

Posebno poročilo

Komisija in upravljanje dolga v okviru instrumenta NextGenerationEU

Spodbuden začetek, toda upravljanje
bo treba bolj prilagoditi dobri praksi



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–VIII
Uvod	01–15
Ozadje programa financiranja NextGenerationEU	01–07
Ključne vloge in odgovornosti pri financiranju NextGenerationEU	08–11
Transakcije najemanja posojil do konca junija 2022	12–15
Obseg revizije in revizijski pristop	16–20
Opažanja	21–88
Nove strukture in pristojnosti so omogočile hiter začetek financiranja NextGenerationEU, vendar jih je treba okrepiti	21–44
Hitro vzpostavljene zmogljivosti Komisije za upravljanje dolga je treba prilagoditi, da bodo skladne z dobro prakso	22–36
Komisija je za izbiro ključnih zunanjih ponudnikov storitev uporabila zanesljiva merila	37–44
Komisija si je sredstva izposodila pravočasno, v skladu z regulativnimi omejitvami in s stroški, ki ustrezajo njenemu tržnemu položaju	45–72
Komisija je ustrezno sporočala svoje potrebe po najemanju posojil in izpolnila ključne regulativne zahteve za dolg NextGenerationEU	46–58
Stroški najemanja posojil odražajo tržne pogoje in cilj pravočasnega zagotavljanja zadostnih finančnih sredstev	59–72
Komisija ni ustrezno merila uspešnosti upravljanja dolga NextGenerationEU in poročala o njej	73–88
Cilji upravljanja dolga niso jasno določeni, to pa vpliva na poročanje o uspešnosti	74–85
Analize Komisije, na katerih temeljijo odločitve o oblikovanju cen in zapadlosti obveznic, niso bile dosledno dokumentirane	86–88

Zaključki in priporočila

89–97

Priloge

Priloga I – Ključne vloge in odgovornosti v zvezi z upravljanjem dolga v Komisiji

Priloga II – Vrste tveganj pri upravljanju dolga NextGenerationEU

Priloga III – Transakcije najemanja posojil NextGenerationEU, izbrane za analizo

Priloga IV – Poročila Komisije o obveznostih EU, ki izhajajo iz transakcij najemanja posojil, do 30. junija 2022

Kratice

Glosar

Odgovori Komisije

Časovnica

Revizijska ekipa

Povzetek

I Komisija je junija 2021 začela izvajati največji program najemanja posojil v zgodovini EU. V okviru [NextGenerationEU](#), ki se v celoti financira iz dolga, se bo do leta 2026 z izdajo obveznic EU pridobilo do 806,9 milijarde EUR. Zaradi uvedbe NextGenerationEU je morala Komisija hitro razviti novo strategijo upravljanja dolga ter s tem povezane postopke, organizacijsko strukturo in okvir za obvladovanje tveganj. V to je morala vključiti tudi več zunanjih ponudnikov storitev. Svoj novi pristop k upravljanju dolga imenuje „diverzificirana strategija financiranja“.

II Od decembra 2022 je diverzificirana strategija financiranja privzeti pristop EU k upravljanju dolga. Sodišče želi s tem poročilom prispevati k dobremu finančnemu poslovanju pri operacijah upravljanja dolga. Zato je ocenilo, ali je Komisija uvedla uspešne sisteme za upravljanje dolga za financiranje NextGenerationEU.

III Sodišče ugotavlja, da je Komisija hitro uvedla sistem upravljanja dolga, ki je omogočil pravočasno izposojilo sredstev, potrebnih za NextGenerationEU. V zvezi s tem Sodišče meni, da so v prvem letu poslovanja stroški najemanja posojil odražali tržni položaj Komisije. Komisija je tudi izpolnila vse ključne regulativne zahteve v zvezi z dolžniškim portfeljem in obvladovanjem tveganj. Vendar je Sodišče ugotovilo, da je treba nekatere ureditve Komisije za upravljanje dolga prilagoditi, da bi se upoštevala dobra praksa. Ugotovilo je tudi, da Komisija ni jasno določila ciljev upravljanja dolga, zato sta bila merjenje uspešnosti pri upravljanju dolga NextGenerationEU in poročanje o njej omejena.

IV Komisija je sicer kljub zahtevnim okoliščinam ustanovila usposobljeno in izkušeno ožjo ekipo, vendar se ta pri upravljanju svojih dolžniških operacij močno opira na začasne uslužbence. To lahko ogrozi neprekinjeno poslovanje. Komisija je za dejavnosti upravljanja dolga NextGenerationEU vzpostavila potreben okvir obvladovanja tveganj. Ta vključuje novoustanovljeno funkcijo direktorja upravljanja tveganj za vse programe najemanja posojil. Vendar pa ima direktor upravljanja tveganj na voljo malo uslužbencev in ima poleg obvladovanja tveganj še druge operativne odgovornosti.

