EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 28.10.2024.
COM(2024) 507 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE

EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU
o nepredviđenim obvezama koje proizlaze iz proračunskih jamstava i financijske pomoći i o održivosti tih nepredviđenih obveza
Stanje na datum 31. prosinca 2023.

Sadržaj

1. Uvod 2

2. Analiza izvora nepredviđenih obveza 4

2.1 Proračunska jamstva 4

2.2 Zajmovi s rezervacijama za financijsku pomoć trećim zemljama 6

2.3 Zajmovi osigurani prostorom u proračunu 8

2.4 Pregled nepredviđenih obveza na kraju 2023 10

3. Ocjenjivanje održivosti nepredviđenih obveza EU-a 12

3.1 Okvir za ocjenjivanje 13

3.2 Ocjena održivosti nepredviđenih obveza s rezervacijama 13

3.3 Ocjena održivosti nepredviđenih obveza osiguranih prostorom u proračunu 18

4. Zaključci 22

5. Prilozi: 23

Održivost i prostor u proračunu o odnosu na trajnu gornju granicu vlastitih sredstava 23

Održivost i prostor u proračunu u odnosu na privremenu gornju granicu vlastitih sredstava . 24

1. Uvod

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

- radnim dokumentom XI. priloženim nacrtu proračuna EU-a za financijsku godinu 2025.[2], u kojem su navedene detaljne informacije o proračunskim jamstvima EU-a (Izvješće na temelju članka 41. stavka 5.)[3], odnosno
- izvješćem o dugoročnim predviđanjima budućih priljeva i odljeva proračuna EU-a, u kojem se nakon razmatranja planiranih proračunskih rashoda iznose projekcije dostupnog financijskog kapaciteta EU-a u razdoblju od 2025. do 2029.[4]

U ovom se izvješću daje pregled iznosa i sastava nepredviđenih obveza (nepredviđenih obveza s **rezervacijama**[5] i onih koje su **osigurane prostorom u proračunu**) koje se pokrivaju iz proračuna EU-a od 31. prosinca 2023. Nepredviđene obveze potencijalne su financijske obveze koje proizlaze iz već preuzetih obveza ili prijašnjih događaja[6]. Hoće li te nepredviđene obveze rezultirati zahtjevima za plaćanje iz proračuna EU-a i u kojem opsegu ovisit će o budućim događajima koji se ne mogu predvidjeti *ex ante*.

Krajem 2023. proračun EU-a bio je izložen nepredviđenim obvezama u iznosu većem od 255 milijardi EUR (206 milijardi EUR na kraju 2022.) koje se odnose na zajmove odobrene državama članicama (221 milijarda EUR) i trećim zemljama (34 milijarde EUR) te više od 108 milijardi EUR (106 milijardi EUR na kraju 2022.) koje se odnose na proračunska jamstva pružena u kontekstu Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU)[7], programa InvestEU[8], mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje (ELM)[9], Europskog fonda za održivi razvoj (EFOR)[10] i fonda EFOR+[11]. Trend rasta iznosa nepredviđenih obveza usporio se uz povećanje od 16 % u 2023. u odnosu na povećanje od 40 % zabilježeno 2022.

---

1 Uredba (EU, Euratom) 2024/2509 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. rujna 2024. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (preinaka) (SL L 2024/2509, 26.9.2024.).

2 COM(2024) 300 od 19.6.2024.

3 Radni dokument XI. o provedbi proračunskih jamstava, zajedničkom fondu za rezervacije i procjeni održivosti nepredviđenih obveza koje proizlaze iz proračunskih jamstava i financijske pomoći u skladu s člankom 41. stavkom 5. Financijske uredbe.

4 COM(2024) 276 final od 28.6.2024.

5 U ovom se dokumentu izraz „izdvajanje rezervacija" koristi u smislu Financijske uredbe, a posebno njezina članka 214. Kako je utvrđeno člankom 214. stavkom 2. Financijske uredbe, stopa rezervacija treba pokriti očekivane neto gubitke i odgovarajuću sigurnosnu pričuvu. U drugim kontekstima taj izraz (npr. u kontekstu računovodstva) može imati drukčije značenje.

6 „Pravni rizici" poseban su izvor nepredviđenih obveza i nisu obuhvaćeni ovim izvješćem.

7 Uredba (EU) 2015/1017 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. lipnja 2015. o Europskom fondu za strateška ulaganja, Europskom savjetodavnom centru za ulaganja i Europskom portalu projekata ulaganja i o izmjeni uredaba (EU) br. 1291/2013 i (EU) br. 1316/2013 (SL L 169, 1.7.2015., str. 1.).

8 Uredba (EU) 2021/523 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi programa InvestEU i izmjeni Uredbe (EU) 2015/1017 (SL L 107, 26.3.2021., str. 30.).

9 Pregled relevantnih zakonodavnih akata i odgovarajućih sporazuma o jamstvu između Komisije i Europske investicijske banke dostupan je u Konačnom donošenju (EU, Euratom) 2021/417 općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2021. (dio III. Komisija, napomena uz stavku 14 20 03 02 računa rashoda „Jamstvo za vanjsko djelovanje za NDICI, EINS, IPA III i MFP") (SL L 93, 17.3.2021., str. 959.).

10 Uredba (EU) 2017/1601 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. rujna 2017. o uspostavi Europskog fonda za održivi razvoj (EFOR), jamstva EFOR-a i Jamstvenog fonda EFOR-a (SL L 249, 27.9.2017., str. 1.).

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

Najveći dio tog povećanja posljedica je dodatnih isplata zajmova državama članicama u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF)[12] i izvanredne financijske potpore Ukrajini (putem instrumenta makrofinancijske pomoći +)[13].

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

- tržišnu vrijednost postojećih rezervacija u odgovarajućim odjeljcima zajedničkog fonda za rezervacije[14] koje je Komisija izdvojila za **nepredviđene obveze s rezervacijama**, tj. obveze koje proizlaze iz proračunskih jamstava i financijske pomoći trećim zemljama,
- gornju granicu vlastitih sredstava i raspoloživi prostor u proračunu za **nepredviđene obveze koje se osiguravaju prostorom u proračunu.**

Glavni je zaključak analize održivosti s kraja 2023. da proračun EU-a raspolaže dostatnim sredstvima za suočavanje s potencijalnom realizacijom nepredviđenih obveza:

- kad je riječ o nepredviđenim obvezama koje proizlaze iz proračunskih jamstava i financijske pomoći trećim zemljama, rezervacije raspoložive krajem 2023. dostatne su s obzirom na zahtjeve odgovarajućih pravnih okvira[15],
- financijski kapacitet EU-a na temelju postojećeg pravnog okvira (tj. Odluke o vlastitim sredstvima[16] i Uredbe o višegodišnjem financijskom okviru (VFO) za razdoblje 2021. – 2027.[17]) dostatan je na kraju 2023. za pokrivanje postojećih obveza EU-a povezanih s programima potrošnje i financijskim tržištima (za dužničke instrumente izdane u okviru programa financijske pomoći državama članicama i instrumenta makrofinancijske pomoći +), čak i u iznimno nepovoljnim okolnostima. Drugim riječima, u okviru prostora u proračunu ima dovoljno sredstava da se osigura pouzdanost financijskog sustava EU-a i njegova kreditna sposobnost čak i u iznimno negativnom scenariju kombiniranih negativnih učinaka na gospodarske uvjete, prihode i rashode.

Upravljanje i praćenje rizika koji proizlaze iz nepredviđenih obveza provode se putem horizontalnog međusektorskog okvira Komisije koji uključuje opsežne mjere i zaštitne mjere koje Komisija može upotrijebiti za zaštitu proračuna EU-a od mogućih gubitaka koji proizlaze iz nepredviđenih obveza[18]. Upravljački odbor za nepredviđene obveze (SCCL)[19] ima važnu ulogu u tom okviru. U 2023. se sastao četiri puta kako bi, među ostalim, procijenio kretanje obujma i profila rizičnosti izloženosti u odnosu na Bliski istok i Ukrajinu. Kad je riječ o Ukrajini, taj je odbor bio platforma za pripremu postupka preispitivanja primjerenosti stope rezervacija za posebne obveze prema Ukrajini (kako je utvrđeno člankom 13. Odluke o makrofinancijskoj pomoći II[20]).

---

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

13 Uredba (EU) 2022/2463 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2022. o uspostavi instrumenta za pružanje potpore Ukrajini za 2023. (makrofinancijska pomoć +) (SL L 322, 16.12.2022., str. 1.).

14 Pojedinosti o zajedničkom fondu za rezervacije dostupne su u Izvješću Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o zajedničkom fondu za rezervacije 2023. (COM(2024) 180 final od 25.6.2024.) i pratećem radnom dokumentu službi Komisije (SWD(2024) 161 final od 25.6.2024.).

15 Vidjeti odjeljak 3. Izvješća na temelju članka 41. stavka 5.

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

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

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

19 Odluka Komisije od 24. srpnja 2020. o osnivanju Upravljačkog odbora za nepredviđene obveze koje proizlaze iz proračunskih jamstava (COM(2020) 5154 final). Ovo izvješće sadržava i sve informacije iz članka 7. te odluke.

20 Odluka (EU) 2022/1628 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. rujna 2022. o pružanju izvanredne makrofinancijske pomoći Ukrajini, jačanju zajedničkog fonda za rezervacije jamstvima država članica i posebnim rezervacijama za određene financijske obveze povezane s Ukrajinom pokrivene jamstvom na temelju Odluke br. 466/2014/EU te o izmjeni Odluke (EU) 2022/1201.

U ovom se izvješću iznose tri kategorije nepredviđenih obveza (proračunska jamstva, zajmovi s rezervacijama trećim zemljama i zajmovi osigurani prostorom u proračunu), nakon čega se ocjenjuje njihova održivost u odnosu na relevantne izvore proračunskog pokrića.

