EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 11.12.2025
COM(2025) 781 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o pogojnih obveznosti, ki izhajajo iz proračunskih jamstev in finančne pomoči, in o vzdržnosti teh pogojnih obveznosti

Stanje 31. decembra 2024

Kazalo

1. Uvod ... 2

2. Analiza različnih virov pogojnih obveznosti ... 5

2.1 Proračunska jamstva ... 5

2.2 Posojila za finančno pomoč državam, ki niso članice EU, za katera se oblikujejo rezervacije ... 7

2.3 Posojila, podprta iz manevrskega prostora ... 9

2.4 Pregled pogojnih obveznosti ob koncu leta 2024 ... 12

3. Ocena vzdržnosti pogojnih obveznosti EU ... 14

3.1 Okvir ocene ... 14

3.2 Ocena vzdržnosti pogojnih obveznosti, za katere se oblikujejo rezervacije ... 15

3.3 Ocena vzdržnosti pogojnih obveznosti, podprtih iz manevrskega prostora ... 21

4. Sklepne ugotovitve ... 24

5. Prilogi: ... 26

Vzdržnost in manevrski prostor v zvezi s stalno zgornjo mejo lastnih sredstev ... 26

Vzdržnost in manevrski prostor v zvezi z začasno zgornjo mejo lastnih sredstev ... 27

1. Uvod

To poročilo je izdano v skladu z zahtevami iz člena 256 finančne uredbe[1], brati pa ga je treba v povezavi s:

- konsolidiranim letnim zaključnim računom Evropske unije (proračunsko leto 2024)[2],
- delovnim dokumentom XI, ki je priložen predlogu proračuna EU za proračunsko leto 2026[3] in vsebuje podrobne informacije o proračunskih jamstvih EU ter posojilih za finančno pomoč, za katere se oblikujejo rezervacije (v nadaljnjem besedilu: poročilo v skladu s členom 41(5))[4] in
- poročilom o dolgoročni napovedi prihodnjih prilivov in odlivov proračuna EU (2026–2034) ob upoštevanju načrtovanih proračunskih odhodkov[5].

Prvi cilj tega poročila je zagotoviti pregled zneska in sestave pogojnih obveznosti, **za katere se oblikujejo rezervacije**[6]**,** in pogojnih obveznosti, **podprtih iz manevrskega prostora**[7], ki so bremenile proračun EU na dan 31. decembra 2024[8]. Pogojne obveznosti so potencialne finančne obveznosti, ki izhajajo iz obstoječih zavezujočih obveznosti ali preteklih pogodbenih dogodkov[9]. Ali bodo te pogojne obveznosti povzročile dejanske unovčitve iz proračuna EU in kakšen bo njihov obseg, je odvisno od prihodnjih dogodkov, ki jih je težko z gotovostjo predvideti.

Konec leta 2024 je bil proračun EU izpostavljen pogojnim obveznostim v višini približno 300 milijard EUR v zvezi s **posojili** (te so konec leta 2023 znašale 255 milijard EUR). Od teh 300 milijard EUR je bilo 252 milijard EUR v zvezi s posojili, odobrenimi državam članicam. Preostalih 48 milijard EUR je bilo v zvezi s posojili državam, ki niso članice EU (od tega 42,4 milijarde EUR za posojila Ukrajini). Od 42,4 milijarde EUR posojil Ukrajini je bilo 31,1 milijarde EUR podprtih iz manevrskega prostora. Proračun EU je bil izpostavljen tudi pogojnim obveznostim, povezanim s **proračunskimi jamstvi**, v višini približno 110 milijard EUR (te so konec leta 2023 znašale 108 milijard EUR). Ta proračunska jamstva so bila zagotovljena v okviru Evropskega sklada za strateške naložbe (EFSI)[10], programa InvestEU[11], mandata za zunanja

1 Uredba (EU, Euratom) 2024/2509 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. septembra 2024 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije (prenovitev) (UL L 2024/2509, 26.9.2024).
2 COM(2025) 359 final z dne 25. junija 2025.
3 COM(2025) 300 final z dne 4. junija 2025.
4 Delovni dokument XI o izvajanju proračunskih jamstev, skupnem skladu za rezervacije in oceni vzdržnosti pogojnih obveznosti, ki izhajajo iz proračunskih jamstev in finančne pomoči, v skladu s členom 41(5) finančne uredbe.
5 COM(2024) 573 final z dne 16. julija 2025.
6 V tem dokumentu se izraz *rezervacije* uporablja v smislu finančne uredbe, zlasti njenega člena 214. Kot je določeno v členu 214(2), mora stopnja rezervacij pokrivati pričakovane neto izgube in vključevati zadostno varnostno rezervo za nepričakovane izgube. V drugih primerih imajo lahko rezervacije (npr. v računovodskem kontekstu) drugačen pomen.
7 „Podprto iz manevrskega prostora“ pomeni, da jamstvo za s tem povezane pogojne obveznosti zagotavlja manevrski prostor proračuna EU. Če bi se s tem povezane pogojne obveznosti uresničile, bi se lahko v praksi za njihovo pokritje od držav članic zahtevali dodatni zneski nad zgornjimi mejami večletnega finančnega okvira in do zgornje meje lastnih sredstev.
8 Ta presečni datum je usklajen s konsolidiranimi računovodskimi izkazi EU in s ciljem poročila, da se oceni vzdržnost nastalih pogojnih obveznosti, ki bremenijo proračun EU. Za pogojne obveznosti, ki nastanejo po tem datumu, se napovedi ne pripravljajo, saj bodo odvisne od potreb, tržnih razmer in razpoložljivosti likvidnosti.
9 Ločen vir pogojnih obveznosti so „pravna tveganja“. Ta tveganja niso obravnavana v tem poročilu.
10 Uredba (EU) 2015/1017 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. junija 2015 o Evropskem skladu za strateške naložbe, Evropskem svetovalnem vozlišču za naložbe in Evropskem portalu naložbenih projektov ter o spremembi uredb (EU) št. 1291/2013 in (EU) št. 1316/2013 (UL L 169, 1.7.2015, str. 1).
11 Uredba (EU) 2021/523 Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi Programa InvestEU in spremembi Uredbe (EU) 2015/1017 (UL L 107, 26.3.2021, str. 30).

posojila[12], Evropskega sklada za trajnostni razvoj (EFSD)[13], Evropskega sklada za trajnostni razvoj plus (EFSD+)[14] in naložbenega okvira za Ukrajino, ki je proračunsko jamstvo za podporo naložbam v Ukrajini, vzpostavljeno na podlagi uredbe o instrumentu za Ukrajino[15].

Skupne pogojne obveznosti, ki vključujejo tako proračunska jamstva kot posojila, so se v letu 2024 povečale na 410 milijard EUR, potem ko so leta 2023 znašale 363 milijard EUR, kar pomeni 13-odstotno povečanje. Ta stopnja povečanja je na splošno v skladu s stopnjo povečanja v letu 2023 (+16 %) in nižja od stopnje povečanja v letu 2022 (40 %). Povečanje je večinoma posledica dodatnih izplačil posojil državam članicam v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost[16] in finančne pomoči Ukrajini v okviru instrumenta za Ukrajino.

Poleg tega je v tem poročilu predstavljena tudi ocena dolgoročne vzdržnosti pogojnih obveznosti na podlagi kvalitativnih in kvantitativnih dejavnikov, vključno s testiranjem izjemnih situacij. Ocena vzdržnosti je bila opravljena na podlagi primerjave pogojnih obveznosti s:

- tržno vrednostjo obstoječih rezervacij v ustreznih oddelkih skupnega sklada za rezervacije[17], ki jih je Komisija določila za **pogojne obveznosti, za katere se oblikujejo rezervacije**, tj. obveznosti, ki izhajajo iz proračunskih jamstev in finančne pomoči državam, ki niso članice EU,
- zgornjimi mejami lastnih sredstev in razpoložljivim manevrskim prostorom za **pogojne obveznosti, podprte iz manevrskega prostora**.

Glavna sklepna ugotovitev analize vzdržnosti ob koncu leta 2024 je, da proračun EU vključuje zadostna sredstva za spopadanje z morebitno uresničitvijo pogojnih obveznosti na dan 31 decembra 2024. Za to ugotovitev obstajajo trije glavni razlogi, ki so navedeni v alineah v nadaljevanju.

- Kar zadeva pogojne obveznosti, ki izhajajo iz proračunskih jamstev in finančne pomoči državam, ki niso članice EU, so rezervacije, ki so bile na voljo konec leta 2024, ob upoštevanju zahtev iz ustreznih pravnih okvirov ustrezne[18].
- Finančna zmogljivost EU na podlagi obstoječega pravnega okvira za leti 2026 in 2027 (tj. sklepa o lastnih sredstvih[19] in uredbe o večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027[20]) ter od leta 2028 na podlagi predloga novega sklepa o lastnih sredstvih in uredbe o večletnem finančnem okviru za obdobje 2028–2034[21] zadostuje za kritje vseh pogojnih obveznosti, podprtih iz manevrskega prostora, ki izhajajo iz dolga, izdanega v okviru (i)

12 Pregled zadevnih zakonodajnih aktov in ustreznih sporazumov o jamstvu, sklenjenih med Komisijo in Evropsko investicijsko banko, je na voljo v Dokončnem sprejetju (EU, Euratom) 2021/417 splošnega proračuna Evropske unije za proračunsko leto 2021, oddelek III: Komisija, opombe k postavki 14 20 03 02 izkaza odhodkov – Jamstvo za zunanje delovanje za NDICI, EINS, IPA III in makrofinančno pomoč (UL L 93, 17.3.2021, str. 959).

13 Uredba (EU) 2017/1601 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. septembra 2017 o vzpostavitvi Evropskega sklada za trajnostni razvoj (EFSD), jamstva EFSD ter jamstvenega sklada EFSD (UL L 249, 27.9.2017, str. 1).

14 EFSD+ je bil ustanovljen z uredbo o Instrumentu za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje – Globalna Evropa. Uredba (EU) 2021/947 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. junija 2021 o vzpostavitvi Instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje – Globalna Evropa, spremembi in razveljavitvi Sklepa št. 466/2014/EU Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Uredbe (EU) 2017/1601 Evropskega parlamenta in Sveta ter Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 480/2009 (UL L 209, 14.6.2021, str. 1).

15 Uredba (EU) 2024/792 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. februarja 2024 o vzpostavitvi instrumenta za Ukrajino.

16 Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17).

17 Več podrobnosti o skupnem skladu za rezervacije je na voljo v Poročilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o skupnem skladu za rezervacije v letu 2024 (COM(2025) 400 final z dne 6. junija 2025) in priloženem delovnem dokumentu služb Komisije (SWD(2023) 100 final z dne 6. junija 2025).

18 Glej oddelek 3 poročila v skladu s členom 41(5).

19 Sklep Sveta (EU, Euratom) 2020/2053 z dne 14. decembra 2020 o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije in razveljavitvi Sklepa 2014/335/EU, Euratom (UL L 424, 15.12.2020, str. 1).

20 Uredba Sveta (EU, Euratom) 2020/2093 o določitvi večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027 (UL L 433 I, 22.12.2020, str. 11).

21 Predlog uredbe Sveta o določitvi večletnega finančnega okvira za obdobje 2028–2034 (COM(2025) 571 final); Predlog sklepa Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije in razveljavitvi Sklepa (EU, Euratom) 2020/2053 (COM(2025) 574 final).

mehanizma za okrevanje in odpornost, instrumenta SURE in drugih posojil državam članicam, (ii) instrumenta makrofinančne pomoči plus za Ukrajino (MFA+) ter (iii) instrumenta za Ukrajino, tudi v izjemno neugodnih okoliščinah. Manevrski prostor je torej dovolj velik, da zagotavlja trdnost finančnega sistema EU in njeno kreditno sposobnost tudi v primeru skrajno negativnega scenarija, ki združuje negativne učinke v zvezi z gospodarskimi razmerami, prihodki in odhodki[22].

Tveganja, ki izhajajo iz pogojnih obveznosti, se obvladujejo in spremljajo na podlagi splošnega okvira za celotno Komisijo, ki vključuje obsežne zaščitne in druge ukrepe, s katerimi lahko Komisija proračun EU zaščiti pred morebitnimi izgubami, ki izhajajo iz pogojnih obveznosti[23]. Osrednjo vlogo v tem okviru ima usmerjevalni odbor za pogojne obveznosti[24]. Ta okvir je bil okrepljen na začetku leta 2025 s Sklepom Komisije (EU, Euratom) 2025/369[25], s katerim se je razširila vloga direktorja upravljanja tveganj. Direktor upravljanja tveganj, ki deluje neodvisno od generalnih direktoratov Komisije, odgovornih za finančne operacije, opravlja ključno in namensko funkcijo nadzora nad finančnimi tveganji v zvezi z vsemi finančnimi operacijami, in sicer:

– najeta posojila, dolg in s tem povezano upravljanje likvidnosti,

– operacije dajanja posojil in proračunska jamstva,

– upravljanje sredstev, vključno z upravljanjem skupnega sklada za rezervacije, ki predstavlja rezerve, namenjene za kritje unovčitev proračunskih jamstev EU[26].