V Sodišče je ugotovilo, da dolžniški portfelj NextGenerationEU izpolnjuje regulativne zahteve v zvezi z zgornjimi mejami najemanja posojil, valuto transakcij najemanja posojil in najdaljšo povprečno zapadlostjo. Komisija je kapitalskim trgom in državam članicam EU ustrezno poročala o svojih načrtih najemanja posojil ter učinkovito upravljala likvidnost bančnega računa NextGenerationEU. Gibanje tržnih donosov

obveznic NextGenerationEU je bilo primerljivo z gibanjem tržnih donosov obveznic držav članic s podobnimi bonitetnimi ocenami.

VI Sodišče je ugotovilo, da niti v zadevni zakonodaji niti strategiji Komisije za financiranje ni jasno določeno, da mora Komisija poročati o uspešnosti svojih dejavnosti upravljanja dolga. Glede na to je Komisija odgovorna predvsem za pravočasno zagotavljanje zadostnih sredstev za financiranje NextGenerationEU. Odgovornost za druge cilje upravljanja dolga NextGenerationEU še vedno ni jasna. Komisija ni dosledno dokumentirala podlage za sprejetje odločitev o oblikovanju cen in zapadlosti sindiciranih obveznic.

VII Komisija letno poroča o tem, kako so ukrepi, financirani z zelenimi obveznicami NextGenerationEU, usklajeni z gospodarskimi dejavnostmi, določenimi v sistemu EU za klasifikacijo trajnostnih dejavnosti, tj. taksonomiji EU. Ne poroča pa o deležu prihodkov od zelenih obveznic NextGenerationEU, ki so bili dejansko porabljeni v skladu s taksonomijo EU.

VIII Sodišče Komisiji priporoča, naj:

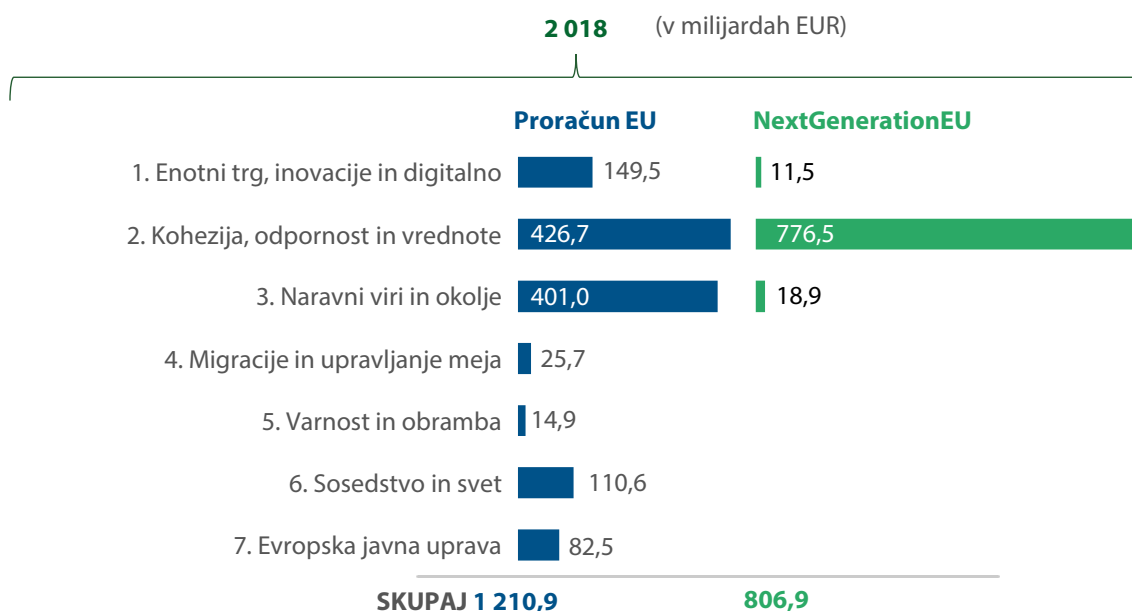
- vzpostavi ločeno funkcijo spremljevalnega oddelka in tako izboljša svoje zmogljivosti za analiziranje, ocenjevanje tveganj in poročanje,
- okrepi vlogo direktorja upravljanja tveganj in s tem zagotovi, da bo ta lahko uspešno in učinkovito izpolnjeval svoje naloge,
- izvaja kadrovske strategije za uslužbence, ki sodelujejo pri upravljanju dolga,
- oblikuje jasne cilje upravljanja dolga in poroča o uspešnosti pri njihovem uresničevanju,
- dosledno dokumentira podlago za sprejetje odločitev o oblikovanju cen, kadar so obveznice EU sindicirane.

