EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 28.10.2024
COM(2024) 507 final

POROČILO KOMISIJE

EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU
o pogojnih obveznostih, ki izhajajo iz proračunskih jamstev in finančne pomoči, ter o vzdržnosti teh pogojnih obveznosti
Stanje na dan 31. decembra 2023

Kazalo

1. Uvod 2

2. Analiza različnih virov pogojnih obveznosti 4

2.1 Proračunska jamstva 4

2.2 Posojila za finančno pomoč tretjim državam, za katera se oblikujejo rezervacije 6

2.3 Posojila, podprta z manevrskim prostorom 8

2.4 Pregled pogojnih obveznosti ob koncu leta 2023 11

3. Ocena vzdržnosti pogojnih obveznosti EU 14

3.1 Okvir ocene 14

3.2 Ocena vzdržnosti pogojnih obveznosti, za katere se oblikujejo rezervacije 14

3.3 Ocena vzdržnosti pogojnih obveznosti, podprtih z manevrskim prostorom 19

4. Sklepne ugotovitve 22

5. Prilogi: 23

Vzdržnost in manevrski prostor v zvezi s stalno zgornjo mejo lastnih sredstev 23

Vzdržnost in manevrski prostor v zvezi z začasno zgornjo mejo lastnih sredstev 24

1. Uvod

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

- delovnim dokumentom XI, ki je priložen predlogu proračuna EU za proračunsko leto 2025[2] in vsebuje podrobne informacije o proračunskih jamstvih EU (člen 41(5) Poročila)[3]; ter
- poročilom o dolgoročni napovedi prihodnjih prilivov in odlivov proračuna EU, ki vsebuje napovedi za razpoložljivo finančno sposobnost EU v obdobju 2025–2029 ob upoštevanju načrtovanih proračunskih odhodkov[4].

Cilj tega poročila je zagotoviti pregled zneska in sestave pogojnih obveznosti, za katere se oblikujejo **rezervacije**[5], in pogojnih obveznosti, **podprtih z manevrskim prostorom**, ki so bremenile proračun EU na dan 31. decembra 2023. Pogojne obveznosti so potencialne finančne obveznosti, ki izhajajo iz obstoječih zavezujočih obveznosti ali preteklih dogodkov[6]. Ali bodo te pogojne obveznosti privedle do dejanskih unovčitev iz proračuna EU in kakšen bo njihov obseg, je odvisno od prihodnjih dogodkov, ki jih je težko predvideti.

Ob koncu leta 2023 je bil proračun EU izpostavljen pogojnim obveznostim, povezanim s posojili, odobrenimi državam članicam (221 milijard EUR) in tretjim državam (34 milijard EUR), v višini več kot 255 milijard EUR (te so konec leta 2022 znašale 206 milijard EUR), ter pogojnim obveznostim, povezanim s proračunskimi jamstvi, zagotovljenimi v okviru Evropskega sklada za strateške naložbe (EFSI)[7], programa InvestEU[8], mandata za zunanja posojila[9], Evropskega sklada za trajnostni razvoj (EFSD)[10] in EFSD+[11]. Zviševanje zneska pogojnih obveznosti se je upočasnilo, saj se je v letu 2023 zvišal za 16 % v primerjavi s 40-odstotnim zvišanjem v letu 2022.

To zvišanje je večinoma posledica dodatnih izplačil posojil državam članicam v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost (RRF)[12] in izredne finančne podpore Ukrajini (prek instrumenta makrofinančne pomoči+)[13].

---

[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(2024) 300 final z dne 19. junija 2024.

[3] 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, točka 5, finančne uredbe.

[4] COM(2024) 276 final z dne 28. junija 2024.

[5] 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.

[6] Ločen vir pogojnih obveznosti so „pravna tveganja“. Ta tveganja niso obravnavana v tem poročilu.

[7] 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).

[8] 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).

[9] 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).

[10] 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).

[11] 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).

[12] 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).

[13] Uredba (EU) 2022/2463 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. decembra 2022 o vzpostavitvi instrumenta za zagotavljanje podpore Ukrajini za leto 2023 (makrofinančna pomoč +) (UL L 322, 16.12.2022, str. 1).

V tem poročilu je 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/z:

- tržno vrednostjo obstoječih rezervacij v ustreznih oddelkih skupnega sklada za rezervacije[14], ki jih je Komisija določila za **pogojne obveznosti, za katere se oblikujejo rezervacije**, tj. obveznosti, ki izhajajo iz proračunskih jamstev in finančne pomoči tretjim državam;
- omejitve zgornje meje lastnih sredstev in razpoložljivega manevrskega prostora za **pogojne obveznosti, podprte z manevrskim prostorom**.

Glavna sklepna ugotovitev analize vzdržnosti ob koncu leta 2022 je, da proračun EU vključuje zadostna sredstva za spopadanje z morebitno uresničitvijo pogojnih obveznosti.

- Kar zadeva pogojne obveznosti, ki izhajajo iz proračunskih jamstev in finančne pomoči tretjim državam, so rezervacije, ki so bile na voljo konec leta 2023, ob upoštevanju zahtev iz ustreznih pravnih okvirov ustrezne[15].
- Finančna sposobnost EU na podlagi obstoječega pravnega okvira (tj. sklepa o lastnih sredstvih)[16] in uredbe o večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027[17] konec leta 2023 zadostuje za kritje obstoječih obveznosti EU v zvezi s programi porabe sredstev in finančnimi trgi (za dolg, izdan državam članicam v okviru programov finančne pomoči in instrumenta makrofinančne pomoči+), tudi v skrajno neugodnih razmerah. 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.

Tveganja, povezana s pogojnimi obveznostmi, se obvladujejo in spremljajo na podlagi horizontalnega 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[18]. Usmerjevalni odbor za pogojne obveznosti[19] ima v tem okviru osrednjo vlogo. V letu 2023 se je usmerjevalni odbor za pogojne obveznosti sestal štirikrat, da bi med drugim ocenil spreminjanje obsega in profila tveganja izpostavljenosti Bližnjemu vzhodu in Ukrajini. Usmerjevalni odbor za pogojne obveznosti je v zvezi z Ukrajino služil kot platforma za pripravo postopka pregleda ustreznosti stopnje rezervacij za posebne obveznosti do Ukrajine (kot je določeno v členu 13 sklepa o makrofinančni pomoči II[20]).

V tem poročilu so predstavljene tri kategorije pogojnih obveznosti (proračunska jamstva, posojila tretjim državam, za katera se oblikujejo rezervacije, in posojila, krita z manevrskim prostorom), sledi pa ocena njihove vzdržnosti ob upoštevanju ustreznih virov za proračunsko kritje.

2. Analiza različnih virov pogojnih obveznosti

[14] Več podrobnosti o skupnem skladu za rezervacije je na voljo v Poročilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o skupnem skladu za rezervacije v letu 2023 (COM(2024) 180 final z dne 25. junija 2024) in priloženem delovnem dokumentu služb Komisije (SWD(2023) 161 final z dne 25. junija 2024).

[15] Glej oddelek 3 poročila iz člena 41, točka 5.

[16] 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).

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

[18] 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).

[19] Sklep Komisije z dne 24. julija 2020 o ustanovitvi usmerjevalnega odbora za pogojne obveznosti, ki izhajajo iz proračunskih jamstev (C(2020) 5154 final). To poročilo vsebuje tudi vse informacije iz člena 7 navedenega sklepa.

[20] Sklep (EU) 2022/1628 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. septembra 2022 o zagotavljanju izredne makrofinančne pomoči Ukrajini z okrepitvijo skupnega sklada za rezervacije z jamstvi držav članic in posebnimi rezervacijami za nekatere finančne obveznosti v zvezi z Ukrajino, za katere je zagotovljeno jamstvo na podlagi Sklepa št. 466/2014/EU, ter o spremembi Sklepa (EU) 2022/1201.

2.1 Proračunska jamstva

Proračunska jamstva so jamstva, zagotovljena različnim izvajalskim partnerjem v okviru mandata za zunanja posojila, EFSI, EFSD, programa InvestEU in EFSD+. EU na podlagi vseh teh instrumentov izvajalskim partnerjem[21] zagotavlja jamstvo za kritje dela morebitnih izgub in stroškov[22], ki izhajajo iz njihovih operacij financiranja in naložbenih operacij (tj. dolžniških operacij ali operacij v zvezi z lastniškim kapitalom).