2. Analiza izvora nepredviđenih obveza

2.1 Proračunska jamstva

To su jamstva koja se daju različitim partnerima u provedbi u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje, fondova EFSU, EFOR, EFOR+ i programa InvestEU. U okviru svih tih instrumenata EU partnerima u provedbi[21] daje jamstva za pokrivanje dijela potencijalnih gubitaka i troškova[22] koji proizlaze iz njihovih operacija financiranja i ulaganja (tj. dužničkih ili vlasničkih operacija).

Tih pet programa jamstava usmjereni su na različita geografska područja zbog čega podrazumijevaju različite rizike. EFSU i InvestEU pomažu u prevladavanju investicijskog jaza unutar Europske unije. Mandat EIB-a za vanjsko kreditiranje te fondovi EFOR i EFOR+ dio su vanjskih politika Europske unije i oni podupiru ulaganja u trećim zemljama (pri čemu su mandat EIB-a za vanjsko kreditiranje i investicijsko područje 1 fonda EFOR+ uglavnom usmjereni na državne partnere, dok su otvorena arhitektura fondova EFOR i EFOR+ i investicijsko područje 4 uglavnom usmjereni na privatne operacije).

a) Proračunska jamstva za potporu ulaganjima izvan EU-a

Prvo proračunsko jamstvo osigurano je u okviru **mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje**. Njegova je osnovna svrha povećati sposobnost Europske investicijske banke (EIB) da poduzima operacije financiranja u rizičnijim okruženjima izvan EU-a u područjima kao što su razvoj lokalnog privatnog sektora i razvoj socioekonomske infrastrukture.

Jamstvo **EFOR-a** dano je 2017. kako bi se poduprla ulaganja i poboljšao pristup financiranju prvenstveno u Africi i zemljama susjedstva te kako bi se tim zemljama pomoglo da ostvare UN-ove ciljeve održivog razvoja.

Na temelju iskustva s mandatom EIB-a za vanjsko kreditiranje i EFOR-om, **EFOR+** uspostavljen je za razdoblje VFO-a 2021. – 2027. kao integrirani financijski paket koji osigurava kapacitet za financiranje supsaharske Afrike, Azije, pacifičke regije, Latinske Amerike, Kariba te zemalja susjedstva i zemalja kandidatkinja u područjima kao što su i. smanjenje socioekonomskih nejednakosti, ii. održiv i uključiv rast, iii. prilagodba klimatskim promjenama i njihovo ublažavanje, iv. zaštita okoliša i upravljanje okolišem i v. otvaranje radnih mjesta.

b) Proračunska jamstva za potporu ulaganjima u EU-u

EFSU je pokrenut 2015. kako bi se riješio problem dugotrajno niskih privatnih ulaganja u EU-u nakon financijske krize. Taj je fond proračunsko jamstvo u iznosu od 26 milijardi EUR koje je Grupi

[21] EU je 2023. pružio proračunsku potporu u obliku jamstava Grupi EIB-a i drugim financijskim institucijama (uključujući Europsku banku za obnovu i razvoj te nacionalne razvojne banke) u okviru raznih postojećih programa jamstva.

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

EIB-a dano iz proračuna EU-a, a tom se iznosu pridodaje 7,5 milijardi EUR iz vlastitih sredstava EIB-a.

Na temelju VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. programom **InvestEU** objedinjuju se aktivnosti koje su se prethodno provodile u okviru EFSU-a i nekoliko drugih financijskih instrumenata. Osim toga, partnerima u provedbi koji nisu dio Grupe EIB-a omogućen je pristup četvrtini ukupnog jamstva EU-a. Program InvestEU nastoji osigurati dodatan poticaj ulaganjima kojima se potiču gospodarski oporavak, otpornost, zeleni rast i zapošljavanje u EU-u u razdoblju od 2021. do 2027. Taj cilj nastoji ostvariti mobiliziranjem izvora javnog i privatnog financiranja kako bi se osigurali dugoročno financiranje i potpora za poduzeća i projekte usklađene s prioritetima EU-a u trenutačno nesigurnom ekonomskom i socijalnom okruženju.

Pet programa proračunskog jamstva razlikuje se prema nekoliko obilježja, uključujući njihove različite faze provedbe. Dok mandat EIB-a za vanjsko kreditiranje (koji je uspostavljen 1977.) ima već dosta dugu tradiciju, razdoblje uspostave EFSU-a završilo je 2022., a razdoblje uspostave EFOR-a završit će 2024. S druge strane, faza ulaganja u okviru programa InvestEU i fonda EFSD+ tek je nedavno započela. Te različite faze provedbe za pet programa proračunskog jamstva prikazane su u tablici u nastavku, koja pokazuje da su potpisane operacije za koje je potrošen puni iznos jamstva u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje i gotovo puni iznos EFSU-a te da je isplaćen velik dio potpore zajamčene tim instrumentima. S druge strane, EFSD+ i InvestEU u znatno su ranijoj fazi povećanja.

Tablica 1: Trenutačno stanje proračunskih jamstava (na dan 31. prosinca 2023.) (u milijunima EUR) (*)

	Raspoloživo jamstvo potpisano s partnerima	Raspoloživo jamstvo povezano s operacijama koje su potpisali partneri	Raspoloživo jamstvo povezano s operacijama koje su potpisali partneri i koje su isplaćene
EFSU	25 591	23 635	21 551
EFOR	1077	548	478
Mandat EIB-a za vanjsko kreditiranje	27 729	27 729	19 856
Program InvestEU	25 767	6592	1433
EFOR+	28 115	7660	634
Ukupno	**108 279**	**66 164**	**43 952**

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

Ostale značajne razlike među programima jamstava sažete su u točkama u nastavku:

- u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje nude se dvije vrste proizvoda (uglavnom izravno državno kreditiranje, a u ograničenoj mjeri i privatno kreditiranje) kojima na isključivoj osnovi upravlja EIB[23],
- EFSU je strukturiran u dva dijela (dio za infrastrukturu i inovacije i dio za MSP-ove s različitim proizvodima koji se provode u oba dijela) i ima jednog isključivog partnera u provedbi, odnosno Grupu EIB-a.
- EFSD provodi deset partnera koji primjenjuju različite financijske proizvode s različitim razinama rizika, a ulaže se u pet ključnih sektora, tj. financiranje malih poduzeća, održiva energija i povezivost, financiranje u lokalnoj valuti, digitalizacija i održivi gradovi,
- nova proračunska jamstva kao što su InvestEU i EFSD+ temelje se na iskustvu stečenom provedbom starijih jamstava i imaju slične značajke kao i ta jamstva. Međutim, i InvestEU i EFSD+ imaju veći broj partnera u provedbi („otvorena struktura") i relativno širi raspon proizvoda.

2.2 Zajmovi s rezervacijama za financijsku pomoć trećim zemljama

Nepredviđene obveze u okviru ovog naslova proizlaze iz financijske pomoći koja se pruža u obliku zajmova u okviru **programa makrofinancijske pomoći**[24] i zajmova **Euratoma** trećim zemljama[25].

Financijska potpora trećim zemljama u obliku bilateralnih zajmova EU-a uglavnom se odobravala u kontekstu programa makrofinancijske pomoći, koji je usmjeren na zemlje izvan EU-a koje imaju poteškoća s platnim bilancama. U 2023. isplaćeni su novi zajmovi makrofinancijske pomoći u iznosu od 18,3 milijarde EUR[26]. Od tog iznosa 18 milijardi EUR odnosi se na zajmove makrofinancijske pomoći + Ukrajini koji su osigurani prostorom u proračunu.

Osim makrofinancijske pomoći trećim zemljama, još nije podmiren iznos od 300 milijuna EUR u zajmovima Euratoma odobrenima za ukrajinski program za nuklearnu energiju.

[23] Izloženosti privatnog subjekta uglavnom se odnose na privatni mandat Inicijative za jačanje otpornosti u iznosu od 2,3 milijarde EUR (koji se podupire u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje za razdoblje 2014. – 2020. na temelju Odluke (EU) 2018/412, o izmjeni izvorne Odluke br. 466/2014/EU) i na niz jamstava političkog rizika za komercijalne izloženosti.

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

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

[26] To uključuje 18 milijardi EUR Ukrajini u okviru instrumenta makrofinancijske pomoći +, treći obrok zajma makrofinancijske pomoći u iznosu od 200 milijuna EUR Jordanu i drugi obrok u iznosu od 40 milijuna EUR zajma makrofinancijske pomoći Moldovi u iznosu od 120 milijuna EUR koji je izvorno odobren 2022. te prvi obrok u iznosu od 50 milijuna EUR dodatnog zajma Moldovi u iznosu od 100 milijuna EUR o kojem je odluka donesena 2023. Za više pojedinosti, uključujući nepodmireni iznos po pojedinačnom korisniku, vidjeti Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o pružanju makrofinancijske pomoći trećim zemljama u 2023., COM(2024) 240 final od 10.6.2024. i prateći SWD(2024) 150 final od 10.6.2024.

Tablica 2: Nepodmireni iznosi zajmova trećim zemljama (na datum 31. prosinca 2023.) (u milijunima EUR)

	Nepodmireni zajmovi	Obračunate kamate	Ukupno
MFP(*)	15 193	150	**15 343**
Euratom	300	1	**301**
Ukupno	**15 493**	**151**	**15 644**

(*) Isključujući zajmove makrofinancijske pomoći + (osigurane prostorom u proračunu)

Zajmovi trećim zemljama (uz iznimku zajmova makrofinancijske pomoći +) obično se financiraju „naizmjeničnim" operacijama uzimanja zajmova, tj. svaki se zajam financira odgovarajućom obveznicom EU-a koja u smislu dospijeća, kamatne stope i roka otplate u potpunosti odgovara zajmu EU-a. Ulagači koji ulažu u obveznice EU-a izloženi su samo kreditnom riziku EU-a, a ne kreditnom riziku krajnje zemlje korisnice. Ta je obveza za EU nepredviđena obveza jer je zemlja korisnica ugovorno obvezna osigurati tok prihoda za otplatu obveznica EU-a. Za podmirenje duga EU-a u načelu se ne planira potreban odljev sredstava EU-a.

