utorak, 22. studenog 2022.

I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

REZOLUCIJE

EUROPSKI PARLAMENT

P9_TA(2022)0400

Strategija pozajmljivanja za financiranje instrumenta Next GenerationEU

Rezolucija Europskog parlamenta od 22. studenoga 2022. o provedbi strategije zaduživanja za financiranje instrumenta NextGenerationEU, Unijina instrumenta za oporavak (2021/2076(INI))

(2023/C 167/01)

Europski parlament,

— uzimajući u obzir članak 5. stavak 3. Odluke Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053 od 14. prosinca 2020. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije ([1]) (Odluka o vlastitim sredstvima),

— uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EU) 2020/2094 od 14. prosinca 2020. o uspostavi Instrumenta Europske unije za oporavak radi potpore oporavku nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19 ([2]),

— uzimajući u obzir Međuinstitucijski sporazum od 16. prosinca 2020. između Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o proračunskoj disciplini, suradnji u vezi s proračunskim pitanjima i dobrom financijskom upravljanju te novim vlastitim sredstvima, uključujući plan za uvođenje novih vlastitih sredstava ([3]),

— uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093 od 17. prosinca 2020. kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027. ([4]), uključujući zajedničke i jednostrane izjave donesene u okviru višegodišnjeg financijskog okvira (VFO),

— uzimajući u obzir Komunikaciju Komisije od 14. travnja 2021. o novoj strategiji financiranja instrumenta NextGenerationEU (COM(2021)0250),

— uzimajući u obzir Komisijin Prijedlog odluke Vijeća o izmjeni Odluke o vlastitim sredstvima (COM(2021)0570),

— uzimajući u obzir komunikaciju Komisije od 11. prosinca 2019. naslovljenu „Europski zeleni plan” (COM(2019)0640) i svoju rezoluciju od 15. siječnja 2020. o istoj temi ([5]),

— uzimajući u obzir članak 54. Poslovnika, članak 1. stavak 1. točku (e) Odluke Konferencije predsjednika od 12. prosinca 2002. o postupku davanja odobrenja za sastavljanje izvješća o vlastitoj inicijativi te Prilog 3. toj odluci,

— uzimajući u obzir izvješće Odbora za proračune (A9-0250/2022),

([1]) SL L 424, 15.12.2020., str. 1.
([2]) SL L 433 I, 22.12.2020., str. 23.
([3]) SL L 433 I, 22.12.2020., str. 28.
([4]) SL L 433 I, 22.12.2020., str. 11.
([5]) SL C 270, 7.7.2021., str. 2.

A. budući da je na temelju Odluke o vlastitim sredstvima Komisija ovlaštena da u razdoblju 2021. – 2026. u ime Unije na tržištima kapitala pozajmljuje sredstva u visini do 750 milijardi EUR u cijenama iz 2018. isključivo u svrhu suočavanja s posljedicama krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19 s pomoću instrumenta NextGenerationEU, Unijina instrumenta za oporavak; budući da se 360 milijardi EUR u cijenama iz 2018. može iskoristiti za odobravanje zajmova državama članicama, a 390 milijardi EUR izravno za rashode EU-a;

B. budući da otplata pozajmljenih sredstava i pripadajućih kamata treba biti na teret proračuna Unije i planirana tako da se osigura stabilno i predvidljivo smanjenje obveza najkasnije do 31. prosinca 2058.; budući da su gornje granice vlastitih sredstava povećane za 0,6 % kako bi se pokrile sve obveze Unije koje proizlaze iz zaduživanja za instrument NextGenerationEU;

C. budući da su Parlament, Vijeće i Komisija usvojili pravno obvezujući plan za uvođenje novih vlastitih sredstava u cilju stvaranja dostatnih sredstava za pokrivanje očekivanih rashoda povezanih s otplatom za NextGenerationEU, čime se ne smanjuje financiranje programa i politika Unije;

D. budući da u skladu s Odlukom o vlastitim sredstvima Komisija treba redovito i sveobuhvatno obavješćivati Parlament i Vijeće o svim aspektima svoje strategije upravljanja dugom, uključujući kalendar izdavanja s očekivanim datumima i obujmima izdavanja za sljedeću godinu te plan kojim se utvrđuju očekivana plaćanja glavnice i kamata;