Pet 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 in podpirajo naložbe v tretjih državah (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).

a) Proračunska jamstva za podporo naložbam zunaj EU

Najstarejše proračunsko jamstvo je zagotovljeno v okviru **mandata za zunanja posojila**. Njegov osnovni namen je povečati sposobnost Evropske investicijske banke (EIB) za operacije financiranja v bolj tveganih okoljih zunaj EU na področjih, kot sta razvoj lokalnega zasebnega sektorja ter 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, 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 in pacifiški regiji, Latinski Ameriki in Karibom ter sosednjim državam in državam širitve zagotavlja finančne zmogljivosti na področjih, kot so (i) zmanjševanje socialno-ekonomskih neenakosti, (ii) trajnostna in vključujoča rast, (iii) prilagajanje podnebnim spremembam in ublažitev posledic teh sprememb, (iv) varstvo in upravljanje okolja ter (v) ustvarjanje delovnih mest.

b) Proračunska jamstva za podporo naložbam znotraj 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 26 milijard EUR, namenjenega skupini EIB, ki ga dopolnjuje dodelitev iz lastnih sredstev EIB v višini 7,5 milijarde EUR.

Program **InvestEU** znotraj večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027 združuje dejavnosti, ki so se pred tem izvajale v okviru EFSI in več drugih finančnih instrumentov. Izvajalskim partnerjem, ki niso skupina EIB, je poleg tega omogočil dostop do 25 % celotnega jamstva EU. Cilj programa InvestEU 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

[21] EU je v letu 2023 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.

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

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.

Pet programov proračunskih jamstev se razlikuje po več značilnostih, tudi po njihovih različnih fazah izvajanja. Medtem ko ima mandat za zunanja posojila (ki je bil uveden leta 1977) dolgo zgodovino, se je obdobje oblikovanja rezervacij EFSI končalo leta 2022, obdobje oblikovanja rezervacij EFSD pa se bo končalo leta 2024. Hkrati se je naložbena faza programa InvestEU in EFSD+ začela šele nedavno. Te različne faze izvajanja za pet programov proračunskega jamstva so prikazane v spodnji preglednici, iz katere je razvidno, da so bile podpisane operacije, pri katerih je bil porabljen celoten znesek jamstva v okviru mandata za zunanja posojila in ki so blizu celotnemu znesku EFSI, ter da je bil izplačan velik del podpore, za katero jamčijo ti instrumenti. Nasprotno pa sta EFSD+ in program InvestEU v precej zgodnejši fazi vzpostavljanja.

Preglednica 1: Stanje proračunskih jamstev (na dan 31. decembra 2023) (v milijonih EUR)(*)

	Razpoložljivo jamstvo, podpisano z nasprotnimi strankami	Razpoložljivo jamstvo v zvezi z operacijami, ki so jih podpisale nasprotne stranke	Razpoložljivo jamstvo v zvezi z operacijami, ki so jih podpisale nasprotne stranke – izplačano
EFSI	25 591	23 635	21 551
EFSD	1 077	548	478
Mandat za zunanja posojila	27 729	27 729	19 856
Program InvestEU	25 767	6 592	1 433
EFSD+	28 115	7 660	634
Skupaj	**108 279**	**66 164**	**43 952**

(*) 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.

Druge opazne razlike med jamstvenimi programi so povzete v alineah v nadaljevanju:

- Mandat za zunanja posojila ponuja dve vrsti produktov (predvsem neposredna državna posojila in v omejenem obsegu tudi zasebna posojila) in ga izključno upravlja EIB[23].
- EFSI sestavljata dva sklopa (sklop za infrastrukturo in inovacije ter sklop za MSP z različnimi produkti, ki se izvajajo v okviru obeh sklopov), uporablja pa se tudi izključni izvajalski partner, in sicer skupina EIB.
- EFSD izvaja deset nasprotnih strank, ki uporabljajo različne finančne produkte z različnimi stopnjami tveganja in vlagajo v pet ključnih sektorjev, tj. financiranje malih podjetij, trajnostno energijo in povezljivost, financiranje v lokalni valuti, digitalizacijo in trajnostna mesta.
- Nova proračunska jamstva, kot sta program InvestEU in EFSD+, temeljijo na izkušnjah s starejšimi jamstvi in imajo podobne značilnosti kot starejša jamstva. Vendar imata program InvestEU in EFSD+ večje število izvajalskih partnerjev („odprta arhitektura“) in razmeroma širši razpon produktov.

2.2 Posojila za finančno pomoč tretjim državam, za katera se oblikujejo rezervacije

Pogojne obveznosti iz tega poglavja izhajajo iz finančne pomoči, zagotovljene v obliki posojil **programa makrofinančne pomoči**[24] in posojil **Euratoma** tretjim državam[25].

Finančna podpora tretjim državam v obliki dvostranskih posojil EU je bila dodeljena predvsem v okviru programa makrofinančne pomoči, ki je namenjen državam zunaj EU s težavami s plačilno bilanco. V letu 2023 so bila v okviru makrofinančne pomoči izplačana nova posojila v vrednosti 18,3 milijarde EUR[26]. Od tega zneska je bilo 18 milijard EUR namenjenih posojilom Ukrajini v okviru makrofinančne pomoči+, podprtim z manevrskim prostorom.

Poleg makrofinančne pomoči vladam tretjih držav je še vedno neporabljenih 300 milijonov EUR posojil Euratoma za ukrajinski program za jedrsko energijo.

[23] Izpostavljenosti do zasebnih subjektov se nanašajo predvsem na zasebni mandat pobude za ekonomsko odpornost v višini 2,3 milijarde EUR (podprto v okviru mandata za zunanja posojila za obdobje 2014–2020 na podlagi Sklepa (EU) 2018/412 o spremembi prvotnega Sklepa št. 466/2014/EU) in na več jamstev pri političnem tveganju v zvezi s poslovnimi izpostavljenostmi.

[24] Pravna podlaga za makrofinančno pomoč državam nečlanicam 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.

[25] Instrument Euratoma za posojila državam članicam in tretjim državam 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.

[26] Ti vključujejo 18 milijard EUR Ukrajini v okviru instrumenta makrofinančne pomoči+, tretji obrok v višini 200 milijonov EUR posojila makrofinančne pomoči Jordaniji in drugi obrok v višini 40 milijonov EUR od 120 milijonov EUR posojila makrofinančne pomoči Moldaviji, ki je bilo prvotno odobreno leta 2022, ter prvi obrok v višini 50 milijonov EUR od 100 milijonov EUR dodatnega posojila Moldaviji, o katerem je bilo odločeno leta 2023. 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 2023 (COM(2024) 240 final z dne 10. junija 2024) in priloženem delovnem dokumentu služb Komisije SWD(2023) 150 final z dne 10. junija 2024.

Preglednica 2: Neporavnani zneski v zvezi s posojili tretjim državam (na dan 31. decembra 2023) (v milijonih EUR)

	Neodplačana posojila	Natečene obresti	Skupaj
Makrofinančna pomoč (*)	15 193	150	**15 343**
Euratom	300	1	**301**
Skupaj	**15 493**	**151**	**15 644**

(*) Brez posojil v okviru makrofinančne pomoči+ (podprtih z manevrskim prostorom)

Posojila tretjim državam (razen posojil v okviru makrofinančne pomoči+) se praviloma financirajo z vzajemnimi posli najemanja posojil, kar pomeni, da se vsako posojilo financira z ustrezno obveznico EU, ki v celoti ustreza posojilu EU glede na njegovo zapadlost, obrestno mero in urnik vračila. Vlagatelji v obveznice EU so izpostavljeni le 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. Za poravnavo dolga EU načeloma ni načrtovan noben odliv sredstev EU.

Vendar so v proračunu EU za ta posojila predvidene rezervacije za primer, da država upravičenka ne bi odplačala obresti ali glavnice prejetega posojila. Običajno se 9 % vrednosti posojil ohrani v obliki rezervacij za posojila v okviru makrofinančne pomoči ali posojila Euratoma tretjim državam v namenskih oddelkih skupnega sklada za rezervacije. Ker je možnost, da bi se izgube pojavile pri dveh ali več posojilih v okviru makrofinančne pomoči hkrati, razmeroma majhna, se z združevanjem rezervacij okrepi sposobnost proračuna EU, da pokrije izgube zaradi tega učinka razpršenosti. 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 2024–2029 zahtevati v breme rezervacij.

Preglednica 3: Letni načrt odplačevanja neodplačanih posojil, za katera so oblikovane rezervacije (glavnica + obresti), odobrenim tretjim državam, v okviru obstoječih programov za obdobje 2024–2029 (na dan 31. decembra 2023) (v milijonih EUR)

Leto	Euratom	Makrofinančna pomoč	Vsi programi
2024	1	877	**878**
2025	1	261	**262**
2026	1	378	**379**
2027	51	410	**461**
2028	50	409	**459**
2029	0	1 153	**1 153**
Skupaj	**104**	**3 488**	**3 592**

2.3 Posojila, podprta z manevrskim prostorom

Pogojne obveznosti iz tega poglavja izhajajo iz **posojil državam članicam EU** (tj. plačilnobilančna posojila[27], posojila iz evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo (EFSM)[28], posojila instrumenta Euratom, posojila iz instrumenta SURE[29] in posojila v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, zagotovljena za podporo naložbam in reformam) ter nedavna **posojila Ukrajini** (18 milijard EUR posojil v okviru instrumenta makrofinančne pomoči+ Ukrajini ter od leta 2024 naprej posojil odobrenih v okviru instrumenta za Ukrajino[30]).

