 2024.) (u milijunima EUR)(*)

	Maksimalno raspoloživo jamstvo potpisano s partnerima u provedbi	Raspoloživo jamstvo povezano s operacijama koje su partneri u provedbi potpisali s krajnjim primateljima	Raspoloživo jamstvo povezano s operacijama koje su potpisali partneri u provedbi i koje su isplaćene krajnjim primateljima
EFSU	25 373	22 998	21 033
EFOR	759	667	521
Mandat EIB-a za vanjsko kreditiranje	25 772	25 772	19 184
InvestEU	27 042	11 769	3 468
Okvir za ulaganje u Ukrajinu	790	172	132
EFOR+	30 173	11 228	1 341
Ukupno	**109 909**	**72 606**	**45 678**

(*) Jamstvo potpisano s partnerima predstavlja iznos jamstva koje se daje partneru u provedbi potpisivanjem sporazuma o jamstvu. Jamstvo povezano s operacijama koje su potpisali partneri uključuje iznose jamstva u svim operacijama koje su partneri potpisali s konačnim primateljima/financijskim posrednicima. Jamstvo povezano s operacijama koje su potpisane i koje su isplaćene uključuje iznose operacija koje su partneri isplatili konačnom primatelju/financijskim posrednicima.

a) Proračunska jamstva za potporu ulaganjima izvan EU-a

Prvo proračunsko jamstvo osigurano je u okviru **mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje**. Njime se Europskoj investicijskoj banci (EIB) omogućuje da poduzima operacije financiranja u rizičnijim okruženjima izvan EU-a u područjima kao što je razvoj socioekonomske infrastrukture.

Jamstvo **EFOR-a** uspostavljeno je 2017. kako bi se poduprla ulaganja i poboljšao pristup financiranju prvenstveno u Africi i zemljama susjedstva koje graniče s EU-om te kako bi se tim zemljama pomoglo da ostvare ciljeve održivog razvoja UN-a.

Na temelju iskustva s mandatom EIB-a za vanjsko kreditiranje i EFOR-om, **EFOR+** uspostavljen je za razdoblje VFO-a 2021. – 2027. kao integrirani financijski paket kojim se osigurava kapacitet za financiranje supsaharske Afrike, Azije, pacifičke regije, Latinske Amerike, Kariba te zemalja susjedstva i zemalja kandidatkinja. U okviru fonda EFOR+ podupiru se ulaganja kojima se doprinosi: i. smanjenju socioekonomskih nejednakosti, ii. održivom i uključivom rastu, iii. prilagodbi klimatskim promjenama i njihovom ublažavanju, iv. zaštiti okoliša i upravljanju njime i v. otvaranju radnih mjesta.

Okvir za ulaganje u Ukrajinu osmišljen je kako bi se osigurala financijska sredstva za prioritete utvrđene u Ukrajinskom planu[30]. Okvir za ulaganja u Ukrajinu dio je Uredbe o Instrumentu za Ukrajinu, čiji je cilj: i. privući javna i privatna ulaganja za oporavak i obnovu Ukrajine i ii. poduprijeti pristupanje Ukrajine EU-u[31].

b) Proračunska jamstva za potporu ulaganjima u EU-u

EFSU je pokrenut 2015. kako bi se riješio problem dugotrajno niskih privatnih ulaganja u EU-u nakon financijske krize. Taj je fond proračunsko jamstvo u maksimalnom iznosu od 26 milijardi EUR koje je Grupi EIB-a dano iz proračuna EU-a, a tom se iznosu pridodaje 7,5 milijardi EUR iz vlastitih sredstava EIB-a.

Programom **InvestEU**, pokrenutim u okviru VFO-a za razdoblje 2021. – 2027., nastoji se osigurati dodatan poticaj ulaganjima kojima se potiču gospodarski oporavak, otpornost, zeleni rast i zapošljavanje u EU-u u razdoblju od 2021. do 2027. Taj cilj nastoji se ostvariti mobiliziranjem izvora javnog i privatnog financiranja kako bi se osigurali dugoročno financiranje i potpora za poduzeća i projekte usklađene s prioritetima EU-a u trenutačno nesigurnom ekonomskom i socijalnom okruženju.

c) Usporedna analiza proračunskih jamstava

Šest programa proračunskog jamstva razlikuje se prema nekoliko obilježja, uključujući njihove različite faze provedbe. Dok mandat EIB-a za vanjsko kreditiranje (uspostavljen 1977.) ima već dosta dugu tradiciju, razdoblje uspostave EFSU-a završilo je tek 2022., a razdoblje uspostave EFOR-a 2024. S druge strane, faza ulaganja u okviru programa InvestEU, fonda EFOR+i Okvira za ulaganje u Ukrajinu tek je nedavno započela. Te različite faze provedbe za šest programa proračunskog jamstva prikazane su u prethodnoj tablici. Kad je riječ o mandatu EIB-a za vanjsko kreditiranje i EFSU-u, brojke pokazuju da se partnerima u provedbi zajamčio gotovo maksimalni iznos jamstava, a partneri u provedbi obvezali su se poduprijeti operacije do tih punih iznosa. S druge strane, novija proračunska jamstva kao što su fond EFOR+, program InvestEU i Okvir za ulaganje u Ukrajinu u znatno su ranijoj fazi povećanja.

Nova proračunska jamstva kao što su program InvestEU, fond EFOR+ i Okvir za ulaganje u Ukrajinu temelje se na iskustvu sa starijim jamstvima i imaju slična obilježja. Međutim, program InvestEU, fond EFOR+ i Okvir za ulaganje u Ukrajinu imaju više partnera u provedbi („otvorena arhitektura") i obuhvaćaju veći broj različitih proizvoda.

2.2. Zajmovi s rezervacijama za financijsku pomoć trećim zemljama

Nepredviđene obveze u okviru ovog naslova proizlaze iz financijske pomoći koja se pruža u obliku zajmova u okviru **programa makrofinancijske pomoći** (MFA)[32] i zajmova **Euratoma** trećim zemljama[33]. Zajmovi odobreni Ukrajini u okviru programa makrofinancijske pomoći + i Instrumenta za Ukrajinu u iznosu od 31,1 milijardu EUR krajem 2024. osigurani su prostorom u proračunu i razmatraju se u odjeljku 2.3.

30 https://enlargement.ec.europa.eu/proposal-council-implementing-decision-approval-assessment-ukraine-plan_hr

31 https://enlargement.ec.europa.eu/news/commission-endorses-ukraine-plan-paving-way-regular-payments-under-ukraine-facility-2024-04-15_hr

32 Pravnu osnovu makrofinancijske pomoći trećim zemljama koje nisu zemlje u razvoju čini članak 212. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Članak 213. UFEU-a može poslužiti kao pravna osnova kad trećoj zemlji treba žurna financijska pomoć.

33 Jamstveni instrument Euratoma pomaže i državama članicama i trećim zemljama u financiranju ulaganja u nuklearne elektrane i industrijska postrojenja u nuklearnom gorivnom ciklusu. Vidjeti Odluku Vijeća 77/270/Euratom od 29. ožujka 1977. o ovlaštenju Komisije za izdavanje zajmova Euratoma u svrhu doprinosa financiranju nuklearnih elektrana (SL L 88, 6.4.1977., str. 9.), kako je izmijenjena i dopunjena.

Financijska potpora trećim zemljama u obliku bilateralnih zajmova EU-a uglavnom se odobrava u okviru programa makrofinancijske pomoći, koji je usmjeren na treće zemlje koje se suočavaju s krizom platne bilance. U 2024. isplaćeni su novi zajmovi makrofinancijske pomoći u iznosu od 1,15 milijardi EUR[34].

U Okviru za ulaganja na zapadnom Balkanu 2024. uspostavljeni su aranžmani za davanje zajmova u iznosu do 4 milijarde EUR za šest zemalja kandidatkinja ili potencijalnih kandidatkinja, a isplata prvih obroka trebala bi započeti 2025. Usto, za Moldovu je uspostavljen poseban instrument za kreditiranje (1,5 milijardi EUR), a isplata sredstava trebala bi započeti 2025. Osim zajmova makrofinancijske pomoći trećim zemljama, na datum 31. prosinca 2024. još nisu bili podmireni zajmovi Euratoma u iznosu od 300 milijuna EUR odobreni za ukrajinski program za nuklearnu energiju.

Tablica 2: Nepodmireni iznosi zajmova trećim zemljama* (na datum 31. prosinca 2024.) (u milijunima EUR)

	Nepodmireni zajmovi	Obračunate kamate	Ukupno
MFA(*)	15 738	118	**15 856**
Euratom	300	1	**301**
Ukupno	**16 038**	**119**	**16 157**

(*)Isključujući zajmove za Ukrajinu u okviru programa makrofinancijske pomoći + i zajmove u okviru Instrumenta za Ukrajinu (koji se pokrivaju prostorom u proračunu).

Zajmovi trećim zemljama obično se financiraju „naizmjeničnim" operacijama uzimanja zajmova, tj. svaki se zajam financira odgovarajućom obveznicom EU-a koja u smislu dospijeća, kamatne stope i roka otplate u potpunosti odgovara zajmu EU-a. Od siječnja 2023. uspostavljen je drukčiji pristup, odnosno jedinstveni pristup financiranju, kao opća metoda uzimanja zajmova za obveznice EU-a[35]. U okviru jedinstvenog pristupa financiranju Komisija sve primitke od izdavanja obveznica drži u središnjim zalihama sredstava, a zatim ih interno dodjeljuje različitim programima politike. Ulagači koji ulažu u obveznice EU-a izloženi su niskom kreditnom riziku EU-a, a ne kreditnom riziku krajnje zemlje korisnice. Ta je obveza za EU nepredviđena obveza jer je zemlja korisnica ugovorno obvezna osigurati tok prihoda za otplatu obveznica EU-a. Sve dok korisnik zajma ispunjava svoje obveze, za podmirenje duga EU-a nije potreban odljev sredstava EU-a.

Kao mjera opreza u slučaju da zemlja korisnica ne otplati kamate ili glavnicu primljenog zajma, u proračunu EU-a izdvajaju se rezervacije za te zajmove. Obično se, i u skladu s postojećim zakonodavstvom, 9 % vrijednosti zajmova drži kao rezervacija za zajmove makrofinancijske pomoći ili Euratoma trećim zemljama u namjenskim odjeljcima zajedničkog fonda za rezervacije. Razine rezervacija za te zajmove detaljnije su opisane u odjeljku 3.2.