E. budući da ukupni programirani iznos za NextGenerationEU i periodičnu isplatu kupona i isplatu po dospijeću (troškovi otplate u okviru EURI-ja) iznosi 14,7 milijardi EUR za razdoblje 2021. – 2027.;

Razlozi za zaduživanje za instrument NextGenerationEU

1. naglašava da je NextGenerationEU najveći zajednički program zaduživanja EU-a i prvi kojim se ne odobravaju samo zajmovi državama članicama, već se osiguravaju i izravni proračunski rashodi Unije koji su dio stvarnih programa i politika EU-a; ističe da se zajedničkim dugom Unije kojim upravlja Komisija povećavaju veličina, učinak i dodana vrijednost proračuna Unije, čime se podupire oporavak nakon pandemije bolesti COVID-19 i ostvaruju dugoročni prioriteti EU-a, posebno zelena i digitalna tranzicija;

2. ističe da program zaduživanja za instrument NextGenerationEU, s prosječnim godišnjim obujmom zaduživanja od 150 milijardi EUR do 2026., čini Uniju ključnim čimbenikom na financijskim tržištima, izjednačava je s drugim velikim europskim izdavateljima državnih obveznica te je čini najvećim nadnacionalnim izdavateljem i najvećim izdavateljem zelenih obveznica;

3. ističe da će se uspjeh strategije zaduživanja ocijeniti na temelju njezine sposobnosti da se pravodobno i relativno jeftino prikupe sredstva potrebna za provedbu instrumenta NextGenerationEU na tržištima kapitala i da se dug otplati do 2058. na temelju profila koji je i jednostavan i predvidljiv te bez istiskivanja uspostavljenog programa rashoda u okviru gornjih granica VFO-u i ugrožavanja budućeg djelovanja EU-a; naglašava da izdavanje od strane Unije ne bi trebalo narušavati uvjete kreditiranja za druge europske izdavatelje te da bi čak trebalo imati pozitivnu ulogu na tržištima kapitala, posebno zadovoljavanjem potražnje ulagača za imovinom denominiranom u eurima i za novim proizvodima kao što su zelene obveznice;

Opis i procjena dosadašnje strategije zaduživanja za instrument NextGenerationEU

4. napominje da je Komisija razvila i uspostavila novi i veliki program financiranja te brzo i učinkovito izgradila svoje kapacitete za upravljanje dugom; pozdravlja činjenicu da se izdavanja odvijaju u stalnom ritmu od prvog izdavanja 2021. i da je potražnja uvelike premašena, što svjedoči o snažnom interesu ulagača i omogućuje Komisiji da ispuni svoje ciljeve financiranja; sa zadovoljstvom primjećuje da se, u skladu s rejtingom AAA dodijeljenim Uniji, proizvodima iz EU-a trguje po privlačnim kamatnim stopama koje su jednake drugim velikim europskim i nadnacionalnim izdavateljima;

5. prima na znanje da je strategija financiranja koju je usvojila Komisija diversificirana i da nudi širok raspon proizvoda (obveznice i mjenice) i rokova dospijeća (od tri mjeseca do 30 godina) s pomoću različitih metoda izdavanja (sindicirane transakcije i dražbe) u skladu s redovitim rasporedom;

utorak, 22. studenog 2022.

6. prima na znanje odluku Komisije o oslanjanju na veliku mrežu primarnih trgovaca, koji su važni partneri u osiguravanju dobrog funkcioniranja primarnih i sekundarnih tržišta i izvješćivanju Komisije o tržišnim uvjetima; podsjeća Komisiju da je važno da se zajamči da banke ispunjavaju svoje pravne obveze i nastojanja da se postigne bolja geografska ravnoteža i u pogledu članova mreže primarnih trgovaca i u pogledu vođenja sindiciranih transakcija; poziva Komisiju da osigura da članovi mreže primarnih trgovaca imaju dostatne poticaje i obveze kako bi mogli obavljati svoju ulogu;