Za pogojne obveznosti, ki izhajajo iz posojil državam članicam EU 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 proračunskega okvira, državo članico pozove, da začasno pokrije zadevni znesek. Taki pozivi za sredstva presegajo zgornje meje večletnega finančnega okvira, vendar se pri njih v celoti upošteva zgornja meja lastnih sredstev.

Posojila so se praviloma dodeljevala državam članicam EU z uporabo iste vzajemne metode, ki se je uporabljala za finančno pomoč tretjim državam. Nasprotno pa se posojila v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter posojila v okviru instrumenta makrofinančne pomoči+ za Ukrajino (in v okviru instrumenta za Ukrajino od leta 2024 naprej) financirajo s pristopom enotnega financiranja[31].

Komisija, ki deluje v imenu EU, je leta 2023 upravljala pet programov, v okviru katerih je državam članicam odobrila posojila: Teh pet programov je obravnavanih v petih 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.

---

27 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).

28 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).

29 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).

30 Uredba (EU) 2024/792 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. februarja 2024 o vzpostavitvi instrumenta za Ukrajino Za podrobnosti glej polje 1 spodaj.

31 Konec leta 2022 je bil v povezavi s sprejetjem tako imenovanega instrumenta makrofinančne pomoči+, ki je bil zasnovan za pomoč Ukrajini pri kritju dela njenih kratkoročnih potreb po financiranju, vzpostavljen pristop enotnega financiranja kot izhodiščna metoda za izvajanje vseh operacij najemanja posojil, vključno z makrofinančno pomočjo. Komisija v okviru te strategije financiranja izdaja enotne obveznice EU in prihodke dodeli v osrednji sklad financiranja, iz katerega se financirajo različni programi politike EU. Enotni pristop k financiranju v bistvu omogoča, da se izplačilo posojil državi članici ali tretji državi v celoti loči od izdaje obveznic EU. V okviru instrumenta NextGenerationEU si Komisija za financiranje nepovratne podpore (vključno z nepovratnimi sredstvi v okviru RRF) 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.

- **Instrument Euratoma za posojila**
- Program **SURE**, o katerem je bil dogovor 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 začelo veljati povečanje zgornje meje lastnih sredstev in manevrskega prostora, so se vse države članice dogovorile, da bodo zagotovile nepreklicna in brezpogojna jamstva na zahtevo za 25 % najvišjega zneska finančne pomoči[32]. Prispevek vsake države članice k skupnemu znesku jamstva ustreza njenemu relativnemu deležu v skupnem bruto nacionalnem dohodku EU (na podlagi proračuna EU za leto 2020).
- **Mehanizem za okrevanje in odpornost** je osrednji steber programa NextGenerationEU (NGEU) (2020)[33] in je začasni instrument za podporo reformam in naložbam v državah članicah EU s končnim ciljem olajšati okrevanje po pandemiji COVID-19 ter pomagati pri zelenem in digitalnem prehodu.

  Komisija si v okviru instrumenta za okrevanje EU izposoja sredstva, ki jih RRF nato uporablja za financiranje reform in naložb držav članic. Financiranje lahko poteka v obliki posojila (povratna podpora) ali nepovratnih sredstev (nepovratna podpora).

  Vsa najeta posojila v okviru instrumenta NextGenerationEU, ki so konec leta 2023 znašala 284 milijard EUR, so zavarovana s proračunom EU v skladu s členom 9(4) sklepa o lastnih sredstvih, in sicer z začasnim povečanjem zgornje meje lastnih sredstev za 0,6 % BND izključno za obveznosti, povezane z instrumentom NextGenerationEU. Pogojne obveznosti nastanejo samo pri posojilih v okviru RRF (in ne pri nepovratnih sredstvih v okviru RRF), zato se v tej analizi obravnavajo le posojila. Poudariti je treba, da se posojila v okviru RRF, kot je bilo že navedeno, financirajo z enotnim pristopom k financiranju.

Preglednica 4: Neporavnani zneski v zvezi s posojili tretjim državam, podprtimi z manevrskim prostorom (na dan 31. decembra 2023) (v milijonih EUR)

	Neodplačana posojila	Natečene obresti	Skupaj
Plačilnobilančna pomoč	200	1	**201**
Euratom	13	0	**13**
Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo	42 800	411	**43 211**
SURE	98 355	104	**98 459**
RRF (posojila)	79 240	349	**79 589**
Makrofinančna pomoč +	18 000	270	**18 270**

[32] 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;

[33] 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).

Skupaj	**238 608**	**1 135**	**239 743**

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

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 izpostavljenostmi v okviru makrofinančne pomoči+. Vendar so v proračunu EU opredeljena proračunska sredstva, s katerimi se lahko kadar koli poravnajo zneski, povezani z obveznicami, tudi v skrajnem primeru, ko bi eden ali več upravičencev istočasno prenehal odplačevati svoja posojil EU, kar se sicer še ni zgodilo.

Preglednica 5: Letni načrt odplačevanja neodplačanih posojil, podprtih z manevrskim prostorom (glavnica + obresti) v okviru obstoječih programov za obdobje 2024–2029 (na dan 31. decembra 2023) (v milijonih EUR)

Leto	Euratom	Plačilna bilanca	EFSM	SURE	Posojila RRF (*)	Makrofinančna pomoč+ (**)	Vsi programi
2024	14	6	3 317	327	918	419	**5 001**
2025	0	206	3 069	8 327	917	567	**13 086**
2026	0	0	6 857	8 327	917	566	**16 667**
2027	0	0	3 531	327	917	566	**5 341**
2028	0	0	2 756	10 327	919	567	**14 569**
2029	0	0	1 790	8 464	917	567	**11 738**
Skupaj	**14**	**212**	**21 320**	**36 099**	**5 505**	**3 252**	**66 402**

(*) Obresti za posojila mehanizma za okrevanje in odpornost v okviru programa NGEU 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.

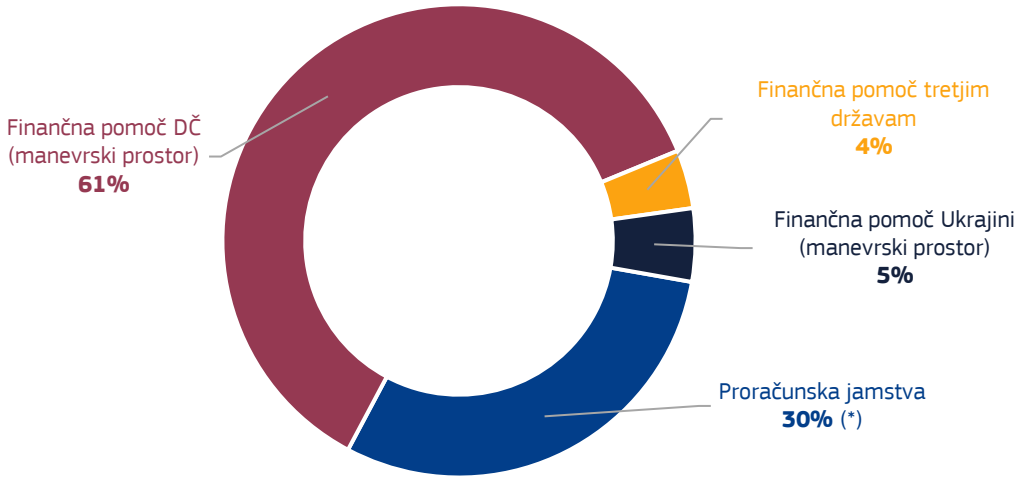
(**) EU lahko v skladu s členom 17 Uredbe (EU) 2022/2463 vsako leto na zahtevo Ukrajine odobri subvencijo obrestne mere za kritje stroškov obresti, povezanih s posojili v okviru makrofinančne pomoči+.

Ob upoštevanju vseh neodplačanih posojil konec leta 2023 bodo letna odplačila (glavnica + obresti) v zvezi s posojili, podprtimi z manevrskim prostorom v skladu s stalno zgornjo mejo lastnih sredstev, v obdobju 2028–2054 v povprečju znašala 5,4 milijarde EUR. Povprečna letna odplačila (glavnica + obresti) za posojila v okviru RRF, podprta z manevrskim prostorom v skladu z začasno zgornjo mejo lastnih sredstev, bodo v istem obdobju znašala 3,5 milijarde EUR.