Iznose otplate navedene u tablici 3 stoga treba shvatiti kao najveće moguće iznose koji se mogu pozvati u odnosu na rezervacije u razdoblju od 2025. do 2030

Tablica 3: Godišnji raspored vraćanja nepodmirenih zajmova s rezervacijama trećim zemljama (glavnica i kamate) iz postojećih programa za razdoblje 2025. – 2030. (na datum 31. prosinca 2024.) (u milijunima EUR)

34 To uključuje 1 milijardu EUR za Egipat, 95 milijuna EUR za Moldovu i 50 milijuna EUR za Sjevernu Makedoniju. Za više pojedinosti, uključujući nepodmireni iznos po pojedinačnom korisniku, vidjeti Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi programa makrofinancijske pomoći trećim zemljama u 2024., COM(2025) 330 final od 23.6.2025. i priloženi radni dokument SWD(2025) 166 final od 23.6.2025.

35 Uredba (EU, Euratom) 2022/2434 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. prosinca 2022. o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 u pogledu uspostave diversificirane strategije financiranja kao opće metode uzimanja zajmova.

Godina	Euratom	MFA	Svi programi
2025.	1	162	**163**
2026.	1	410	**411**
2027.	51	442	**493**
2028.	51	441	**492**
2029.	0	1185	**1185**
2030.	100	308	**408**
Ukupno	**204**	**2948**	**3 152**

2.3. Zajmovi osigurani prostorom u proračunu

Nepredviđene obveze u okviru ovog naslova proizlaze iz **zajmova državama članicama** (tj. zajmova u okviru instrumenta za platnu bilancu[36], zajmova Mehanizma za europsku financijsku stabilnost (MEFS)[37], zajmova u okviru instrumenta Euratoma, zajmova u okviru instrumenta SURE[38] i zajmova u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost koji se pružaju radi potpore ulaganjima i reformama). Osim toga, **zajmovi Ukrajini** odobreni 2023. i 2024. (18 milijardi EUR u zajmovima u okviru programa makrofinancijske pomoći + i 13,1 milijarda EUR u zajmovima odobrenima u okviru Instrumenta za Ukrajinu) osigurani su i prostorom u proračunu u okviru gornje granice vlastitih sredstava.

Za nepredviđene obveze koje proizlaze iz zajmova državama članicama i nedavnih zajmova Ukrajini nisu izdvojene *ex ante* rezervacije. Umjesto toga, one su zaštićene mogućnošću da se od država članica zatraže dodatna „vlastita sredstva" u okviru proračunskog okvira EU-a (do gornjih granica vlastitih sredstava, tj. korištenjem „prostora u proračunu").

To znači da bi, ako korisnik ne ispuni svoje obveze prema EU-u, EU imao pravo, kao krajnju mjeru i tek nakon što iscrpi sve druge mogućnosti za pronalaženje rješenja unutar postojećeg višegodišnjeg financijskog okvira, pozvati države članice da pokriju predmetni iznos. Takvi pozivi za sredstva bili bi iznad gornjih granica VFO-a, ali unutar gornje granice vlastitih sredstava.

Noviji zajmovi (zajmovi u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost i zajmovi u okviru instrumenta makrofinancijske pomoći + za Ukrajinu i Instrumenta za Ukrajinu) financiraju se primjenom jedinstvenog pristupa financiranju, u okviru kojeg se zajmovi korisnicima odobravaju s dugim rokom otplate, s obično produljenim razdobljem u kojem se glavnica ne otplaćuje, nakon čega slijedi dugo razdoblje s malom godišnjom amortizacijom glavnice[39].

36 Uredba Vijeća (EZ) br. 332/2002 od 18. veljače 2002. o uspostavi instrumenta srednjoročne financijske pomoći platnim bilancama država članica (SL L 53, 23.2.2002., str. 1.).

37 Uredba Vijeća (EU) br. 407/2010 od 11. svibnja 2010. o uspostavi Mehanizma za europsku financijsku stabilnost (SL L 118, 12.5.2010., str. 1.). Uredba Vijeća (EU) 2015/1360 od 4. kolovoza 2015. o izmjeni Uredbe (EU) br. 407/2010 o uspostavi Mehanizma za europsku financijsku stabilnost (SL L 210, 7.8.2015., str. 1.).

38 Uredba Vijeća (EU) 2020/672 od 19. svibnja 2020. o uspostavi Europskog instrumenta za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE) nakon izbijanja bolesti COVID-19 (SL L 159, 20.5.2020., str. 1.).

39 Krajem 2022. uspostavljena je diversificirana strategija financiranja kao osnovna metoda za provedbu svih operacija uzimanja zajmova, uključujući makrofinancijsku pomoć. Njome se omogućuje potpuno odvajanje određene isplate zajmova državi članici ili trećoj zemlji od izdavanja određenih obveznica EU-a. U okviru instrumenta NGEU Komisija posuđuje i na tržištima kako bi financirala bespovratnu potporu (uključujući bespovratna sredstva iz Mehanizam za oporavak i otpornost). Otplata tih operacija uzimanja zajmova pokriva se odobrenim sredstvima iz budućih godišnjih proračuna u okviru gornjih granica VFO-a i stoga ne čini nepredviđenu obvezu za EU. Međutim, aktivnosti uzimanja zajmova za davanje zajmova instrumenta NGEU (npr. za financiranje zajmova u okviru Mehanizam za oporavak i otpornost) dovode do novih nepredviđenih obveza i razmatraju se u ovom izvješću.

Komisija je 2024. djelujući u ime EU-a provodila četiri programa u okviru kojih je državama članicama odobravala zajmove. U okviru prva tri programa 2024. nisu isplaćeni novi zajmovi. Pojedinosti o ta četiri programa navedene su u točkama u nastavku:

- **instrument za platnu bilancu** uspostavljen je 2002. radi pomoći državama članicama EU-a izvan europodručja koje imaju ili kojima prijeti rizik od poteškoća s platnom bilancom,
- **MEFS** je uspostavljen 2010. kako bi se pružila financijska potpora državama članicama koje imaju ili kojima prijete ozbiljne financijske poteškoće zbog izvanrednih okolnosti koje su izvan njihove kontrole,
- program **SURE** dogovoren je u lipnju 2020. kako bi se pomoglo u financiranju iznenadnih i znatnih povećanja javnih rashoda povezanih s programima skraćenog radnog vremena i sličnim mjerama koje su uvedene kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19. Budući da je taj instrument za izvanredne situacije uspostavljen prije stupanja na snagu povećanja gornje granice vlastitih sredstava[40] i prostora u proračunu za 2020., sve države članice dogovorile su se da će osigurati neopoziva i bezuvjetna jamstva na zahtjev u iznosu od 25 % najvećeg iznosa financijske pomoći[41]. Doprinos svake države članice ukupnom iznosu jamstva proporcionalan je njezinu relativnom udjelu u ukupnom BND-u EU-a (na temelju proračuna EU-a za 2020.),
- **Mehanizam za oporavak i otpornost** središnji je stup programa NextGenerationEU (NGEU) (2020.)[42] i privremeni instrument za potporu reformama i ulaganjima u državama članicama s krajnjim ciljem olakšavanja oporavka od pandemije bolesti COVID-19 uz istodobno podupiranje zelene i digitalne tranzicije. U okviru instrumenta EU-a za oporavak Komisija pozajmljuje sredstva koja se zatim u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost koriste za financiranje reformi i ulaganja u državama članicama. Financiranje može biti u obliku zajma (povratna potpora) ili bespovratnih sredstava (bespovratna potpora). Samo zajmovi u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost (za razliku od bespovratnih sredstava u okviru tog mehanizma) dovode do nastanka nepredviđenih obveza te se stoga za potrebe ovog izvješća razmatraju samo ti zajmovi.

Krajem 2024. u proračunu EU-a nastale su nepredviđene obveze u okviru dva programa za potporu Ukrajini, koje su knjižene po prostoru u proračunu. Prvi je **program makrofinancijske pomoći +**, čiji su nepodmireni iznosi krajem 2023. dosegnuli 18 milijardi EUR, pri čemu 2024. nisu isplaćeni novi dodatni zajmovi. Drugi je program **Instrument za Ukrajinu** (krajem 2024. nije bila podmirena 13,1 milijarda EUR). Troškovi kamata u okviru oba programa subvencioniraju se u razdoblju do kraja 2027. kako bi ti zajmovi bili još povoljniji, uz različite aranžmane. Države članice pokrivaju troškove kamata zajmova makrofinancijske pomoći + vanjskim namjenskim prihodima iz proračuna EU-a, dok se iz proračuna EU-a pokrivaju troškovi kamata na zajmove u okviru Instrumenta za Ukrajinu.

Tablica 4: Isplaćeni zajmovi osigurani prostorom u proračunu EU-a (na datum 31. prosinca 2024.) (u milijunima EUR)

	Isplaćeni zajmovi	Obračunate kamate	Ukupno
Instrument za platnu bilancu	200	1	**201**

40 Odluka Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053 od 14. prosinca 2020. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije te o stavljanju izvan snage Odluke 2014/335/EU.

41 Osim jamstva koje osiguravaju sve države članice, u Uredbi o instrumentu SURE utvrđeno je više zaštitnih mjera za smanjenje rizika koji proizlazi iz nepredviđenih obveza u sklopu instrumenta SURE. One uključuju ograničenje koncentracije za tri najveća zajma na 60 % najvećeg iznosa dodijeljenog u okviru instrumenta SURE, maksimalnu godišnju izloženost od 10 % (odnosno dospjele naplate svake godine ne smiju premašiti 10 milijardi EUR) i mogućnost da Komisija prema potrebi obnovi svoje pozajmice.

42 Uredba Vijeća (EU) 2020/2094 o uspostavi Instrumenta Europske unije za oporavak radi potpore oporavku nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19 (SL L 433 I, 22.12.2020., str. 23.).