Međutim, kao mjera opreza u slučaju da zemlja korisnica ne otplati kamate ili glavnicu primljenog zajma, u proračunu EU-a izdvajaju se rezervacije za te zajmove. Obično se 9 % vrijednosti zajmova drži kao rezervacija za zajmove makrofinancijske pomoći ili Euratoma trećim zemljama u namjenskim odjeljcima zajedničkog fonda za pričuve. Budući da je mogućnost istodobnog nastanka gubitaka u dvama ili više zajmovima makrofinancijske pomoći relativno mala, objedinjavanjem rezervacija jača se sposobnost proračuna EU-a da apsorbira gubitke kroz taj diversifikacijski učinak. Razine rezervacija za te zajmove detaljnije su opisane u odjeljku 3.2.

Iznose otplate navedene u tablici 3 stoga treba shvatiti kao najveće moguće iznose koji se mogu pozvati u odnosu na rezervacije u razdoblju od 2024. do 2029.

Tablica 3: Godišnji raspored vraćanja nepodmirenih zajmova s rezervacijama trećim zemljama (glavnica + kamate) iz postojećih programa za razdoblje od 2024. do 2029. (na datum 31. prosinca 2023.)
(u milijunima EUR)

Godina	Euratom	MFP	Svi programi
2024.	1	877	**878**
2025.	1	261	**262**
2026.	1	378	**379**
2027.	51	410	**461**
2028.	50	409	**459**
2029.	0	1153	**1153**
Ukupno	**104**	**3488**	**3592**

2.3 Zajmovi osigurani prostorom u proračunu

Nepredviđene obveze u okviru ovog naslova proizlaze iz **zajmova državama članicama EU-a** (tj. zajmova u okviru instrumenta za platne bilance)[27], zajmova Mehanizma za europsku financijsku stabilnost (MEFS)[28], zajmova u okviru instrumenta Euratom, zajmova u okviru instrumenta SURE[29] i zajmova u okviru RRF-a koji se pružaju radi potpore ulaganjima i reformama) i nedavnih **zajmova Ukrajini** (18 milijardi EUR u zajmovima MFP+ za Ukrajinu i, od 2024. nadalje, zajmovima odobrenima u okviru Instrumenta za Ukrajinu[30]).

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

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

Obično su se zajmovi državama članicama EU-a odobravali primjenom iste naizmjenične metode koja se koristila i za financijsku pomoć trećim zemljama. S druge strane, zajmovi u okviru RRF-a i zajmovi u okviru instrumenta makrofinancijske pomoći + za Ukrajinu (i u okviru Instrumenta za Ukrajinu od 2024. nadalje) financiraju se jedinstvenim pristupom financiranju[31].

Komisija je 2023. djelujući u ime EU-a vodila pet programa u okviru kojih je državama članicama mogla odobravati zajmove. O tih pet programa raspravlja se u sljedećih pet točaka:

- **instrument za platne bilance** uspostavljen je 2002. radi pomoći državama članicama izvan europodručja koje imaju ili kojima prijeti rizik od poteškoća s platnom bilancom,
- **MEFS** je uspostavljen 2010. kako bi se pružila financijska pomoć državama članicama EU-a koje imaju ili kojima prijete ozbiljne financijske poteškoće zbog izvanrednih okolnosti koje su izvan njihove kontrole,
- **Jamstveni instrument Euratoma**,

---

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

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

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

30 Uredba (EU) 2024/792 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. veljače 2024. o uspostavi Instrumenta za Ukrajinu. Za pojedinosti vidjeti okvir 1 u nastavku.

31 Krajem 2022., zajedno s donošenjem takozvanog instrumenta makrofinancijske pomoći + radi pružanja kratkoročne financijske pomoći Ukrajini, uspostavljen je jedinstveni pristup financiranju kao osnovna metoda za provedbu svih operacija uzimanja zajmova, uključujući makrofinancijsku pomoć. U okviru te strategije financiranja Komisija izdaje jedinstvene obveznice EU-a i primitke dodjeljuje središnjem skupu sredstava iz kojeg se financiraju različiti programi politike EU-a. Jedinstveni pristup financiranju u osnovi omogućuje potpuno odvajanje isplate zajmova državi članici ili trećoj zemlji od izdavanja obveznica EU-a. U okviru instrumenta NextGenerationEU (NGEU) Komisija posuđuje i na tržištima kako bi financirala bespovratnu potporu (uključujući bespovratna sredstva iz RRF-a). Otplata tih operacija uzimanja zajmova pokriva se odobrenim sredstvima u budućim godišnjim proračunima unutar gornjih granica višegodišnjih financijskih okvira i stoga ne čini nepredviđenu obvezu za EU. Ipak, aktivnosti uzimanja zajmova za davanje zajmova instrumenta NGEU (npr. za financiranje zajmova u okviru RRF-a) dovode do novih nepredviđenih obveza i razmatraju se u ovom izvješću.

- program **SURE** dogovoren je u lipnju 2020. kako bi se pomoglo u financiranju iznenadnih i znatnih povećanja javnih rashoda povezanih s programima skraćenog radnog vremena i sličnim mjerama koje su uvedene kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19. Budući da je taj instrument za izvanrednu situaciju uspostavljen prije stupanja na snagu povećanja gornje granice vlastitih sredstava i prostora u proračunu, sve države članice dogovorile su se da će na poziv osigurati neopoziva i bezuvjetna jamstva u vrijednosti 25 % najvećeg iznosa financijske pomoći[32]. Doprinos svake države članice ukupnom iznosu jamstva proporcionalan je njezinu relativnom udjelu u ukupnom bruto nacionalnom dohotku EU-a (na temelju proračuna EU-a za 2020.),
- **RRF** je središnji stup programa NextGenerationEU (NGEU) (2020.)[33] i privremeni instrument za potporu reformama i ulaganjima u državama članicama EU s krajnjim ciljem olakšavanja oporavka od pandemije bolesti COVID-19 uz istodobno podupiranje zelene i digitalne tranzicije.

  U okviru instrumenta EU-a za oporavak Komisija pozajmljuje sredstva kojima se RRF zatim koristi za financiranje reformi i ulaganja u državama članicama. Financiranje može biti u obliku zajma (povratna potpora) ili bespovratnih sredstava (bespovratna potpora).

  Sva zaduženja u okviru instrumenta NGEU, u iznosu od 284 milijarde EUR na kraju 2023., pokrivena su jamstvom iz proračuna EU-a u skladu s člankom 9. stavkom 4. Odluke o vlastitim sredstvima putem privremenog povećanja gornje granice vlastitih sredstava od 0,6 % bruto nacionalnog dohotka (BND) EU-a, što je raspoloživo isključivo za obveze iz instrumenta NGEU. Samo zajmovi u okviru RRF-a (za razliku od bespovratnih sredstava u okviru RRF-a) dovode do nastanka nepredviđenih obveza te se stoga u ovoj analizi razmatraju samo ti zajmovi. Kako je već navedeno, važno je istaknuti da se zajmovi u okviru RRF-a financiraju primjenom jedinstvenog pristupa financiranja.

Tablica 4: Nepodmireni iznosi zajmova osiguranih prostorom u proračunu (na datum 31. prosinca 2023.) (u milijunima EUR)

	Nepodmireni zajmovi	Obračunate kamate	Ukupno
Instrument platne bilance	200	1	**201**
Euratom	13	0	**13**
MEFS	42 800	411	**43 211**
SURE	98 355	104	**98 459**
RRF (zajmovi)	79 240	349	**79 589**
MFP+	18 000	270	**18 270**
Ukupno	**238 608**	**1135**	**239 743**

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

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

U tablici 5 u nastavku prikazani su iznosi ukupnih godišnjih otplata (glavnica + kamate) dospjelih za sve korisnike zajmova EU-a odobrenih u kontekstu financijske pomoći državama članicama i instrumenta makrofinancijske pomoći +.

Za svaku od razmatranih godina ti iznosi pokazatelj su teoretskog najvišeg odljeva koji treba pokriti iz proračuna EU-a u odnosu na nepredviđene obveze koje proizlaze iz financijske pomoći državama članicama i izloženosti makrofinancijske pomoći +. Međutim, u proračunu EU-a utvrđena su proračunska sredstva za podmirivanje plaćanja koja proizlaze iz obveznica EU-a u bilo kojem trenutku, među ostalim u ekstremnoj i dosad nezabilježenoj situaciji u kojoj jedan ili više korisnika istodobno ne otplaćuju svoje zajmove EU-u.

Tablica 5: Godišnji raspored vraćanja nepodmirenih zajmova osiguranih prostorom u proračunu (glavnica + kamate) iz postojećih programa za razdoblje od 2024. do 2029. (na datum 31. prosinca 2023.) (u milijunima EUR)

Godina	Euratom	Platna bilanca	MEFS	SURE	RRF zajmovi (*)	MFP+ (**)	Svi 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**
Total	**14**	**212**	**21 320**	**36 099**	**5 505**	**3 252**	**66 402**

(*) Kamate za zajmove iz RRF-a u okviru programa NGEU izračunavaju se na pomičnoj osnovi u skladu sa specifičnom metodologijom (vidjeti Provedbenu odluku Komisije C(2022) 9701 final od 19.12.2022.). Prethodno navedena godišnja kamata za te zajmove stoga je procjena koja se temelji na trenutačnim uvjetima financiranja.

(**) U skladu s člankom 17. Uredbe 2022/2463 EU svake godine na zahtjev Ukrajine može odobriti subvenciju kamatnih stopa za pokrivanje troškova kamata povezanih sa zajmovima makrofinancijske pomoći +.