2.4 Pregled pogojnih obveznosti ob koncu leta 2023

Konec leta 2023 je bil proračun EU izpostavljen pogojnim obveznostim v skupnem znesku **255 milijard EUR** v povezavi s posojili, dodeljenimi državam članicam in tretjim državam, ter **108 milijard EUR** v povezavi z jamstvi, zagotovljenimi v okviru EFSI, InvestEU, mandata za zunanja posojila, EFSD in EFSD+. Največja izpostavljenost proračuna EU je izhajala iz programov finančne pomoči, namenjenih državam članicam.

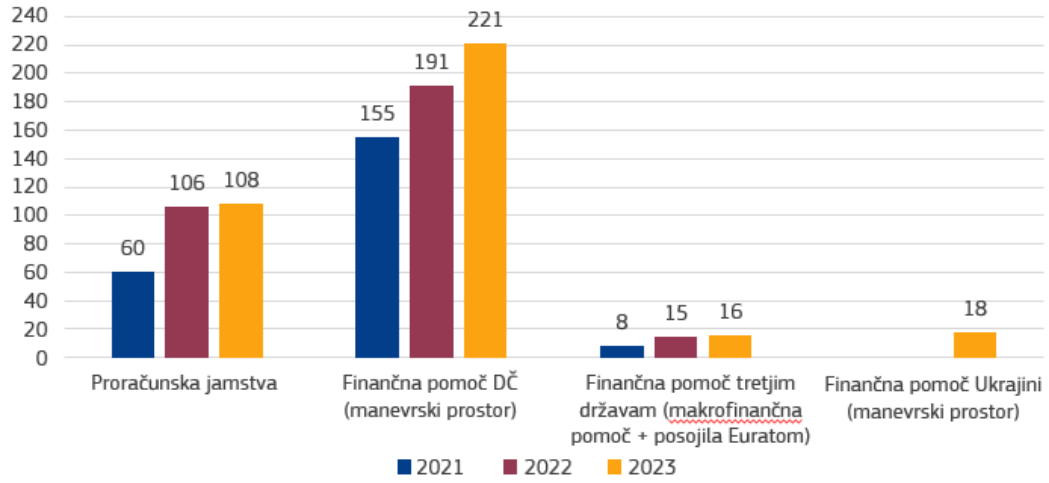
Slika 1: Razčlenitev pogojnih obveznosti po virih na dan 31. decembra 2023



(*) Na podlagi skupnega zneska „razpoložljivega jamstva, podpisanega z nasprotnimi strankami“ (glej preglednico 1).

Stalno zviševanje v obdobju 2021–2023 kaže na to, da so proračunska jamstva in programi finančne pomoči vse pomembnejši za izvajanje politik EU. Med koncem leta 2022 in koncem leta 2023 je bilo zabeleženo zmernejše 16-odstotno zvišanje skupnega zneska v primerjavi s 40-odstotnim zvišanjem med koncem leta 2021 in koncem leta 2022.

Slika 2: Razčlenitev pogojnih obveznosti po virih v obdobju 2021–2023 (v milijardah EUR)



Med koncem leta 2022 in koncem leta 2023 je bilo zabeleženo zmerno povečanje posojil državam članicam (+16 %), zlasti zaradi dodatnih izplačil posojil v okviru RRF. Finančna pomoč tretjim državam se je več kot podvojila, večinoma v zvezi z izrednimi prizadevanji za finančno podporo Ukrajini, medtem ko so pogojne obveznosti, ki izhajajo iz programov proračunskih jamstev, ostale

večinoma stabilne. Povečanje obveznosti, ki izhajajo iz programov proračunskega jamstva zaradi začetka izvedbene faze za program InvestEU in EFSD+, se je skoraj v celoti izravnalo z zmanjšanjem izpostavljenosti v okviru mandata za zunanja posojila in EFSI zaradi povečanja odplačil končnih prejemnikov.

Do konca leta 2024 naj bi se dodatno povečale pogojne obveznosti v zvezi z: (i) dodatno podporo tretjim državam (zlasti v okviru instrumenta za Ukrajino); (ii) dodatnim izplačevanjem posojil v okviru RRF in (iii) nadaljnjim napredkom pri izvajanju programov proračunskega jamstva (program InvestEU, EFSD+ in instrument za Ukrajino).

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 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 (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 tretjim državam je treba financirati iz oblikovanih rezervacij in vseh nadaljnjih plačil, 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 tretjim državam, za obveznosti ob koncu leta 2023.

Plačila, ki so povezana z uresničitvijo pogojnih obveznosti in izhajajo iz **finančne pomoči** državam članicam EU, **podprte z manevrskim prostorom**, se lahko financirajo s črpanjem dodatnih lastnih sredstev do zgornje meje, določene s sklepom o lastnih sredstvih. Manevrski prostor (tj. razlika med zgornjo mejo lastnih sredstev in lastnimi sredstvi, potrebnimi za financiranje proračunskih odhodkov EU) pomeni finančno sposobnost EU, da krije dodatne odlive v zvezi z uresničenjem pogojnih obveznosti, ki izhajajo iz finančne pomoči, podprte z manevrskim prostorom. Ocenjevalni okvir za ta sklop pogojnih obveznosti je bil podrobno opisan v poročilu za leto 2021 pod nekdanjim členom 250 finančne uredbe[34]. Rezultati ocene vzdržnosti pogojnih obveznosti, ki so podprte z manevrskim prostorom in so obstajale ob koncu leta 2023, so predstavljeni v oddelku 3.3 v nadaljevanju. S sklepom o lastnih sredstvih za leto 2020 je bila začasno povečana zgornja meja lastnih sredstev, da bi se pokrile obveznosti, nastale med izvajanjem instrumenta NextGenerationEU, vključno s pogojnimi obveznostmi, ki so podprte z manevrskim prostorom in izhajajo iz posojil državam članicam v okviru RRF.

3.2 Ocena vzdržnosti pogojnih obveznosti, za katere se oblikujejo rezervacije

a) Rezervacije, ki so bile na voljo ob koncu leta 2023

Za pogojne obveznosti, ki izhajajo iz proračunskih jamstev in finančne pomoči tretjim državam, se v proračunu EU oblikujejo rezervacije na podlagi konservativne ocene pričakovanih izgub za vsak

[34] COM(2021) 676 final z dne 5. novembra 2021.

posamezni instrument ter dodatne varnostne rezerve (za kritje nepričakovanih izgub). Oddelki skupnega sklada za rezervacije vključujejo rezervacije, ki proračun EU ščitijo pred izgubami, ki lahko nastanejo zaradi proračunskih jamstev in finančne pomoči tretjim državam. Skupni sklad za rezervacije je 31. decembra 2023 sestavljalo 16 oddelkov (13 od teh je bilo v celoti operativnih in so vsebovali sredstva), vključno z oddelki za vse tekoče jamstvene programe, 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.

Natančneje, posojila v okviru makrofinančne pomoči in posojila Euratoma krijejo različni oddelki skupnega sklada za rezervacije:

- pretekle izpostavljenosti (posojila v okviru makrofinančne pomoči v višini 7,9 milijarde EUR in posojila Euratoma v višini 300 milijonov EUR) krije oddelek za Jamstveni sklad za zunanje ukrepe,
- nova posojila v okviru makrofinančne pomoči (1,4 milijarde EUR), vključno s posojilom v okviru nujne makrofinančne pomoči Ukrajini, za katera so bile prevzete obveznosti v letih 2022 in 2023, spadajo v oddelek za makrofinančno pomoč po letu 2020,
- izredna posojila makrofinančne pomoči Ukrajini v višini 6 milijard EUR (izredna makrofinančna pomoč I in makrofinančna pomoč II) so v novo oblikovanem ločenem oddelku, saj so ta posojila upravičena do dodatnega kritja tveganj (tj. za ta sveženj izrednih posojil makrofinančne pomoči Ukrajini je potrebna 70-odstotna stopnja kritja: 9 % vplačanih rezervacij iz proračuna EU in 61-odstotno unovčljivo jamstvo držav članic).

Tržna vrednost neto sredstev v skupnem skladu za rezervacije je 31. decembra 2023 znašala 18,8 milijarde EUR, kar je povišanje glede na 14,39 milijarde EUR ob koncu leta 2022[35]. Komisija je za preostala leta tega večletnega finančnega okvira skupnemu skladu za rezervacije že dodelila dodatna sredstva (zlasti rezervacije za program InvestEU, EFSD+ in steber II instrumenta 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 papirjem, ki niso denominirani v eurih (USD), investicijskim skladom, ki kotirajo na borzi, ter denarnim sredstvom ali njihovim ustreznikom.