MEFS	42 000	380	**42 380**
SURE	98 355	104	**98 459**
RRF (zajmovi)	108 686	1434	**110 120**
Makrofinancijska pomoć +	18 000	273	**18 273**
Instrument za Ukrajinu	13 112	205	**13 317**
Ukupno	**280 353**	**2 397**	**282 750**

Od kraja 2023. do kraja 2024. najviše su se povećali zajmovi u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost, uz povećanje s 79,6 milijardi EUR na 110,1 milijardu EUR, odnosno za 30,5 milijardi EUR od kraja 2023. (+38,3 %). Ukupni nepodmireni iznosi ukupno su se povećali s 239,7 milijardi EUR na kraju 2023. na 282,8 milijardi EUR na kraju 2024., što je povećanje od 43 milijarde EUR (+17,9 %).

U tablici 5 u nastavku prikazani su iznosi ukupnih godišnjih otplata (glavnica uvećana za kamate) koje duguju svi korisnici zajmova EU-a odobrenih u kontekstu: i. financijske pomoći državama članicama i ii. financijske pomoći Ukrajini u okviru programa makrofinancijske pomoći + i Instrumenta za Ukrajinu.

Za svaku razmatranu godinu ti su iznosi pokazatelj teoretskog maksimalnog odljeva koji će se pokriti iz proračuna EU-a u vezi s nepredviđenim obvezama koje proizlaze iz financijske pomoći državama članicama i Ukrajini na kraju 2024.

Tijekom razdoblja sljedećeg VFO-a (do 2034.) otplate glavnice i kamata korisnika zajmova (tj. isključujući zajmove u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost) relevantne za trajnu gornju granicu u prosjeku iznose 9,2 milijarde EUR svake godine. Otplate glavnice i kamata korisnika zajmova osigurane gornjom granicom instrumenta NGEU (tj. zajmovi u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost) u prosjeku iznose 2,8 milijardi EUR godišnje u razdoblju 2025. – 2034.

Tablica 5: Godišnji raspored vraćanja nepodmirenih zajmova osiguranih prostorom u proračunu (glavnica i kamate) iz postojećih programa za razdoblje 2025. – 2030. (na datum 31. prosinca 2024.) (u milijunima EUR)

Godina	Instrument za platnu bilancu	MEFS	SURE	Zajmovi u okviru RRF-a (*)	Makrofinancijska pomoć + (**)	Instrument za Ukrajinu(***)	Svi programi
2025.	206	306	8217	2215	570	320	11 834
2026.	0	6913	8327	2216	570	391	18 417
2027.	0	3587	327	2216	570	391	7091
2028.	0	4612	10 327	2219	571	392	18 121

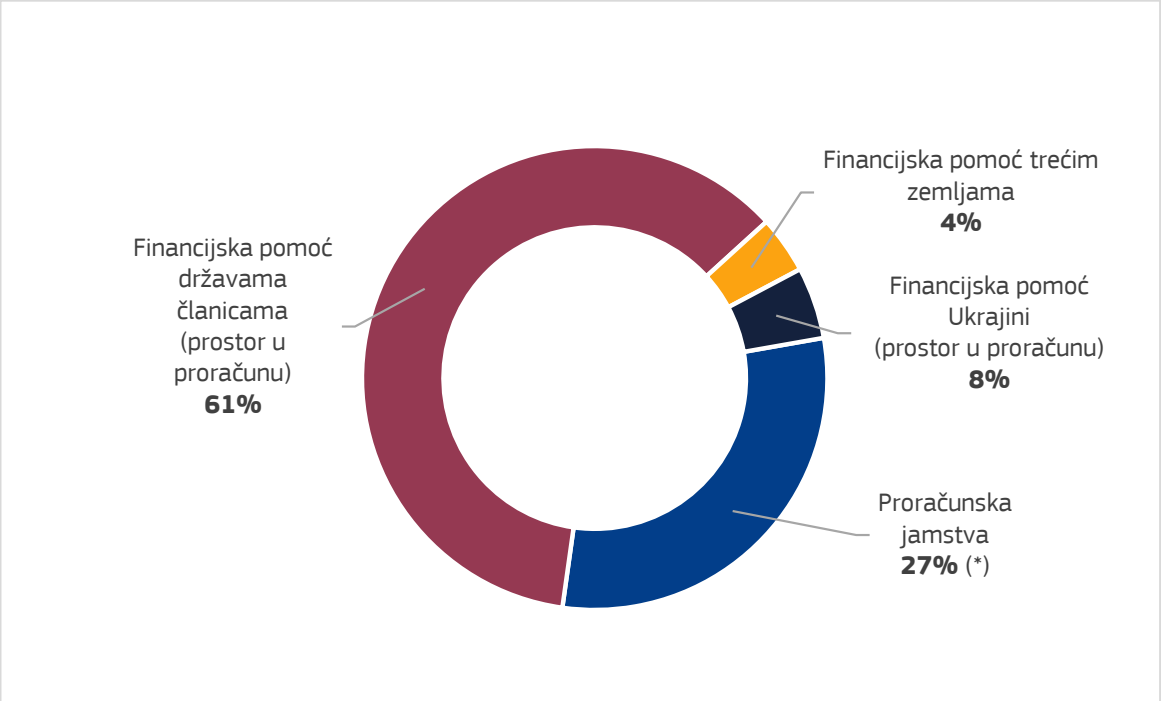
2029.	0	1790	8464	2218	571	391	13 434
2030.	0	371	10 327	2216	570	391	13 875
Ukupno	**206**	**17 579**	**45 989**	**13 300**	**3423**	**2277**	**82 772**

(*) Kamate za zajmove iz Mehanizma za oporavak i otpornost u okviru programa NGEU izračunavaju se na pomičnoj osnovi u skladu sa specifičnom metodologijom (vidjeti Provedbenu odluku Komisije C(2022) 9701 final od 19.12.2022.). Prethodno navedena godišnja kamata za te zajmove stoga je procjena koja se temelji na trenutačnim uvjetima financiranja. (**) U skladu s člankom 17. Uredbe (EU) 2022/2463 EU svake godine na zahtjev Ukrajine može odobriti subvenciju kamatnih stopa za pokrivanje troškova kamata povezanih sa zajmovima makrofinancijske pomoći +.
(***) U skladu s člankom 23. Uredbe (EU) 2024/792 Ukrajina svake godine može zatražiti subvenciju kamatnih stopa za pokrivanje troškova kamata povezanih sa zajmovima odobrenima u okviru Instrumenta za Ukrajinu.

2.4. Pregled nepredviđenih obveza na kraju 2024.

Na kraju 2024. proračun EU-a bio je izložen nepredviđenim obvezama u ukupnom iznosu od 410 milijardi EUR, koji se može raščlaniti na: i. više od **300 milijardi EUR** koje se odnose na zajmove odobrene državama članicama i trećim zemljama i ii. **110 milijardi EUR** koje se odnose na jamstva dana u okviru EFSU-a, programa InvestEU, mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje, fondova EFOR i EFOR+ te Okvira za ulaganje u Ukrajinu. Najveći skup izloženosti proračuna EU-a proizlazi iz programa zajmova državama članicama.

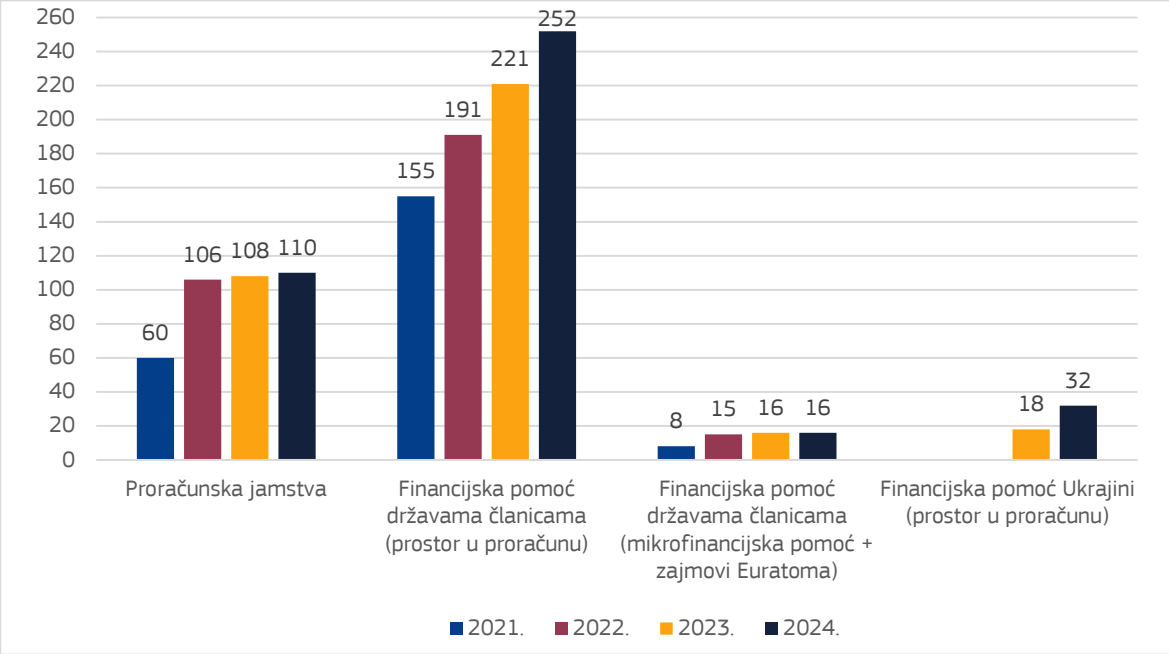
Slika 1: Raščlamba nepredviđenih obveza prema izvoru (na datum 31. prosinca 2024.)



(*) Na temelju ukupnog iznosa „najvišeg raspoloživog jamstva potpisanog s partnerima u provedbi" (vidjeti tablicu 1).

Stalan uzlazni trend u razdoblju 2021. – 2024. ukazuje na sve veću važnost proračunskih jamstava i programa financijske pomoći za provedbu politika EU-a. Povećanje zabilježeno 2024. (+13 % u odnosu na prethodnu godinu) u skladu je s povećanjem zabilježenim od kraja 2022. do kraja 2023. (+ 16 %). Za usporedbu, od kraja 2021. do kraja 2022. zabilježeno je znatno povećanje od 40 %, počevši od niže polazne točke.