Polje 1: Večletni finančni okvir za obdobje 2028–2034

Namen tega poročila je oceniti vzdržnost pogojnih obveznosti, ki bremenijo proračun EU. Medtem ko se proračunska jamstva in posojila, za katera se oblikujejo rezervacije, preverjajo glede na tržno vrednost rezervacij v skupnem skladu za rezervacije, se pogojne obveznosti, podprte iz manevrskega prostora, ki bremenijo proračun EU, ocenjujejo na podlagi napovedi, deloma z upoštevanjem predvidenega razvoja plačil v okviru večletnega finančnega okvira in zgornje meje lastnih sredstev. Za obdobje 2028–2034 ocena tako vključuje predlagano zgornjo mejo lastnih sredstev v višini 1,75 % bruto nacionalnega dohodka (BND) EU in napovedane odhodke, povezane s predlogom večletnega finančnega okvira za obdobje 2028–2034, kot so določeni v poročilu o dolgoročni napovedi prihodnjih prilivov in odlivov proračuna EU (COM(2025) 573 final). Pri tem dobljena projekcija manevrskega prostora je izhodišče, na podlagi katerega se ocenijo pogojne obveznosti, ki bremenijo proračun ob koncu leta 2024.

Komisija je svoj predlog za naslednji večletni finančni okvir predstavila 16. julija 2025. Predlog vključuje večjo uporabo finančnih instrumentov, proračunskih jamstev in posojil, podprtih s proračunom EU, za: (i) povečanje finančnega vzvoda; (ii) omogočanje pomembnejše vloge proračuna EU pri zmanjševanju tveganja zasebnih naložb in (iii) sprostitev financiranja s strani institucionalnih vlagateljev.

Na strani proračunskih jamstev in finančnih instrumentov predlog vključuje eno proračunsko jamstvo EU za notranje politike, določeno v temeljnem aktu za Evropski sklad za konkurenčnost, in eno za zunanje politike (s posebno zgornjo mejo za Ukrajino), vzpostavljeno v temeljnem aktu

22 Če ne bo dogovora o zakonodajnih predlogih za obdobje 2028–2034, se bo še naprej uporabljala sedanja zgornja meja lastnih sredstev v višini 1,4 % BND EU, v skladu z določbami člena 312(4) PDEU pa se „zgornje meje in druge določbe, ki ustrezajo zadnjemu letu tega okvira, podaljšajo“. V takem scenariju bo zagotovljena vzdržnost manevrskega prostora v skladu s stalno zgornjo mejo lastnih sredstev, čeprav z zmogljivostjo politike za odhodke, ki je manjša od predlagane in tiste v sedanjem večletnem finančnem okviru, ob upoštevanju odplačevanja instrumenta NextGenerationEU.

23 Glej odstavka 3.2 in 4.2 Poročila Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o finančnih instrumentih, proračunskih jamstvih, finančni pomoči in pogojnih obveznostih Stanje 31. decembra 2020 (COM(2021) 676 final z dne 5. novembra 2021).

24 Usmerjevalni odbor za pogojne obveznosti se je v letu 2024 sestal petkrat.

25 Sklep Komisije (EU, Euratom) 2025/369 z dne 21. februarja 2025 o določitvi vloge direktorja upravljanja tveganj, ki nadzoruje finančna tveganja, ki izhajajo iz finančnih operacij Unije (UL L, 2025/369, 25.2.2025).

26 Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o skupnem skladu za rezervacije v letu 2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0400.

za Globalno Evropo. Jamstva, predvidena za Evropski sklad za konkurenčnost in instrument Globalna Evropa, lahko uporabljajo tudi drugi programi v okviru notranjih in zunanjih politik.

Evropski sklad za konkurenčnost in instrument Globalna Evropa sta prejela najvišji znesek proračunskega jamstva v višini 70 milijard EUR oziroma 143 milijard EUR (slednji vključuje 48 milijard EUR za proračunska jamstva za Ukrajino iz rezerve za Ukrajino). Različni programi lahko postopoma izkoristijo celotno zmogljivost. Najvišji znesek za instrument Globalna Evropa bo kril tudi posojila državam, ki niso članice EU (npr. makrofinančna pomoč, posojila, ki temeljijo na politikah, in Euratom).

Predlog Komisije za dolgoročni proračun vključuje tudi nadaljnjo uporabo posojil državam članicam in Ukrajini, ki so podprta iz manevrskega prostora proračuna EU.

V primeru Ukrajine bo predlagana rezerva za Ukrajino v višini 100 milijard EUR izvedena v obliki posojil in nepovratnih sredstev, pri čemer se bodo posojila financirala z najetimi posojili in bodo podprta iz manevrskega prostora, kot na primer pri instrumentu za Ukrajino. Dejanska razdelitev med posojili in nepovratnimi sredstvi bo določena glede na potrebe.

Komisija predlaga tudi večjo uporabo posojil državam članicam v okviru programa Catalyst Europe iz načrtov za nacionalna in regionalna partnerstva. Program Catalyst Europe bi zagotovil posojila v višini do 150 milijard EUR, financirana z najetimi posojili in podprta iz manevrskega prostora, za podporo reformam in naložbam.

Nazadnje, Komisija je predlagala tudi nov izreden in začasen mehanizem za odzivanje na posledice hudih kriz, hudih stisk ali resnih nevarnosti zanje, ki prizadenejo EU ali njene države članice. To orodje bo na podlagi sklepa Sveta po pridobitvi soglasja Evropskega parlamenta državam članicam zagotavljalo posojila, podprta z najetimi posojili EU, izključno za obdobje prihodnjega dolgoročnega proračuna, če bi prišlo do hude krize. Najeta posojila bi bila zagotovljena s posebnim dodatnim oddelkom v okviru zgornje meje lastnih sredstev v višini 0,25 % BND EU, katerega edini namen bi bil podpreti ta posojila, če bi se mehanizem aktiviral.

Vzdržnost prihodnjih pogojnih obveznosti, povezanih z izvajanjem novih instrumentov, predlaganih v okviru naslednjega večletnega finančnega okvira, in tudi drugih instrumentov, sprejetih ali izvedenih leta 2025 (tj. mehanizma sodelovanja pri posojilih za Ukrajino in posojil v okviru instrumenta za varnostne ukrepe za Evropo), je odvisna od dejanskega koriščenja podpore v obliki posojil in bo ocenjena v prihodnjih izdajah. Vzdržnost izrednega mehanizma za odzivanje na hude krize bo ocenjena le, če in ko bo v okviru te zgornje meje zagotovljena dejanska finančna pomoč.

2. Analiza različnih virov pogojnih obveznosti

2.1 Proračunska jamstva

Proračunska jamstva so jamstva, zagotovljena različnim izvajalskim partnerjem v okviru mandata za zunanja posojila, EFSI, EFSD, programa InvestEU, EFSD+ in naložbenega okvira za Ukrajino[27]. EU na podlagi vseh teh instrumentov izvajalskim partnerjem[28] zagotavlja jamstvo za kritje dela morebitnih izgub in stroškov[29], ki izhajajo iz njihovih operacij financiranja in naložbenih operacij (tj. dolžniških operacij ali operacij v zvezi z lastniškim kapitalom).

27 Uredba (EU) 2024/792 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. februarja 2024 o vzpostavitvi instrumenta za Ukrajino, https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/sl.

28 EU je v letu 2024 proračunsko podporo v obliki jamstev zagotovila skupini EIB in drugim finančnim institucijam (vključno z Evropsko banko za obnovo in razvoj (EBRD) ter nacionalnimi spodbujevalnimi bankami) v okviru različnih obstoječih jamstvenih programov.

29 V nekaterih primerih lahko jamstvo krije tudi dodatne postavke, kot so stroški financiranja in drugi stroški.

Šest jamstvenih programov je različno geografsko usmerjenih, kar vpliva na tveganja, ki jih prevzemajo. EFSI in program InvestEU pomagata premostiti naložbene vrzeli v Evropski uniji. Mandat za zunanja posojila ter EFSD in EFSD+ so del zunanjih politik Evropske unije ter podpirajo financiranje in naložbe v državah, ki niso članice EU (pri čemer sta mandat za zunanja posojila in naložbeni sklop 1 v okviru EFSD+ osredotočena predvsem na državne partnerje, medtem ko sta EFSD ter odprta arhitektura in naložbeni sklop 4 v okviru EFSD+ usmerjena predvsem v zasebne posle). Namen naložbenega okvira za Ukrajino je podpreti naložbe v okrevanje in obnovo v Ukrajini, ki jih izvajajo ukrajinski organi, podjetja v zasebnem sektorju, občine, podjetja v državni lasti ali drugi akterji.

Preglednica 1: Stanje proračunskih jamstev (na dan 31. decembra 2024) (v milijonih EUR) (*)

	Največje razpoložljivo jamstvo, podpisano z izvajalskimi partnerji	Razpoložljivo jamstvo v zvezi z operacijami, ki so jih izvajalski partnerji podpisali s končnimi prejemniki	Razpoložljivo jamstvo v zvezi z operacijami, ki so jih izvajalski partnerji podpisali in izplačali končnim prejemnikom
EFSI	25 373	22 998	21 033
EFSD	759	667	521
Mandat za zunanja posojila	25 772	25 772	19 184
Program InvestEU	27 042	11 769	3 468
Naložbeni okvir za Ukrajino	790	172	132
EFSD+	30 173	11 228	1 341
Skupaj	**109 909**	**72 606**	**45 678**

(*) Jamstvo, podpisano z nasprotnimi strankami, predstavlja znesek jamstva, dodeljenega izvajalskemu partnerju s podpisom sporazuma o jamstvu. Jamstvo, povezano z operacijami, ki so jih podpisale nasprotne stranke, vključuje zneske jamstva v vseh operacijah, ki so jih nasprotne stranke podpisale s končnimi prejemniki/finančnimi posredniki. Jamstvo, povezano s podpisanimi in izplačanimi operacijami, vključuje zneske operacij, ki so jih nasprotne stranke izplačale končnim prejemnikom/finančnim posrednikom.

(a) Proračunska jamstva za podporo naložbam zunaj EU

Najstarejše proračunsko jamstvo EU je **mandat za zunanja posojila**. Evropski investicijski banki (EIB) omogoča izvajanje operacij financiranja v bolj tveganih okoljih zunaj EU na področjih, kot je razvoj socialno-ekonomske infrastrukture.

Leta 2017 je bilo uvedeno jamstvo v okviru **EFSD**, da bi se podprle naložbe, izboljšal dostop do financiranja, predvsem v Afriki in sosednjih državah, ki mejijo na EU, ter navedenim državam zagotovila pomoč pri doseganju ciljev trajnostnega razvoja ZN.

Na podlagi izkušenj mandata za zunanja posojila in EFSD je bil za večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 vzpostavljen **EFSD+** kot celovit finančni sveženj, ki podsaharski Afriki, Aziji, pacifiški regiji, Latinski Ameriki, Karibom ter sosednjim državam in državam širitve zagotavlja finančne zmogljivosti. Podpora v okviru EFSD+ je usmerjena v naložbe, ki prispevajo k: (i) zmanjševanju socialno-ekonomskih neenakosti, (ii) trajnostni in vključujoči rasti, (iii) prilagajanju

podnebnim spremembam in ublažitvi posledic teh sprememb, (iv) varstvu in upravljanju okolja ter (v) ustvarjanju delovnih mest.

Naložbeni okvir za Ukrajino je zasnovan tako, da zagotavlja financiranje prednostnih nalog, opredeljenih v načrtu za Ukrajino[30]. Navedeni okvir je del uredbe o instrumentu za Ukrajino, katere cilj je: (i) privabiti javne in zasebne naložbe za okrevanje in obnovo Ukrajine in (ii) podpreti pot Ukrajine k pristopu k EU[31].

(b) Proračunska jamstva za podporo naložbam v EU

EFSI je bil ustanovljen leta 2015, da bi se odpravila težava dolgotrajno nizke ravni zasebnih naložb v EU po finančni krizi. Izvaja se v obliki proračunskega jamstva iz proračuna EU v višini največ 26 milijard EUR, namenjenega skupini EIB, ki ga dopolnjuje dodelitev iz lastnih sredstev EIB v višini 7,5 milijarde EUR.

Cilj programa **InvestEU**, uvedenega z večletnim finančnim okvirom za obdobje 2021–2027, je dodatno spodbuditi naložbe v gospodarsko okrevanje, odpornost, zeleno rast in zaposlovanje v EU v obdobju 2021–2027. Ta cilj želi doseči z mobilizacijo javnih in zasebnih virov financiranja, da bi se podjetjem in za projekte zagotovila dolgoročno financiranje in podpora v skladu s prednostnimi nalogami EU v sedanjih zahtevnih gospodarskih in socialnih razmerah.