7. prima na znanje godišnje odluke o zaduživanju i planove financiranja koje je Komisija dosad objavila; naglašava da je transparentnost u pogledu strategije i operacija zaduživanja Komisije ključna za uspješnu koordinaciju s drugim sudionicima na tržištu i jamčenje odgovornosti, posebno za Parlament, kao i osviještenost i odgovornost među donositeljima odluka i u široj javnosti; u tom kontekstu poziva Komisiju da brzo i sustavno izvješćuje Parlament na način da pruži raščlanjene podatke o svim naknadama nastalima izdavanjem duga EU-a, uključujući naknade Komisije za EURI kao administrativne troškove, kao i troškove koje države članice snose kada uzimaju zajam u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost;

8. primjećuje da je, u skladu s godišnjom odlukom o zaduživanju i polugodišnjim planovima financiranja, Komisija od lipnja 2021. na financijskim tržištima prikupila više od 113 milijardi EUR, od čega 23 milijarde EUR u obliku zelenih obveznica i obveznica s kratkim, srednjim i dugim rokovima dospijeća; prima na znanje dostavljene informacije u pogledu raspodjele vrste ulagača i geografske raspodjele; poziva na kontinuiranu transparentnu komunikaciju o napretku dražbi obveznica i sindiciranja;

Mogući pozitivni učinci i izazovi zaduživanja za instrument NextGenerationEU

9. smatra da instrument NextGenerationEU, time što će Uniju učiniti jednim od najvećih izdavatelja obveznica u Europi, može pozitivno utjecati na stabilnost i likvidnost tržišta kapitala EU-a, poboljšati gospodarske izglede EU-a, dopuniti makroekonomsku strukturu europodručja i ojačati međunarodnu ulogu eura; napominje da je instrument NextGenerationEU pravno ograničen u pogledu veličine i vremena i da bi mogao imati još utjecajniju ulogu kao izvor sigurne imovine i pomoći u integraciji financijskih tržišta EU-a i jačanju otpornosti Unije, pod uvjetom da se stečena iskustva uzmu u obzir na odgovarajući način; osim toga, napominje da vremenski okvir i opseg programa zaduživanja za instrument NextGenerationEU ograničavaju potencijal obveznica EU-a da postanu istinski sigurna imovina, da služe pravilnom funkcioniranju financijskih tržišta i da poboljšaju stabilnost ekonomske i monetarne unije; poziva Komisiju da razmotri moguće načine za održavanje nepodmirene količine obveznica instrumenta NextGenerationEU nakon 2027. kako bi se spriječilo da se likvidnost smanji ubrzo nakon što dosegne svoj vrhunac na kraju faze potrošnje instrumenta NextGenerationEU;

10. primjećuje veliku potražnju za dugom EU-a na tržištima kapitala i njegovu neometanu integraciju u njih; poziva Komisiju da konsolidira položaj duga EU-a diversifikacijom profila ulagača, poticanjem sekundarnih tržišta i uklanjanjem tehničkih prepreka;

11. posebno ističe da bi Unija kao najveći svjetski izdavatelj zelenih obveznica mogla postaviti referentne vrijednosti za održiva ulaganja, kao i diversifikacijom svoje baze ulagača i osiguravanjem nižih troškova zaduživanja; naglašava važnu ulogu zelenih obveznica u financiranju imovine potrebne za prelazak na niskougljično gospodarstvo; pozdravlja činjenicu da se u Komisijinu okviru za zelene obveznice primjenjuju visoki standardi održivosti; potiče Komisiju da spriječi bilo kakvu vrstu manipulativnog zelenog marketinga i da osigura visokokvalitetno izvješćivanje o korištenju primitaka kako se ne bi ugrozila zelena premija; konstatira da načelo nenanošenja bitne štete služi kao standard za rashode koji se financiraju u okviru instrumenta NextGenerationEU; naglašava da izdavanjem dijela duga za instrument NextGenerationEU u obliku zelenih obveznica država članice i Komisija imaju odgovornost učiniti sve što je u njihovoj moći kako bi osigurale ispunjavanje obveza prema ulagačima u pogledu potrošnje u području klime te očekuje od Komisije da u potpunosti ispuni svoju obvezu da isključi problematične projekte iz financiranja zelenim obveznicama čim se pojavi bilo kakva propisno potkrijepljena zabrinutost u pogledu manipulativnog zelenog marketinga; pozdravlja pregled s pokazateljima zelenih obveznica instrumenta NextGenerationEU, interaktivnu internetsku stranicu s informacijama o ulaganjima koja se financiraju zelenim obveznicama ([6]);