Leta 2023 je skupni sklad za rezervacije dosegel letni donos v višini +5,21 %, kar je okvirno v skladu z njegovo referenčno vrednostjo portfelja (+5,40 %)[36].

b) Ocena vzdržnosti proračunskih jamstev

Najprej je treba opozoriti, da 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 v celotnem obdobju trajanja[37], ki zagotavlja ustrezno kritje morebitnih izgub pri določeni (predhodno opredeljeni) stopnji zaupanja. Čeprav so bile v nekaterih primerih razpoložljive rezervacije ob koncu

[35] Leta 2023 je skupni sklad za rezervacije prejel 3,53 milijarde EUR neto prispevkov iz proračuna EU ali prispevkov sodelujočih držav članic in držav Efte.

[36] Dodatne informacije so na voljo v Poročilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o skupnem skladu za rezervacije v letu 2023.

[37] 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.

leta 2023 nekoliko nižje od ustreznih tveganih vrednosti z ustrezno stopnjo zaupanja, je ugotovitev o ustreznosti rezervacij podprta z več elementi, vključno s fazo življenjskega cikla jamstva (ali gre za v celoti vzpostavljeno jamstvo ali ne) in posebnimi pravili glede oblikovanja rezervacij za ustrezna proračunska jamstva (npr. za mandat za zunanja posojila).

Na podlagi razpoložljivih podatkov o neto izgubah v celotnem obdobju trajanja na dan 31. decembra 2023 je mogoče v zvezi s proračunskimi jamstvi, veljavnimi na ta datum, izpeljati naslednje sklepne ugotovitve:

- v zvezi z **EFSI** rezultati analize tveganja, izvedene na podlagi modela kreditnega tveganja za dolžniške operacije v zvezi s sklopom za infrastrukturo in inovacije[38] ter strokovne presoje o lastniškem kapitalu sklopa za infrastrukturo in inovacije in sklopa za MSP ter dolžniških instrumentih sklopa za MSP, kažejo, da znaša tvegana vrednost 7,4 milijarde EUR pri 95-odstotni stopnji zaupanja v celotnem obdobju trajanja. Ta tvegana vrednost je v celoti zajeta v trenutno razpoložljivih določbah EFSI v višini 9,2 milijarde EUR[39].
- Za **EFSD** rezultati analize tveganja kažejo, da tvegana vrednost v celotnem obdobju trajanja znaša 700,7 milijona EUR pri ciljni 90-odstotni stopnji zaupanja. Ta znesek je v celoti krit s tržno vrednostjo razdelka skupnega sklada za rezervacije EFSD ob koncu leta 2023 (765 milijonov EUR).
- Program **mandata za zunanja posojila** se je tekom več mandatov nekoliko poslabšal v svojih glavnih metrikah kreditnega tveganja, deloma zaradi dejstva, da ima mandat za zunanja posojila pretekle izpostavljenosti do Ukrajine v znesku 2,3 milijarde EUR[40]. Rezultati analize tveganja kažejo znesek tvegane vrednosti v višini 3,2 milijarde EUR pri 90-odstotni stopnji zaupanja v celotnem obdobju trajanja jamstva, kar presega ustrezno sorazmerno oblikovanje rezervacij v oddelku skupnega sklada za rezervacije (2,3 milijarde EUR). V zvezi s tem je treba poudariti, da je mandat za zunanja posojila star instrument brez vnaprej opredeljene stopnje zaupanja, za katerega se uporabljajo posebna pravila o nezadostnem in prekomernem oblikovanju rezervacij. Oddelek za Jamstveni sklad za zunanje ukrepe (v katerega se uvršča mandat za zunanja posojila) se vsako leto dopolni, če vrednost rezervacij pade pod 9 % neporavnanih izplačanih zajamčenih zneskov. Poleg tega je mandat za zunanja posojila sestavljen iz amortizacijskih posojil z dolgimi obdobji odplačevanja, pri katerih se izgube običajno ne pokažejo nenadoma;
- Za **InvestEU** in **EFSD+** je glede na to, da je okrepitev programov še vedno v zgodnji fazi, prve operacije pa so bile podpisane leta 2022, še prezgodaj za sprejetje kakršnih koli sklepov o ustreznosti rezervacij.

c) Ocena vzdržnosti posojil tretjim državam, za katera se oblikujejo rezervacije

Portfelj neodplačanih posojil v okviru makrofinančne pomoči tretjim državam 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 tretjih države, ki imajo pomembno vlogo pri regionalni stabilnosti in so strateškega pomena za EU ter so z EU politično, gospodarsko in geografsko blizu povezane.

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

---

[38] Za podrobnosti o oceni tveganja glej poročilo iz člena 41, točka 5.

[39] Sedanje rezervacije za EFSI so za 859 milijonov EUR višje od zakonsko predpisanih določb (35 % skupnega zneska jamstva, podpisanega z nasprotnimi strankami). Ta presežek bo v skladu z določbami instrumenta za posojila v javnem sektorju in uredbo o InvestEU dodeljen financiranju instrumenta za posojila v javnem sektorju in oblikovanju rezervacij za program InvestEU.

[40] Izplačanih je bilo tudi dodatnih 1,3 milijarde EUR prerazporejenih posojil v okviru mandata za zunanja posojila. Zanje velja 70-odstotna stopnja rezervacij, kril pa jih bo namenski oddelek (glej polje 1 spodaj).

- Gospodarski položaj upravičencev do makrofinančne pomoči (ob upoštevanju dejavnikov, kot so BDP na prebivalca, relativna zrelost gospodarstva, bližina gospodarstva EU itd.).
- Posojila v okviru makrofinančne pomoči so pogojena z zadovoljivim izvajanjem programa MDS, kar zagotavlja zaupanje v finančno vzdržnost tretjih držav in vračilo sredstev EU v celoti.
- Ocena gospodarskega položaja upravičencev do makrofinančne pomoči in nedavna makroekonomska gibanja v partnerskih državah kažejo, da je leta 2023 večina držav poročala o trdnem okrevanju po pandemiji COVID-19. Vendar se je zaradi vojne agresije Rusije proti Ukrajini povečala gospodarska negotovost in zaostrila energetska kriza, prispevala pa je tudi k visoki inflaciji cen hrane in energije v regiji. Geopolitični obeti za upravičence na Bližnjem vzhodu so se po konfliktu v Gazi po terorističnem napadu Hamasa oktobra 2023 še poslabšali, čeprav je gospodarski vpliv (prek trgovine, turizma in potrošnje) na regijo za zdaj omejen.

V zvezi z likvidnostnim tveganjem bi bilo treba upoštevati tudi, da je sedanja struktura posojil v okviru makrofinančne pomoči, zapadlosti in odplačil upravičencev dobro razpršena v sedanjem in naslednjih večletnih finančnih okvirih, s čimer se zmanjša obseg izpostavljenosti proračuna EU v primeru zamude ali neplačila.

Polje 1: Pogojne obveznosti EU, ki izhajajo iz finančne podpore EU Ukrajini – glavni dogodki v letu 2024

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 (kapitala) v okviru obstoječih programov na dan 30. junija 2024 je predstavljen v preglednici 6 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. Podpora bo zagotovljena v obliki posojil, nepovratnih sredstev in jamstev na podlagi treh stebrov, opisanih v nadaljevanju.

- Steber I (podpora Ukrajini v okviru načrta za Ukrajino): ta steber vključuje zagotavljanje finančne pomoči Ukrajini v skupni vrednosti 38,27 milijarde EUR, ki zajema nepovratna sredstva (5,27 milijarde EUR) in posojila (33 milijard EUR). Posojila, izplačana v okviru instrumenta za Ukrajino, se tako kot posojila, odobrena v okviru svežnja makrofinančne pomoči+, financirajo z najetimi posojili in so podprta z manevrskim prostorom.
- Steber II (naložbeni okvir za Ukrajino): cilj tega stebra s skoraj 7 milijardami EUR dodeljenih proračunskih sredstev EU je privabiti in mobilizirati javne in zasebne naložbe v okrevanje in obnovo Ukrajine. Za izvajanje stebra II je vzpostavljeno jamstvo za Ukrajino v višini 7,8 milijarde EUR s 70-odstotno stopnjo rezervacij (in 1,51 milijarde EUR, ki je na voljo za kombinirano financiranje).
- Steber III (4,6 milijarde EUR nepovratne podpore): ta steber bo med drugim zajemal subvencioniranje obrestne mere za posojila v okviru izredne makrofinančne pomoči in posojila, odobrena v okviru stebra I.