(c) Primerjalna analiza proračunskih jamstev

Šest programov proračunskih jamstev se razlikuje po več značilnostih, tudi po različnih fazah izvajanja. Medtem ko ima mandat za zunanja posojila (vzpostavljen leta 1977) dolgo zgodovino, sta se obdobji oblikovanja rezervacij EFSI in EFSD končali šele leta 2022 oziroma 2024. Naložbena faza programa InvestEU, EFSD+ in naložbenega okvira za Ukrajino pa se je začela šele nedavno. Te različne faze izvajanja šestih programov proračunskega jamstva so prikazane v zgornji preglednici. Za mandat za zunanja posojila in EFSI podatki kažejo, da je bil izvajalskim partnerjem obljubljen skoraj najvišji znesek jamstev, ti pa so se zavezali, da bodo podprli operacije do celotnega zneska. Nasprotno pa so novejša proračunska jamstva, kot so EFSD+, program InvestEU in naložbeni okvir za Ukrajino, v precej zgodnejši fazi vzpostavljanja.

Nova proračunska jamstva, kot so program InvestEU, EFSD+ in naložbeni okvir za Ukrajino, temeljijo na izkušnjah s starejšimi jamstvi in imajo podobne značilnosti. Vendar imajo program InvestEU, EFSD+ in naložbeni okvir za Ukrajino večje število izvajalskih partnerjev („odprta arhitektura“) in širši razpon produktov.

2.2 Posojila za finančno pomoč državam, ki niso članice EU, za katera se oblikujejo rezervacije

Pogojne obveznosti iz tega poglavja izhajajo iz finančne pomoči, zagotovljene v obliki posojil **programa makrofinančne pomoči**[32] in posojil **Euratoma** državam, ki niso članice EU[33]. Posojila, odobrena Ukrajini v okviru programa makrofinančne pomoči + in instrumenta za Ukrajino, ki so

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

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

32 Pravna podlaga za makrofinančno pomoč državam, ki niso članice EU, razen državam v razvoju, je člen 212 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Člen 213 PDEU se lahko uporablja kot pravna podlaga, če tretja država potrebuje nujno finančno pomoč.

33 Instrument Euratoma za posojila državam članicam in državam, ki niso članice EU, pomaga pri financiranju naložb v jedrske elektrarne ter industrijske obrate in naprave v jedrskem gorivnem ciklu. Glej Sklep Sveta 77/270/Euratom z dne 29. marca 1977 o pooblastitvi Komisije za dodelitev Euratom posojil zaradi prispevanja k financiranju nuklearnih elektrarn (UL L 88, 6.4.1977, str. 9), kakor je bil spremenjen in dopolnjen.

konec leta 2024 znašala 31,1 milijarde EUR, so podprta iz manevrskega prostora in bodo obravnavana v oddelku 2.3.

Finančna podpora državam, ki niso članice EU, v obliki dvostranskih posojil EU je bila dodeljena predvsem v okviru programa makrofinančne pomoči, ki je namenjen državam, ki niso članice EU, s težavami s plačilno bilanco. V letu 2024 so bila v okviru makrofinančne pomoči izplačana nova posojila v vrednosti 1,15 milijarde EUR[34].

V okviru naložbenega okvira za Zahodni Balkan so bile leta 2024 vzpostavljene ureditve za zagotavljanje posojil v višini do 4 milijarde EUR šestim državam kandidatkam za širitev, pri čemer bodo prvi obroki izplačani leta 2025. Vzpostavljen je bil tudi ločen instrument za posojila Moldaviji (1,5 milijarde EUR), izplačevanje pa se bo prav tako začelo leta 2025. Poleg posojil v okviru makrofinančne pomoči državam, ki niso članice EU, je na dan 31. decembra 2024 še vedno neporabljenih 300 milijonov EUR posojil Euratoma za ukrajinski program za jedrsko energijo.

Preglednica 2: Neporavnani zneski v zvezi s posojili državam, ki niso članice EU* (na dan 31. decembra 2024) (v milijonih EUR)

	Neodplačana posojila	Natečene obresti	Skupaj
Makrofinančna pomoč (*)	15 738	118	**15 856**
Euratom	300	1	**301**
Skupaj	**16 038**	**119**	**16 157**

(*) Brez posojil v okviru makrofinančne pomoči + za Ukrajino in posojil v okviru instrumenta za Ukrajino (podprtih iz manevrskega prostora).

Posojila državam, ki niso članice EU, se običajno financirajo z vzajemnimi operacijami najemanja posojil, kar pomeni, da se je vsako posojilo financiralo z ustrezno obveznico EU, ki v celoti ustreza posojilu EU glede na njegovo zapadlost, obrestno mero in urnik vračila. Januarja 2023 je bil kot splošna metoda najemanja posojil za obveznice EU vzpostavljen drugačen pristop – enotni pristop k financiranju[35]. V skladu z enotnim pristopom k financiranju Komisija zbere vse prihodke od izdaj v osrednjem skladu financiranja in jih nato notranje dodeli različnim programom politike. Vlagatelji v obveznice EU so izpostavljeni nizkemu kreditnemu tveganju EU in ne kreditnemu tveganju končne države upravičenke. Obveznost za EU je pogojna, saj je država upravičenka pogodbeno zavezana zagotoviti tok prihodkov za odplačilo obveznic EU. Če upravičenec posojila izpolnjuje svoje obveznosti, za poravnavo dolga EU ni potreben odliv sredstev EU.

V proračunu EU so za ta posojila predvidene rezervacije za primer, da država upravičenka ne bi odplačala obresti ali glavnice prejetega posojila. Običajno in v skladu z obstoječo zakonodajo se v namenskih oddelkih skupnega sklada za rezervacije ohrani 9 % vrednosti posojil v obliki rezervacij za posojila v okviru makrofinančne pomoči ali posojila Euratoma državam, ki niso članice EU. Ravni rezervacij za ta posojila so podrobneje obravnavane v oddelku 3.2.

Zneski odplačil, navedeni v preglednici 3, se zato obravnavajo kot najvišji predvideni zneski, ki bi jih bilo mogoče v obdobju 2025–2030 zahtevati v breme rezervacij.

34 Ta vključujejo 1 milijardo EUR Egiptu, 95 milijonov EUR Moldaviji in 50 milijonov EUR Severni Makedoniji. Več podrobnosti, vključno z informacijami o neporavnanih zneskih posameznih upravičencev, je na voljo v Poročilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju makrofinančne pomoči tretjim državam v letu 2024 (COM(2025) 330 final z dne 23. junija 2025) in priloženem delovnem dokumentu služb Komisije SWD(2025) 166 final z dne 23. junija 2025.

35 Uredba (EU, Euratom) 2022/2434 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. decembra 2022 o spremembi Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046, kar zadeva določitev diverzificirane strategije financiranja za splošno metodo najemanja posojil.

Preglednica 3: Letni načrt odplačevanja neodplačanih posojil, za katera so oblikovane rezervacije (glavnica + obresti), odobrenih državam, ki niso članice EU, v okviru obstoječih programov za obdobje 2025–2030 (na dan 31. decembra 2024) (v milijonih EUR)

Leto	Euratom	Makrofinančna pomoč	Vsi programi
2025	1	162	**163**
2026	1	410	**411**
2027	51	442	**493**
2028	51	441	**492**
2029	0	1 185	**1 185**
2030	100	308	**408**
Skupaj	**204**	**2 948**	**3 152**

2.3 Posojila, podprta iz manevrskega prostora

Pogojne obveznosti iz tega poglavja izhajajo iz **posojil državam članicam** (tj. plačilnobilančnih posojil[36], posojil v okviru evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo[37], posojil instrumenta Euratoma, posojil v okviru evropskega instrumenta za začasno podporo za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah (SURE)[38] in posojil v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, zagotovljenih v podporo naložbam in reformam). Poleg tega so **posojila Ukrajini**, odobrena v letih 2023 in 2024 (18 milijard EUR v posojilih v okviru makrofinančne pomoči + Ukrajini in 13,1 milijarde EUR v posojilih, odobrenih v okviru instrumenta za Ukrajino), prav tako podprta iz proračunskega manevrskega prostora v okviru zgornje meje lastnih sredstev.

Za pogojne obveznosti, ki izhajajo iz posojil državam članicam in nedavnih posojil Ukrajini, se predhodno ne oblikujejo rezervacije. Te pogojne obveznosti so zavarovane z možnostjo, da se od držav članic zahtevajo dodatna „lastna sredstva“ v skladu s proračunskim okvirom EU (do zgornje meje lastnih sredstev, tj. z uporabo „manevrskega prostora“ v proračunu).

To pomeni, da lahko EU v primeru, da upravičenka ni izpolnila svoje obveznosti do EU, v skrajnem primeru in šele po tem, ko je izčrpala vse druge možnosti za iskanje rešitev na podlagi obstoječega večletnega finančnega okvira, državo članico pozove, da pokrije zadevni znesek. Taki pozivi za sredstva presegajo zgornje meje večletnega finančnega okvira, vendar se pri njih v celoti upošteva zgornja meja lastnih sredstev.

Novejša posojila (posojila v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter posojila v okviru instrumenta makrofinančne pomoči + za Ukrajino in instrumenta za Ukrajino) se financirajo na podlagi enotnega pristopa k financiranju, pri katerem se posojila upravičencem odobrijo za daljše

36 Uredba Sveta (ES) št. 332/2002 z dne 18. februarja 2002 o ustanovitvi aranžmaja za zagotavljanje srednjeročne finančne pomoči za plačilne bilance držav članic (UL L 53, 23.2.2002, str. 1).

37 Uredba Sveta (EU) št. 407/2010 z dne 11. maja 2010 o vzpostavitvi Evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo (UL L 118, 12.5.2010, str. 1). Uredba Sveta (EU) 2015/1360 z dne 4. avgusta 2015 o spremembi Uredbe (EU) št. 407/2010 o vzpostavitvi Evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo (UL L 210, 7.8.2015, str. 1).

38 Uredba Sveta (EU) 2020/672 z dne 19. maja 2020 o vzpostavitvi evropskega instrumenta za začasno podporo za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah (SURE) po izbruhu COVID-19 (UL L 159, 20.5.2020, str. 1).

obdobje, običajno najprej s podaljšanim obdobjem, v katerem se glavnica ne odplačuje, ki mu sledi dolgo obdobje z majhnimi letnimi zneski odplačevanja glavnice[39].

Komisija, ki deluje v imenu EU, je leta 2024 upravljala štiri programe, v okviru katerih je odobrila posojila državam članicam. V okviru prvih treh programov v letu 2024 niso bila izplačana nova posojila. Podrobnosti o teh štirih programih so predstavljene v alineah v nadaljevanju.

- **Plačilnobilančni instrument** je bil vzpostavljen leta 2002 za pomoč državam EU zunaj euroobmočja, ki imajo ali bi lahko imele težave s plačilno bilanco.
- **Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo (EFSM)** je bil vzpostavljen leta 2010, da bi se zagotovila finančna podpora državam članicam EU, ki se spopadajo z resnimi finančnimi težavami zaradi izrednih dogodkov, nad katerimi nimajo nadzora, ali jim take težave grozijo.
- Dogovor o programu **SURE** je bil sprejet junija 2020 za pomoč pri financiranju nenadnih in močnih povečanj nacionalnih javnofinančnih odhodkov v zvezi z nacionalnimi shemami skrajšanega delovnega časa in podobnimi ukrepi za odzivanje na krizo zaradi COVID-19. Ker je bil ta instrument za izredne razmere vzpostavljen, preden je leta 2020 začelo veljati povečanje zgornje meje lastnih sredstev[40] in manevrskega prostora, so se vse države članice dogovorile, da bodo zagotovile nepreklicna in brezpogojna jamstva na zahtevo za 25 % najvišjega zneska finančne pomoči[41]. Prispevek vsake države članice k skupnemu znesku jamstva ustreza njenemu relativnemu deležu v skupnem BND EU (na podlagi proračuna EU za leto 2020).
- **Mehanizem za okrevanje in odpornost** je osrednji steber instrumenta NextGenerationEU (2020)[42] in začasni instrument za podporo reformam in naložbam v državah članicah EU s končnim ciljem olajšati okrevanje po pandemiji COVID-19 ter podpreti zeleni in digitalni prehod. Komisija si v okviru instrumenta za okrevanje EU izposoja sredstva, ki se v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost nato uporabljajo za financiranje reform in naložb držav članic. Financiranje lahko poteka v obliki posojila (povratna podpora) ali nepovratnih sredstev (nepovratna podpora). Pogojne obveznosti nastanejo samo pri posojilih v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost (in ne pri nepovratnih sredstvih v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost), zato se v tem poročilu obravnavajo le posojila.