Uvod

Ozadje programa financiranja NextGenerationEU

01 Svet je decembra 2020 pooblastil¹ Komisijo, da si za program NextGenerationEU (NGEU) v imenu EU na kapitalnih trgih izposodi sredstva v višini do 806,9 milijarde EUR v tekočih cenah. Program je namenjen reševanju gospodarske in socialne krize, ki je posledica pandemije COVID-19. Sredstva NextGenerationEU dopolnjujejo dolgoročni proračun EU v višini 1 211 milijard EUR za obdobje 2021–2027. Glej [slika 1](#).

Slika 1 – Proračun EU za obdobje 2021–2027 in NextGenerationEU

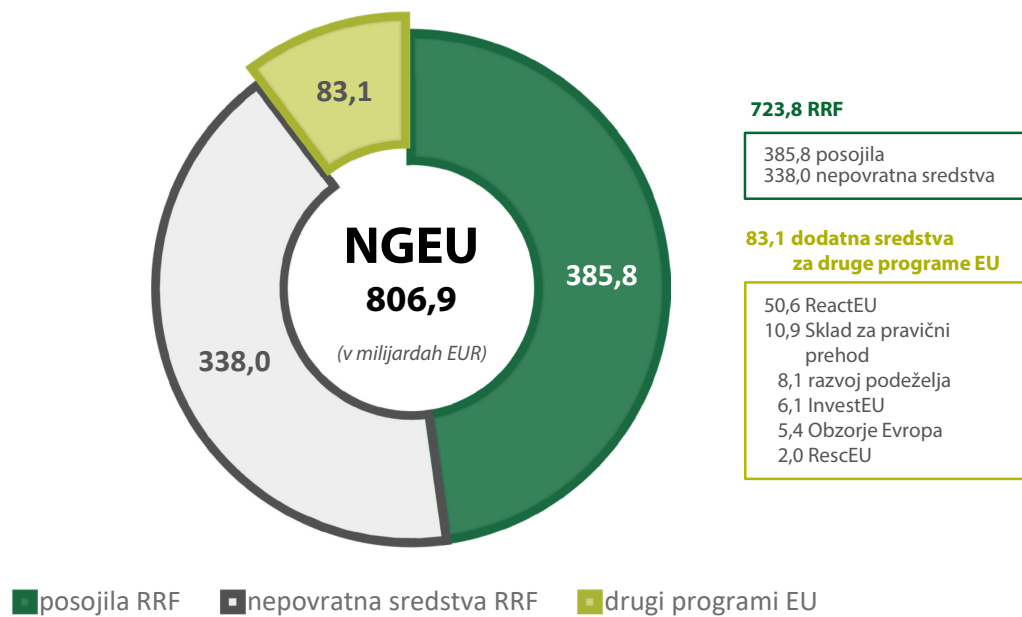


Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

02 S programom NextGenerationEU se financirata okrevanje po pandemiji ter zelena in digitalna preobrazba evropskega gospodarstva, pri čemer mehanizem za okrevanje in odpornost predstavlja 90 % celotnega proračuna programa. Komisija bo izposojena sredstva uporabila za posojila državam članicam in prvič v zgodovini EU tudi za nepovratna sredstva (glej [slika 2](#)). Dejanski znesek posojil, ki jih bo Komisija najela za NextGenerationEU, bo odvisen predvsem od tega, kako bodo države članice izvajale mehanizem za okrevanje in odpornost.

¹ Sklep Sveta (EU, Euratom) 2020/2053 o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije.

Slika 2 – Porazdelitev sredstev NextGenerationEU



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

03 Komisija je v preteklih 40 letih izvajala več programov dajanja posojil z uporabo vzajemnega (*back-to-back*) financiranja, tj. sistema, v katerem je vsaka posamezna transakcija najemanja posojil povezana z enim izplačilom. V tem sistemu so države upravičenke prejele posojilo z istimi stroški in rokom za odplačilo (zapadlostjo) kot pri namenskih obveznicah EU, ki jih izda Komisija. V **tabeli 1** so prikazani zneski posojil, ki jih je Komisija najela z uporabo tega pristopa.

Tabela 1 – Vzajemna (*back-to-back*) posojila Komisije do 30. junija 2022

Program najema posojil	Najvišji znesek dolga, dovoljen v okviru programa	Neporavnani zneski dolga EU na dan 30. 6. 2022
Podpora za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah (SURE)	100 milijard EUR	91,8 milijarde EUR
Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo (EFSM)	60 milijard EUR	46,3 milijarde EUR
Instrument plačilnobilančne pomoči	50 milijard EUR	0,2 milijarde EUR
Makrofinančna pomoč	odvisno od omejitev proračuna EU	8,9 milijarde EUR
Euratom	4 milijarde EUR	0,3 milijarde EUR
Skupaj		147,5 milijarde EUR

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije in [Evropskega parlamenta](#)

04 Da bi Komisija zadovoljila veliko večje in manj predvidljive potrebe po financiranju v okviru NextGenerationEU, je aprila 2021 sprejela [novo strategijo financiranja za financiranje NextGenerationEU](#) (v nadaljnjem besedilu: strategija financiranja NextGenerationEU), ki se razlikuje od vzajemnega financiranja. Strategija financiranja NextGenerationEU uvaja nov pristop, tj. „diverzificirano strategijo financiranja“, pri katerem časovni okvir, obseg in zapadlost transakcij najemanja posojil niso povezani s časovnim okvirom za izplačilo zadevnih sredstev. V [tabeli 2](#) je primerjava obeh pristopov.