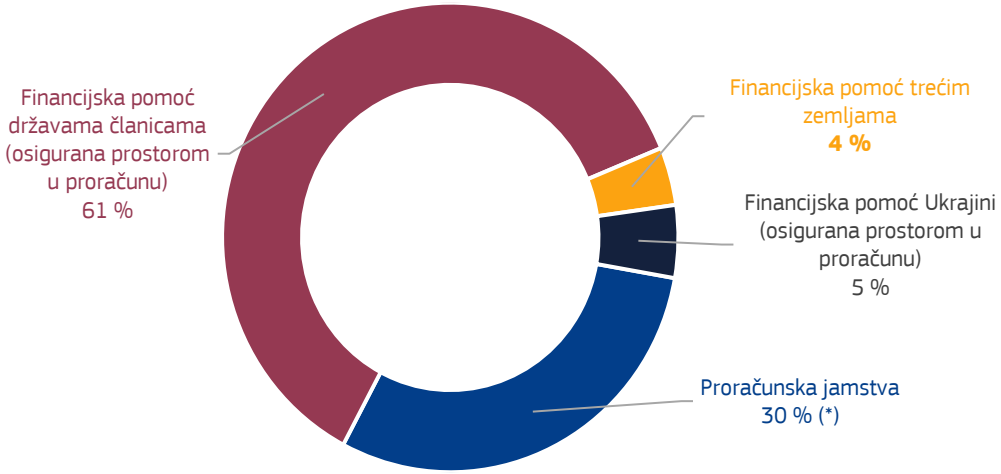
Uzimajući u obzir sve nepodmirene zajmove na kraju 2023., u razdoblju od 2028. do 2054. godišnje otplate (glavnica + kamate) za zajmove osigurane prostorom u proračunu u okviru trajne gornje granice vlastitih sredstava iznose u prosjeku 5,4 milijardi EUR. Prosječne godišnje otplate (glavnica + kamate) za zajmove u okviru RRF-a, osigurane prostorom u proračunu u okviru privremene gornje granice vlastitih sredstava, u istom razdoblju iznose 3,5 milijardi EUR.

2.4 Pregled nepredviđenih obveza na kraju 2023.

Proračun EU-a na kraju 2023. bio je izložen nepredviđenim obvezama u ukupnom iznosu od **255 milijardi EUR** za zajmove odobrene državama članicama i trećim zemljama te **108 milijardi EUR** nepredviđenih obveza za jamstva dana u okviru EFSU-a, programa InvestEU,

mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje, EFOR-a i EFOR-a+. Najveća izloženost proračuna EU-a proizlazila je iz programâ financijske pomoći za države članice.

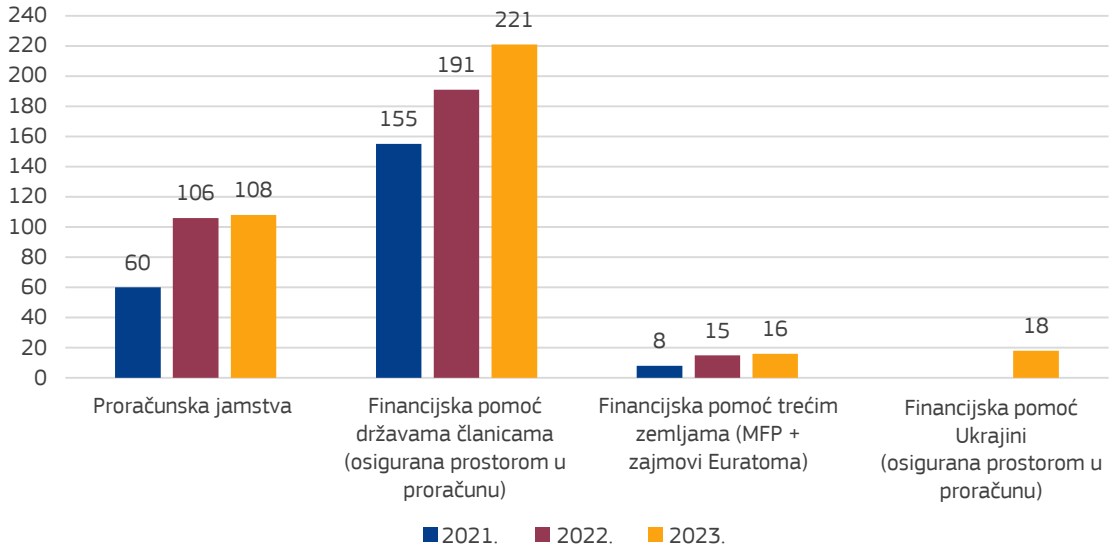
Slika 1: Raščlamba nepredviđenih obveza po izvorima na datum 31. prosinca 2023.



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

Stalan uzlazni trend u razdoblju od 2021. do 2023. ukazuje na sve veću važnost proračunskih jamstava i programa financijske pomoći za provedbu politika EU-a. Umjerenije povećanje od 16 % ukupnog iznosa zabilježeno je od kraja 2022. do kraja 2023. u usporedbi s povećanjem od 40 % zabilježenim od kraja 2021. do kraja 2022.

Slika 2: Raščlamba nepredviđenih obveza po izvorima u razdoblju 2021. – 2023. (u milijardama EUR)



Zabilježeno je i umjereno povećanje zajmova državama članicama (+16 %) od kraja 2022. do kraja 2023., posebno zbog dodatnih isplata zajmova u okviru RRF-a. Financijska pomoć trećim zemljama više se nego udvostručila, uglavnom zbog iznimnih nastojanja da se Ukrajini pruži financijska potpora, dok su nepredviđene obveze koje proizlaze iz programa proračunskih jamstava ostale uglavnom stabilne. Povećanje obveza koje proizlaze iz programa proračunskih jamstava zbog početka faze provedbe programa InvestEU i EFSD+ gotovo je u potpunosti nadoknađeno smanjenjem izloženosti u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje i EFSU-a zbog povećanja isplata od strane krajnjih primatelja.

Očekuje se dodatno povećanje nepredviđenih obveza Unije do kraja 2024. u odnosu na: i. dodatnu potporu trećim zemljama (posebno u okviru Instrumenta za Ukrajinu), ii. dodatne isplate zajmova u okviru RRF-a i i iii. daljnji napredak u provedbi programa proračunskih jamstava (InvestEU, EFSD+ i Instrument za Ukrajinu).

3. Ocjenjivanje održivosti nepredviđenih obveza EU-a

3.1 Okvir za ocjenjivanje

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

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

Konkretno, plaćanja koja se odnose na **nepredviđene obveze s rezervacijama** za proračunska jamstva i financijsku pomoć trećim zemljama moraju se financirati iz utvrđenih rezervacija, a sva daljnja plaćanja moraju biti planirana u okviru VFO-a. U odjeljku 3.2. ovog izvješća prikazana je procjena primjerenosti raspoloživih rezervacija za ispunjavanje očekivanih i neočekivanih plaćanja koja proizlaze iz proračunskih jamstava i financijske pomoći trećim zemljama za obveze koje su postojale na kraju 2023.

Plaćanja povezana s realizacijom nepredviđenih obveza koje proizlaze iz **financijske pomoći** državama članicama i Ukrajini **osigurane prostorom u proračunu** mogu se financirati aktiviranjem dodatnih vlastitih sredstava do gornje granice utvrđene Odlukom o vlastitim sredstvima. Prostor u proračunu (tj. razlika između gornje granice vlastitih sredstava i vlastitih sredstava potrebnih za financiranje rashoda proračuna EU-a) predstavlja financijski kapacitet EU-a za pokrivanje dodatnih odljeva povezanih s realizacijom nepredviđenih obveza koje proizlaze iz financijske pomoći osigurane prostorom u proračunu. Okvir za procjenu tog skupa nepredviđenih obveza detaljno je opisan u izvješću za 2021. na temelju bivšeg članka 250. Financijske uredbe[34]. Rezultati ocjene održivosti nepredviđenih obveza osiguranih prostorom u proračunu koje su postojale na kraju 2023. prikazani su u odjeljku 3.3. Odlukom o vlastitim sredstvima iz 2020. privremeno je povećana gornja granica vlastitih sredstava kako bi se obuhvatile obveze nastale tijekom provedbe instrumenta NGEU, uključujući nepredviđene obveze osigurane prostorom u proračunu koje proizlaze iz zajmova državama članicama u okviru RRF-a.

3.2 Ocjena održivosti nepredviđenih obveza s rezervacijama

a) Rezervacije raspoložive na kraju 2023.

Za nepredviđene obveze koje proizlaze iz proračunskih jamstava i financijske pomoći trećim zemljama izdvojene su rezervacije u proračunu EU-a na temelju konzervativnih procjena očekivanih gubitaka za svaki instrument uvećanih za dodatnu sigurnosnu rezervu (za pokrivanje neočekivanih gubitaka). Rezervacije koje štite proračun EU-a od gubitaka koji mogu proizaći iz proračunskih jamstava i financijske pomoći trećim zemljama drže se u odjeljcima zajedničkog fonda za rezervacije. Zajednički fond za rezervacije 31. prosinca 2023. sastojao se od 16 odjeljaka (od kojih je 13 bilo potpuno operativno i sadržavalo je sredstva), uključujući odjeljke za sve tekuće programe jamstva, odjeljak Jamstvenog fonda za vanjska djelovanja (GFEA) (koji obuhvaća naslijeđene zajmove u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje, Euratoma i makrofinancijske pomoći) i odjeljke za makrofinancijsku pomoć i zajmove Euratoma nakon 2020.

[34] COM(2021) 676 final od 5.11.2021.

Točnije, zajmovi makrofinancijske pomoći i Euratoma podupiru se različitim odjeljcima zajedničkog fonda za rezervacije:

- naslijeđene izloženosti (7,9 milijardi EUR zajmova makrofinancijske pomoći i 300 milijuna EUR zajmova Euratoma) dio su odjeljka Jamstvenog fonda za vanjska djelovanja,
- novi zajmovi makrofinancijske pomoći (1,4 milijarde EUR), uključujući zajam hitne makrofinancijske pomoći Ukrajini, odobreni 2022. i 2023., dio su odjeljka makrofinancijske pomoći nakon 2020.,
- za zajmove izvanredne makrofinancijske pomoći Ukrajini u iznosu od 6 milijardi EUR (izvanredna makrofinancijska pomoć I i II) uspostavljen je zaseban odjeljak jer ti zajmovi imaju dodatno pokriće rizika (tj. za taj paket zajmova izvanredne makrofinancijske pomoći Ukrajini potrebna je stopa pokrića od 70 %: 9 % uplaćenih rezervacija iz proračuna EU-a i 61 % jamstava država članica plativih na poziv).