Posojila v okviru instrumenta za Ukrajino se zagotavljajo pod zelo ugodnimi pogoji, saj ponujajo subvencioniranje obresti in dolgo, 35-letno obdobje odplačevanja z 10-letnim moratorijem. S tem se zmanjša letno breme za ukrajinske javne finance, hkrati pa tudi tveganje za proračun EU. V prvi polovici leta 2024 je skupen znesek posojil, izplačanih okviru instrumenta za Ukrajino, znašal 7,9 milijarde EUR (4,5 milijarde EUR marca, 1,5 milijarde EUR aprila in 1,9 milijarde EUR junija). Poleg tega so bili v prvi polovici leta 2024 v okviru jamstva za Ukrajino podpisani sporazumi o jamstvu za podporo operacijam v Ukrajini v skupni vrednosti 940 milijonov 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 1,59 milijarde EUR v obliki prerazporejenih posojil v okviru mandata za zunanja posojila), so 70-odstotno krita iz proračuna[41]. Komisija je v skladu s členom 13 sklepa o makrofinančni pomoči II v okviru poročila iz člena 41, točka 5, konec junija 2024 pregledala ustreznost 70-odstotne stopnje rezervacij in v zvezi z obravnavanim obdobjem ugotovila, da ni bilo zadostnih novih trajnih in pomembnih elementov, ki bi upravičevali spremembo 70-odstotne stopnje rezervacij.

Ta ugotovitev je temeljila na kvalitativni in kvantitativni oceni tveganj konec leta 2023[42]. Najnovejša ocena MDS potrjuje, da je ohranjanje te ravni rezervacij preudaren pristop[43] [44].

Preglednica 6: Neporavnane neposredne in posredne izpostavljenosti Ukrajini (kapitala) v okviru obstoječih programov (na dan 30. junija 2024) (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 plus	18 000	Manevrski prostor
Instrument za Ukrajino – steber I	7 890	Manevrski prostor
Skupaj	**37 200**	
Posredne izpostavljenosti		

[41] V primeru prerazporejenih posojil v okviru mandata za zunanja posojila je 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.

[42] Poleg številnih kazalnikov tveganja so elementi, ki so bili upoštevani v kvalitativni oceni, vključevali: (i) tretji pregled razširjenega dogovora v okviru instrumenta za povečanje financiranja, ki ga je MDS objavil marca 2024; (ii) sprejetje in začetek delovanja instrumenta EU za Ukrajino in (iii) sveženj podpore ZDA iz maja 2024. MDS je zlasti predstavil mešano sliko glede takratnih finančnih in makroekonomskih razmer v državi. Kot pozitivno stran je poudaril, da je bilo gospodarstvo v letu 2023 odpornejše od pričakovanega, z razmeroma močno rastjo, nadaljnjo dezinflacijo in dobrimi podatki o deviznih rezervah. Kot negativno pa, da so se v letu 2024 ponovno pojavili zaviralni dejavniki, pri čemer naj bi se rast zaradi negotovosti glede sedanje vojne in omejitev v ponudbi delovne sile, tudi zaradi pričakovane mobilizacije, zmanjšala na 3–4 %. Na obete so po mnenju MDS še naprej vplivala izjemno velika negativna tveganja, ki izhajajo iz dejavnikov, povezanih z vojno, morebitnih primanjkljajev v zunanjem financiranju in socialno-ekonomskega vpliva politik, ki bi lahko bile potrebne, če bi se pretresi uresničili.

[43] MDS je v četrtem pregledu razširjenega dogovora v okviru instrumenta za povečanje financiranja ugotovil, da je bilo ukrajinsko gospodarstvo v prvem četrtletju 2024 sicer odpornejše, kot je bilo pričakovano, vendar so se obeti za preostanek leta 2024 in za leto 2025 od tretjega pregleda poslabšali, predvsem zaradi uničujočih napadov na ukrajinsko energetsko infrastrukturo in negotovosti glede trajanja ruske vojne proti Ukrajini.
Glej Ukrajina:Četrti pregled razširjenega dogovora v okviru instrumenta za povečanje financiranja, zahtevek za spremembe merila uspešnosti in pregled zagotovil financiranja – objava za javnost; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine (imf.org).

[44] Ukrajinska vlada je konec avgusta 2024 napovedala uspešne zaključke pogajanj z imetniki komercialnih obveznic o prestrukturiranju zunanjega dolga v višini več kot 20 milijard USD.
Glej:
https://mof.gov.ua/en/news/ukraine_announces_successful_bondholders_vote_in_favor_of_debt_restructuring-4761.

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 %
Posojila EBRD v okviru EFSD	103	50 %
Jamstvo za Ukrajino	940	70 %
Skupaj	**4 757**	

3.3 Ocena vzdržnosti pogojnih obveznosti, podprtih z manevrskim prostorom

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

Kar zadeva obveznosti v zvezi z instrumentom NextGenerationEU, je bila 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 RRF) in posojil državam članicam v okviru RRF. Ker se bodo navedena nepovratna sredstva plačala z zneski, vključenimi v prihodnji letni proračunski načrt, le posojila v okviru RRF predstavljajo pogojne obveznosti.

Manevrski prostor se torej izračuna ob upoštevanju vseh obveznosti v zvezi z instrumentom NextGenerationEU, vendar se analiza občutljivosti, navedena v tem oddelku, osredotoča zlasti na uresničitev pogojnih obveznosti, ki izhajajo iz posojil v okviru RRF, v skladu z zahtevami iz člena 213(3) finančne uredbe.

Prvi korak je določitev osrednjega scenarija (izhodišča), ki ustreza pričakovanemu razvoju porabe in finančne zmogljivosti EU v prihodnjih letih. Za obdobje do leta 2027 je to v skladu s predlogom proračuna za leto 2025 ter dolgoročno napovedjo prihodnjih prilivov in odlivov proračuna EU.

Za obdobje 2028–2029 se uporablja preprosta ekstrapolacija, pri čemer se kot referenca upoštevajo povprečna letna plačila v obdobju 2021–2027, povečana za stopnjo rasti BND EU. To je le mehanska ekstrapolacija, ki je bila izvedena, da bi se v tem poročilu zagotovilo dovolj dolgo obdobje analize. Nikakor ne vpliva na predlog večletnega finančnega okvira za obdobje po letu 2027. Te ekstrapolacije predpostavljajo linearno odplačilo dolga v okviru instrumenta NextGenerationEU, izdanega v obdobju 2021–2023, ki se začne leta 2028.

Če izvzamemo tekoče proračunsko leto, manevrski prostor, ki je na voljo za kritje obstoječih in novih pogojnih obveznosti v obdobju 2025–2029, v povprečju znaša **106,3 milijarde EUR** na leto ob upoštevanju razlike do zgornje meje lastnih sredstev v višini 1,4 % BND EU in približno **111,7 milijarde EUR** na leto ob upoštevanju začasne zgornje meje v višini 0,6 % BND EU.

Po določitvi osrednjega scenarija se z dodatnimi štirimi testi izjemnih situacij oceni vzdržnost obstoječih pogojnih obveznosti v primeru skrajnih scenarijev v obdobju 2024–2029. Dodatne podrobnosti o teh štirih testih izjemnih situacij so navedene v naslednjih odstavkih.

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 2024[45]. Pri

[45] https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/c63e0da2-c6d6-4d13-8dcb-646b0d1927a4_en?filename=ip286_en.pdf.

testu izjemnih situacij so napovedane stopnje nominalne rasti v vsakem letu obdobja poročanja za eno odstotno točko nižje od tistih iz izhodiščnega scenarija[46].

S tem se nominalna vrednost zgornje meje lastnih sredstev in torej razpoložljiv manevrski prostor zmanjšata za **8,2 milijarde EUR** na leto za neproračunske zneske (manevrski prostor) v okviru stalne zgornje meje lastnih sredstev in za **5,2 milijarde EUR** v okviru začasne zgornje meje za instrument NGEU v obdobju 2025–2029.

2) **Test izjemnih situacij na prihodkovni strani proračuna** V tem skrajnem scenariju je ocenjeno, ali bi bil razpoložljiv manevrski prostor zadosten, če bi se vse pogojne obveznosti, podprte z manevrskim prostorom, uresničile istočasno. V praksi bi to pomenilo, da vse države, ki so upravičene do programov finančne pomoči, hkrati ne bi poravnale svojih obveznosti ob njihovi zapadlosti. Zadevni zneski odražajo načrte odplačevanja konec leta 2023 (glej zgornjo preglednico 5).

   To je 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). Po tem scenariju bi se manevrski prostor v okviru stalne zgornje meje lastnih sredstev v povprečju zmanjšal za **10,5 milijarde EUR** na leto. Pogojne obveznosti, ki izhajajo iz posojil RRF v okviru NGEU, bi bile v obravnavanem obdobju razmeroma majhne (šlo bi za plačila obresti v višini približno **0,9 milijarde EUR** na leto), saj se bo odplačevanje glavnice posojil v okviru RRF začelo šele leta 2032.