Tabela 2 – Razlike v pristopih k financiranju, ki ju uporablja Komisija

Merilo	Vzajemno financiranje	Diverzificirano financiranje
Instrumenti financiranja	predvsem dolgoročne obveznice EU	dolgoročne obveznice EU in kratkoročne menice EU
Metode financiranja	sindiciranja obveznic in prodaja zaprtemu krogu vlagateljev	kombinacija sindiciranj obveznic, dražb in prodaj zaprtemu krogu vlagateljev
Časovni okvir izdaj	v celoti določen na podlagi potreb upravičenca	fleksibilen in ni določen na podlagi potreb upravičenca
Izplačila upravičencem	izplačilo je povezano z eno samo transakcijo najemanja posojil	čas in znesek izplačila nista povezana z eno samo transakcijo najemanja posojil
Upravljanje prihodkov	prihodki se prenesejo neposredno na upravičence	prihodki se združijo in do izplačila hranijo na centraliziranem bančnem računu
Izračun stroškov najema posojil	enako kot stroški najema posojil pri izdanih namenskih obveznicah EU	na podlagi stroškov vseh transakcij najemanja posojil v 6-mesečnem obdobju
Jamstvo za najem posojil	proračun EU in skupni sklad za rezervacije	proračun EU in zaveza držav članic, da bodo po potrebi zagotovile dodatna sredstva v višini do 0,6 % svojega bruto nacionalnega dohodka (BND)

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij Komisije

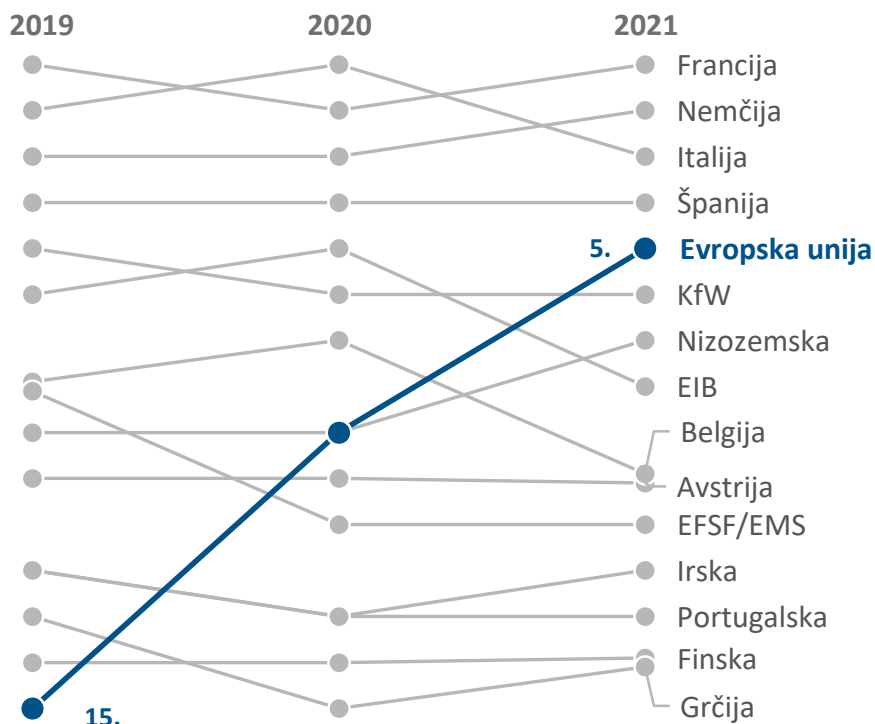
05 Zakonodajna organa sta decembra 2022 sprejela predlog Komisije za spremembo finančne uredbe², s katero bi diverzificirana strategija financiranja, razvita za NextGenerationEU, postala privzeta metoda najemanja posojil za EU. Sodišče je v svojem mnenju o tem predlogu³ ugotovilo, da ima predlagani prehod z vzajemnega financiranja na diverzificirano strategijo financiranja koristi, vendar bi lahko povzročil tudi prenos tveganj na prihodnje proračune EU.

06 Komisija je junija 2021 izdala prve dolžniške vrednostne papirje NextGenerationEU. Do konca leta 2021 je EU postala eden največjih izdajateljev dolga v Evropi. Za podrobnosti glej [sliko 3](#).

² Uredba (EU, Euratom) 2022/2434 o določitvi diverzificirane strategije financiranja za splošno metodo najemanja posojil.