Slika 2: Raščlamba nepodmirenih nepredviđenih obveza po izvoru u razdoblju 2021. – 2024. (u milijardama EUR)



Najveći dio povećanja 2024. odnosi se na dodatne isplate zajmova u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost i financijsku pomoć Ukrajini. Nepredviđene obveze koje proizlaze iz programa proračunskih jamstava ostale su u 2024. uglavnom stabilne. Povećanje obveza koje proizlaze iz programa proračunskih jamstava zbog početka faze provedbe programa InvestEU, fonda EFOR+ i Instrumenta za Ukrajinu gotovo je u potpunosti nadoknađeno smanjenjem izloženosti u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje, EFSU-a i EFOR-a zbog izloženosti koje dospijevaju ili su poništene.

Nepredviđene obveze EU-a dodatno su se povećale 2025. u odnosu na:

i. dodatnu potporu trećim zemljama (posebno potporu Ukrajini u okviru Instrumenta za Ukrajinu i zajma makrofinancijske pomoći iz ubrzanja izvanrednih prihoda[43]);

ii. dodatne isplate zajmova državama članicama u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost;

iii. daljnji napredak u provedbi programa proračunskih jamstava (InvestEU, EFOR+ i Instrument za Ukrajinu); i

iv. provedbu novoodobrenih programa makrofinancijske pomoći Egiptu[44] i Jordanu[45], zajedno s provedbom Okvira za ulaganja na zapadnom Balkanu[46] i Instrumenta za Moldovu[47].

Isplata zajmova državama članicama u okviru Instrumenta za sigurnosne mjere za Europu (SAFE) započet će početkom 2026.[48]

3. Ocjenjivanje održivosti nepredviđenih obveza EU-a

43 Uredba (EU) 2024/2773 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 2024. o uspostavi Mehanizma suradnje za zajmove Ukrajini i pružanju izvanredne makrofinancijske pomoći Ukrajini.
44 Odluka (EU) 2025/1267 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2025. o pružanju makrofinancijske pomoći Arapskoj Republici Egiptu.
45 Odluka (EU) 2025/793 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. travnja 2025. o pružanju makrofinancijske pomoći Hašemitskoj Kraljevini Jordanu.
46 Uredba (EU) 2024/1449 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o uspostavi Instrumenta za reforme i rast za zapadni Balkan.
47 Uredba (EU) 2025/535 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. ožujka 2025. o uspostavi Instrumenta za reforme i rast za Republiku Moldovu.
48 Uredba Vijeća (EU) 2025/1106 od 27. svibnja 2025. o uspostavi Instrumenta za sigurnosne mjere za Europu (SAFE) putem jačanja europske obrambene industrije.

3.1. Okvir za ocjenjivanje

Ne dovodeći u pitanje procjenu rezervacija za određene financijske obveze tijekom njihova cijelog vijeka trajanja koja je potrebna u trenutku nastanka obveza, u članku 213. stavku 3. Financijske uredbe utvrđuje se da se „nepredviđene obveze, koje proizlaze iz proračunskih jamstava ili financijske pomoći koji terete proračun, smatraju [...] održivima ako je njihov predviđeni višegodišnji razvoj uskladiv s ograničenjima utvrđenima uredbom o višegodišnjem financijskom okviru iz članka 312. stavka 2. UFEU-a i gornjom granicom godišnjih odobrenih sredstava za plaćanje utvrđenih u članku 3. stavku 1. Odluke (EU, Euratom) 2020/2053." (tj. s gornjim granicama VFO-a i gornjom granicom vlastitih sredstava).

To znači da bi sredstva koja EU može iskoristiti u jednoj godini u okviru trenutačnog VFO-a i gornje granice vlastitih sredstava trebala biti dovoljna za financiranje rashoda koji proizlaze iz VFO-a, kao i svih nepredviđenih obveza koje se mogu realizirati.

Konkretno, plaćanja koja se odnose na **nepredviđene obveze s rezervacijama** za proračunska jamstva i financijsku pomoć trećim zemljama moraju se financirati iz utvrđenih rezervacija, a sva daljnja plaćanja s rezervacijama moraju biti planirana u okviru VFO-a. U odjeljku 3.2. ovog izvješća prikazana je procjena primjerenosti raspoloživih rezervacija za ispunjavanje očekivanih i neočekivanih plaćanja koja proizlaze iz proračunskih jamstava i financijske pomoći trećim zemljama za obveze koje su postojale na kraju 2024.

Plaćanja povezana s realizacijom nepredviđenih obveza koje proizlaze iz **financijske pomoći državama članicama i Ukrajini osigurane prostorom u proračunu** mogu se financirati aktiviranjem dodatnih vlastitih sredstava do gornje granice utvrđene Odlukom o vlastitim sredstvima. Prostor u proračunu (tj. razlika između gornje granice vlastitih sredstava i vlastitih sredstava potrebnih za financiranje rashoda proračuna EU-a) predstavlja financijski kapacitet EU-a za pokrivanje dodatnih odljeva povezanih s realizacijom nepredviđenih obveza koje proizlaze iz financijske pomoći osigurane prostorom u proračunu[49]. Rezultati ocjene održivosti nepredviđenih obveza osiguranih prostorom u proračunu koje su postojale na kraju 2024. prikazani su u odjeljku 3.3. Odlukom o vlastitim sredstvima iz 2020. privremeno je povećana gornja granica vlastitih sredstava (za dodatnih 0,6 % BND-a do 2058.) kako bi se obuhvatile obveze nastale tijekom provedbe instrumenta NGEU, uključujući nepredviđene obveze osigurane prostorom u proračunu koje proizlaze iz zajmova državama članicama u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost.

3.2. Ocjena održivosti nepredviđenih obveza s rezervacijama

a) Rezervacije raspoložive na kraju 2024.

Za nepredviđene obveze koje proizlaze iz proračunskih jamstava i financijske pomoći trećim zemljama izdvojene su rezervacije u proračunu EU-a na temelju konzervativne procjene očekivanih gubitaka tijekom vijeka trajanja za svaki instrument uvećanih za dodatnu sigurnosnu rezervu (za pokrivanje neočekivanih gubitaka). Rezervacije koje štite proračun EU-a od gubitaka koji mogu proizaći iz proračunskih jamstava i financijske pomoći trećim zemljama drže se u zajedničkom fondu za rezervacije.

Tržišna vrijednost neto imovine u zajedničkom fondu za rezervacije iznosila je 31. prosinca 2024. 23,2 milijarde EUR, u odnosu na 18,8 milijardi EUR na kraju 2023.[50] Za preostale godine ovog VFO-a Komisija će dodijeliti dodatne rezervacije za zajednički fond za rezervacije (posebno rezervacije povezane s programom InvestEU, fondom EFOR+ i Jamstvom za Ukrajinu), što će dovesti do daljnjeg povećanja zajedničkog fonda za rezervacije.

49 Okvir za procjenu tog skupa nepredviđenih obveza detaljno je opisan u izdanju ovog izvješća za 2021., tj. u dokumentu COM(2021) 676 final od 5.11.2021.

50 Zajednički fond za rezervacije primio je 2024. neto doprinose u iznosu od 3,6 milijardi EUR iz proračuna EU-a odnosno od država članica sudionica i zemalja Europskog udruženja slobodne trgovine (EFTA).

U skladu sa smjernicama za upravljanje imovinom zajednički fond za rezervacije održava likvidni diversificirani portfelj, prije svega ulaganjima u dužničke instrumente s visokim rejtingom, kao što su obveznice koje izdaju vlade, nadnacionalna tijela, državne agencije i trgovačka društva radi očuvanja kapitala tijekom razdoblja ulaganja. Portfelj zajedničkog fonda za rezervacije bio je na kraju godine dobro diversificiran u raznim vrstama imovine koje su među prihvatljivim vrijednosnicama s fiksnim prinosom, uključujući određenu ograničenu izloženost na osnovi vrijednosnih papira koji nisu u eurima, fondove vlasničkog kapitala čijim se udjelima trguje na burzi te novac ili novčane ekvivalente.

Zajednički fond za rezervacije ostvario je 2024. godišnji povrat od +3,57 %, čime je premašio svoju referentnu vrijednost portfelja (+3,31 %)[51].

Iako se sredstvima koja se drže u zajedničkom fondu za rezervacije upravlja u skladu s jedinstvenom investicijskom politikom i s pomoću zajedničke infrastrukture, rezervacije se izdvajaju za program (ili državu članicu) koji je izvor proračunskih rezervacija.

Zajednički fond za rezervacije sastojao se 31. prosinca 2024. od 18 odjeljaka (od kojih je 15 bilo potpuno operativno i sadržavalo je sredstva), uključujući odjeljke za sve programe jamstva koji su u tijeku, i odjeljak Jamstvenog fonda za vanjska djelovanja (GFEA) (koji obuhvaća naslijeđene zajmove u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje, Euratoma i makrofinancijske pomoći) i odjeljke za zajmove makrofinancijske pomoći i zajmove Euratoma nakon 2020. Od 18 odjeljaka, 11 ih se odnosilo na izloženosti EU-a, a sedam na odjeljke država članica u okviru programa InvestEU, u kojima države članice koje daju doprinos imaju rezervacije i snose isključivu odgovornost za povezane nepredviđene obveze.

Rezervacije za zajmove makrofinancijske pomoć i zajmove Euratoma raspoređene su na više različitih odjeljaka zajedničkog fonda za rezervacije:

- naslijeđene izloženosti (7,3 milijarde EUR zajmova makrofinancijske pomoći i 300 milijuna EUR zajmova Euratoma) dio su odjeljka Jamstvenog fonda za vanjska djelovanja,
- novi zajmovi makrofinancijske pomoći (2,7 milijardi EUR) odobreni nakon 2020., uključujući zajam hitne makrofinancijske pomoći Ukrajini u iznosu od 1,2 milijarde EUR odobren 2022., dio su odjeljka makrofinancijske pomoći nakon 2020.,
- za zajmove izvanredne makrofinancijske pomoći Ukrajini u iznosu od 6 milijardi EUR (izvanredna makrofinancijska pomoć I i II) uspostavljen je zaseban odjeljak jer ti zajmovi imaju dodatno pokriće rizika (tj. za taj paket zajmova izvanredne makrofinancijske pomoći Ukrajini potrebna je stopa pokrića od 70 %: 9 % uplaćenih rezervacija iz proračuna EU-a i 61 % jamstava država članica plativih na poziv).