Konec leta 2024 so v proračunu EU nastale pogojne obveznosti iz dveh programov v podporo Ukrajini, ki so bile knjižene v breme manevrskega prostora. Prvi izmed teh programov je **makrofinančna pomoč +**, pri čemer so neporavnani zneski konec leta 2023 dosegli 18 milijard EUR, v letu 2024 pa ni bilo novih dodatnih izplačil posojil. Drugi program pa je **instrument za Ukrajino** (ob koncu leta 2024 so neporavnani zneski znašali 13,1 milijarde EUR). Stroški obresti v okviru obeh programov so v obdobju do konca leta 2027 subvencionirani, da bi bila ta posojila ugodnejša, in sicer z različnimi ureditvami. Države članice krijejo stroške obresti

39 Konec leta 2022 je bila diverzificirana strategija financiranja določena kot izhodiščna metoda za izvajanje vseh operacij najemanja posojil, vključno z makrofinančno pomočjo. Omogoča popolno ločitev določenega izplačila posojil državi članici ali državi, ki ni članica EU, od izdaje posebnih obveznic EU. V okviru instrumenta NextGenerationEU si Komisija za financiranje nepovratne podpore (vključno z nepovratnimi sredstvi v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost) izposoja tudi na trgih. Vračilo teh posojil se krije z odobritvami iz prihodnjih letnih proračunov v okviru zgornjih meja večletnih finančnih okvirov, zato ne pomeni pogojne obveznosti za EU. Kljub temu pa zaradi dejavnosti najemanja posojil za dajanje posojil v okviru instrumenta NextGenerationEU (tj. za financiranje posojil v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost) nastajajo nove pogojne obveznosti, zato so navedene dejavnosti obravnavane v tem poročilu.

40 Sklep Sveta (EU, Euratom) 2020/2053 z dne 14. decembra 2020 o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije in razveljavitvi Sklepa 2014/335/EU.

41 Poleg jamstva, ki ga zagotovijo vse države članice, je v uredbi o instrumentu SURE določenih več zaščitnih ukrepov za zmanjšanje tveganja zaradi pogojnih obveznosti na podlagi instrumenta SURE. Med njimi so omejitev koncentracije v zvezi s tremi največjimi posojili na 60 % najvišjega zneska, dodeljenega na podlagi instrumenta SURE, največja letna izpostavljenost v višini 10 % (tj. plačila, ki zapadejo vsako leto, ne smejo presegati 10 milijard EUR) in možnost Komisije, da po potrebi obnovi svoja najeta posojila.

42 Uredba Sveta (EU) 2020/2094 o vzpostavitvi Instrumenta Evropske unije za okrevanje v podporo okrevanju po krizi zaradi COVID-19 (UL L 433 I, 22.12.2020, str. 23).

posojil v okviru makrofinančne pomoči + z zunanjimi namenskimi prejemki prek proračuna EU, medtem ko proračun EU krije stroške obresti za posojila v okviru instrumenta za Ukrajino.

Preglednica 4: Izplačana posojila, podprta iz proračunskega manevrskega prostora EU (na dan 31. decembra 2024) (v milijonih EUR)

	Izplačana posojila	Natečene obresti	Skupaj
Plačilnobilančna pomoč	200	1	**201**
Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo	42 000	380	**42 380**
SURE	98 355	104	**98 459**
Mehanizem za okrevanje in odpornost (posojila)	108 686	1 434	**110 120**
Makrofinančna pomoč +	18 000	273	**18 273**
Instrument za Ukrajino	13 112	205	**13 317**
Skupaj	**280 353**	**2 397**	**282 750**

Med koncem leta 2023 in koncem leta 2024 so se najbolj povečala posojila iz mehanizma za okrevanje in odpornost, in sicer z 79,6 milijarde EUR na 110,1 milijarde EUR, kar je 30,5 milijarde EUR več kot konec leta 2023 (+38,3 %). Na splošno so se skupni neporavnani zneski povečali z 239,7 milijarde EUR ob koncu leta 2023 na 282,8 milijarde EUR ob koncu leta 2024, tj. za 43,0 milijarde EUR (+17,9 %).

V preglednici 5 v nadaljevanju so prikazani zneski skupnih letnih odplačil (glavnica in obresti), ki jih morajo plačati vsi upravičenci do posojil EU, odobrenih v okviru: (i) finančne pomoči državam članicam ter (ii) finančne pomoči Ukrajini v okviru makrofinančne pomoči + in instrumenta za Ukrajino.

Za vsako obravnavano leto so ti zneski kazalnik teoretičnega največjega odliva, ki ga je treba kriti iz proračuna EU v zvezi s pogojnimi obveznostmi, ki izhajajo iz finančne pomoči državam članicam in Ukrajini konec leta 2024.

Zneski glavnice in obresti, pomembni za stalno zgornjo mejo, ki jih bodo upravičenci do posojil (tj. brez posojil v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost), odplačali v obdobju naslednjega večletnega finančnega okvira (do leta 2034), znašajo povprečno 9,2 milijarde EUR na leto. Zneski glavnice in obresti, podprti z zgornjo mejo instrumenta NextGenerationEU (tj. posojila v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost), ki jih bodo upravičenci do posojil odplačali v obdobju 2025–2034, znašajo v povprečju 2,8 milijarde EUR na leto.

Preglednica 5: Letni načrt odplačevanja neodplačanih posojil, podprtih iz manevrskega prostora (glavnica + obresti) v okviru obstoječih programov za obdobje 2025–2030 (na dan 31. decembra 2024) (v milijonih EUR)

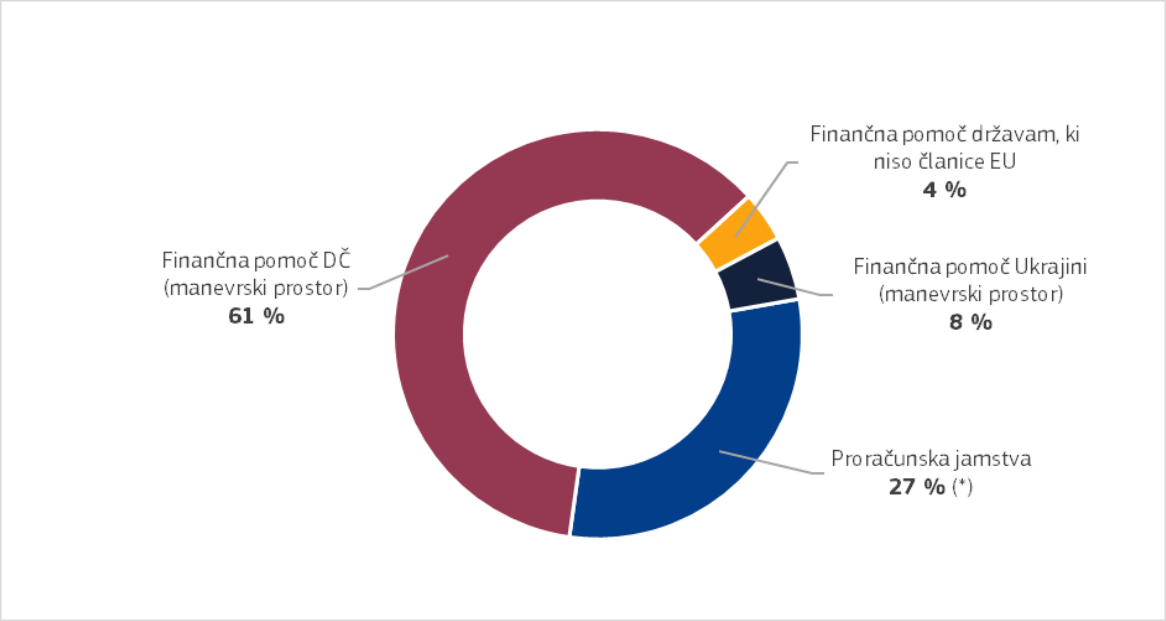
Leto	Plačilna obilanč na pomoč	Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo	SURE	Posojila v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost (*)	Makrofinančna pomoč + (**)	Instrument za Ukrajino (***)	Vsi programi
2025	206	306	8 217	2 215	570	320	11 834
2026	0	6 913	8 327	2 216	570	391	18 417
2027	0	3 587	327	2 216	570	391	7 091
2028	0	4 612	10 327	2 219	571	392	18 121
2029	0	1 790	8 464	2 218	571	391	13 434
2030	0	371	10 327	2 216	570	391	13 875
Skupaj	**206**	**17 579**	**45 989**	**13 300**	**3 423**	**2 277**	**82 772**

(*) Obresti za posojila v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost v okviru instrumenta NextGenerationEU se izračunavajo sproti v skladu s posebno metodologijo (glej Izvedbeni sklep Komisije (C(2022) 9701 final) z dne 19. decembra 2022). Zgoraj navedene letne obresti za ta posojila so zato ocenjene vrednosti, ki temeljijo na sedanjih pogojih financiranja. (**) EU lahko v skladu s členom 17 Uredbe (EU) 2022/2463 vsako leto na zahtevo Ukrajine odobri subvencijo obrestne mere za kritje stroškov obresti, povezanih s posojili v okviru makrofinančne pomoči +.
(***) Ukrajina lahko v skladu s členom 23 Uredbe (EU) 2024/792 vsako leto zaprosi za subvencijo obrestne mere za kritje stroškov obresti, povezanih s posojili, odobrenimi v okviru instrumenta za Ukrajino.

2.4 Pregled pogojnih obveznosti ob koncu leta 2024

Konec leta 2024 je bil proračun EU izpostavljen pogojnim obveznostim v skupnem znesku 410 milijard EUR, ki jih je mogoče razčleniti na: (i) več kot **300 milijard EUR** v povezavi s posojili, odobrenimi državam članicam in državam, ki niso članice EU, in (ii) **110 milijard EUR** v povezavi z jamstvi, zagotovljenimi prek EFSI, programa InvestEU, mandata za zunanja posojila, EFSD, EFSD+ in naložbenega okvira za Ukrajino. Največji sklop izpostavljenosti proračuna EU izhaja iz programov posojil državam članicam.

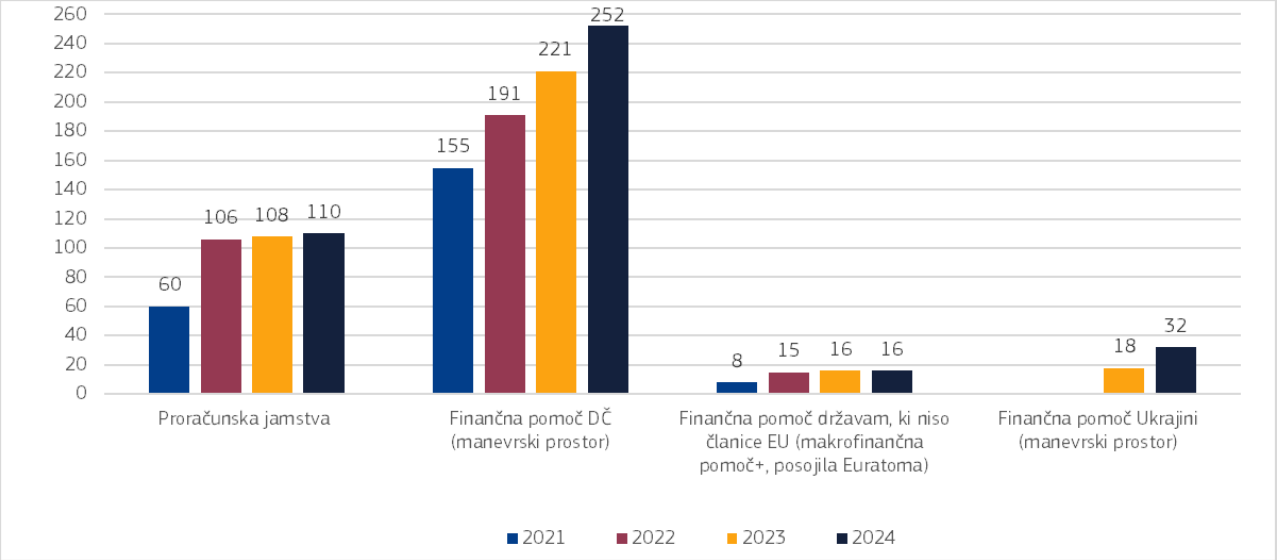
Slika 1: Razčlenitev pogojnih obveznosti po virih (na dan 31. decembra 2024)



(*) Na podlagi skupnega zneska „največjega razpoložljivega jamstva, podpisanega z izvajalskimi partnerji“ (glej preglednico 1).

Stalno zviševanje v obdobju 2021–2024 kaže na to, da so proračunska jamstva in programi finančne pomoči vse pomembnejši za izvajanje politik EU. Povečanje, zabeleženo leta 2024 (+13 % v primerjavi s prejšnjim letom), je v skladu s povečanjem, zabeleženim med koncem leta 2022 in koncem leta 2023 (+16 %). To je primerljivo z izrazitim 40-odstotnim povečanjem med koncem leta 2021 in koncem leta 2022, pri čemer je izhodiščna osnova nižja.

Slika 2: Razčlenitev neporavnanih pogojnih obveznosti po virih v obdobju 2021–2024 (v milijardah EUR)



Večino povečanja v letu 2024 predstavljajo dodatna izplačila posojil v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter finančna pomoč Ukrajini. Pogojne obveznosti, ki izhajajo iz programov proračunskih jamstev, so v letu 2024 ostale večinoma stabilne. Povečanje obveznosti, ki izhajajo iz programov proračunskih jamstev zaradi začetka izvedbene faze za program InvestEU, EFSD+ in naložbeni okvir za Ukrajino, se je skoraj v celoti izravnalo z zmanjšanjem izpostavljenosti v okviru mandata za zunanja posojila, EFSI in EFSD zaradi zapadlih ali preklicanih izpostavljenosti.