Tržišna vrijednost neto imovine u zajedničkom fondu za rezervacije iznosila je 31. prosinca 2023. 18,8 milijardi EUR, u odnosu na 14,39 milijardi EUR na kraju 2022.[35] Za preostale godine ovog VFO-a Komisija je već dodijelila daljnje rezervacije u zajedničkom fondu za rezervacije (posebno rezervacije povezane s programom InvestEU, fondom EFOR+ i drugim stupom Instrumenta za Ukrajinu), što će dodatno povećati taj fond.

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

U tom je kontekstu zajednički fond za rezervacije 2023. ostvario godišnji povrat od +5,21 % ([36]), u skladu s referentnom vrijednošću portfelja (+5,40 %).

b) Ocjena održivosti proračunskih jamstava

Najprije treba istaknuti da se proračunska jamstva EU-a znatno razlikuju u smislu ciljeva politike, struktura podjele rizika i profila rizičnosti temeljnih operacija. To pak može dovesti do različite stope rezervacija za različite programe, na temelju ukupne vrijednosti adherentne riziku[37] kojom se osigurava odgovarajuća pokrivenost potencijalnih gubitaka na određenoj (unaprijed definiranoj) razini pouzdanosti. Iako su u nekim slučajevima rezervacije raspoložive na kraju 2023. bile nešto manje od odgovarajućih vrijednosti adherentnih riziku s primjenjivom razinom pouzdanosti, zaključak o primjerenosti rezervacija temelji se na nekoliko elemenata, uključujući fazu životnog ciklusa jamstva (potpuno uspostavljeno ili ne) i posebna pravila o rezervacijama za odgovarajuća proračunska jamstva (npr. za mandat EIB-a za vanjsko kreditiranje).

Na temelju dostupnih podataka o neto gubicima tijekom vijeka trajanja na datum 31. prosinca 2023. u pogledu proračunskih jamstava koja su na snazi na taj datum mogu se donijeti sljedeći zaključci:

[35] Zajednički fond za rezervacije primio je 2023. neto doprinose u iznosu od 3,53 milijarde EUR iz proračuna EU-a odnosno od država članica sudionica i zemalja EFTA-e.

[36] Dodatne informacije dostupne su u Izvješću Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o zajedničkom fondu za rezervacije 2023.

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

- za **EFSU** rezultati analize rizika provedene na temelju modela kreditnog rizika za dužničke operacije u dijelu za infrastrukturu i inovacije[38] i mišljenja stručnjaka za vlasničke proizvode u dijelu za infrastrukturu i inovacije i dijelu za MSP-ove te za dužničke proizvode u dijelu za MSP-ove pokazuju vrijednost adherentnu riziku od 7,4 milijarde EUR uz razinu pouzdanosti od 95 % tijekom cijelog vijeka trajanja. Vrijednost adherentna riziku u potpunosti je pokrivena trenutačno dostupnim rezervacijama EFSU-a u iznosu od 9,2 milijarde EUR[39],
- kad je riječ o **EFOR-u**, rezultati analize rizika pokazuju ukupnu vrijednost adherentnu riziku od 700,7 milijuna EUR uz željenu razinu pouzdanosti od 90 % tijekom cijelog vijeka trajanja. Taj je iznos u potpunosti pokriven tržišnom vrijednošću odjeljka zajedničkog fonda za rezervacije EFOR-a na kraju 2023. (765 milijuna EUR),
- tijekom nekoliko **mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje** došlo je do određenog pogoršanja njegovih glavnih parametara kreditnog rizika, djelomično zbog činjenice da mandat EIB-a za vanjsko kreditiranje ima naslijeđene izloženosti prema Ukrajini u iznosu od 2,3 milijarde EUR[40]. Rezultati analize rizika upućuju na vrijednost adherentnu riziku u iznosu od 3,2 milijarde EUR na razini pouzdanosti od 90 % tijekom cijelog trajanja jamstva koji premašuje odgovarajuće *pro-rata* izdvajanje rezervacija u odjeljku zajedničkog fonda za rezervacije (2,3 milijarde EUR). U tom pogledu treba naglasiti da je mandat EIB-a za vanjsko kreditiranje stari instrument bez unaprijed definirane razine pouzdanosti na koji se primjenjuju posebna pravila o nedovoljnom i prekomjernom izdvajanju rezervacija. Odjeljak Jamstvenog fonda za vanjska djelovanja (u okviru kojeg se nalazi mandat EIB-a za vanjsko kreditiranje) nadopunjuje se na godišnjoj osnovi ako rezervacije padnu ispod 9 % nepodmirenih isplaćenih iznosa za koje je dano jamstvo. Osim toga, mandat EIB-a za vanjsko kreditiranje sastoji se od amortizirajućih zajmova s dugim rokovima isplate, kod kojih se gubitci obično ne ostvaruju naglo,
- kad je riječ o programu **InvestEU** i fondu **EFSD+**, s obzirom na to da je povećanje programa još u ranoj fazi i da su prve operacije potpisane 2022., prerano je donositi zaključke o primjerenosti rezervacija.

c) Ocjena održivosti zajmova s rezervacijama trećim zemljama

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

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

- gospodarski položaj korisnika makrofinancijske pomoći (uzimajući u obzir čimbenike kao što su BDP po stanovniku, relativna zrelost gospodarstva, blizina gospodarstvu EU-a itd.),
- uvjeti određeni za zajmove makrofinancijske pomoći temelje se na zadovoljavajućem dosadašnjem iskustvu u provedbi programa MMF-a, čime se osigurava povjerenje u financijsku održivost treće zemlje i potpunu otplatu sredstava EU-a,
- procjena gospodarskog stanja korisnika makrofinancijske pomoći i nedavnih makroekonomskih kretanja u partnerskim zemljama pokazuje da je 2023. većina zemalja izvijestila o stabilnom oporavku nakon pandemije bolesti COVID-19. Međutim, agresivni rat Rusije protiv Ukrajine

[38] Za više pojedinosti o procjeni rizika vidjeti izvješće na temelju članka 41. stavka 5.

[39] Trenutačno izdvajanje rezervacija EFSU-a premašuje zakonski propisane rezervacije (35 % iznosa ukupnog jamstva potpisanog s drugim ugovornim stranama) za 859 milijuna EUR. Taj višak, u skladu s odredbama Instrumenta za kreditiranje u javnom sektoru i Uredbe o programu InvestEU, dodijelit će se financiranju Instrumenta za kreditiranje u javnom sektoru i izdvajanju rezervacija za InvestEU.

[40] Isplaćeno je i dodatnih 1,3 milijarde EUR prenamijenjenih zajmova u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje. Na njih se primjenjuje stopa rezervacija od 70 % i pokriveni su namjenskim odjeljkom (vidjeti okvir 1 u nastavku).

povećao je gospodarsku nesigurnost, produbio energetsku krizu i pridonio visokoj inflaciji cijena hrane i energije u regiji. Geopolitička prognoza za korisnike na Bliskom istoku dodatno se pogoršala nakon sukoba u Pojasu Gaze kao posljedica terorističkog napada Hamasa u listopadu 2023., iako je gospodarski učinak (u trgovini, turizmu i potrošnji) na regiju dosad bio ograničen.

Kad je riječ o likvidnosnom riziku, treba uzeti u obzir i to da su trenutačna struktura zajmova makrofinancijske pomoći, rokovi dospijeća i otplate od strane korisnika dobro raspoređeni na tekući i naknadne VFO-e, čime se smanjuje opseg izloženosti proračuna EU-a u slučaju kašnjenja ili neispunjavanja obveza.

Okvir 1: Nepredviđene obveze EU-a koje proizlaze iz financijske potpore EU-a Ukrajini – glavna kretanja 2024.

Od ruske invazije na Ukrajinu 2022. EU dosljedno pruža snažnu političku, gospodarsku, vojnu, financijsku i humanitarnu pomoć Ukrajini. U tablici 6 u nastavku prikazan je cijeli skup izravnih i neizravnih izloženosti prema Ukrajini (kapital) u okviru postojećih programa na dan 30. lipnja 2024.

Glavni instrument za pružanje financijske potpore Ukrajini za razdoblje od 2024. – 2027. jest **Instrument za Ukrajinu,** ukupnog kapaciteta do 50 milijardi EUR za razdoblje 2024. – 2027. Potpora će se pružati u obliku zajmova, bespovratnih sredstava i jamstava na temelju triju stupova opisanih u nastavku.

- Prvi stup (potpora Ukrajini na temelju Ukrajinskog plana): taj stup obuhvaća pružanje financijske pomoći Ukrajini u ukupnom iznosu od 38,27 milijardi EUR, što obuhvaća bespovratna sredstva (5,27 milijardi EUR) i zajmove (33 milijarde EUR). Zajmovi isplaćeni u okviru Instrumenta za Ukrajinu, kao i zajmovi odobreni u okviru paketa MFA+, financiraju se zaduživanjem i osiguravaju prostorom u proračunu.
- Drugi stup (Okvir za ulaganje u Ukrajinu): cilj je tog stupa, u iznosu od gotovo 7 milijardi EUR proračunskih sredstava EU-a, privući i mobilizirati javna i privatna ulaganja za oporavak i obnovu Ukrajine. Za provedbu drugog stupa uspostavlja se Jamstvo za Ukrajinu u iznosu od 7,8 milijardi EUR sa stopom rezervacija od 70 % (i 1,51 milijarda EUR dostupna za mješovito financiranje).
- Treći stup (4,6 milijardi EUR bespovratne potpore): taj će stup, među ostalim, pokriti subvencije kamatnih stopa za zajmove izvanredne makrofinancijske pomoći i zajmove odobrene u okviru prvog stupa.