51 Dodatne informacije dostupne su u Izvješću Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o zajedničkom fondu za rezervacije 2024.

Tablica 6: Odjeljci zajedničkog fonda za rezervacije (na datum 31. prosinca 2024.)

Odjeljak	Tržišna vrijednost u EUR
Odjeljci otvoreni 2021.	
EFSU	8 880 303 796
GFEA[52]	3 225 691 236
EFOR	761 545 053
InvestEU[53]	5 530 142 834
Odjeljci otvoreni 2022.	
EFOR+	2 942 175 755
Makrofinancijska pomoć nakon 2020.	128 662 218
Program izvanredne makrofinancijske pomoći Ukrajini[54]	240 575 443
Zajmovi Euratoma nakon 2020.	–
Prenamijenjeni zajmovi Ukrajini u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje	–
Jamstvo u okviru programa InvestEU za Rumunjsku	187 974 119
Jamstvo u okviru programa InvestEU za Češku	44 099 187
Jamstvo u okviru programa InvestEU za Finsku	30 657 774
Jamstvo u okviru programa InvestEU za Grčku	252 204 112
Operacije mješovitog financiranja u okviru programa InvestEU	667 045 123
Odjeljci otvoreni 2023.	
Jamstvo u okviru programa InvestEU za Bugarsku	79 674 706
Jamstvo u okviru programa InvestEU za Maltu	7 939 418
Odjeljci otvoreni 2024.	
Jamstvo za Ukrajinu	201 878 310

52 Jamstveni fond za vanjska djelovanja (GFEA), u kojem se drže rezervacije za mandat za vanjsko kreditiranje i naslijeđene programe makrofinancijske pomoći i Euratoma.

53 Odjeljak „EU”.

54 U skladu s Odlukom (EU) 2022/12018 i Odlukom (EU) 2022/1628 o pružanju izvanredne makrofinancijske pomoći Ukrajini.

Odjeljak	Tržišna vrijednost u EUR
Jamstvo u okviru programa InvestEU za Španjolsku	–
UKUPNO	**23 180 569 085**

b) Ocjena održivosti proračunskih jamstava

Kako je objašnjeno u odjeljku 2.1., proračunska jamstva EU-a znatno se razlikuju u smislu ciljeva politike, struktura podjele rizika i profila rizičnosti temeljnih operacija. To pak može dovesti do različite stope rezervacija za različite programe, na temelju ukupne vrijednosti adherentne riziku[55] koja osigurava odgovarajuću pokrivenost potencijalnih gubitaka na određenoj (unaprijed definiranoj) razini pouzdanosti. Analiza provedena u okviru najnovijeg izvješća na temelju članka 41. stavka 5. Financijske uredbe potvrđuje da su raspoloživi iznosi rezervacija za relevantne odjeljke zajedničkog fonda za rezervacije u skladu sa zahtjevima odgovarajućih uredaba. Za programe EFSU-a i EFOR-a utvrđen je višak rezervacija.

Na temelju dostupnih podataka o neto gubicima tijekom vijeka trajanja na datum 31. prosinca 2024. u pogledu proračunskih jamstava koja su na snazi na taj datum mogu se donijeti sljedeći zaključci:

- **EFSU** je u cijelosti uspostavljeno proračunsko jamstvo za koje je rok za potpisivanje istekao krajem 2022. Stoga Komisija mora procijeniti postoji li višak rezervacija/potreba za nadopunom u skladu s člankom 216. stavkom 4. Financijske uredbe. Komisija je ove godine zaključila da je ciljna stopa rezervacija EFSU-a od 35 % i dalje primjerena (tj. u procjeni rizika na temelju analize vrijednosti adherentne riziku s razinom pouzdanosti od 95 % predložena je potrebna stopa rezervacija od 34 % (povećanje u odnosu na 31 % prethodne godine)). Postojeće rezervacije za izloženosti EFSU-a (38,7 %) premašuju ciljnu stopu rezervacija od 35 %. Zakonom je propisano da se taj višak rezervacija EFSU-a u iznosu od 853 milijuna EUR može koristiti za financiranje troškova rezerviranja za jamstvo EU-a u okviru programa InvestEU, a preostalim dijelom financirat će se Instrument za kreditiranje u javnom sektoru,
- **EFOR** je također u potpunosti uspostavljeno proračunsko jamstvo od kraja 2024. Analiza rizika pokazuje da je trenutačno ciljna stopa rezervacija od 50 % i dalje primjerena. U usporedbi s relevantnom referentnom vrijednošću[56] postoji višak rezervacija u iznosu od 321,4 milijuna EUR, a na temelju ciljne stope rezervacija višak iznosi 405 milijuna EUR,
- **Jamstveni fond za vanjska djelovanja**, u kojem se drže rezervacije za zajmove makrofinancijske pomoći prije 2021., zajmove Euratoma i mandat EIB-a za vanjsko kreditiranje, trenutačno ima *de facto* stopu rezervacija od 9,96 % (ne uzimajući u obzir prenamijenjene zajmove Ukrajini u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje), u usporedbi s ciljnom stopom rezervacija utvrđenom u Uredbi o Jamstvenom fondu za vanjska djelovanja od 9 %. Kad je riječ o prenamijenjenim zajmovima Ukrajini u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje, Komisija smatra da je stopa rezervacija od 70 % i dalje primjerena,
- Program **InvestEU**, fond **EFOR+** i **Okvir za ulaganje u Ukrajinu** još su u fazi širenja, što znači da temeljni portfelji i rezervacije još nisu u potpunosti uspostavljeni. Stoga je prerano donositi zaključke o primjerenosti stopa rezervacija za ta jamstva.

c) Ocjena održivosti zajmova s rezervacijama za treće zemlje

55 Vrijednost adherentna riziku može se definirati kao razina gubitaka portfelja koja se statistički u određenom razdoblju neće premašiti uz određenu razinu pouzdanosti. Kod razina pouzdanosti za unutarnje programe (EFSU/InvestEU – 95 %) i vanjske programe (EFOR, EFOR+ – 90 %) u obzir se uzimaju čimbenici kao što su različiti ciljevi politike i odgovarajući okviri.

56 Vrijednost adherentna riziku s razinom pouzdanosti od 90 %.

Portfelj nepodmirenih zajmova makrofinancijske pomoći trećim zemljama sastoji se od zajmova raznolikom skupu: i. zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja za članstvo u EU-u, ii. zemalja i teritorija obuhvaćenih europskom politikom susjedstva i iii. drugih trećih zemalja koje imaju presudnu ulogu za regionalnu stabilnost i koje su strateški važne za EU te politički, gospodarski i zemljopisno bliske EU-u.

Razmatranja navedena u tri točke u nastavku podupiru tvrdnju o daljnoj primjerenosti ukupne ciljne stope rezervacija od 9 % za zajmove makrofinancijske pomoći:

- gospodarski položaj korisnika makrofinancijske pomoći, uzimajući u obzir čimbenike kao što su BDP po stanovniku, relativna zrelost gospodarstva, blizina gospodarstvu EU-a itd.,
- izravna povezanost i ovisnost programa makrofinancijske pomoći o postojećem programu isplate MMF-a te zadovoljavajući rezultati u njegovoj provedbi, čime bi se trebala osigurati financijska održivost treće zemlje, a time i moguća otplata sredstava Unije,
- procjena gospodarskog stanja korisnika makrofinancijske pomoći i nedavnih makroekonomskih kretanja u partnerskim zemljama.

Kad je riječ o likvidnosnom riziku, treba uzeti u obzir i da su trenutačna struktura zajmova makrofinancijske pomoći, rokovi dospijeća i otplata od strane korisnika dobro raspoređeni na tekući i naknadne VFO-e (kako je navedeno u konsolidiranoj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a[57]), čime se smanjuje opseg izloženosti proračuna EU-a čak i u slučaju kašnjenja otplate ili neispunjavanja obveza. Osim toga, likvidnost zajedničkog fonda za rezervacije djeluje kao zaštitni sloj, čime se osigurava dostatna likvidnost u slučaju mogućih financijskih poremećaja.

Okvir 2: Nepredviđene obveze EU-a koje proizlaze iz financijske potpore Ukrajini – glavna kretanja od 2024. do 2025.

Od invazije Rusije na Ukrajinu 2022. EU dosljedno pruža snažnu političku, gospodarsku, vojnu, financijsku i humanitarnu pomoć Ukrajini. U tablici 7 u nastavku prikazan je cijeli skup izravnih i neizravnih izloženosti prema Ukrajini u okviru postojećih programa na datum 30. lipnja 2025.

Glavni instrument za pružanje financijske potpore Ukrajini za razdoblje od 2024.– 2027. jest **Instrument za Ukrajinu**, ukupnog kapaciteta do 50 milijardi EUR za razdoblje 2024. – 2027.[58]

EU se 2024. obvezao osigurati dodatni zajam makrofinancijske pomoći u iznosu od 18,1 milijardu EUR u kontekstu **inicijative skupine G7 o zajmovima Ukrajini iz ubrzanja izvanrednih prihoda**[59]. Zajam, koji će se u potpunosti isplatiti tijekom 2025., otplatit će se prihodima od imobilizirane ruske državne imovine u EU-u putem **Mehanizma suradnje za zajmove Ukrajini**[60] kojim upravlja Europska komisija. Prihodima od imobilizirane imovine pokrit će se i troškovi kamatnih stopa tih zajmova.