³ Mnenje 07/2022 o predlogu za določitev diverzificirane strategije financiranja za splošno metodo najemanja posojil.

Slika 3 – Veliki izdajatelji dolga v EU v letih 2019, 2020 in 2021



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi [podatkov Komisije](#)

07 Jamstvo za dolg NextGenerationEU je zagotovljeno z „manevrskim prostorom“ v proračunu EU, ki je razlika med zgornjo mejo lastnih sredstev EU⁴ in lastnimi sredstvi, potrebnimi za financiranje proračuna EU. Države članice so se leta 2021 z [ratifikacijo](#) sklepa Sveta o virih lastnih sredstev EU dogovorile, da bodo s povečanjem zgornje meje lastnih sredstev v višini do 0,6 % svojega BND do konca leta 2058 zagotovile dodatna denarna sredstva. Komisija ta sredstva lahko uporabi, če proračun EU ne zadostuje za kritje obveznosti, ki izhajajo iz dolga NextGenerationEU. Transakcije najemanja posojil so del izvrševanja proračuna v smislu finančne uredbe, kar pomeni tudi, da je treba strategijo financiranja NextGenerationEU izvajati skladno z načelom dobrega finančnega poslovanja.

⁴ Sklep Sveta (EU, Euratom) 2020/2053 o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije.

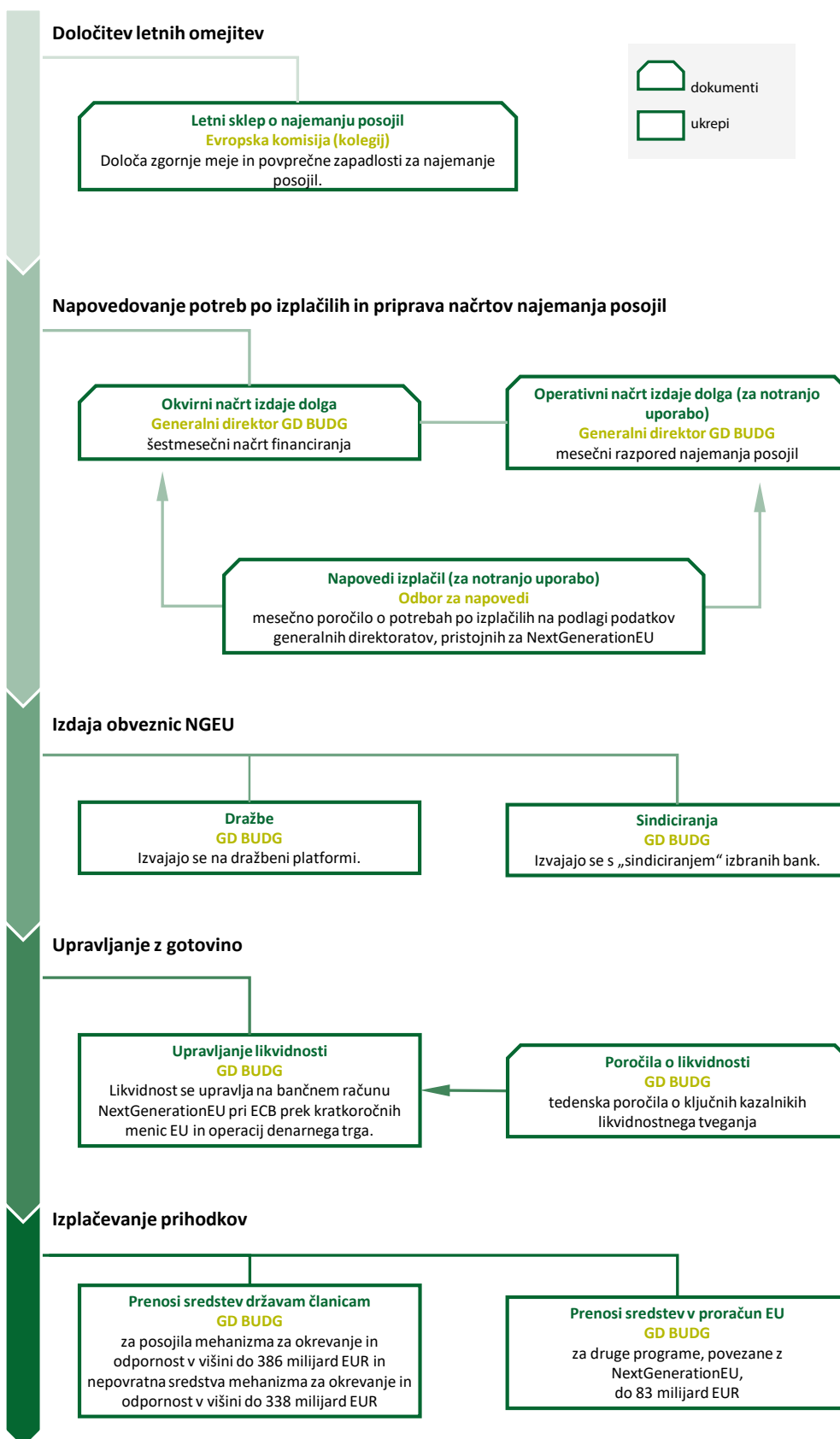
Ključne vloge in odgovornosti pri financiranju NextGenerationEU