3) **Test izjemnih situacij na odhodkovni strani proračuna** Odhodki v okviru večletnega finančnega okvira so po tem scenariju predvideni v višini teoretične najvišje vrednosti (tj. najvišje možne zgornje meje plačil 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 z dejanskimi 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.

   Podobno se za obdobje 2028–2029 uporablja preprosta linearna napoved sedanjih zgornjih mej plačil za prihodnost z uporabo napovedane rasti BND, brez poseganja v naslednji predlog večletnega finančnega okvira, ki bo prav tako vključeval zgornjo mejo za plačila. Kar zadeva proračunske odhodke za izpolnjevanje obveznosti odplačevanja nepovratne podpore v okviru instrumenta NextGenerationEU, v večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 zgornja meja odhodkov ni določena. Zato se v zvezi z odplačili dolga instrumenta NextGenerationEU pri tem testu izjemnih situacij predpostavlja, da se odplačajo vse izdaje v okviru instrumenta NextGenerationEU, ki zapadejo v danem letu. V tej hipotetični situaciji torej niso upoštevane načrtovane prerazporeditve dolga[47].

   Ta test izjemnih situacij kaže, da je manevrski prostor po scenariju, v katerem odhodki dosežejo teoretično najvišjo raven, zadosten. Manevrski prostor v okviru stalne zgornje meje lastnih sredstev bi v povprečju znašal **85,3 milijarde EUR**, kar je za **12,9 milijarde EUR** manj kot v izhodiščnem scenariju. 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 2025–2029 v povprečju zmanjšal za **19,5 milijarde EUR** na leto in **v povprečju znašal 92,2 milijarde EUR**.

4) **Združeni test izjemnih situacij za gospodarske razmere, prihodke in odhodke.** To je skrajen scenarij, ki združuje vse neugodne scenarije, opisane v zgornjih treh točkah. Po tem

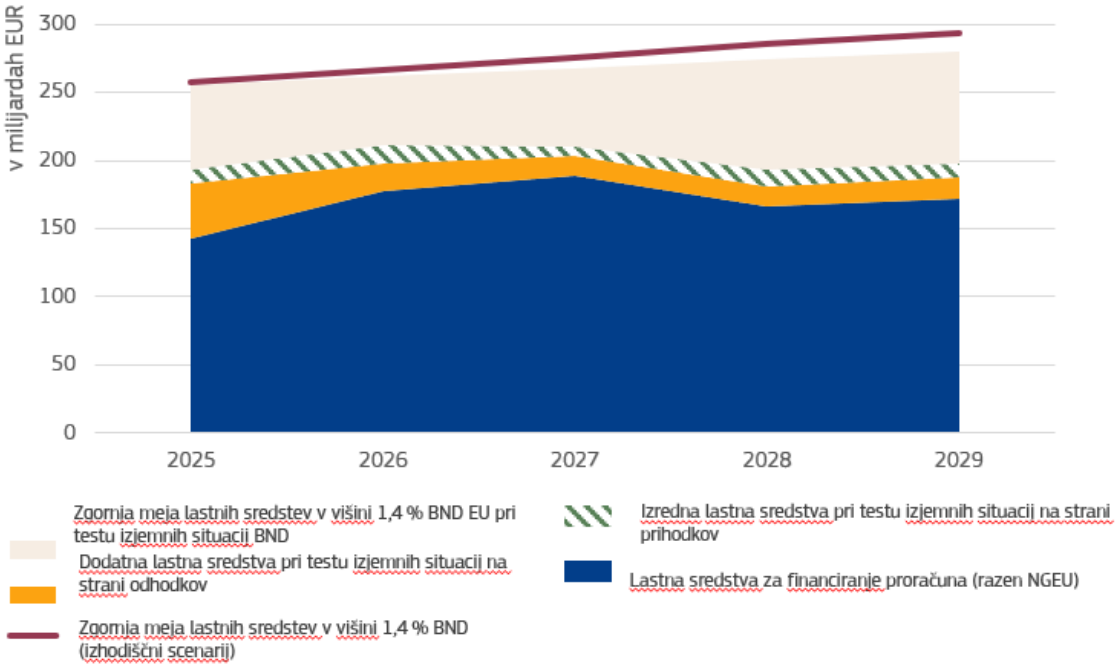
[46] To je podobno testu izjemnih situacij na podlagi scenarija z neugodno razliko med obrestno mero in stopnjo rasti iz publikacije Evropske komisije Debt Sustainability Monitor (Spremljanje vzdržnosti dolga): *Debt Sustainability Monitor 2023* (Spremljanje vzdržnosti dolga 2023) – Evropska komisija (europa.eu).

[47] Pogojne obveznosti, povezane s posojili v okviru RRF, so v tem testu izjemnih situacij odštete od zapadlih obveznosti v zvezi z instrumentom NextGenerationEU. To je zato, ker se test izjemnih situacij osredotoča na odhodkovno stran in ne na prihodkovno stran kot test izjemnih situacij 2.

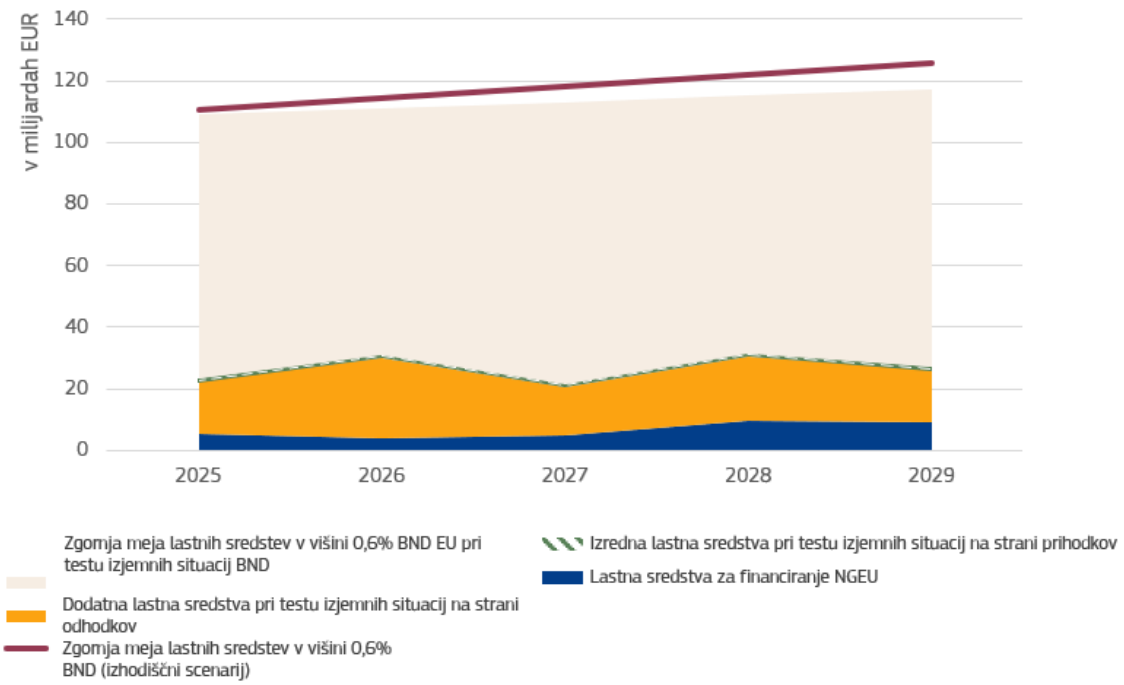
scenariju bi se manevrski prostor v okviru stalne zgornje meje v obdobju 2025–2029 v povprečju zmanjšal na **66,7 milijarde EUR**, v okviru začasne zgornje meje pa na **86,1 milijarde EUR**. Zdi se, da ti zneski predstavljajo veliko varnostno rezervo za finančno sposobnost EU, da pokrije svoje obveznosti (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 spodaj.

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 v višini 1,4 % BND EU



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 v višini 0,6 % BND EU



4. Sklepne ugotovitve

Konec leta 2023 je bilo iz proračuna EU podprtih več kot **255 milijard EUR** pogojnih obveznosti, ki izhajajo iz posojil, odobrenih državam članicam in tretjim državam. Od tega je 221 milijard EUR povezanih s posojili državam članicam EU in 34 milijard EUR s posojili državam nečlanicam. Poleg tega dodatnih **108 milijard EUR** pogojnih obveznosti izhaja iz naložbenih jamstev, zagotovljenih v okviru programov mandata za zunanja posojila, EFSI, EFSD, InvestEU in EFSD+.

Tveganja, da države upravičenke ne bodo odplačale teh posojil ali da bodo jamstva unovčena, se previdno obvladujejo na podlagi celovitega okvira za obvladovanje tveganj, ki za nekatere kategorije pogojnih obveznosti vključuje namenitev proračunskih sredstev za kritje morebitnih izgub z dovolj konservativno stopnjo zaupanja.