Zajmovi u okviru Instrumenta za Ukrajinu odobravaju se po izrazito povoljnim uvjetima s obzirom na subvencioniranje kamata i dugo razdoblje otplate od 35 godina, uz desetogodišnje razdoblje počeka. Na taj se način smanjuje godišnje opterećenje javnih financija Ukrajine, a rizici za proračun EU-a svode se na najmanju moguću mjeru. Zajmovi u ukupnom iznosu od 7,9 milijardi EUR isplaćeni su u okviru Instrumenta za Ukrajinu u prvoj polovini 2024. (4,5 milijardi EUR u ožujku, 1,5 milijardi EUR u travnju i 1,9 milijardi EUR u lipnju). Osim toga, u prvoj polovini 2024. u okviru Jamstva za Ukrajinu potpisani su sporazumi o jamstvu za potporu operacijama u Ukrajini u ukupnoj vrijednosti od 940 milijuna EUR.

Proračunsko pokriće za nepredviđene obveze koje proizlaze iz zajmova Ukrajini od 2023. osigurano je prostorom u proračunu (o kojem se raspravlja u sljedećem odjeljku). Na zajmove odobrene Ukrajini krajem 2022. (6 milijardi EUR makrofinancijske pomoći i 1,59 milijardi EUR prenamijenjenih zajmova u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje) primjenjuje se

proračunsko pokriće od 70 %[41]. U skladu s člankom 13. Odluke o makrofinancijskoj pomoći II Komisija je na kraju lipnja 2024. u kontekstu Izvješća na temelju članka 41. stavka 5. preispitala primjerenost stope rezervacija od 70 % te je za razdoblje koje se procjenjuje zaključila da ne postoje dostatni, novi, trajni i značajni elementi koji bi opravdali promjenu stope rezervacija od 70 %.

Taj se zaključak temeljio na kvalitativnoj i kvantitativnoj procjeni rizika krajem 2023.[42] Najnovija procjena MMF-a potvrđuje da je zadržavanje te razine rezervacija razborit pristup[43] [44].

Tablica 6: Nepodmirene izravne i neizravne izloženosti prema Ukrajini (kapital) u okviru postojećih programa (na dan 30. lipnja 2024.) (u milijunima EUR)

Izravne izloženosti	Nepodmireni iznos	Proračunska pokrivenost
Naslijeđena makrofinancijska pomoć	3810	9 %
Naslijeđeni zajmovi Euratom-a	300	9 %
Hitna makrofinancijska pomoć	1200	9 %
Izvanredna makrofinancijska pomoć I + II	6000	9 % (+61 % jamstava država članica)
MFP+	18 000	Prostor u proračunu
Instrument za Ukrajinu – prvi stup	7890	Prostor u proračunu
Ukupno	**37 200**	
Neizravne izloženosti		
Zajmovi u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje isplaćeni prije veljače 2022.	1708	9 %

[41] Dok će se prenamijenjeni zajmovi u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje pokriti u obliku uplaćenih rezervacija koje se financiraju iz proračuna EU-a, isti se učinak za izvanrednu makrofinancijsku pomoć postiže dopunjavanjem stope uplaćenih rezervacija na razini od 9 % s jamstvima država članica koja pokrivaju 61 % kreditne izloženosti koja se odnosi na drugi gubitak.

[42] Osim niza pokazatelja rizika, elementi koji su uzeti u obzir u kvalitativnoj procjeni uključivali su: i. treće preispitivanje proširenog aranžmana u okviru proširenog instrumenta za financiranje koje je MMF objavio u ožujku 2024., ii. donošenje i početak operacija Instrumenta EU-a za Ukrajinu i iii. paket potpore SAD-a iz svibnja 2024. MMF je osobito istaknuo kako je financijska i makroekonomska situacija u zemlji u to vrijeme bila dvojaka. S pozitivne strane, MMF je naglasio da je gospodarstvo 2023. bilo otpornije nego što se očekivalo, s relativno snažnim rastom, kontinuiranom dezinflacijom i dobrim podacima o deviznim pričuvama. S negativne strane, MMF je upozorio na ponovno pojavljivanje nepovoljnih čimbenika u 2024., pri čemu se očekuje da će se rast smanjiti na 3–4 % zbog neizvjesnosti povezane s trenutačnim ratom i ograničenjima u ponudi radne snage, među ostalim zbog očekivane mobilizacije. Izgledi prema MMF-u i dalje su izloženi iznimno visokim negativnim rizicima koji proizlaze iz čimbenika povezanih s ratom, potencijalnih manjkova vanjskog financiranja i socioekonomskog učinka politika koje bi mogle biti potrebne ako dođe do šokova.

[43] U četvrtoj reviziji proširenog aranžmana u okviru proširenog instrumenta za financiranje MMF je zaključio da su se, iako je ukrajinsko gospodarstvo u prvom tromjesečju 2024. bilo otpornije nego što se očekivalo, izgledi za ostatak 2024. i 2025. pogoršali od treće revizije, uglavnom zbog razornih napada na ukrajinsku energetsku infrastrukturu i neizvjesnosti u pogledu trajanja ruskog rata protiv Ukrajine.
Vidjeti *Ukraine: Fourth Review of the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility, Request for Modifications of a Performance Criterion, and Financing Assurances Review-Press Release*; *Staff Report* i *Statement by the Executive Director for Ukraine* (imf.org).

[44] Krajem kolovoza 2024. ukrajinska vlada objavila je uspješan završetak pregovora s imateljima komercijalnih obveznica o restrukturiranju vanjskog duga većeg od 20 milijardi USD.
Vidjeti
https://mof.gov.ua/en/news/ukraine_announces_successful_bondholders_vote_in_favor_of_debt_restructuring-4761.

Prvi paket EIB-a u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje	668	9 %
Drugi paket EIB-a u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje	1338	70 %
Zajmovi Europske banke za obnovu i razvoj u okviru EFSD-a	103	50 %
Jamstvo za Ukrajinu	940	70 %
Ukupno	**4757**	

3.3 Ocjena održivosti nepredviđenih obveza osiguranih prostorom u proračunu

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

Kad je riječ o obvezama iz instrumenta NGEU, gornja granica vlastitih sredstava povećana je za 0,6 % BND-a EU-a isključivo kako bi se dala jamstva za ta izdanja. Tako se osigurava da EU raspolaže sredstvima za otplatu kamata i glavnice duga izdanog za financiranje bespovratne potpore (bespovratna sredstva u okviru RRF-a) i zajmova državama članicama u okviru RRF-a. S obzirom na to da će se bespovratna potpora platiti iz iznosa uključenih u programiranje budućeg godišnjeg proračuna, samo zajmovi u okviru RRF-a čine nepredviđene obveze.

Prostor u proračunu stoga se računa tako da su uključene ukupne nepredviđene obveze u okviru instrumenta NGEU, no analiza osjetljivosti prikazana u ovom odjeljku posebno je usmjerena na realizaciju nepredviđenih obveza koje proizlaze iz zajmova u okviru RRF-a, u skladu sa zahtjevima iz članka 213. stavka 3. Financijske uredbe.

Prvi je korak utvrditi središnji (osnovni) scenarij, koji odgovara očekivanom razvoju potrošnje i financijskom kapacitetu EU-a u narednim godinama. Za godine do 2027. to je u skladu s nacrtom proračuna za 2025. i dugoročnim predviđanjima budućih priljeva i odljeva proračuna EU-a.

Za razdoblje 2028. – 2029. upotrebljava se jednostavna ekstrapolacija, pri čemu se kao referentna vrijednost uzimaju prosječna godišnja plaćanja tijekom razdoblja 2021. – 2027. uvećana za stopu rasta BND-a EU-a. Riječ je samo o mehaničkoj ekstrapolaciji, koja se provodi kako bi se u ovom izvješću osiguralo dovoljno dugo razdoblje analize. Ne smije se smatrati da se njome na bilo koji način prejudicira prijedlog VFO-a za razdoblje nakon 2027. U tim se ekstrapolacijama pretpostavlja linearna otplata duga u okviru instrumenta NGEU-a izdanog u razdoblju 2021. – 2023., počevši od 2028.

Isključujući tekuću proračunsku godinu, raspoloživi prostor u proračunu za pokrivanje postojećih i novih nepredviđenih obveza u razdoblju od 2025. do 2029. u prosjeku iznosi približno **106,3 milijarde EUR** godišnje u odnosu na razliku u okviru gornje granice vlastitih sredstava od 1,4 % BND-a EU-a i otprilike **111,7 milijardi EUR** godišnje za privremenu gornju granicu od 0,6 % BND-a EU-a.

Nakon što se utvrdi središnji scenarij, četirima dodatnim ispitivanjima otpornosti na stres procjenjuje se održivost postojećih nepredviđenih obveza u ekstremnim scenarijima u razdoblju od 2024. do 2029. Dodatne pojedinosti o ta četiri ispitivanja otpornosti na stres navedene su u odlomcima u nastavku.

1) **Ispitivanje otpornosti gospodarstva na stres.** U središnjem scenariju BND EU-a slijedi projekcije za stvarni rast i inflaciju u skladu s gospodarskom prognozom Komisije iz proljeća

2024.[45] U ispitivanju otpornosti na stres predviđene stope nominalnog rasta niže su od osnovnog scenarija za jedan postotni bod za svaku godinu izvještajnog razdoblja[46].

Tako se smanjuje nominalna vrijednost gornje granice vlastitih sredstava, a time i raspoloživi prostor u proračunu za **8,2 milijarde EUR** godišnje za iznose koji nisu planirani u proračunu (prostor u proračunu) u okviru trajne gornje granice vlastitih sredstava te za **5,2 milijarde EUR** u okviru privremene gornje granice za NGEU u razdoblju od 2025. do 2029.

2) **Ispitivanje otpornosti na stres na prihodovnoj strani proračuna.** U tom se ekstremnom scenariju procjenjuje bi li raspoloživi prostor u proračunu bio dovoljan ako bi se sve nepredviđene obveze osigurane prostorom u proračunu realizirale istodobno. U praktičnom smislu, to bi značilo da sve zemlje koje koriste programe financijske pomoći istodobno ne bi ispunile svoje obveze povezane s dospjelim vraćanjima sredstava. Predmetni iznosi u skladu su s rasporedima vraćanja sredstava na kraju 2023. (vidjeti tablicu 5).