08 Izvajanje diverzificirane strategije financiranja je zahtevalo nove organizacijske ureditve in postopke upravljanja dolga. Komisija je izdala več sklepov o spremembi [strukture in pristojnosti](#) Generalnega direktorata za proračun (GD BUDG), določitvi postopkov [poročanja](#) in [razporejanja stroškov](#) ter vzpostavitvi [mreže primarnih trgovcev v EU](#). Komisar, pristojen za proračun EU, je sprejel [politiko na visoki ravni glede tveganja in skladnosti](#), ki se uporablja za dolg NextGenerationEU. GD BUDG je uvedel notranje postopke za upravljanje likvidnosti, sindiciranja in dražbe obveznic.

09 GD BUDG izvaja osrednje funkcije v okviru upravljanja dolga NextGenerationEU, vključno z oddelkom za trgovanje in zalednim oddelkom, pravno službo in novo funkcijo direktorja upravljanja tveganj. V [Prilogi I](#) so opisane ključne odgovornosti v okviru struktur Komisije za upravljanje dolga.

10 Na [sliki 4](#) so ponazorjene ključne vloge in odgovornosti v postopku financiranja programa NextGenerationEU z izdajanjem obveznic NextGenerationEU.

Slika 4 – Ključne vloge in odgovornosti pri izdaji obveznic NextGenerationEU



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij Komisije

11 Komisija je skupaj s strategijo financiranja NextGenerationEU uvedla tudi novo metodo za razporejanje stroškov najemanja posojil med proračunom EU in državami članicami⁵. Pri tej metodi je najemanje posojil povezano z izplačili, ki se izvršijo v istem šestmesečnem obdobju. Upravičenci plačajo stroške financiranja, ki ustrezajo nastalim stroškom izposojenih sredstev, ki so jih uporabili, v šestmesečnem obdobju. Pri tem postopku države članice plačajo stroške prejetih posojil iz mehanizma za okrevanje in odpornost, medtem ko se stroški, povezani z vsemi nepovratnimi sredstvi NextGenerationEU, krijejo iz proračuna EU. Na *sliki 5* so opisane vrste stroškov v okviru strategije financiranja NextGenerationEU.

Slika 5 – Vrste stroškov najemanja posojil v okviru diverzificirane strategije financiranja



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij Komisije

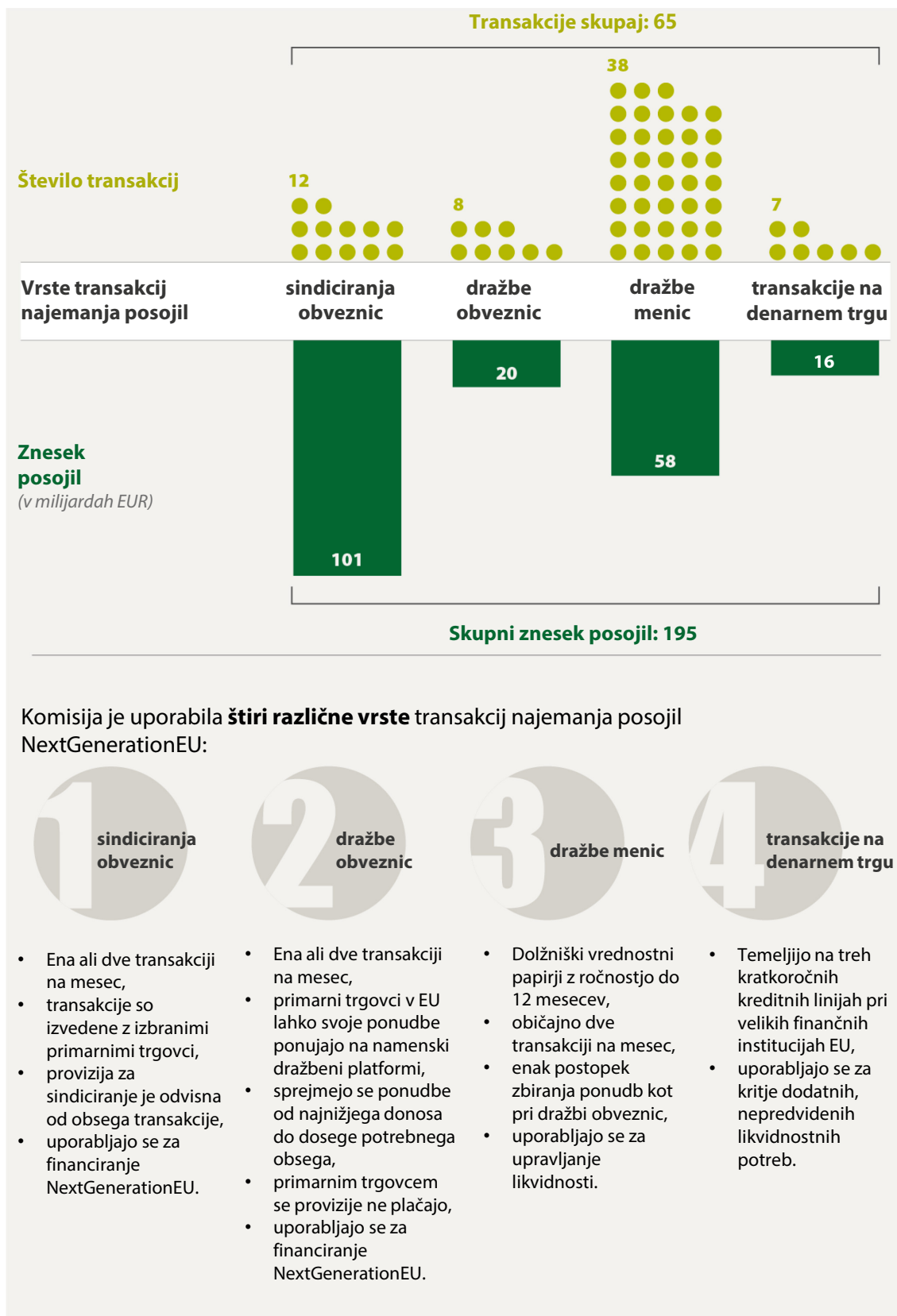
Transakcije najemanja posojil do konca junija 2022