([6]) https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu-green-bonds/dashboard_hr

12. smatra da bi Komisija trebala uvesti snažne mjere revizije kako bi osigurala pravilnu provedbu Mehanizma za oporavak i otpornost, posebno kako bi se smanjio rizik od bilo kakvog manipulativnog zelenog marketinga, te s obzirom na jedinstvenu konfiguraciju instrumenta NextGenerationEU, u okviru kojeg Komisija prikuplja sredstva na tržištima kapitala i odgovorna je prema ulagačima, dok novac zapravo troše države članice; stoga poziva države članice da se pridržavaju obećanja koja su dale u svojim planovima za oporavak i otpornost, da na odgovarajući način i potpuno provedu ta obećanja te da temeljito izvješćuju Komisiju o provedbi ključnih etapa i ciljeva;

13. napominje da je, unatoč svojem opsegu, instrument NextGenerationEU dosad uspješno ublažio rizik od istiskivanja potražnje za drugim europskim državnim obveznicama; ističe da bi, kad bi se tržište država europodručja učinilo privlačnijim, posebno ulagačima izvan EU-a, izdavanje vrijednosnih papira za instrument NextGenerationEU moglo pozitivno utjecati na potražnju za vrijednosnim papirima koje izdaju drugi europski sudionici na tržištu; poziva Komisiju da nastavi blisko surađivati s agencijama za dug država članica te s Europskom središnjom bankom, Europskom investicijskom bankom i Europskim stabilizacijskim mehanizmom; ponavlja važnost širenja trgovanja dugom EU-a na drugim burzama EU-a u skladu s načelima unije tržišta kapitala;

14. nadalje tvrdi da instrument NextGenerationEU ima pozitivan učinak na privlačnost i održivost dugova država članica jer svim državama članicama nudi uvjete zaduživanja s rejtingom AAA preko zajmova iz Mehanizma za oporavak i otpornost, pomaže da se znatno smanje prinosi na državne obveznice i diskontiraju bespovratna sredstva iz izračuna nacionalnog duga, te šalje snažnu poruku financijskim tržištima o otpornosti i koheziji europodručja i EU-a;

15. smatra da instrument NextGenerationEU pokazuje prednosti ambicioznijeg, kolektivnijeg i demokratskijeg odgovora na krizu na razini EU-a; smatra da bi mogućnost izravne kupnje obveznica EU-a kod građana EU-a mogla povećati osjećaj pripadnosti EU-u; traži od Komisije da u tom pogledu razvije jednostavan i transparentan mehanizam; napominje da ta praksa već postoji u nekoliko država članica; smatra da bi gospodarske koristi bile važne i da bi nadmašile troškove provedbe; napominje da je znatna potpora u krizi koja se financira zajedničkim izdavanjem duga ojačala povjerenje u otpornost EU-a i njegovih država članica te da sudionici na financijskim tržištima u velikoj mjeri uviđaju veću stabilnost europske financijske arhitekture; ističe da uspješna provedba instrumenta NextGenerationEU pokazuje da je EU pružio odgovarajući odgovor na gospodarske posljedice krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19; stoga poziva sve institucije EU-a da se pobrinu za to da EU ispuni svoja obećanja, među ostalim pružanjem dugoročne političke vizije;