   To je iznimno malo vjerojatan scenarij u kojem se ne uzimaju u obzir sve mjere koje Komisija može poduzeti kako bi izbjegla takvu situaciju (npr. reprogramiranje duga i aktivno upravljanje gotovinom). U tom bi se scenariju prostor u proračunu u okviru trajne gornje granice vlastitih sredstava u prosjeku smanjivao za **10,5 milijardi EUR** godišnje. Nepredviđene obveze koje proizlaze iz zajmova iz RRF-a u okviru instrumenta NGEU u razmatranom razdoblju bile bi relativno male (približno **0,9 milijardi EUR** godišnje u isplatama kamatnih stopa) jer će otplata glavnice zajmova u okviru RRF-a započeti tek 2032.

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

   Slično tome, za razdoblje od 2028. do 2029. upotrebljava se jednostavna linearna projekcija trenutačnih gornjih granica za plaćanje u budućnosti na temelju predviđenog rasta BND-a, ne dovodeći u pitanje sljedeći prijedlog VFO-a koji će uključivati i gornju granicu za plaćanja. Kad je riječ o proračunskom rashodu za ispunjavanje obveza otplate za bespovratnu potporu u okviru instrumenta NGEU, u VFO-u za razdoblje od 2021. do 2027. ne postoji posebna gornja granica. Prema tome, za otplate duga u okviru instrumenta NGEU u ovom se ispitivanju otpornosti na stres pretpostavlja da su sva izdanja iz tog instrumenta koja dospijevaju u određenoj godini otplaćena. U toj se hipotetskoj situaciji stoga ne uzimaju obzir planirana produljenja otplate duga[47].

   Ovo ispitivanje otpornosti na stres pokazuje da je prostor u proračunu dostatan u scenariju teoretski najvećih rashoda. Prostor u proračunu u okviru trajne gornje granice vlastitih sredstava koji se tako dobije iznosio bi u prosjeku **85,3 milijarde EUR**, tj. **12,9 milijardu EUR** manje nego u osnovnom scenariju. Prostor u proračunu u okviru privremene gornje granice vlastitih sredstava od 0,6 % BND-a EU-a kojim se osiguravaju izdanja u okviru instrumenta NGEU smanjio bi se za prosječno **19,5 milijardi EUR** godišnje, na razinu od prosječno **92,2 milijarde EUR** u razdoblju od 2025. do 2029.

---

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

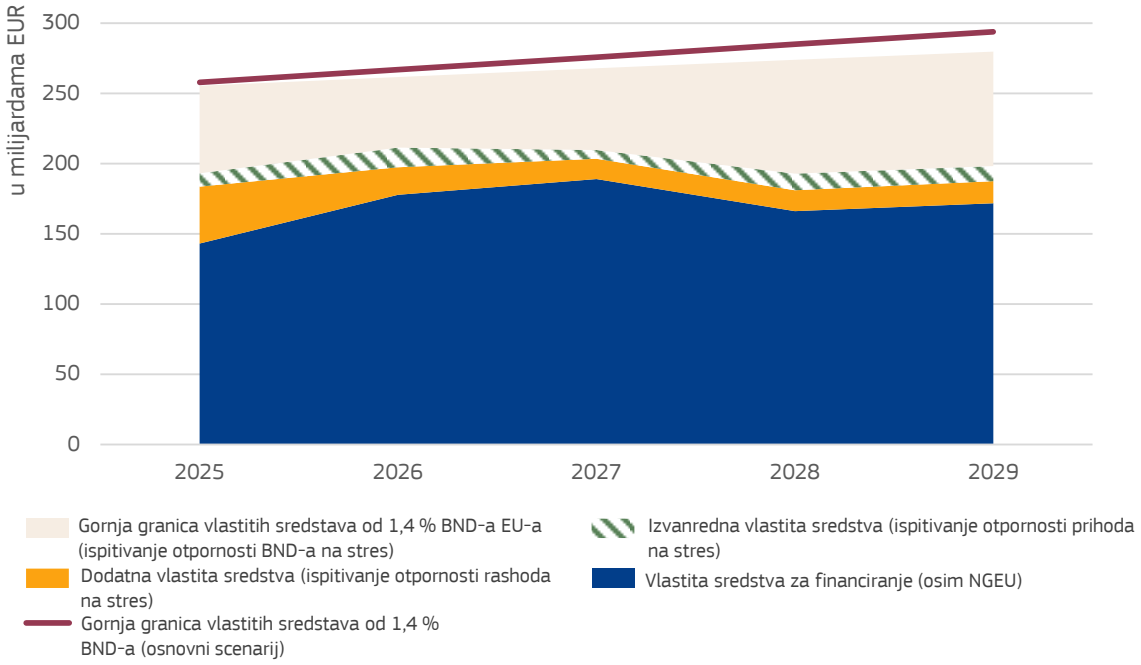
[46] To je slično ispitivanju otpornosti na stres provedenom na „negativnom ‚r-g' scenariju" u Komisijinu Izvješću o održivosti duga: Izvješće o održivosti duga 2023. – Europska komisija (europa.eu).

[47] Nepredviđene obveze povezane sa zajmovima u okviru RRF-a u ovom su ispitivanju otpornosti na stres izvedene iz obveza u okviru instrumenta NGEU koje dospijevaju jer se to ispitivanje odnosi na stranu rashoda, a ne na stranu prihoda kao ispitivanje otpornosti na stres iz točke 2.

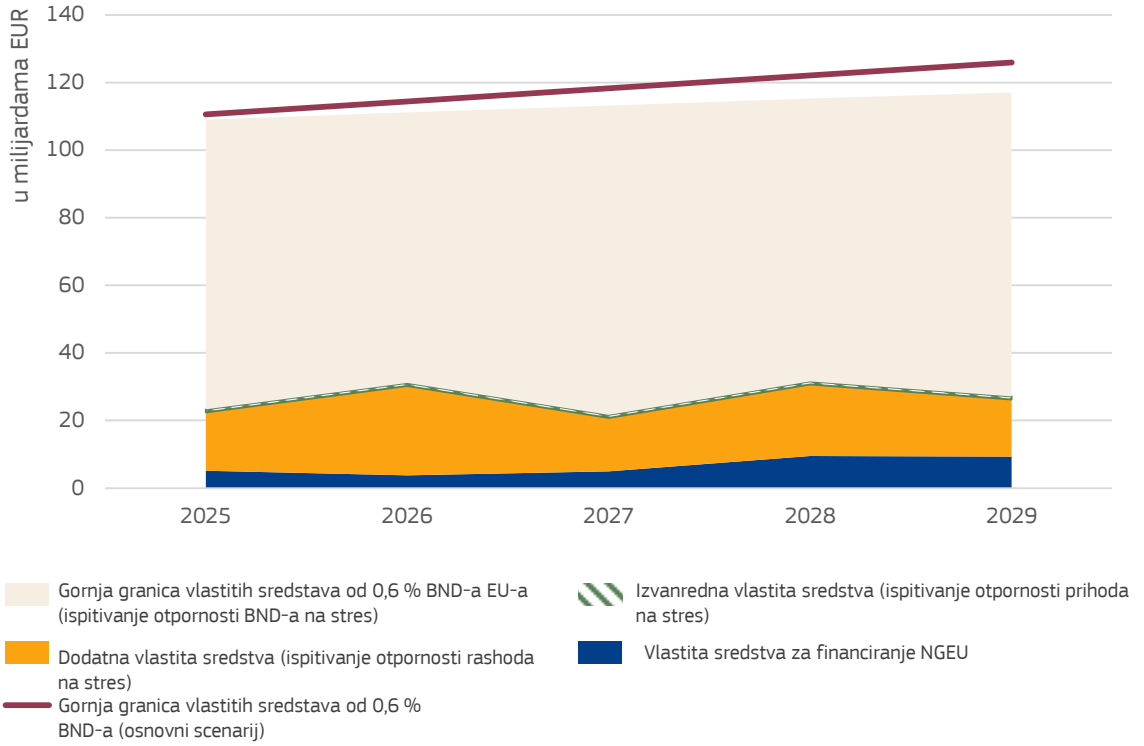
4) **Ispitivanje otpornosti na kombinirani stres za gospodarske uvjete, prihode i rashode.** Riječ je o ekstremnom scenariju koji je kombinacija svih nepovoljnih scenarija opisanih u tri prethodno navedene točke. U njemu bi se prostor u proračunu u okviru trajne gornje granice proračuna u prosjeku smanjio na **66,7 milijardi EUR** u razdoblju od 2025. do 2029., a u okviru privremene gornje granice proračuna na **86,1 milijardu EUR**. Čini se da ti iznosi predstavljaju veliku sigurnosnu rezervu kojom se osigurava financijski kapacitet EU-a da pokrije svoje obveze (koje proizlaze iz operacija u okviru instrumenta NGEU i izvan njega).

Detaljni rezultati osnovnog scenarija i scenarijâ ispitivanja otpornosti na stres navedeni su u Prilogu i sažeti su u tablicama 3 i 4 u nastavku.

Slika 3: Gornja granica vlastitih sredstava i potrebe za vlastitim sredstvima u osnovnom scenariju i kombiniranim ispitivanjima osjetljivosti za trajnu gornju granicu od 1,4 % BND-a EU-a



Slika 4: Gornja granica vlastitih sredstava i potrebe za vlastitim sredstvima u osnovnom scenariju i kombiniranim ispitivanjima osjetljivosti za privremenu gornju granicu od 0,6 % BND-a EU-a



4. Zaključci

Na kraju 2023. iz proračuna EU-a pružena je potpora u iznosu većem od **255 milijardi EUR** u nepredviđenim obvezama koje proizlaze iz zajmova odobrenih državama članicama i trećim zemljama. Od toga se 221 milijarda EUR odnosi na zajmove državama članicama EU-a, a 34 milijarde EUR na zajmove državama koje nisu članice EU-a. Osim toga, dodatnih **108 milijardi EUR** u nepredviđenim obvezama proizlazi iz jamstava za ulaganja pruženih u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje i fondova EFSU, EFOR, InvestEU i EFOR+.

Rizicima da zemlje korisnice ne vrate te zajmove ili da se jamstva aktiviraju pažljivo se upravlja putem sveobuhvatnog okvira za upravljanje rizicima, koji za određene kategorije nepredviđenih obveza uključuje izdvajanje proračunskih sredstava za pokrivanje potencijalnih gubitaka uz dovoljno konzervativnu razinu pouzdanosti.