57 https://commission.europa.eu/publications/consolidated-annual-accounts-european-union-financial-year-2024_hr

58 Za pojedinosti vidjeti okvir 1. u izvješću za 2024.

59 U lipnju i listopadu 2024. skupina G7 objavila je da je postigla sporazum o pokretanju inicijative o zajmovima Ukrajini iz ubrzanja izvanrednih prihoda, u okviru kojeg su članice skupine G7 dogovorile da će Ukrajini odobriti zajmove u iznosu do 45 milijardi EUR (otprilike 50 milijardi USD) za bespovratnu financijsku potporu iz Mehanizma suradnje za zajmove Ukrajini. Financijska strana inicijative sastoji se od pojedinačnih bilateralnih zajmova koje daju SAD, Ujedinjena Kraljevina, Kanada i Japan te izvanredne kreditne linije makrofinancijske pomoći koju osigurava Europska unija. Inicijativa o zajmovima Ukrajini iz ubrzanja izvanrednih prihoda osmišljena je tako da se ti zajmovi mogu otplatiti bez obvezivanja Ukrajine na otplatu, a sredstva za servisiranje i otplatu zajmova osigurat će se iz Mehanizma suradnje za zajmove Ukrajini. Mehanizam suradnje za zajmove Ukrajini, kojim upravlja Europska komisija, financirat će se iz izvanredne neto dobiti središnjih depozitorija vrijednosnih papira u Europskoj uniji i (moguće) drugim zemljama skupine G7 od imovine i pričuva Ruske središnje banke koje su imobilizirane u međunarodnim klirinškim sustavima ubrzo nakon što je Rusija pokrenula svoj nezakoniti agresivni rat.

60 Uredba (EU) 2024/2773 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 2024. o uspostavi Mehanizma suradnje za zajmove Ukrajini i pružanju izvanredne makrofinancijske pomoći Ukrajini.

Zajmovi u okviru Instrumenta za Ukrajinu (33 milijarde EUR za razdoblje 2024. – 2027.) i zajam makrofinancijske pomoći iz ubrzanja izvanrednih prihoda (18,1 milijarda EUR za razdoblje 2024. – 2027.) dobivaju se uz visoku razinu povlastica s obzirom na subvencioniranje kamata i dugo razdoblje otplate od 35 odnosno 45 godina, uključujući desetogodišnje razdoblje odgode. Na taj se način smanjuje godišnje opterećenje javnih financija Ukrajine, a rizici za proračun EU-a svode se na najmanju moguću mjeru. Krajem lipnja 2025. nepodmireni zajmovi u okviru Instrumenta za Ukrajinu ukupno su iznosili 16,2 milijarde EUR, a u prvoj polovini 2025. u okviru zajma makrofinancijske pomoći iz ubrzanja izvanrednih prihoda isplaćeno je 7 milijardi EUR.

Proračunsko pokriće za nepredviđene obveze koje proizlaze iz zajmova Ukrajini od 2023. osigurano je prostorom u proračunu (koji se razmatra u sljedećem odjeljku). Na zajmove odobrene Ukrajini krajem 2022. (makrofinancijska pomoć u iznosu od 6 milijardi EUR i prenamijenjeni zajmovi u iznosu od 1,59 milijardi EUR u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje) primjenjuje se proračunsko pokriće od 70 %[61].

U skladu s člankom 13. Odluke (EU) 2022/1628 o makrofinancijskoj pomoći Komisija je krajem lipnja 2025. preispitala primjerenost stope rezervacija od 70 % u kontekstu izvješća na temelju članka 41. stavka 5. Financijske uredbe. Nakon tog preispitivanja Komisija je zaključila da za razdoblje koje se procjenjuje ne postoje dostatni, novi, trajni i značajni elementi koji bi opravdali promjenu stope rezervacija od 70 %. Najnovija kretanja, uključujući rezultate osme revizije proširenog aranžmana MMF-a u okviru programa proširenog instrumenta za financiranje za Ukrajinu, potvrđuju da je stopa rezervacija od 70 % za poslijeratne izloženosti prema toj zemlji i dalje primjerena[62].

Tablica 7: Nepodmirene izravne i neizravne izloženosti prema Ukrajini (kapital) u okviru postojećih programa (na datum 30. lipnja 2025.) (u milijunima EUR)

Izravne izloženosti	Nepodmireni iznos	Proračunska pokrivenost
Naslijeđena makrofinancijska pomoć	3810	9 %
Naslijeđeni zajmovi Euratoma	300	9 %
Hitna makrofinancijska pomoć	1200	9 %
Izvanredna makrofinancijska pomoć I + II	6000	9 % (+61 % jamstva država članica)
Makrofinancijska pomoć +	18 000	Prostor u proračunu
Instrument za Ukrajinu – prvi stup	13 200	Prostor u proračunu
Zajam makrofinancijske pomoći iz ubrzanja izvanrednih prihoda	7000	Prostor u proračunu
Ukupno	**49 510**	
Neizravne izloženosti		
Zajmovi u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje isplaćeni prije veljače 2022.	1708	9 %

61 Za prenamijenjene zajmove u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje pokriće će biti u obliku uplaćenih rezervacija koje se financiraju iz proračuna EU-a. Isti se učinak za izvanrednu makrofinancijsku pomoć postiže dopunjavanjem stope uplaćenih rezervacija na razini od 9 % jamstvima država članica koja pokrivaju 61 % kreditne izloženosti koja se odnosi na drugi gubitak.

62 Vidjeti https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2025/06/30/Ukraine-Eighth-Review-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-568152

Prvi paket EIB-a u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje	668	9 %
Drugi paket EIB-a u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje	1338	70 %
EFOR+ IW1	103	70 %
Jamstvo za Ukrajinu	1489	70 %
Ukupno	**5306**	

3.3. Ocjena održivosti nepredviđenih obveza osiguranih prostorom u proračunu

Kapacitet proračuna EU-a da odgovori na realizaciju izloženosti povezane s nepredviđenim obvezama osiguranima prostorom u proračunu procjenjuje se primjenom okvira navedenog u točki 3.1.

Za obveze koje su obuhvaćene trajnom gornjom granicom vlastitih sredstava u godišnjoj procjeni uzimaju se u obzir nepodmirene izloženosti na datum 31. prosinca 2024. Kako je objašnjeno u okviru 1., to uključuje nepredviđene obveze povezane s trenutačnim stanjem uzimanja i davanja zajmova u okviru: EFSM-a, instrumenta za platnu bilancu, programa SURE, makrofinancijske pomoći + Ukrajini i Instrumenta za Ukrajinu. Novije nepredviđene obveze, kao što su one koje proizlaze iz zajma makrofinancijske pomoći iz ubrzanja izvanrednih prihoda i instrumenta SAFE, ocijenit će se u budućim godišnjim procjenama[63].

Kad je riječ o obvezama iz instrumenta NGEU, u VFO-u za razdoblje 2021. – 2027. gornja granica vlastitih sredstava povećana je za 0,6 % BND-a EU-a isključivo kako bi se dala jamstva za ta izdanja. Tako se osigurava da EU raspolaže sredstvima za otplatu kamata i glavnice duga izdanog za financiranje bespovratne potpore (bespovratna sredstva u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost) i povratne potpore (zajmovi u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost) državama članicama. Budući da su troškovi kamata i otplata zajmova uključeni u buduće godišnje programiranje proračuna, samo zajmovi u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost čine nepredviđene obveze u proračunu. Osim toga, kako bi se primijenio konzervativan pristup, u ispitivanjima otpornosti na stres uzimaju se u obzir i obveznice koje dospijevaju i koje se planiraju obnoviti.

Prvi je korak izraditi središnji (osnovni) scenarij, koji odgovara očekivanom kretanju potrošnje i financijskom kapacitetu EU-a u narednim godinama. U tu se svrhu ovo izvješće temelji na objavljenom nacrtu proračuna za 2026.[64] i dugoročnim predviđanjima budućih priljeva i odljeva proračuna EU-a[65], u kojima se predviđaju prihodi i rashodi koji proizlaze iz VFO-a za razdoblje 2021. – 2027., instrumenta NextGenerationEU te sljedećeg VFO-a i Odluke o vlastitim sredstvima, u skladu s prijedlogom Komisije.

U tom središnjem scenariju trajna gornja granica vlastitih sredstava stoga je utvrđena na 1,4 % BND-a EU-a 2026. i 2027. te na 1,75 % BND-a EU-a od 2028.[66] Kad je riječ o instrumentu NextGenerationEU, u središnjem scenariju pretpostavlja se otplata počevši od 2028. s fiksnim godišnjim iznosom od 24 milijarde EUR, u skladu s prijedlogom Komisije o VFO-u.

U tom se scenariju predviđa osnovni prostor u proračunu u odnosu na koji se procjenjuje održivost nepredviđenih obveza nastalih na datum 31. prosinca 2024. u skladu s člankom 256. Financijske

63 Prijedlog uredbe Vijeća o utvrđivanju višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2028. – 2034. (COM(2025) 571 final); Prijedlog odluke Vijeća o sustavu vlastitih sredstava Europske unije te o stavljanju izvan snage Odluke (EU, Euratom) 2020/2053 (COM(2025) 574 final).

64 Uključujući pismo izmjene br. 1/2026 (COM(2025) 851).

65 COM(2025) 573 final.

66 Komisijin prijedlog buduće odluke o vlastitim sredstvima uključuje i mogućnost privremenog povećanja gornje granice vlastitih sredstava za dodatnih 0,25 % BND-a EU-a ako se aktivira „krizni mehanizam”. Međutim, ako se i dok se taj mehanizam ne aktivira u razdoblju sljedećeg VFO-a, ta odredba ne utječe na ovdje iznesenu procjenu.

uredbe. Novije operacije uzimanja i davanja zajmova bit će obuhvaćene budućim godišnjim izvješćima.

Prema tom osnovnom scenariju i isključujući tekuću proračunsku godinu 2025. raspoloživi prostor u proračunu za pokrivanje postojećih i novih nepredviđenih obveza u razdoblju 2026. – 2034. u prosjeku iznosi otprilike **128,5 milijardi EUR** godišnje u odnosu na razliku u okviru trajne gornje granice vlastitih sredstava i otprilike **111,4 milijarde EUR** godišnje za privremenu gornju granicu od 0,6 % BND-a EU-a. U tom se osnovnom scenariju stoga pretpostavlja da se neće realizirati nijedna nepredviđena obveza.