12 Komisija je lahko transakcije najemanja posojil NextGenerationEU začela izvrševati po začetku veljavnosti sklepa Sveta o virih lastnih sredstev EU 1. junija 2021. Od 15. junija 2021⁶ do konca junija 2022 je izvedla 65 takih transakcij v višini 194 milijard EUR. Vse so bile v eurih. Posamezne dolgoročne izdaje so znašale med 2,5 milijarde EUR in 20 milijardami EUR. Na *sliki 6* so informacije o vrstah in zneskih vseh transakcij najemanja posojil NextGenerationEU v tem obdobju.

⁵ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2021/1095 o razporejanju stroškov izposojanja in upravljanju dolga v okviru instrumenta NextGenerationEU.

⁶ Spletišče Evropske komisije: [podatki o transakcijah](#).

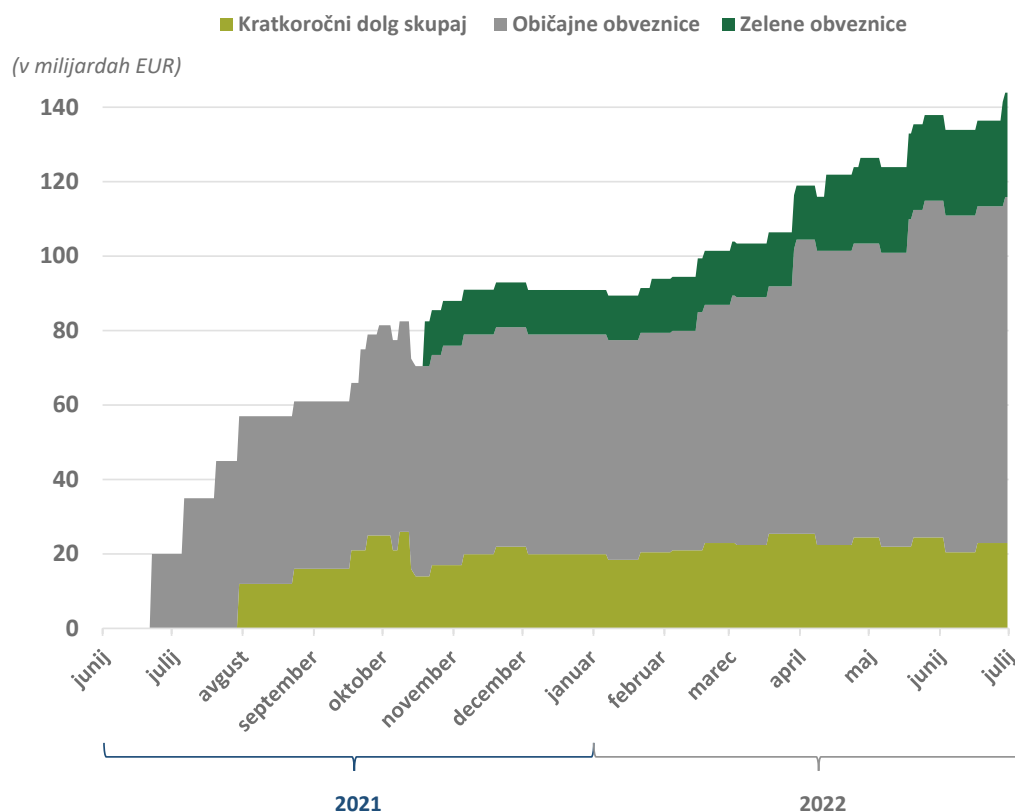
Slika 6 – Transakcije najemanja posojil NextGenerationEU do 30. junija 2022