16. sa zabrinutošću primjećuje nove izazove koje predstavlja nedostatak sigurnosti u globalnom okruženju zbog nezakonite, ničim izazvane i neopravdane agresije Rusije na Ukrajinu i naglog porasta inflacije i kamatnih stopa, koji utječu na državne izdavatelje; upozorava da su se troškovi financiranja znatno povećali zbog zahtjevnih tržišnih uvjeta i da se očekuju goleme nesigurnosti u okruženju dugoročnih kamata; očekuje da će to utjecati na liniju u proračunu EU-a koja se odnosi na otplatu u okviru EURI-ja; sa zabrinutošću primjećuje da troškovi refinanciranja koji su viši od programiranih već utječu na raspoloživost sredstava u naslovu 2.b te da se čak troše ograničene mogućnosti posebnih instrumenata tijekom godišnjeg proračunskog postupka; poziva Komisiju da pomno prati situaciju i da redovito izvješćuje proračunsko tijelo; uviđa da Komisija mora djeluvati na vrlo nesigurnom tržištu, izvan intervala pouzdanosti od 99 %; podsjeća da bi se sva plaćanja financijskih doprinosa državama članicama trebala izvršiti do 31. prosinca 2026., kako je utvrđeno u uredbama o EURI-ju i Mehanizmu za oporavak i otpornost, no da bi se taj rok mogao promijeniti; ističe da su za takve promjene potrebne odgovarajuće izmjene uredbi o EURI-u i Mehanizmu za oporavak i otpornost;

17. smatra da se puni potencijal instrumenta NextGenerationEU može osloboditi samo ako se svi nacionalni planovi za oporavak i otpornost provedu učinkovito i pravodobno; zabrinut je zbog nedostatka sposobnosti financijske apsorpcije u nekoliko država članica; žali zbog dinamike koja se dogodila u nekim državama članicama u kojima kasni izvršenje tradicionalnih sredstava EU-a kako bi se brže apsorbirala sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost; potiče države članice da u potpunosti i dosljedno iskoriste zajmove odobrene u okviru instrumenta NextGenerationEU;

utorak, 22. studenog 2022.

18. naglašava da će biti potrebna daljnja ulaganja u politike EU-a kako bi se ojačala konkurentnost, otpornost i strateška autonomija EU-a, posebno u pogledu industrije i djelovanja u području klime; smatra da trajne preraspodjele nisu održivo dugoročno rješenje za financiranje prioriteta EU-a i ističe potrebu za dodatnim sredstvima; podsjeća da klimatske promjene i aktualni rat u Ukrajini naglašavaju hitnu potrebu za okončanjem ovisnosti Unije o trećim zemljama u ključnim sektorima njezina gospodarstva, kao što su energetika, sirovine, industrija i poljoprivreda; u tom pogledu smatra da je najava predsjednice Komisije Ursule von der Leyen o uspostavi europskog fonda za suverenost u skladu s Rezolucijom Parlamenta od 19. svibnja 2022. ([7]) i izjavom Konferencije predsjednika od 30. lipnja 2022. o programu rada Komisije za 2023.; stoga poziva Komisiju i države članice da, u skladu s preporukama Konferencije o budućnosti Europe, dodatno razmotre zajedničko zaduživanje na razini EU-a radi stvaranja povoljnijih uvjeta zaduživanja, uz istodobno održavanje odgovornih fiskalnih politika na razini država članica; žali zbog sustavnog stvaranja i upotrebe instrumenata, fondova i zajedničkih programa zaduživanja, uključujući instrument NextGenerationEU, izvan opsega proračuna EU-a i bez nadzora ili kontrole od strane proračunskog tijela; stoga poziva na uvrštavanje u proračun operacija zaduživanja i kreditiranja te svih budućih programa ili instrumenata EU-a; traži da Parlament u svim slučajevima bude u potpunosti uključen u okviru postupka suodlučivanja;

Proračun Unije i nova vlastita sredstva

19. ističe da će značajke zaduživanja u okviru instrumenta NextGenerationEU imati izravne posljedice na otplate iz proračuna Unije tijekom desetljeća; stoga ustraje na optimizaciji otplate duga i osiguravanju neometanog profila duga kako bi se buduće opterećenje ravnomjerno raspodijelilo;