Pogojne obveznosti EU so se v letu 2025 še dodatno povečale v zvezi z:

(i) dodatno podporo državam, ki niso članice EU (zlasti podporo Ukrajini v okviru instrumenta za Ukrajino in posojilom v okviru makrofinančne pomoči za pospešitev uporabe izrednih prihodkov[43]);

(ii) dodatnimi izplačili posojil državam članicam v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost;

(iii) nadaljnjim napredkom pri izvajanju programov proračunskega jamstva (programa InvestEU, EFSD+ in instrumenta za Ukrajino) in

(iv) izvajanjem novo odobrenih programov makrofinančne pomoči Egiptu[44] in Jordaniji[45], skupaj z izvajanjem naložbenega okvira za Zahodni Balkan[46] in instrumenta za Moldavijo[47].

Izplačevanje posojil državam članicam v okviru instrumenta za varnostne ukrepe za Evropo (SAFE) se bo začelo v začetku leta 2026[48].

3. Ocena vzdržnosti pogojnih obveznosti EU

3.1 Okvir ocene

Brez poseganja v oceno oblikovanja rezervacij za nekatere finančne obveznosti v celotni življenjski dobi, ki se zahteva ob nastanku obveznosti, člen 213(3) finančne uredbe določa, da „se pogojne obveznosti, ki izhajajo iz proračunskih jamstev ali finančne pomoči in ki bremenijo proračun, štejejo kot vzdržne, če je njihov napovedani večletni razvoj združljiv z omejitvami, določenimi z uredbo o

43 Uredba (EU) 2024/2773 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 2024 o vzpostavitvi mehanizma sodelovanja pri posojilih za Ukrajino in zagotovitvi izredne makrofinančne pomoči Ukrajini.
44 Sklep (EU) 2025/1267 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2025 o zagotavljanju makrofinančne pomoči Arabski republiki Egipt.
45 Sklep (EU) 2025/793 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. aprila 2025 o zagotavljanju makrofinančne pomoči Hašemitski kraljevini Jordaniji.
46 Uredba (EU) 2024/1449 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. maja 2024 o vzpostavitvi instrumenta za reforme in rast za Zahodni Balkan.
47 Uredba (EU) 2025/535 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. marca 2025 o vzpostavitvi instrumenta za reforme in rast za Republiko Moldavijo.
48 Uredba Sveta (EU) 2025/1106 z dne 27. maja 2025 o vzpostavitvi instrumenta za varnostne ukrepe za Evropo (SAFE) s krepitvijo evropske obrambne industrije.

določitvi večletnega finančnega okvira, predvideno v členu 312(2) PDEU, in zgornjimi mejami letnih odobritev plačil, določenimi v členu 3(1) Sklepa (EU, Euratom) 2020/2053.“ (tj. zgornjimi mejami večletnega finančnega okvira in zgornjo mejo lastnih sredstev).

To pomeni, da bi morala sredstva, ki jih EU lahko izčrpa v enem letu v okviru sedanjega večletnega finančnega okvira, in zgornja meja lastnih sredstev zadostovati za financiranje odhodkov, ki izhajajo iz večletnega finančnega okvira, in vseh morebitnih pogojnih obveznosti.

Zlasti plačila v zvezi s **pogojnimi obveznostmi, za katere se oblikujejo rezervacije**, za proračunska jamstva in finančno pomoč državam, ki niso članice EU, je treba financirati iz določenih rezervacij in vseh nadaljnjih vplačil v rezervacije, načrtovanih v sklopu večletnega finančnega okvira. V oddelku 3.2 tega poročila je predstavljena ocena ustreznosti razpoložljivih rezervacij za kritje pričakovanih in nepričakovanih plačil, ki izhajajo iz proračunskih jamstev in finančne pomoči državam, ki niso članice EU, za obveznosti ob koncu leta 2024.

Plačila državam članicam in Ukrajini, povezana z uresničitvijo pogojnih obveznosti, ki izhajajo iz **finančne pomoči, podprte iz manevrskega prostora**, se lahko financirajo s črpanjem dodatnih lastnih sredstev do zgornje meje, določene v sklepu o lastnih sredstvih, ko so izčrpane vse druge možnosti za kritje teh plačil ali reprogramiranje povezanih obveznosti. Manevrski prostor (tj. razlika med zgornjo mejo lastnih sredstev in lastnimi sredstvi, potrebnimi za financiranje proračunskih odhodkov EU) pomeni finančno zmogljivost EU, da krije dodatne odlive v zvezi z uresničenjem pogojnih obveznosti, ki izhajajo iz finančne pomoči, podprte iz manevrskega prostora[49]. Rezultati ocene vzdržnosti pogojnih obveznosti, ki so podprte iz manevrskega prostora in so obstajale ob koncu leta 2024, so predstavljeni v oddelku 3.3 v nadaljevanju. S sklepom o lastnih sredstvih za leto 2020 je začasno povečana zgornja meja lastnih sredstev (do dodatnih 0,6 % BND do leta 2058), da bi se pokrile obveznosti, nastale med izvajanjem instrumenta NextGenerationEU, vključno s pogojnimi obveznostmi, ki so podprte iz manevrskega prostora in izhajajo iz posojil državam članicam v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost.

3.2 Ocena vzdržnosti pogojnih obveznosti, za katere se oblikujejo rezervacije

(a) Rezervacije, ki so bile na voljo ob koncu leta 2024

Za pogojne obveznosti, ki izhajajo iz proračunskih jamstev in finančne pomoči državam, ki niso članice EU, se v proračunu EU oblikujejo rezervacije na podlagi konservativne ocene pričakovanih izgub v celotnem obdobju trajanja za vsak posamezni instrument ter dodatne varnostne rezerve (za kritje nepričakovanih izgub). Skupni sklad za rezervacije vključuje rezervacije, ki proračun EU ščitijo pred izgubami, ki lahko nastanejo zaradi proračunskih jamstev in finančne pomoči državam, ki niso članice EU.

Na dan 31. decembra 2024 je tržna vrednost neto sredstev v skupnem skladu za rezervacije znašala 23,2 milijarde EUR, kar je več kot konec leta 2023, ko je znašala 18,8 milijarde EUR[50]. Komisija bo za preostala leta tega večletnega finančnega okvira za skupni sklad za rezervacije namenila dodatne rezervacije (zlasti rezervacije za program InvestEU, EFSD+ in jamstvo za Ukrajino), zaradi česar se bo obseg skupnega sklada za rezervacije še povečal.

Skupni sklad za rezervacije v skladu s svojimi smernicami za upravljanje sredstev vzdržuje likviden in razpršen portfelj, pri čemer vlaga predvsem v dolžniške instrumente z dobro bonitetno oceno, kot so obveznice, ki jih izdajo države, subjekti na nadnacionalni ravni, državne agencije in podjetja, z namenom ohranjanja kapitala v naložbenem obdobju. Ob koncu leta je bil portfelj skupnega sklada za rezervacije dobro razpršen po različnih naložbenih razredih v primernem spektru sredstev s stalnim donosom, vključno z nekaterimi omejenimi izpostavljenostmi vrednostnim

49 Ocenjevalni okvir za ta sklop pogojnih obveznosti je bil podrobno opisan v poročilu za leto 2021, tj. COM(2021) 676 final z dne 5. novembra 2021.

50 Leta 2024 je skupni sklad za rezervacije prejel 3,6 milijarde EUR neto prispevkov iz proračuna EU ali prispevkov sodelujočih držav članic in držav Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA).

papirjem, ki niso denominirani v eurih, investicijske sklade, ki kotirajo na borzi, ter denarna sredstva ali njihove ustreznike.

Skupni sklad za rezervacije je leta 2024 dosegel letni donos v višini +3,57 %, kar je več od njegove referenčne vrednosti portfelja (+3,31 %)[51].

Medtem ko se sredstva v skupnem skladu za rezervacije upravljajo v skladu z enotno naložbeno politiko in z uporabo skupne infrastrukture, so rezervacije označene kot pripadajoče programu (ali državi članici), ki je vir proračunskih rezervacij.

Skupni sklad za rezervacije je 31. decembra 2024 sestavljalo 18 oddelkov (15 od teh je bilo v celoti operativnih in so vsebovali sredstva), vključno z oddelki za vse tekoče jamstvene programe in oddelkom za Jamstveni sklad za zunanje ukrepe (ki pokriva pretekla posojila v okviru mandata za zunanja posojila, posojila Euratoma in posojila v okviru makrofinančne pomoči) ter oddelki za posojila v okviru makrofinančne pomoči in posojila Euratoma po letu 2020. Od 18 oddelkov jih je bilo 11 povezanih z izpostavljenostmi EU, sedem pa je bilo oddelkov za države članice v okviru programa InvestEU, v katerih imajo prispevajoče države članice v lasti rezervacije in so izključno odgovorne za s tem povezane pogojne obveznosti.

Rezervacije za posojila v okviru makrofinančne pomoči in posojila Euratoma so razporejene po več različnih oddelkih skupnega sklada za rezervacije:

- pretekle izpostavljenosti (posojila v okviru makrofinančne pomoči v višini 7,3 milijarde EUR in posojila Euratoma v višini 300 milijonov EUR) krije oddelek za Jamstveni sklad za zunanje ukrepe,
- nova posojila v okviru makrofinančne pomoči (2,7 milijarde EUR), vključno s posojilom v višini 1,2 milijarde EUR v okviru nujne makrofinančne pomoči Ukrajini iz leta 2022, za katera so bile prevzete obveznosti po letu 2020, spadajo v oddelek za makrofinančno pomoč po letu 2020,
- izredna posojila v okviru makrofinančne pomoči Ukrajini v višini 6 milijard EUR (izredna makrofinančna pomoč I in makrofinančna pomoč II) so v ločenem oddelku, saj so ta posojila upravičena do dodatnega kritja tveganj (tj. za ta sveženj izrednih posojil v okviru makrofinančne pomoči Ukrajini je potrebna 70-odstotna stopnja kritja: 9 % vplačanih rezervacij iz proračuna EU in 61-odstotno jamstvo držav članic, unovčljivo na poziv).

51 Dodatne informacije so na voljo v Poročilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o skupnem skladu za rezervacije v letu 2024.

Preglednica 6: Oddelki skupnega sklada za rezervacije (na dan 31. decembra 2024)

Oddelek	Tržna vrednost v EUR
Oddelki, odprti leta 2021	
EFSI	8 880 303 796
Jamstveni sklad za zunanje ukrepe[52]	3 225 691 236
EFSD	761 545 053
Program InvestEU[53]	5 530 142 834
Oddelki, odprti leta 2022	
EFSD+	2 942 175 755
Makrofinančna pomoč po letu 2020	128 662 218
Izredna makrofinančna pomoč Ukrajini[54]	240 575 443
Posojila Euratom po letu 2020	–
Posojila s spremenjenim namenom za Ukrajino v okviru mandata za zunanja posojila	–
Jamstvo InvestEU, Romunija	187 974 119
Jamstvo InvestEU, Češka republika	44 099 187
Jamstvo InvestEU, Finska	30 657 774
Jamstvo InvestEU, Grčija	252 204 112
Operacije mešanega financiranja InvestEU	667 045 123
Oddelki, odprti leta 2023	
Jamstvo InvestEU, Bolgarija	79 674 706
Jamstvo InvestEU, Malta	7 939 418
Oddelki, odprti leta 2024	
Jamstvo za Ukrajino	201 878 310
Jamstvo InvestEU, Španija	–
SKUPAJ	**23 180 569 085**

(b) Ocena vzdržnosti proračunskih jamstev

Kot je pojasnjeno v oddelku 2.1, se proračunska jamstva EU bistveno razlikujejo glede ciljev politike, struktur za delitev tveganja in profila tveganja osnovnih operacij. Zaradi tega so lahko ravni rezervacij za posamezne programe različne, in sicer na podlagi tvegane vrednosti[55] v

52 Jamstveni sklad za zunanje ukrepe, v katerem se hranijo rezervacije za mandat za zunanja posojila, obstoječi program makrofinančne pomoči in program Euratom.

53 Oddelek za EU.

54 V skladu s Sklepom (EU) 2022/12018 in Sklepom (EU) 2022/1628 o zagotavljanju izredne makrofinančne pomoči Ukrajini.

55 Tvegano vrednost je mogoče opredeliti kot raven izgub portfelja, ki statistično v določenem obdobju ne bo presežena, z določeno stopnjo zaupanja. Pri ustreznih stopnjah zaupanja notranjih programov (EFSI, InvestEU) in zunanjih programov (EFSD, EFSD+), ki znašata 95 % oziroma 90 %, se upoštevajo dejavniki, kot so različni cilji politike in ustrezni okviri.

celotnem obdobju trajanja, ki zagotavlja ustrezno kritje morebitnih izgub pri določeni (predhodno opredeljeni) stopnji zaupanja. Analiza, izvedena v okviru zadnjega poročila v skladu s členom 41(5) finančne uredbe, potrjuje, da so razpoložljivi zneski rezervacij za ustrezne oddelke skupnega sklada za rezervacije v skladu z zahtevami zadevnih uredb. Za programa EFSI in EFSD je bilo ugotovljeno presežno oblikovanje rezervacij.