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

- Rizicima koji proizlaze iz instrumenata s rezervacijama, odnosno proračunskih jamstava i financijske pomoći trećim zemljama, pažljivo se upravlja i za njih su izdvojene odgovarajuće rezervacije. U toj se procjeni uzima u obzir sljedeće: i. podaci o prošlim neispunjenjima obveza i očekivanim gubicima, ii. mjere koje su uspostavljene kako bi se osiguralo da gubici ne prelaze unaprijed utvrđene razine dopuštenog odstupanja i iii. proračunske rezervacije koje su dostupne za pokrivanje potencijalnih plaćanja.
- Prema mehaničkim ekstrapolacijama razine rashoda nakon 2027., financijski kapacitet EU-a na temelju postojećeg pravnog okvira (odnosno Odluke o vlastitim sredstvima i Uredbe o VFO-u) uglavnom je dostatan za pokrivanje gubitaka koji mogu proizaći odsad do kraja 2029. iz zajmova osiguranih prostorom u proračunu. Za razdoblje od 2025. do 2029. raspoloživi prostor u proračunu za pokrivanje tih nepredviđenih obveza u prosjeku iznosi oko **106,3 milijarde EUR** godišnje s obzirom na razliku u okviru gornje granice vlastitih sredstava od 1,4 % BND-a EU-a i oko **111,7 milijardi EUR** godišnje s obzirom na privremenu gornju granicu od 0,6 % BND-a EU-a. U slučaju izvanrednih potreba za prihodima, taj se prostor u proračunu može aktivirati za financiranje nepredviđenih rashoda ili ispunjavanje postojećih i potencijalnih nepredviđenih obveza koje se realiziraju.
- U okviru prostora u proračunu ima dovoljno sredstava da se osigura pouzdanost financijskog sustava EU-a i njegova kreditna sposobnost čak i u ekstremnom negativnom scenariju kombiniranih negativnih učinaka na gospodarske uvjete, prihode i rashode. U takvom negativnom scenariju, u razdoblju od 2025. do 2029. preostali prostor u proračunu u okviru gornje granice vlastitih sredstava od 1,4 % BND-a EU-a u prosjeku bi iznosio **66,7 milijardi EUR** godišnje, a u okviru privremene gornje granice vlastitih sredstava od 0,6 % BND-a EU-a **86,1 milijardu EUR** godišnje. Ti su iznosi sigurnosna rezerva za zaštitu od dodatnih negativnih gospodarskih šokova, potencijalnih novih potreba i nepredviđenih obveza za operacije u okviru instrumenta NGEU i izvan njega.

5. Prilozi:

Održivost i prostor u proračunu o odnosu na trajnu gornju granicu vlastitih sredstava

(u milijardama EUR, u tekućim cijenama)

		2025.	2026.	2027.	2028.	2029.
Osnovni scenarij						
Gornja granica vlastitih sredstava (1,4 % BND-a)	a	257,9	267,0	275,9	285,0	293,9
Vlastita sredstva za financiranje proračuna (isklj. NGEU)	b	143,2	177,9	189,0	166,1	171,8
Prostor u proračunu u okviru trajne gornje granice	a-b	114,7	89,1	86,9	118,8	122,1
Ispitivanja otpornosti na stres						
1) Ispitivanje otpornosti gospodarstva na stres						
Gornja granica vlastitih sredstava (1,4 % BND-a)	a	255,4	261,8	267,9	274,0	279,7
Vlastita sredstva za financiranje proračuna (isklj. NGEU)	b	143,2	177,9	189,0	166,1	171,8
Prostor u proračunu	a-b	112,2	83,9	78,9	107,8	108,0
2) Ispitivanje otpornosti prihoda na stres						
Gornja granica vlastitih sredstava (1,4 % BND-a)	a	257,9	267,0	275,9	285,0	293,9
Vlastita sredstva za financiranje proračuna (isklj. NGEU)	b	143,2	177,9	189,0	166,1	171,8
Izvanredna vlastita sredstva za pokrivanje aktualnih jamstava izvan instrumenta NGEU (*)	c	9,5	14,0	6,2	11,9	10,7
Prostor u proračunu	a-b-c	105,2	75,1	80,7	106,9	111,4
3) Ispitivanje otpornosti na stres na strani rashoda						
Gornja granica vlastitih sredstava (1,4 % BND-a)	a	257,9	267,0	275,9	285,0	293,9
Vlastita sredstva za financiranje proračuna (isklj. NGEU)	b	143,2	177,9	189,0	166,1	171,8
Dodatna vlastita sredstva (do najveće gornje granice VFO-a i najvećeg iznosa za posebne instrumente) (**)	c	40,5	19,5	14,5	14,9	15,8
Prostor u proračunu	a-b-c	74,3	69,6	72,4	104,0	106,3
4) Kombinirani negativni/nepovoljni šok						
Gornja granica vlastitih sredstava (1,4 % BND-a)	a	255,4	261,8	267,9	274,0	279,7
Vlastita sredstva za financiranje proračuna (isklj. NGEU)	b	143,2	177,9	189,0	166,1	171,8
Dodatna vlastita sredstva (do najveće gornje granice VFO-a i najvećeg iznosa za posebne instrumente)	c	40,5	19,5	14,5	14,9	15,8
Izvanredna vlastita sredstva za pokrivanje aktualnih jamstava izvan instrumenta NGEU	d	9,5	14,0	6,2	11,9	10,7
Prostor u proračunu	a-b-c-d	62,2	50,4	58,2	81,1	81,5

(*) To uključuje potporu u obliku zajma u okviru MEFS-a, instrumenta za platnu bilancu, instrumenta SURE i MFA+. U procjeni rizika povezanoj s instrumentom SURE uzima se u obzir posebno protujamstvo, koje su odobrile sve države članice, u vrijednosti od 25 % najvećeg iznosa financijske pomoći.
(**) Predviđaju se teoretski najveći rashodi za: 1. gornju granicu plaćanja VFO-a u razdoblju od 2025. do 2027.[48], 2. buduće prilagodbe do njihova potencijalnog maksimuma u jednoj godini[49] te 3. godišnje gornje granice tematskih posebnih instrumenata (Europski fond za prilagodbu globalizaciji, pričuva za solidarnost i pomoć u nuždi, pričuva za prilagodbu Brexitu), instrumenta fleksibilnosti i pričuve za Ukrajinu.

Održivost i prostor u proračunu u odnosu na privremenu gornju granicu vlastitih sredstava

(u milijardama EUR, u tekućim cijenama)

		2025.	2026.	2027.	2028.	2029.
Osnovni scenarij						
Gornja granica vlastitih sredstava (0,6 % BND-a)	a	110,5	114,4	118,3	122,1	125,9
Vlastita sredstva za financiranje NGEU-a(*)	b	5,2	3,7	5	9,5	9,3
Prostor u proračunu	a-b	105,4	110,7	113,3	112,6	116,6
Ispitivanja otpornosti na stres						
1) Ispitivanje otpornosti gospodarstva na stres						
Gornja granica vlastitih sredstava (0,6 % BND-a)	a	109	111,1	113,2	115,2	117,1
Vlastita sredstva za financiranje NGEU-a	b	5,2	3,7	5	9,5	9,3
Prostor u proračunu	a-b	103,8	107,4	108,2	105,7	107,7
2) Ispitivanje otpornosti prihoda na stres						
Gornja granica vlastitih sredstava (0,6 % BND-a)	a	110,5	114,4	118,3	122,1	125,9
Vlastita sredstva za financiranje NGEU-a	b	5,2	3,7	5	9,5	9,3
Izvanredna vlastita sredstva za pokrivanje aktualnih jamstava u okviru instrumenta NGEU (dospijeća otplata zajmova u okviru NGEU-a)	c	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Prostor u proračunu	a-b-c	104,5	109,8	112,4	111,7	115,7
3) Ispitivanje otpornosti na stres na strani rashoda						
Gornja granica vlastitih sredstava (0,6 % BND-a)	a	110,5	114,4	118,3	122,1	125,9
Vlastita sredstva za financiranje NGEU-a	b	5,2	3,7	5	9,5	9,3
Dodatna vlastita sredstva za NGEU (izdanja koja dospijevaju, osim aktualnih jamstava i proračunskih iznosa)	c	17,2	26,5	15,8	21,2	16,9
Prostor u proračunu	a-b-c	88,2	84,2	97,5	91,4	99,7
4) Kombinirani negativni/nepovoljni šok						
Gornja granica vlastitih sredstava (0,6 % BND-a)	a	109	111,1	113,2	115,2	117,1

[48] Kako je utvrđeno u najnovijoj tehničkoj prilagodbi VFO-a (COM(2024) 110 final od 29.2.2024.).

[49] U vezi s mehanizmom iz članka 5. i članka 11. stavka 1. točke (b) Uredbe o VFO-u (do gornjih granica iz članka 11. stavka 3. te uredbe i uzimajući u obzir samo moguće prilagodbe naviše).

Vlastita sredstva za financiranje NGEU-a	b	5,2	3,7	5	9,5	9,3
Dodatna vlastita sredstva za NGEU (izdanja koja dospijevaju, osim aktualnih jamstava i proračunskih iznosa)	c	17,2	26,5	15,8	21,2	16,9
Izvanredna vlastita sredstva za pokrivanje aktualnih jamstava u okviru instrumenta NGEU	d	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Prostor u proračunu	a-b-c-d	85,6	80	91,5	83,6	90,0

(*) Za 2025. taj iznos u skladu je s odobrenim sredstvima za preuzimanje obveza u nacrtu proračuna za 2025. Iznosi za 2026. i 2027. odgovaraju financijskom programiranju proračunske linije Instrumenta EU-a za oporavak. Iznosi za 2028. i 2029. temelje se na tehničkoj ekstrapolaciji, uključujući linearnu otplatu načela duga NGEU-a izdanog u razdoblju od 2021. do 2023. za bespovratnu potporu.