Dodatnim ispitivanjima otpornosti na stres procjenjuje se održivost postojećih nepredviđenih obveza u ekstremnim scenarijima u razdoblju 2026. – 2034. Primjenom jedinstvenog pristupa nepredviđene obveze povezane s uzimanjem zajmova u okviru različitih programa prijavljuju se na integriran način, neovisno o tome odnose li se na rizik rashoda (planirana obnavljanja obveznica za bespovratna sredstva iz instrumenta NGEU) ili na rizik prihoda (planirana obnavljanja obveznica za zajmove državama članicama u okviru instrumenta NGEU ili zajmove Ukrajini u okviru makrofinancijske pomoći + i Instrumenta za Ukrajinu). Zbog toga je ispitivanje otpornosti prihoda i rashoda na stres objedinjeno u zajedničko ispitivanje u odnosu na prethodna izdanja izvješća. Ispitivanje otpornosti na stres obuhvaća tri vrste ispitivanja otpornosti na stres, koje su navedene u odlomcima u nastavku.

1) **Ispitivanje otpornosti gospodarstva na stres** U središnjem scenariju BND EU-a u skladu je s projekcijama stvarnog rasta i inflacije iz proljetne gospodarske prognoze Komisije 2025.[67] U ispitivanju otpornosti na stres predviđene stope nominalnog rasta niže su od osnovnog scenarija za jedan postotni bod za svaku godinu izvještajnog razdoblja[68].

   Tako se smanjuje nominalna vrijednost gornje granice vlastitih sredstava, a time i raspoloživi prostor u proračunu za prosječno **18,6 milijardi EUR** godišnje za iznose koji nisu planirani u proračunu (prostor u proračunu) u okviru trajne gornje granice vlastitih sredstava te za **6,5 milijardi EUR** u okviru privremene gornje granice vlastitih sredstava za instrument NGEU u razdoblju 2026. – 2034.

2) **Ispitivanje otpornosti na stres na rashodovnoj i prihodovnoj strani proračuna** U tom se scenariju predviđa teoretski najviši iznos rashoda VFO-a (tj. najveće moguće gornje granice za plaćanja u okviru VFO-a i svi pojedinačni posebni instrumenti, uključujući pričuvu za Ukrajinu). Važno je istaknuti sljedeće: i. to nije isto kao predviđanje odozdo prema gore i nije povezano s trenutačnim očekivanjima plaćanja EU-a, i ii. na rashodovnoj strani proračuna svaka odluka o povećanju potrošnje (unutar gornjih granica VFO-a) donosi se na prijedlog Komisije te je moraju odobriti Europski parlament i Vijeće kao proračunska tijela.

   Kad je riječ o troškovima financiranja iz instrumenta NGEU, u tom se scenariju pretpostavlja da će se 50 % prekoračenja troškova u usporedbi s tehničkim ažuriranjem financijskog programiranja 2027. pokriti drugim raspoloživim proračunskim sredstvima, a ostalih 50 % Instrumentom EU-a za oporavak.

   U tom ekstremnom scenariju procjenjuje se i bi li raspoloživi prostor u proračunu bio dovoljan ako bi se sve nepredviđene obveze osigurane prostorom u proračunu realizirale istodobno. U praktičnom smislu to bi značilo da zemlje koje koriste programe financijske pomoći (uglavnom države članice) ne bi ispunile svoje obveze otplate u roku. Za programe koji se financiraju na temelju jedinstvenog pristupa financiranju (i NGEU i relevantni programi VFO-a) u tom se ispitivanju otpornosti na stres pretpostavlja da se svi troškovi kamata pokrivaju iz proračuna

67 Europska komisija, Europska gospodarska prognoza, proljeće 2025. Institucionalni dokument br. 318, svibanj 2025. Proljetna gospodarska prognoza 2025.: umjeren rast u kontekstu globalne gospodarske nesigurnosti – Europska komisija.

68 To je slično ispitivanju otpornosti na stres provedenom na „negativnom ‚r-g' scenariju" u Komisijinu Izvješću o održivosti duga: 2024.Institucionalni dokument o europskom gospodarstvu br. 306, ožujak 2025.

i da su sva izdanja koja dospijevaju u određenoj godini otplaćena. U toj se hipotetskoj situaciji stoga ne uzimaju obzir planirana produljenja otplate duga.

Napominjemo da je to iznimno malo vjerojatan scenarij u kojem se ne uzimaju u obzir sve mjere koje Komisija može poduzeti kako bi izbjegla takvu situaciju (npr. reprogramiranje duga i aktivno upravljanje gotovinom).

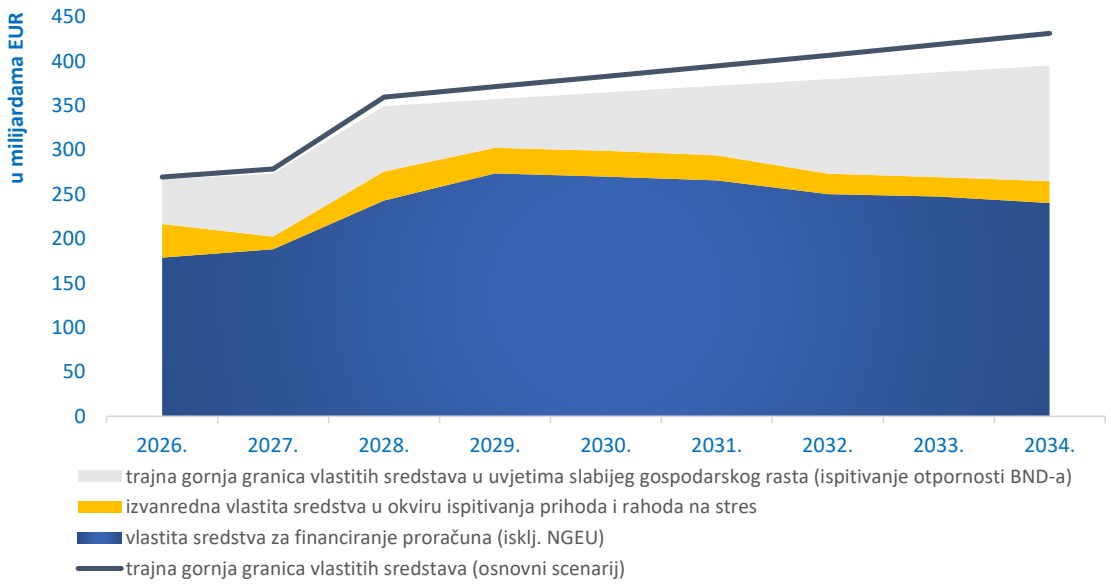
Ovo ispitivanje otpornosti na stres pokazuje da je prostor u proračunu dostatan u scenariju teoretski najvećih rashoda u kojem nijedan korisnik ne ispunjava svoje obveze po zajmu. Nastali prostor u proračunu u okviru trajne gornje granice vlastitih sredstava iznosio bi u prosjeku **101,7 milijardi EUR** u razdoblju 2026. – 2034., tj. **26,7 milijardi EUR** manje nego u osnovnom scenariju.

Prostor u proračunu u okviru privremene gornje granice vlastitih sredstava od 0,6 % BND-a EU-a kojim se osiguravaju izdanja u okviru instrumenta NGEU smanjio bi se za prosječno **43 milijarde EUR** godišnje, na razinu od **prosječno 68,4 milijarde EUR** u razdoblju od 2026. do 2034.

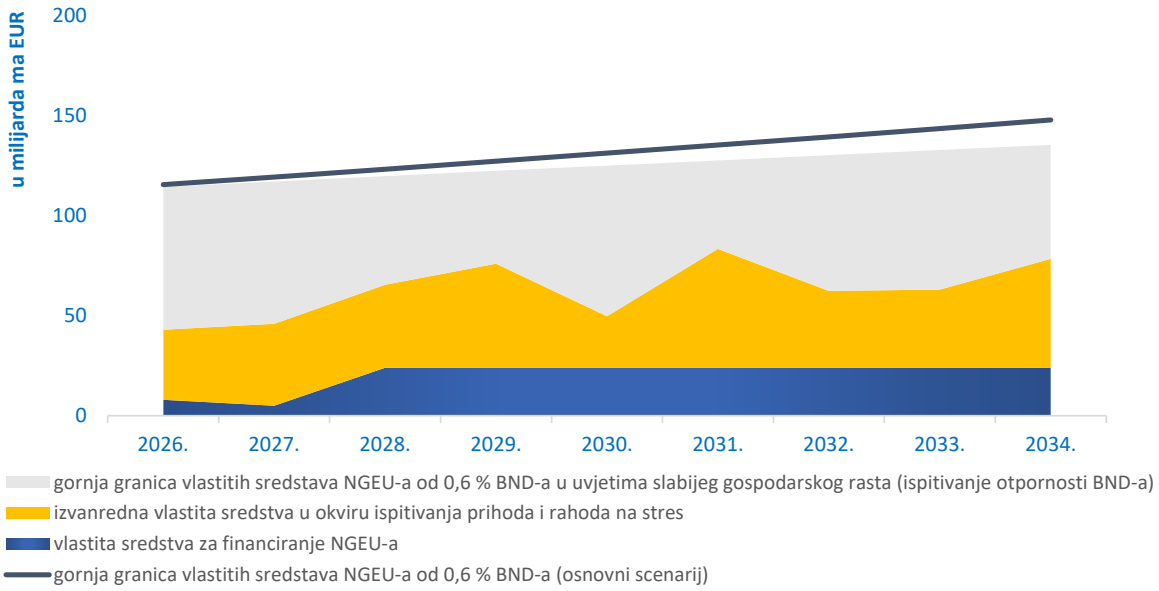
3) **Ispitivanje otpornosti na kombinirani stres za gospodarske uvjete, prihode i rashode.** Riječ je o ekstremnom scenariju koji je kombinacija nepovoljnih scenarija opisanih u dva prethodno navedena ispitivanja. U njemu bi se prostor u proračunu u okviru trajne gornje granice proračuna u prosjeku smanjio na **83,1 milijardu EUR** u razdoblju od 2026. do 2034., a u okviru privremene gornje granice proračuna na **62 milijarde EUR**. Čini se da ti iznosi čine veliku sigurnosnu rezervu kojom se osigurava financijski kapacitet EU-a da pokrije svoje obveze (koje proizlaze iz operacija u okviru instrumenta NGEU i izvan njega).

Detaljni rezultati za osnovni scenarij i scenarije ispitivanja otpornosti na stres navedeni su u Prilogu i sažeti na slikama 3 i 4 u nastavku.