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 z manevrskim prostorom, in 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 tretjim državam), 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 sposobnost EU na podlagi obstoječega pravnega okvira (tj. sklepa o lastnih sredstvih in uredbe o večletnem finančnem okviru) več kot zadostuje za obravnavo uresničitve izgub, ki se lahko pojavi v zvezi s posojili, podprtimi z manevrskim prostorom, v obdobju od zdaj do konca leta 2029 na podlagi mehanskih ekstrapolacij ravni odhodkov po letu 2027. Manevrski prostor, ki je na voljo za kritje teh pogojnih obveznosti v obdobju 2025–2029, v povprečju znaša **106,3 milijarde EUR** na leto ob upoštevanju razlike do zgornje meje lastnih sredstev v višini 1,4 % BND EU in približno **111,7 milijarde EUR** na leto ob upoštevanju začasne zgornje meje v višini 0,6 % BND EU. Ta manevrski prostor se lahko uporabi za izpolnjevanje izjemnih potreb za prihodke za financiranje nepredvidenih odhodkov ali za poplačilo obstoječih in morebitnih pogojnih obveznosti, če bi se te uresničile.
- 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 2025–2029 v povprečju znašal **66,7 milijarde EUR** na leto ob upoštevanju zgornje meje lastnih sredstev v višini 1,4 % BND EU in **86,1 milijarde EUR** na leto ob upoštevanju začasne zgornje meje v višini 0,6 % BND EU. Ti zneski predstavljajo varnostno rezervo za nadaljnje negativne gospodarske pretrese, potencialne nove potrebe in pogojne obveznosti tako za operacije, ki so povezane z instrumentom NextGenerationEU, kot za operacije, ki z navedenim instrumentom niso povezane.

5. Prilogi:

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

(v milijardah EUR, v tekočih cenah)

		2025	2026	2027	2028	2029
Izhodiščni scenarij						
Zgornja meja lastnih sredstev (v višini 1,4 % BND)	a	257,9	267,0	275,9	285,0	293,9
Lastna sredstva za financiranje proračuna (brez instrumenta NextGenerationEU)	b	143,2	177,9	189,0	166,1	171,8
Manevrski prostor v okviru stalne zgornje meje	a – b	114,7	89,1	86,9	118,8	122,1
Test izjemnih situacij						
(1) Test izjemnih situacij v gospodarstvu						
Zgornja meja lastnih sredstev (v višini 1,4 % BND)	a	255,4	261,8	267,9	274,0	279,7
Lastna sredstva za financiranje proračuna (brez instrumenta NextGenerationEU)	b	143,2	177,9	189,0	166,1	171,8
Manevrski prostor	a – b	112,2	83,9	78,9	107,8	108,0
(2) Test izjemnih situacij na prihodkovni strani						
Zgornja meja lastnih sredstev (v višini 1,4 % BND)	a	257,9	267,0	275,9	285,0	293,9
Lastna sredstva za financiranje proračuna (brez instrumenta NextGenerationEU)	b	143,2	177,9	189,0	166,1	171,8
Izredna lastna sredstva za kritje pogojnih obveznosti, ki niso povezane z instrumentom NextGenerationEU (*)	c	9,5	14,0	6,2	11,9	10,7
Manevrski prostor	a – b – c	105,2	75,1	80,7	106,9	111,4
(3) Test izjemnih situacij na odhodkovni strani						
Zgornja meja lastnih sredstev (v višini 1,4 % BND)	a	257,9	267,0	275,9	285,0	293,9
Lastna sredstva za financiranje proračuna (brez instrumenta NextGenerationEU)	b	143,2	177,9	189,0	166,1	171,8
Dodatna lastna sredstva (do zgornje meje večletnega finančnega okvira in zgornje meje za posebne instrumente) (**)	c	40,5	19,5	14,5	14,9	15,8
Manevrski prostor	a – b – c	74,3	69,6	72,4	104,0	106,3
(4) Združeni škodljivi/neugodni pretres						
Zgornja meja lastnih sredstev (v višini 1,4 % BND)	a	255,4	261,8	267,9	274,0	279,7
Lastna sredstva za financiranje proračuna (brez instrumenta NextGenerationEU)	b	143,2	177,9	189,0	166,1	171,8
Dodatna lastna sredstva (do zgornje meje večletnega finančnega okvira in zgornje meje za posebne instrumente)	c	40,5	19,5	14,5	14,9	15,8
Izredna lastna sredstva za kritje pogojnih obveznosti, ki niso povezane z instrumentom NextGenerationEU	d	9,5	14,0	6,2	11,9	10,7

Manevrski prostor	a – b – c – d	62,2	50,4	58,2	81,1	81,5

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

(**) Napovedani odhodki dosegajo teoretično najvišjo raven za: 1) zgornjo mejo plačil iz večletnega finančnega okvira v obdobju 2025–2027[48], (2) prihodnje prilagoditve do morebitne najvišje ravni v posameznem letu[49] ter (3) letne zgornje meje tematskih posebnih instrumentov (Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji, rezerva za solidarnost in nujno pomoč, rezerva za prilagoditev na brexit), instrumenta prilagodljivosti in rezerve za Ukrajino.

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

(v milijardah EUR, v tekočih cenah)

		2025	2026	2027	2028	2029
Izhodiščni scenarij						
Zgornja meja lastnih sredstev (v višini 0,6 % BND)	a	110,5	114,4	118,3	122,1	125,9
Lastna sredstva za financiranje instrumenta NextGenerationEU (*)	b	5,2	3,7	5	9,5	9,3
Manevrski prostor	a – b	105,4	110,7	113,3	112,6	116,6
Test izjemnih situacij						
(1) Test izjemnih situacij v gospodarstvu						
Zgornja meja lastnih sredstev (v višini 0,6 % BND)	a	109	111,1	113,2	115,2	117,1
Lastna sredstva za financiranje instrumenta NextGenerationEU	b	5,2	3,7	5	9,5	9,3
Manevrski prostor	a – b	103,8	107,4	108,2	105,7	107,7
(2) Test izjemnih situacij na prihodkovni strani						
Zgornja meja lastnih sredstev (v višini 0,6 % BND)	a	110,5	114,4	118,3	122,1	125,9
Lastna sredstva za financiranje instrumenta NextGenerationEU	b	5,2	3,7	5	9,5	9,3
Izredna lastna sredstva za kritje pogojnih obveznosti instrumenta NextGenerationEU (zapadla odplačila posojil instrumenta NextGenerationEU)	c	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Manevrski prostor	a – b – c	104,5	109,8	112,4	111,7	115,7
(3) Test izjemnih situacij na odhodkovni strani						
Zgornja meja lastnih sredstev (v višini 0,6 % BND)	a	110,5	114,4	118,3	122,1	125,9
Lastna sredstva za financiranje instrumenta NextGenerationEU	b	5,2	3,7	5	9,5	9,3
Dodatna lastna sredstva za instrument NextGenerationEU (zapadle izdaje, brez	c	17,2	26,5	15,8	21,2	16,9

[48] Kot je določena v najnovejši tehnični prilagoditvi večletnega finančnega okvira (COM(2024) 110 final z dne 29. februarja 2024).

[49] V zvezi z mehanizmom iz člena 5 in člena 11(1), točka (b), uredbe o večletnem finančnem okviru (do zgornjih meja iz člena 11(3) navedene uredbe in zgolj ob upoštevanju morebitnih prilagoditev navzgor).

pogojnih obveznosti in zneskov, predvidenih v proračunu)						
Manevrski prostor	a – b – c	88,2	84,2	97,5	91,4	99,7
(4) Združeni škodljivi/neugodni pretres						
Zgornja meja lastnih sredstev (v višini 0,6 % BND)	a	109	111,1	113,2	115,2	117,1
Lastna sredstva za financiranje instrumenta NextGenerationEU	b	5,2	3,7	5	9,5	9,3
Dodatna lastna sredstva za instrument NextGenerationEU (zapadle izdaje, brez pogojnih obveznosti in zneskov, predvidenih v proračunu)	c	17,2	26,5	15,8	21,2	16,9
Izredna lastna sredstva za kritje pogojnih obveznosti instrumenta NextGenerationEU	d	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Manevrski prostor	a – b – c – d	85,6	80	91,5	83,6	90,0

(*) Znesek za leto 2025 upošteva odobritve za prevzem obveznosti v predlogu proračuna za leto 2025. Zneski za leti 2026 in 2027 ustrezajo finančnemu načrtovanju proračunske vrstice EURI. Zneski za leti 2028 in 2029 temeljijo na tehnični ekstrapolaciji, vključno z linearnim odplačilom glavnice dolga v okviru instrumenta NextGenerationEU, izdanega v obdobju 2021–2023 za nepovratno podporo.