20. ističe da se kapacitet EU-a za zaduživanje i kreditiranje uz pomoć instrumenta NextGenerationEU znatno povećao; ustraje u tome da je potrebno uključiti proračunsko tijelo u sve faze postupka zaduživanja i kreditiranja; podsjeća da je u skladu s Odlukom o vlastitim sredstvima Komisija obvezna objavljivati redovito ažurirani plan očekivanih plaćanja glavnice i kamata o kojem će se raspravljati s Parlamentom i Vijećem na redovitim međuinstitucijskim sastancima o instrumentu NextGenerationEU;

21. podsjeća na svoj odlučni zahtjev da bi se proračunska odobrena sredstva za troškove otplate u okviru EURI-ja trebala unijeti u proračun EU-a iznad gornjih granica VFO-a kako bi se zaštitile razlike do gornje granice i mehanizmi fleksibilnosti u predviđene svrhe; poziva na relevantne izmjene Uredbe o VFO-u tijekom revizije VFO-a sredinom razdoblja;

22. čvrsto vjeruje da će se konačni uspjeh instrumenta NextGenerationEU, a posebno vjerodostojnost i održivost njegova financiranja, također ocijeniti u odnosu na sposobnost Unije da otplati zajednički dug novim vlastitim sredstvima u sektoru zaštite okoliša i korporativnom sektoru, a ne s povećanim doprinosima država članica koji se temelje na bruto nacionalnom dohotku;

23. ističe da su nova vlastita sredstva jedan od glavnih čimbenika koji Uniji omogućuju da provede svoje političke prioritete, djelomično i zbog potrebe za većim ulaganjima kako bi se riješilo pitanje energetske neovisnosti i pomoglo ublažavanju socijalnog učinka ruske ratne agresije na Ukrajinu i sankcija te kako bi se ubrzala tranzicija na zelenu energiju; naglašava da bi se uvođenjem novih vlastitih sredstava u budućnosti izbjegla nužnost provođenja rezova u programima Unije, koji bi ugrozili samu svrhu i dugoročne koristi plana oporavka; smatra da bi se uvođenjem novih vlastitih sredstava, koje je dogovoreno u pravno obvezujućem Međuinstitucijskom sporazumu od 16. prosinca 2020., ostvarile trajne koristi, ne samo u provedbi politika EU-a, već i u osiguravanju statusa Unije kao vjerodostojnog i pametnog izdavatelja duga; stoga poziva države članice da što prije započnu i ubrzaju pregovore o prvom paketu tzv. nove generacije vlastitih sredstava EU-a na temelju sustava EU-a za trgovanje emisijskim jedinicama, mehanizma za graničnu prilagodbu emisija ugljika i prvog stupa međunarodnog sporazuma OECD-a o minimalnom oporezivanju multinacionalnih poduzeća, kao što je Komisija istaknula 22. prosinca 2021.; apelira na Vijeće da odobri prvi paket vlastitih sredstava prije kraja 2022.;

([7]) Rezolucija Europskog parlamenta od 19. svibnja 2022. o društvenim i gospodarskim posljedicama ruskog rata u Ukrajini na EU – jačanje sposobnosti EU-a za djelovanje (Usvojeni tekstovi, P9_TA(2022)0219).

24. napominje, međutim, da procijenjeni prihodi od tih triju vlastitih sredstava ne bi bili dovoljni za pokrivanje troška zaduživanja u okviru instrumenta NextGenerationEU; stoga ponavlja svoj poziv Komisiji da prije prosinca 2023. iznese prijedlog druge košarice novih vlastitih sredstava, uključujući prijedlog poreza na financijske transakcije, kako bi se osigurala dostatna sredstva za otplatu duga za NextGenerationEU; ističe pravno obvezujući plan utvrđen Međuinstitucijskim sporazumom; međutim, traži od Komisije da, s obzirom na najnovije gospodarske izazove, bude još ambicioznija i da ne isključi mogućnost dodavanja vlastitih sredstava koja su inovativna, nova i, po mogućnosti, istinska;

o

o o

25. nalaže svojoj predsjednici da ovu Rezoluciju proslijedi Vijeću i Komisiji.