Na podlagi razpoložljivih podatkov o neto izgubah v celotnem obdobju trajanja na dan 31. decembra 2024 je mogoče v zvezi s proračunskimi jamstvi, veljavnimi na ta datum, izpeljati naslednje sklepne ugotovitve:

- **EFSI** je v celoti vzpostavljeno proračunsko jamstvo, pri čemer je obdobje upravičenosti za podpise poteklo konec leta 2022. Zato mora Komisija oceniti presežek/dopolnitvena sredstva, ki se zahtevajo v skladu s členom 216(4) finančne uredbe. Komisija je letos sklenila, da je ciljna stopnja rezervacij EFSI v višini 35 % še vedno ustrezna (tj. glede na oceno tveganja, ki temelji na analizi tvegane vrednosti pri 95-odstotni stopnji zaupanja, je potrebna 34-odstotna stopnja rezervacij (kar je več kot 31 % v prejšnjem letu)). Sedanje rezervacije za izpostavljenosti v okviru EFSI (38,7 %) presegajo 35-odstotno ciljno stopnjo rezervacij. Z zakonom je določeno, da se lahko ta presežek rezervacij EFSI v višini 853 milijonov EUR uporabi za financiranje stroškov rezervacij jamstva EU v okviru programa InvestEU, preostali del pa za financiranje instrumenta za posojila v javnem sektorju.
- **EFSD** je prav tako v celoti vzpostavljen od konca leta 2024. Analiza tveganja kaže, da je v tem trenutku ciljna stopnja rezervacij v višini 50 % še vedno ustrezna. V primerjavi z ustrezno referenčno vrednostjo[56] obstaja presežek rezervacij v višini 321,4 milijona EUR, glede na ciljno stopnjo rezervacij pa presežek znaša 405 milijonov EUR.
- Stopnja rezervacij za **Jamstveni sklad za zunanje ukrepe**, ki hrani rezervacije za posojila v okviru makrofinančne pomoči pred letom 2021, posojila Euratoma in mandat za zunanja posojila, trenutno znaša 9,96 % (brez upoštevanja posojil s spremenjenim namenom za Ukrajino v okviru mandata za zunanja posojila), kar je primerljivo s ciljno stopnjo rezervacij, določeno v uredbi o Jamstvenem skladu za zunanje ukrepe, ki znaša 9 %. Za posojila s spremenjenim namenom za Ukrajino v okviru mandata za zunanja posojila Komisija meni, da je stopnja rezervacij v višini 70 % še vedno ustrezna.
- Program **InvestEU**, **EFSD+** in **instrument za Ukrajino** so še vedno v fazi vzpostavljanja, kar pomeni, da osnovni portfelji in oblikovanje rezervacij še niso v celoti vzpostavljeni. Zato je še prezgodaj sklepati o ustreznosti stopenj rezervacij za ta jamstva.

(c) Ocena vzdržnosti posojil državam, ki niso članice EU, za katera se oblikujejo rezervacije

Portfelj neodplačanih posojil v okviru makrofinančne pomoči državam, ki niso članice EU, vključuje posojila raznolikemu naboru: (i) držav kandidatk in potencialnih držav kandidatk za članstvo v EU, (ii) držav in ozemelj, ki jih zajema evropska sosedska politika, ter (iii) drugih držav, ki niso članice EU in ki imajo pomembno vlogo pri regionalni stabilnosti ter so strateškega pomena za EU in so z EU politično, gospodarsko in geografsko povezane.

Preudarki iz naslednjih treh alinej podpirajo nadaljnjo ustreznost skupne 9-odstotne ciljne stopnje rezervacij za posojila v okviru makrofinančne pomoči:

- gospodarski položaj upravičencev do makrofinančne pomoči, ob upoštevanju dejavnikov, kot so BDP na prebivalca, relativna zrelost gospodarstva, bližina gospodarstva EU itd.,
- neposredna povezava programov makrofinančne pomoči z obstoječim programom MDS, iz katerega se izvajajo izplačila in od katerega so ti programi tudi odvisni, ter zadovoljivo izvajanje programa v preteklosti, kar bi moralo zagotoviti finančno vzdržnost države, ki ni članica EU, in s tem tudi poznejše vračilo sredstev Unije,

56 Tvegana vrednost pri 90-odstotni stopnji zaupanja.

- ocena gospodarskega položaja upravičencev do makrofinančne pomoči in nedavna makroekonomska gibanja v partnerskih državah.

Kar zadeva likvidnostno tveganje, bi bilo treba upoštevati tudi, da je sedanja struktura posojil v okviru makrofinančne pomoči, zapadlosti in odplačil upravičencev v sedanjem in naslednjih večletnih finančnih okvirih dobro razpršena (kot je navedeno v konsolidiranih letnih računovodskih izkazih EU[57]), s čimer se zmanjša obseg izpostavljenosti proračuna EU tudi v primeru zamude pri odplačilu ali neplačila. Poleg tega je likvidnost v skupnem skladu za rezervacije varnostna rezerva, ki zagotavlja, da je na voljo zadostna likvidnost za obvladovanje morebitnih finančnih motenj.

Polje 2: Pogojne obveznosti EU, ki izhajajo iz finančne podpore EU Ukrajini – glavni dogodki v letih 2024 in 2025

EU od ruske invazije na Ukrajino leta 2022 Ukrajini ves čas zagotavlja močno politično, gospodarsko, vojaško, finančno in humanitarno podporo. Celoten sklop neposrednih in posrednih izpostavljenosti Ukrajini v okviru obstoječih programov na dan 30. junija 2025 je predstavljen v preglednici 7 v nadaljevanju.

Glavni instrument za zagotavljanje finančne podpore Ukrajini v obdobju 2024–2027 je **instrument za Ukrajino** s skupno zmogljivostjo do 50 milijard EUR za obdobje 2024–2027[58].

EU se je leta 2024 zavezala, da bo zagotovila dodatno posojilo v okviru makrofinančne pomoči v višini 18,1 milijarde EUR v okviru **pobude skupine G7 „posojila Ukrajini za pospešitev uporabe izrednih prihodkov“**[59]. Posojilo, ki bo v celoti izplačano v letu 2025, se bo odplačalo s prihodki iz imobiliziranih ruskih državnih sredstev v EU prek **mehanizma sodelovanja pri posojilih za Ukrajino**[60], ki ga upravlja Evropska komisija. Prihodki od imobiliziranih sredstev bodo krili tudi stroške obresti teh posojil.

Posojila v okviru instrumenta za Ukrajino (33 milijard EUR za obdobje 2024–2027) in makrofinančna pomoč v obliki posojila Ukrajini za pospešitev uporabe izrednih prihodkov (18,1 milijarde EUR za obdobje 2024–2027) so zagotovljena pod zelo ugodnimi pogoji, saj ponujajo subvencioniranje obresti in dolgo, 35-letno oziroma 45-letno obdobje odplačevanja z 10-letnim moratorijem. S tem se zmanjša letno breme za ukrajinske javne finance, hkrati pa tudi tveganje za proračun EU. Konec junija 2025 je skupen neporavnani znesek posojil v okviru instrumenta za Ukrajino znašal 16,2 milijarde EUR, medtem ko je bilo v prvi polovici leta 2025 v okviru makrofinančne pomoči v obliki posojila za pospešitev uporabe izrednih prihodkov izplačanih 7 milijard EUR.

Proračunsko kritje za pogojne obveznosti, ki izhajajo iz posojil Ukrajini od leta 2023, je zagotovljeno s proračunskim manevrskim prostorom (obravnavanim v naslednjem oddelku). Posojila, odobrena Ukrajini konec leta 2022 (6 milijard EUR makrofinančne pomoči in

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

58 Za podrobnosti glej polje 1 v poročilu za leto 2024.

59 Skupina G7 je junija in oktobra 2024 napovedala dogovor o začetku pobude za posojila Ukrajini za pospešitev uporabe izrednih prihodkov, s katero so se članice skupine G7 dogovorile, da bodo Ukrajini na podlagi nepovratne finančne podpore iz mehanizma sodelovanja pri posojilih za Ukrajino zagotovile posojila v višini do 45 milijard EUR (približno 50 milijard USD). Finančni del pobude sestavljajo posamezna dvostranska posojila ZDA, Združenega kraljestva, Kanade in Japonske ter izredna makrofinančna pomoč v obliki posojila Evropske unije. Pobuda za posojila Ukrajini za pospešitev uporabe izrednih prihodkov je zasnovana tako, da se lahko ta posojila odplačajo brez bremena za Ukrajino, pri čemer se sredstva za servisiranje in odplačilo posojil zagotovijo iz mehanizma sodelovanja pri posojilih za Ukrajino. Mehanizem sodelovanja pri posojilih za Ukrajino, ki ga upravlja Evropska komisija, se bo financiral iz izrednih čistih dobičkov centralnih depotnih družb v Evropski uniji in (po možnosti) drugih državah skupine G7 iz sredstev in rezerv ruske centralne banke, ki so bili imobilizirani v mednarodnih kliriških sistemih kmalu po tem, ko je Rusija začela nezakonito vojno agresijo.

60 Uredba (EU) 2024/2773 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 2024 o vzpostavitvi mehanizma sodelovanja pri posojilih za Ukrajino in zagotovitvi izredne makrofinančne pomoči Ukrajini.

1,59 milijarde EUR posojil s spremenjenim namenom v okviru mandata za zunanja posojila), so 70-odstotno krita iz proračuna[61].

Komisija je v skladu s členom 13 Sklepa (EU) 2022/1628 o makrofinančni pomoči v okviru poročila v skladu s členom 41(5) finančne uredbe konec junija 2025 pregledala ustreznost 70-odstotne stopnje rezervacij. Po tem pregledu je sklenila, da v preučevanem obdobju ni bilo dovolj novih trajnih in pomembnih elementov, ki bi upravičili spremembo 70-odstotne stopnje rezervacij. Najnovejši dogodki, vključno z rezultati osmega pregleda razširjenega dogovora v okviru instrumenta za povečanje financiranja za Ukrajino, ki ga je opravil MDS, potrjujejo, da je 70-odstotna stopnja rezervacij za povojno izpostavljenost do države še vedno ustrezna[62].

Preglednica 7: Neporavnane neposredne in posredne izpostavljenosti Ukrajini (kapitala) v okviru obstoječih programov (na dan 30. junija 2025) (v milijonih EUR)

Neposredne izpostavljenosti	Neporavnani znesek	Zagotovitev proračunskih sredstev
Pretekla makrofinančna pomoč	3 810	9 %
Pretekla posojila Euratoma	300	9 %
Nujna makrofinančna pomoč	1 200	9 %
Izredna makrofinančna pomoč I + II	6 000	9 % (+61 % jamstev držav članic)
Makrofinančna pomoč +	18 000	Manevrski prostor
Instrument za Ukrajino – steber I	13 200	Manevrski prostor
Posojilo v okviru makrofinančne pomoči za pospešitev uporabe izrednih prihodkov	7 000	Manevrski prostor
Skupaj	**49 510**	
Posredne izpostavljenosti		
Posojila v okviru mandata za zunanja posojila, izplačana pred februarjem 2022	1 708	9 %
Prvi sveženj EIB v okviru mandata za zunanja posojila	668	9 %
Drugi sveženj EIB v okviru mandata za zunanja posojila	1 338	70 %
EFSD + naložbeni sklop 1	103	70 %
Jamstvo za Ukrajino	1 489	70 %
Skupaj	**5 306**	

61 Za posojila s spremenjenim namenom v okviru mandata za zunanja posojila bo kritje zagotovljeno v obliki vplačanih rezervacij, ki se financirajo iz proračuna EU. V primeru izredne makrofinančne pomoči pa je enak učinek dosežen z dopolnitvijo 9-odstotne stopnje vplačanih rezervacij z jamstvi držav članic, ki krijejo drugo izgubo v višini 61 % izpostavljenosti iz naslova posojil.

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

3.3 Ocena vzdržnosti pogojnih obveznosti, podprtih iz manevrskega prostora

Zmožnost proračuna EU, da poskrbi za razmere, ko se uresniči izpostavljenost v zvezi s pogojnimi obveznostmi, podprtimi iz manevrskega prostora, se oceni z uporabo okvira iz odstavka 3.1 zgoraj.