Slika 3: gornja granica vlastitih sredstava i potrebe za vlastitim sredstvima u osnovnom scenariju i kombiniranim ispitivanjima osjetljivosti za trajnu gornju granicu



Slika 4: gornja granica vlastitih sredstava i potrebe za vlastitim sredstvima u osnovnom scenariju i kombiniranim ispitivanjima osjetljivosti za privremenu gornju granicu instrumenta NGEU



4. Zaključci

Na kraju 2024. iz proračuna EU-a isplaćena je potpora u iznosu od 410 milijardi EUR za nepredviđene obveze, raspoređena na više od **300 milijardi EUR** nepredviđenih obveza koje proizlaze iz zajmova odobrenih državama članicama i trećim zemljama. Od toga se 252 milijarde EUR odnose na zajmove državama članicama, a 48 milijardi EUR na zajmove trećim zemljama. Osim toga, dodatnih **110 milijardi EUR** u nepredviđenim obvezama proizlazi iz jamstava za ulaganja pruženih u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje, fondova EFSU, EFOR i EFOR+, programa InvestEU i programa u sklopu Okvira za ulaganje u Ukrajinu.

S obzirom na više zaštitnih mjera koje su predviđene okvirom EU-a za praćenje i upravljanje rizicima povezanima s nepredviđenim obvezama s rezervacijama i nepredviđenim obvezama osiguranima prostorom u proračunu te s obzirom na ocjenu održivosti iz ovog izvješća moguće je donijeti tri glavna zaključka. Ti su zaključci navedeni u tri točke u nastavku:

- rizicima koji proizlaze iz instrumenata s rezervacijama (tj. proračunskih jamstava i financijske pomoći trećim zemljama) pažljivo se upravlja i za njih su izdvojene odgovarajuće rezervacije. U toj se procjeni uzima u obzir sljedeće: i. podaci o prošlim neispunjenjima obveza i očekivanim gubicima, ii. mjere koje su uspostavljene kako bi se osiguralo da gubici ne prelaze unaprijed utvrđene razine dopuštenog odstupanja i iii. proračunske rezervacije koje su dostupne za pokrivanje potencijalnih plaćanja,
- financijski kapacitet EU-a na temelju postojećeg i predloženog pravnog okvira (tj. postojeće Odluke o vlastitim sredstvima i Uredbe o VFO-u te predložene Uredbe o VFO-u i Odluke o vlastitim sredstvima od 2028.) uglavnom je dostatan za pokrivanje gubitaka koji mogu proizaći iz zajmova osiguranih prostorom u proračunu odsad do kraja 2034.,
- prostor u proračunu ima dovoljno sredstava da se osigura pouzdanost financijskog sustava EU-a i njegova kreditna sposobnost čak i u ekstremnom negativnom scenariju kombiniranih negativnih učinaka na gospodarske uvjete, prihode i rashode. U takvom negativnom scenariju preostali prostor u proračunu u okviru trajne gornje granice vlastitih sredstava iznosio bi u prosjeku **83,1 milijardu EUR** godišnje u razdoblju 2026. – 2034. i u prosjeku **62 milijarde EUR** godišnje u okviru privremene gornje granice instrumenta NGEU od 0,6 % BND-a EU-a u istom razdoblju. Ti su iznosi sigurnosna rezerva za zaštitu od dodatnih negativnih gospodarskih šokova, potencijalnih novih potreba i budućih nepredviđenih obveza za operacije u okviru instrumenta NGEU i izvan njega. Taj rezultat temelji se na povećanju gornje granice vlastitih sredstava na 1,75 %, kako je Komisija predložila u kontekstu paketa VFO-a za razdoblje 2028. – 2034., i ističe njegovu važnost.

5. Prilozi:

Održivost i prostor u proračunu o odnosu na trajnu gornju granicu vlastitih sredstava (u milijardama EUR, u tekućim cijenama)

		2026.	2027.	2028.	2029.	2030.	2031.	2032.	2033.	2034.
Osnovni scenarij										
Gornja granica vlastitih sredstava (% BND-a)		1,40	1,40	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Gornja granica vlastitih sredstava (u milijardama EUR)	a	269,6	278,7	359,7	371,5	383,1	394,8	406,8	419,0	431,5
Vlastita sredstva za financiranje proračuna (isklj. NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Prostor u proračunu u okviru trajne gornje granice	a-b	90,8	90,5	116,7	97,7	112,9	128,9	156,3	171,2	191,2
Ispitivanja otpornosti na stres										
1. Ispitivanje otpornosti gospodarstva na stres										
Gornja granica vlastitih sredstava	a	267,0	273,3	349,4	357,3	364,9	372,5	380,0	387,6	395,3
Vlastita sredstva za financiranje proračuna (isklj. NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Prostor u proračunu	a-b	88,2	85,1	106,4	83,6	94,7	106,5	129,5	139,8	154,9
2. Ispitivanje otpornosti rashoda i prihoda na stres										
Gornja granica vlastitih sredstava	a	269,6	278,7	359,7	371,5	383,1	394,8	406,8	419,0	431,5
Vlastita sredstva za financiranje proračuna (isklj. NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Dodatna vlastita sredstva (do najveće gornje granice VFO-a i najvećeg iznosa za posebne instrumente) (*)	c	20,8	7,1	16,6	17,1	17,0	16,9	16,6	16,6	16,7
Izvanredna vlastita sredstva za pokrivanje nepredviđenih obveza izvan instrumenta NGEU (**)	d	17,2	7,1	16,4	11,8	12,2	11,1	6,4	5,2	7,8
Prostor u proračunu	a-b-c-d	52,8	76,2	83,8	68,8	83,7	100,9	133,3	149,4	166,6
3. Kombinirani negativni šok										
Gornja granica vlastitih sredstava	a	267,0	273,3	349,4	357,3	364,9	372,5	380,0	387,6	395,3
Vlastita sredstva za financiranje proračuna (isklj. NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Dodatna vlastita sredstva (do najveće gornje granice VFO-a i najvećeg iznosa za posebne instrumente)	c	20,8	7,1	16,6	17,1	17,0	16,9	16,6	16,6	16,7

Izvanredna vlastita sredstva za pokrivanje nepredviđenih obveza izvan instrumenta NGEU	d	17,2	7,1	16,4	11,8	12,2	11,1	6,4	5,2	7,8
Prostor u proračunu	a-b-c-d	50,2	70,9	73,5	54,7	65,5	78,5	106,5	118,0	130,4

(*) Predviđaju se teoretski najveći rashodi za: 1. gornju granicu plaćanja VFO-a u razdoblju od 2026. do 2027. kako je utvrđena u najnovijoj tehničkoj prilagodbi i budućim prilagodbama do njihova potencijalnog maksimuma u jednoj godini i 2. godišnje gornje granice tematskih posebnih instrumenata (instrument fleksibilnosti, Europski fond za prilagodbu globalizaciji, pričuva za solidarnost i pomoć u nuždi te pričuva za Ukrajinu). Od 2028. to uključuje potpunu mobilizaciju instrumenta fleksibilnosti i pričuve za Ukrajinu u obliku bespovratnih sredstava.

(**) To uključuje zaduživanje radi potpore u obliku zajmova u okviru MEFS-a, instrumenta SURE, programa makrofinancijske pomoći + i Instrumenta za Ukrajinu. U procjeni rizika za instrument SURE uzima se u obzir posebno protujamstvo, koje su odobrile sve države članice, u vrijednosti od 25 % najvećeg iznosa financijske pomoći.

Održivost i prostor u proračunu u odnosu na privremenu gornju granicu vlastitih sredstava iz instrumenta NGEU (u milijardama EUR, u tekućim cijenama)

		2026.	2027.	2028.	2029.	2030.	2031.	2032.	2033.	2034.
Osnovni scenarij										
Gornja granica vlastitih sredstava (0,6 % BND-a)	a	115,6	119,4	123,3	127,4	131,3	135,4	139,5	143,7	147,9
Vlastita sredstva za financiranje instrumenta NGEU (*)	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Prostor u proračunu	a-b	107,5	114,4	99,3	103,4	107,3	111,4	115,5	119,7	123,9
Ispitivanja otpornosti na stres										
1. Ispitivanje otpornosti gospodarstva na stres										
Gornja granica vlastitih sredstava (0,6 % BND-a)	a	114,4	117,1	119,8	122,5	125,1	127,7	130,3	132,9	135,5
Vlastita sredstva za financiranje instrumenta NGEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Prostor u proračunu	a-b	106,4	112,2	95,8	98,5	101,1	103,7	106,3	108,9	111,5
2. Ispitivanje otpornosti rashoda i prihoda na stres										
Gornja granica vlastitih sredstava (0,6 % BND-a)	a	115,6	119,4	123,3	127,4	131,3	135,4	139,5	143,7	147,9
Vlastita sredstva za financiranje instrumenta NGEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Dodatna izvanredna vlastita sredstva za instrument NGEU (prekoračenje troškova, nepredviđene obveze)	c	35,0	41,0	41,5	52,0	25,7	59,5	38,4	39,1	54,4
Prostor u proračunu	a-b-c	72,5	73,5	57,8	51,3	81,6	51,9	77,0	80,5	69,5
3. Kombinirani negativni šok										
Gornja granica vlastitih sredstava (0,6 % BND-a)	a	114,4	117,1	119,8	122,5	125,1	127,7	130,3	132,9	135,5

Vlastita sredstva za financiranje instrumenta NGEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Dodatna izvanredna vlastita sredstva za instrument NGEU (prekoračenje troškova, nepredviđene obveze)	c	35,0	41,0	41,5	52,0	25,7	59,5	38,4	39,1	54,4
Prostor u proračunu	a-b-c	71,4	71,2	54,3	46,5	75,4	44,2	67,9	69,8	57,1

(*) Za 2026. taj iznos u skladu je s odobrenim sredstvima za preuzimanje obveza u nacrtu proračuna za 2026. Iznos za 2027. odgovara financijskom programiranju proračunske linije Instrumenta EU-a za oporavak. Iznosi za 2028. i 2029. temelje se na Komisijinu prijedlogu sljedećeg VFO-a kako je naveden u izvješću o dugoročnim predviđanjima prilјeva i odljeva proračuna (COM(2024) 573 final).