Kar zadeva obveznosti, krite s stalno zgornjo mejo lastnih sredstev, se v letni oceni upoštevajo neporavnane izpostavljenosti na dan 31. decembra 2024. Kot je pojasnjeno v polju 1, to vključuje pogojne obveznosti, povezane s trenutnim stanjem najetih in danih posojil v okviru: evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo, plačilnobilančnih posojil, programa SURE, makrofinančne pomoči + Ukrajini in instrumenta za Ukrajino. Novejše pogojne obveznosti, kot so tiste, ki izhajajo iz posojila v okviru makrofinančne pomoči za pospešitev uporabe izrednih prihodkov in instrumenta SAFE, bodo ocenjene v prihodnjih letnih ocenah[63].

Kar zadeva obveznosti v zvezi z instrumentom NextGenerationEU, je bila v večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 zgornja meja lastnih sredstev povečana za 0,6 % BND EU izključno za kritje teh izdaj. To zagotavlja, da ima EU sredstva za odplačilo obresti in glavnice dolga, izdanega za financiranje nepovratne podpore v okviru instrumenta NextGenerationEU (nepovratna sredstva mehanizma za okrevanje in odpornost) in odplačne oblike podpore (posojila v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost) državam članicam. Ker so stroški obresti in odplačevanje nepovratnih sredstev vključeni v prihodnji letni proračunski načrt, le posojila v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost predstavljajo pogojne obveznosti do proračuna. Poleg tega se za uporabo konservativnega pristopa v stresnih testih upoštevajo tudi zapadle obveznice, ki naj bi bile obnovljene.

Prvi korak je priprava osrednjega scenarija (izhodišča), ki ustreza pričakovanemu razvoju porabe in finančne zmogljivosti EU v prihodnjih letih. Zato to poročilo temelji na objavljenem predlogu proračuna za leto 2026[64] ter dolgoročni napovedi prihodnjih prilivov in odlivov proračuna EU[65], ki v skladu s predlogom Komisije vsebuje napovedi prihodkov in odhodkov, ki izhajajo iz večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027, instrumenta NextGenerationEU ter naslednjega večletnega finančnega okvira in sklepa o lastnih sredstvih.

V tem osrednjem scenariju je stalna zgornja meja lastnih sredstev določena na 1,4 % BND EU v letih 2026 in 2027 ter 1,75 % BND EU od leta 2028[66]. Kar zadeva instrument NextGenerationEU, naj bi se po osrednjem scenariju odplačevanje predvidoma začelo v letu 2028 v fiksnem letnem znesku 24 milijard EUR v skladu s predlogom Komisije za večletni finančni okvir.

Ta scenarij zagotavlja izhodiščno projekcijo manevrskega prostora, na podlagi katere se v skladu s členom 256 finančne uredbe ocenjuje vzdržnost pogojnih obveznosti na dan 31. decembra 2024. Novejše operacije najemanja in dajanja posojil bodo zajete v prihodnjem letnem poročanju.

Po tem izhodiščnem scenariju in če izvzamemo tekoče proračunsko leto 2025, manevrski prostor, ki je na voljo za kritje obstoječih in novih pogojnih obveznosti v obdobju 2026–2034, v povprečju znaša **128,5 milijarde EUR** na leto ob upoštevanju razlike do stalne zgornje meje lastnih sredstev in približno **111,4 milijarde EUR** na leto ob upoštevanju začasne zgornje meje v višini 0,6 % BND EU. Ta izhodiščni scenarij torej predvideva, da se nobena pogojna obveznost ne uresniči.

Z dodatnimi testi izjemnih situacij se oceni vzdržnost obstoječih pogojnih obveznosti v primeru skrajnih scenarijev v obdobju 2026–2034. Z enotnim pristopom k financiranju se o pogojnih obveznostih, povezanih z najemanjem posojil v okviru različnih programov, poroča celovito, ne glede na to, ali se nanašajo na tveganje v zvezi z odhodki (načrtovana obnovitev obveznic za

63 Predlog uredbe Sveta o določitvi večletnega finančnega okvira za obdobje 2028–2034 (COM(2025) 571 final); Predlog sklepa Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije in razveljavitvi Sklepa (EU, Euratom) 2020/2053 (COM(2025) 574 final).

64 Vključno z dopolnilnim pismom št. 1/2026 (COM(2025) 851 final).

65 COM (2025) 573 final.

66 Predlog Komisije za prihodnji sklep o lastnih sredstvih vključuje tudi možnost začasnega povečanja zgornje meje lastnih sredstev za dodatnih 0,25 % BND EU, če se aktivira „krizni mehanizem“. Vendar ta določba ne vpliva na tukaj predstavljeno oceno, razen če se mehanizem v naslednjem večletnem finančnem okviru aktivira in dokler je ta aktiviran.

nepovratna sredstva v okviru instrumenta NextGenerationEU) ali na tveganje v zvezi s prihodki (načrtovana obnovitev obveznic za posojila državam članicam v okviru instrumenta NextGenerationEU ali Ukrajini v okviru makrofinančne pomoči + in instrumenta za Ukrajino). Zato so testi izjemnih situacij prihodkov in odhodkov v primerjavi s prejšnjimi izdajami poročila združeni v skupni test. Testi izjemnih situacij zajemajo tri vrste testov izjemnih situacij, ki so predstavljene v odstavkih v nadaljevanju.

1) **Test izjemnih situacij v gospodarstvu.** Po osrednjem scenariju BND EU sledi napovedim za realno rast in inflacijo iz evropske gospodarske napovedi Komisije iz pomladi 2025[67]. Pri testu izjemnih situacij so napovedane stopnje nominalne rasti v vsakem letu obdobja poročanja za eno odstotno točko nižje od tistih iz izhodiščnega scenarija[68].

   S tem se nominalna vrednost zgornje meje lastnih sredstev in torej razpoložljiv manevrski prostor zmanjšata povprečno za **18,6 milijarde EUR** na leto za neproračunske zneske (manevrski prostor) v okviru stalne zgornje meje lastnih sredstev in za **6,5 milijarde EUR** v okviru začasne zgornje meje za instrument NextGenerationEU v obdobju 2026–2034.

2) **Test izjemnih situacij na odhodkovni in prihodkovni strani proračuna.** Odhodki v okviru večletnega finančnega okvira so po tem scenariju predvideni v višini teoretične najvišje vrednosti (tj. najvišje možne zgornje meje plačil v okviru večletnega finančnega okvira in vseh posameznih posebnih instrumentov, vključno z rezervo za Ukrajino). Poudariti je treba, da: (i) to ne odraža napovedi, usmerjene od spodaj navzgor, in ni povezano s sedanjimi pričakovanji v zvezi z gibanjem plačil EU ter (ii) da je na odhodkovni strani proračuna vsako odločitev o povečanju porabe (v okviru zgornjih mej večletnega finančnega okvira) mogoče sprejeti le na podlagi predloga Komisije ter odobritve Evropskega parlamenta in Sveta kot proračunskih organov.

   Kar zadeva stroške financiranja instrumenta NextGenerationEU, je v tem scenariju predvideno, da se bo za leto 2027 v primerjavi s tehnično posodobitvijo finančnega načrtovanja 50 % prekoračitve stroškov pokrilo z drugimi razpoložljivimi proračunskimi sredstvi, preostalih 50 % pa z instrumentom EURI.

   V tem skrajnem scenariju je ocenjeno tudi, ali bi bil razpoložljiv manevrski prostor zadosten, če bi se vse pogojne obveznosti, podprte iz manevrskega prostora, uresničile istočasno. V praksi bi to pomenilo, da vse države, ki so upravičene do programov finančne pomoči (večinoma države članice), hkrati ne bi poravnale svojih obveznosti ob njihovi zapadlosti. Kar zadeva programe, ki se financirajo z enotnim pristopom k financiranju (tako instrument NextGenerationEU kot zadevni programi večletnega finančnega okvira), se v tem testu izjemnih situacij predpostavlja, da se vsi stroški obresti krijejo iz proračuna in da se vse izdaje, ki zapadejo v določenem letu, odplačajo. V tej hipotetični situaciji torej niso upoštevane načrtovane prerazporeditve dolga.

   Upoštevati je treba, da je to izjemno malo verjeten scenarij, ki ne upošteva vseh ukrepov, ki jih lahko Komisija sprejme, da bi se izognila takšnemu položaju (npr. reprogramiranje dolga in dejavno upravljanje denarnih sredstev).

   Ta test izjemnih situacij kaže, da je manevrski prostor po scenariju, v katerem odhodki dosežejo teoretično najvišjo raven in noben upravičenec ne odplača svojega posojila, zadosten. Manevrski prostor v okviru stalne zgornje meje lastnih sredstev bi v obdobju 2026–2034 v povprečju znašal **101,7 milijarde EUR**, kar je za **26,7 milijarde EUR** manj kot v izhodiščnem scenariju.

67 Evropska komisija, Evropska gospodarska napoved – pomlad 2025. Institutional Paper 318, maj 2025. Spring 2025 Economic Forecast: Moderate growth amid global economic uncertainty (Pomladanska gospodarska napoved 2025: zmerna rast ob svetovni gospodarski negotovosti) – Evropska komisija.

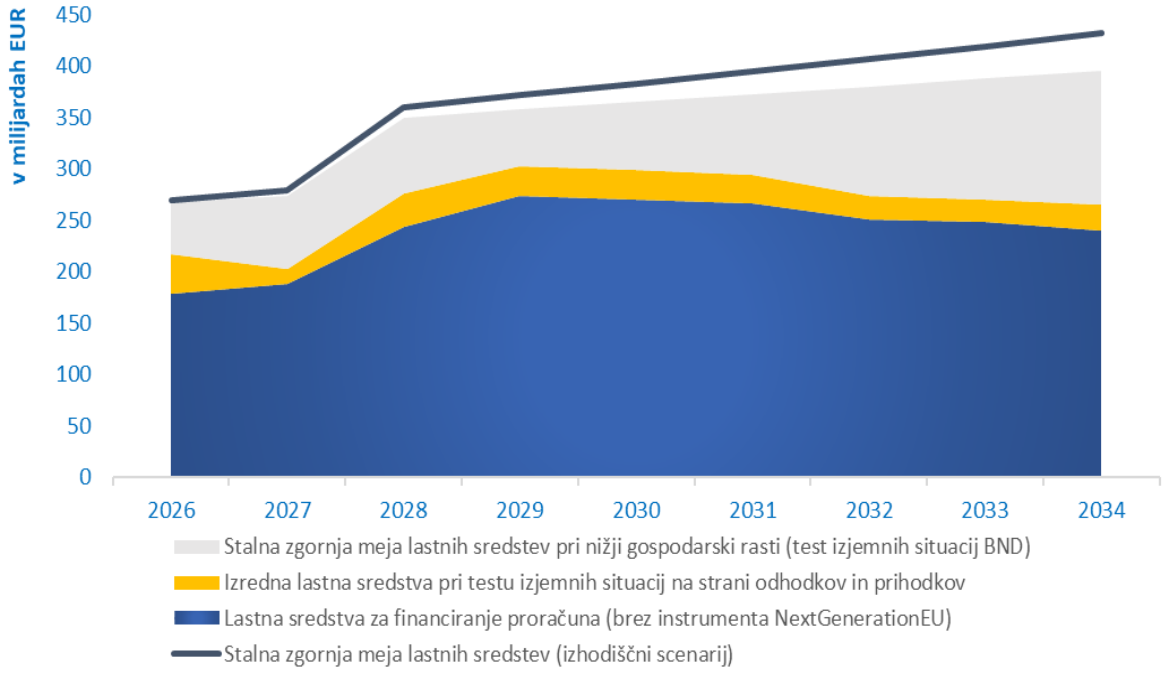
68 To je podobno testu izjemnih situacij na podlagi scenarija z neugodno razliko med obrestno mero in stopnjo rasti iz publikacije Evropske komisije Debt Sustainability Monitor: 2024 (Spremljanje vzdržnosti dolga: 2024). European Economy Institutional Paper 306, marec 2025.

Manevrski prostor v okviru začasne zgornje meje lastnih sredstev v višini 0,6 % BND EU, s katerim se krijejo izdaje v okviru instrumenta NextGenerationEU, bi se v obdobju 2026–2034 v povprečju zmanjšal za **43,0 milijarde EUR** na leto in znašal **povprečno 68,4 milijarde EUR**.

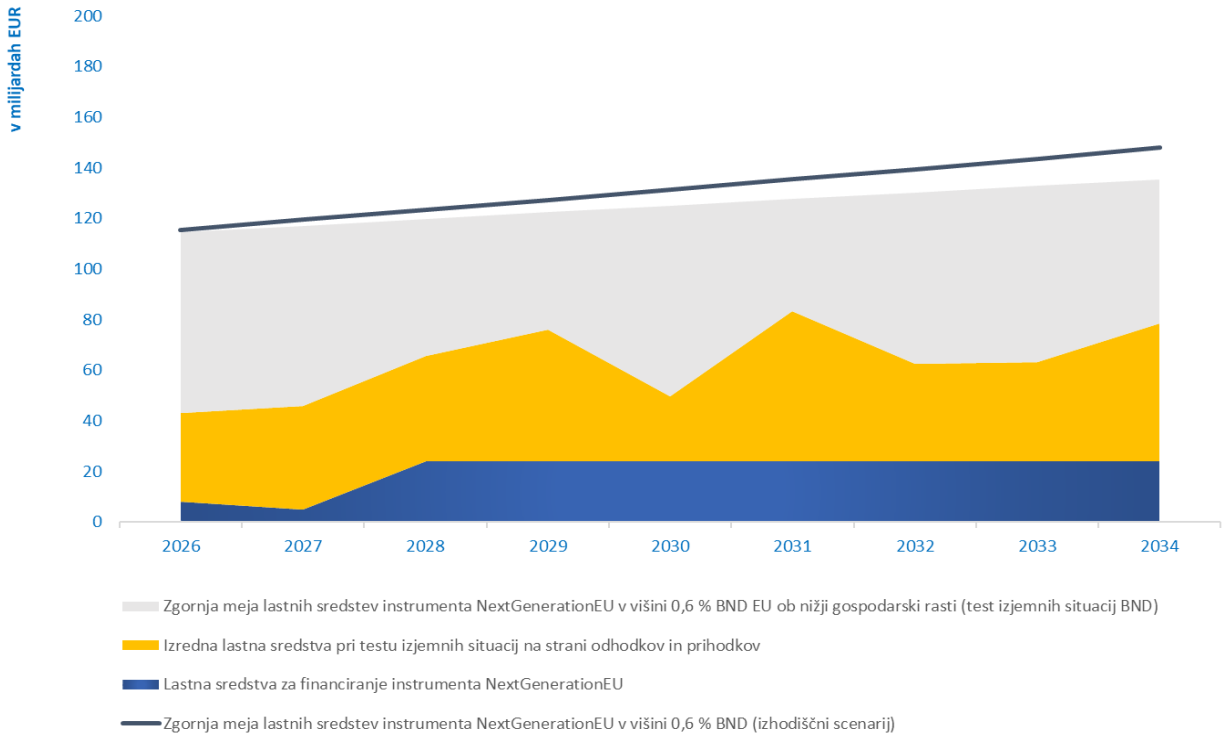
3) **Združeni test izjemnih situacij za gospodarske razmere, prihodke in odhodke.** To je skrajen scenarij, ki združuje neugodne scenarije, opisane v zgornjih dveh testih. Po tem scenariju bi se manevrski prostor v okviru stalne zgornje meje v obdobju 2026–2034 v povprečju zmanjšal na **83,1 milijarde EUR**, v okviru začasne zgornje meje pa na **62,0 milijarde EUR**. Zdi se, da ti zneski predstavljajo veliko varnostno rezervo za finančno zmogljivost EU, da pokrije svoje obveznosti (ki izvirajo iz operacij, povezanih z instrumentom NextGenerationEU, in operacij, ki z navedenim instrumentom niso povezane).

Podrobni rezultati za izhodiščni scenarij in scenarije testov izjemnih situacij so navedeni v Prilogi in povzeti na slikah 3 in 4 v nadaljevanju.

Slika 3: Zgornja meja lastnih sredstev in potrebe po lastnih sredstvih v skladu z izhodiščnim scenarijem in scenarijem združenega testa občutljivosti v primeru stalne zgornje meje



Slika 4: Zgornja meja lastnih sredstev in potrebe po lastnih sredstvih v skladu z izhodiščnim scenarijem in scenarijem združenega testa občutljivosti v primeru začasne zgornje meje instrumenta NextGenerationEU



4. Sklepne ugotovitve

Konec leta 2024 je bilo iz proračuna EU podprtih 410 milijard EUR pogojnih obveznosti, od katerih je **300 milijard EUR** pogojnih obveznosti, ki izhajajo iz posojil, odobrenih državam članicam in državam, ki niso članice EU. Od tega je 252 milijard EUR povezanih s posojili državam članicam in 48 milijard EUR s posojili državam, ki niso članice EU. Poleg tega dodatnih **110 milijard EUR** pogojnih obveznosti izhaja iz naložbenih jamstev, zagotovljenih v okviru programov mandata za zunanja posojila, EFSI, EFSD, InvestEU, EFSD+ in instrumenta za Ukrajino.

Ob upoštevanju številnih zaščitnih ukrepov, ki jih določa okvir EU za spremljanje in obvladovanje tveganj, povezanih s pogojnimi obveznostmi, za katere se oblikujejo rezervacije, in pogojnimi obveznostmi, podprtimi iz manevrskega prostora, ter ocen vzdržnosti, predstavljenih v tem poročilu, je mogoče izpeljati tri osrednje sklepne ugotovitve. Te sklepne ugotovitve so navedene v naslednjih treh alineah.

- Tveganja, ki izhajajo iz instrumentov, za katere se oblikujejo rezervacije, (tj. proračunskih jamstev in finančne pomoči državam, ki niso članice EU), se previdno obvladujejo in v zvezi z njimi se oblikujejo zadostne rezervacije. Pri tej oceni se upoštevajo: (i) podatki o preteklih neplačilih in ocenjenih izgubah, (ii) vzpostavljeni ukrepi za preprečitev, da bi izgube

presegale predhodno opredeljena dovoljena odstopanja, in (iii) proračunske rezervacije, ki so na voljo za kritje potencialnih plačil.

- Finančna zmogljivost EU na podlagi obstoječega in predlaganega pravnega okvira (tj. obstoječega sklepa o lastnih sredstvih in uredbe o večletnem finančnem okviru ter njunih predlogov od leta 2028) večinoma zadostuje za obravnavo uresničitve izgub, ki se lahko pojavijo v zvezi s posojili, podprtimi iz manevrskega prostora, v obdobju od zdaj do konca leta 2034.
- Manevrski prostor je dovolj velik, da zagotavlja trdnost finančnega sistema EU in njeno kreditno sposobnost tudi v primeru skrajno negativnega scenarija, ki združuje negativne učinke v zvezi z gospodarskimi razmerami, prihodki in odhodki. Pri tako neugodnem scenariju bi preostali manevrski prostor v obdobju 2026–2034 v povprečju znašal **83,1 milijarde EUR** na leto ob upoštevanju stalne zgornje meje lastnih sredstev in v istem obdobju v povprečju **62,0 milijarde EUR** na leto ob upoštevanju začasne zgornje meje instrumenta NextGenerationEU v višini 0,6 % BND EU. Ta zneska sta varnostna rezerva za nadaljnje negativne gospodarske pretrese, morebitne nove potrebe in prihodnje pogojne obveznosti tako za operacije, ki so povezane z instrumentom NextGenerationEU, kot za operacije, ki z navedenim instrumentom niso povezane. Ta rezultat temelji na zvišanju zgornje meje lastnih sredstev na 1,75 %, kot ga je predlagala Komisija v okviru svežnja večletnega finančnega okvira za obdobje 2028–2034, in poudarja njegov pomen.

5. Prilogi:

Vzdržnost in manevrski prostor v zvezi s stalno zgornjo mejo lastnih sredstev (v milijardah EUR, tekoče cene)

		2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Izhodiščni scenarij										
Zgornja meja lastnih sredstev (v % BND)		1,40	1,40	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Zgornja meja lastnih sredstev (v milijardah EUR)	a	269,6	278,7	359,7	371,5	383,1	394,8	406,8	419,0	431,5
Lastna sredstva za financiranje proračuna (brez instrumenta NextGenerationEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Manevrski prostor v okviru stalne zgornje meje	a – b	90,8	90,5	116,7	97,7	112,9	128,9	156,3	171,2	191,2
Testi izjemnih situacij										
(1) Test izjemnih situacij v gospodarstvu										
Zgornja meja lastnih sredstev	a	267,0	273,3	349,4	357,3	364,9	372,5	380,0	387,6	395,3
Lastna sredstva za financiranje proračuna (brez instrumenta NextGenerationEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Manevrski prostor	a – b	88,2	85,1	106,4	83,6	94,7	106,5	129,5	139,8	154,9
(2) Test izjemnih situacij na odhodkovni in prihodkovni strani										
Zgornja meja lastnih sredstev	a	269,6	278,7	359,7	371,5	383,1	394,8	406,8	419,0	431,5
Lastna sredstva za financiranje proračuna (brez instrumenta NextGenerationEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Dodatna lastna sredstva (do zgornje meje večletnega finančnega okvira in zgornje meje za posebne instrumente) (*)	c	20,8	7,1	16,6	17,1	17,0	16,9	16,6	16,6	16,7
Izredna lastna sredstva za kritje pogojnih obveznosti, ki niso povezane z instrumentom NextGenerationEU (**)	d	17,2	7,1	16,4	11,8	12,2	11,1	6,4	5,2	7,8
Manevrski prostor	a – b – c – d	52,8	76,2	83,8	68,8	83,7	100,9	133,3	149,4	166,6
(3) Združeni škodljivi pretres										
Zgornja meja lastnih sredstev	a	267,0	273,3	349,4	357,3	364,9	372,5	380,0	387,6	395,3
Lastna sredstva za financiranje proračuna (brez	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4

instrumenta NextGenerationEU)										
Dodatna lastna sredstva (do zgornje meje večletnega finančnega okvira in zgornje meje za posebne instrumente)	c	20,8	7,1	16,6	17,1	17,0	16,9	16,6	16,6	16,7
Izredna lastna sredstva za kritje pogojnih obveznosti, ki niso povezane z instrumentom NextGenerationEU	d	17,2	7,1	16,4	11,8	12,2	11,1	6,4	5,2	7,8
Manevrski prostor	a – b – c – d	50,2	70,9	73,5	54,7	65,5	78,5	106,5	118,0	130,4

(*) Napovedani odhodki dosegajo teoretično najvišjo raven za: (1) zgornjo mejo plačil v okviru večletnega finančnega okvira v letih 2026 in 2027, kot je določena v najnovejši tehnični prilagoditvi, in prihodnje prilagoditve do morebitne najvišje ravni v posameznem letu ter (2) letne zgornje meje tematskih posebnih instrumentov (instrument prilagodljivosti, Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji, rezerva za solidarnost in nujno pomoč ter rezerva za Ukrajino). Od leta 2028 to vključuje polno mobilizacijo instrumenta prilagodljivosti in rezerve za Ukrajino v obliki nepovratnih sredstev.

(**) To vključuje podporo v obliki posojila v okviru evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo, instrumenta SURE, makrofinančne pomoči + in instrumenta za Ukrajino. Pri oceni tveganja instrumenta SURE se upošteva specifično posredno osebno jamstvo, ki so ga zagotovile vse države članice za 25 % najvišjega zneska finančne pomoči.

Vzdržnost in manevrski prostor v zvezi z začasno zgornjo mejo lastnih sredstev instrumenta NextGenerationEU (v milijardah EUR, po tekočih cenah)

		2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Izhodiščni scenarij										
Zgornja meja lastnih sredstev (0,6 % BND)	a	115,6	119,4	123,3	127,4	131,3	135,4	139,5	143,7	147,9
Lastna sredstva za financiranje instrumenta NextGenerationEU (*)	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Manevrski prostor	a – b	107,5	114,4	99,3	103,4	107,3	111,4	115,5	119,7	123,9
Testi izjemnih situacij										
(1) Test izjemnih situacij v gospodarstvu										
Zgornja meja lastnih sredstev (0,6 % BND)	a	114,4	117,1	119,8	122,5	125,1	127,7	130,3	132,9	135,5
Lastna sredstva za financiranje instrumenta NextGenerationEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Manevrski prostor	a – b	106,4	112,2	95,8	98,5	101,1	103,7	106,3	108,9	111,5
(2) Test izjemnih situacij na odhodkovni in prihodkovni strani										
Zgornja meja lastnih sredstev (0,6 % BND)	a	115,6	119,4	123,3	127,4	131,3	135,4	139,5	143,7	147,9
Lastna sredstva za financiranje instrumenta NextGenerationEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0

Dodatna izredna lastna sredstva za instrument NextGenerationEU (prekoračitev stroškov, pogojne obveznosti)	c	35,0	41,0	41,5	52,0	25,7	59,5	38,4	39,1	54,4
Manevrski prostor	a – b – c	72,5	73,5	57,8	51,3	81,6	51,9	77,0	80,5	69,5
(3) Združeni škodljivi pretres										
Zgornja meja lastnih sredstev (0,6 % BND)	a	114,4	117,1	119,8	122,5	125,1	127,7	130,3	132,9	135,5
Lastna sredstva za financiranje instrumenta NextGenerationEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Dodatna izredna lastna sredstva za instrument NextGenerationEU (prekoračitev stroškov, pogojne obveznosti)	c	35,0	41,0	41,5	52,0	25,7	59,5	38,4	39,1	54,4
Manevrski prostor	a – b – c	71,4	71,2	54,3	46,5	75,4	44,2	67,9	69,8	57,1

(*) Znesek za leto 2026 upošteva odobritve za prevzem obveznosti v predlogu proračuna za leto 2026. Znesek za leto 2027 ustreza finančnemu načrtovanju proračunske vrstice EURI. Zneska za leti 2028 in 2029 temeljita na predlogu Komisije za naslednji večletni finančni okvir, kot je vključen v dolgoročno poročilo o prilivih in odlivih proračuna (COM(2024) 573 final).