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

13 Po odplačilu vseh kreditnih linij in dela menic EU je nepravilni dolg, povezan z NextGenerationEU, na dan 30. junija 2022 znašal 144 milijard EUR. Na [sliki 7](#) je ponazorjen nepravilni kratko- in dolgoročni dolg NextGenerationEU v obdobju od junija 2021 do junija 2022.

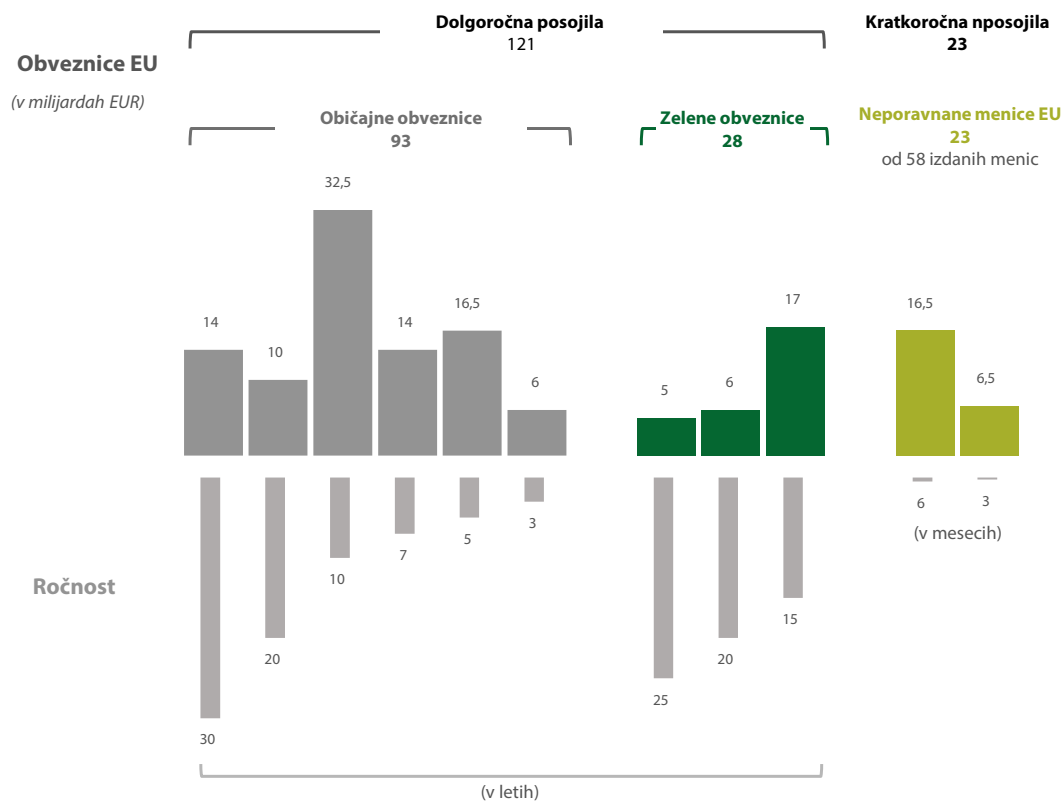
Slika 7 – Nepravilni dolg NextGenerationEU



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

14 Na [sliki 8](#) so podrobnosti o vrstah dolžniških instrumentov in njihovem obsegu.

Slika 8 – Dolg NextGenerationEU na dan 30. junija 2022

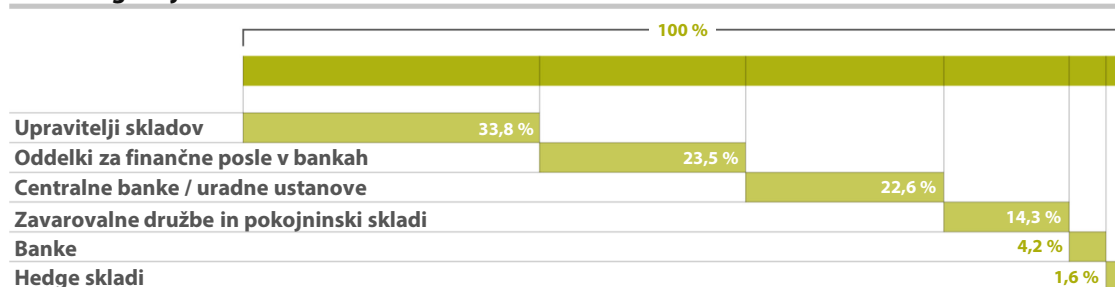


Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

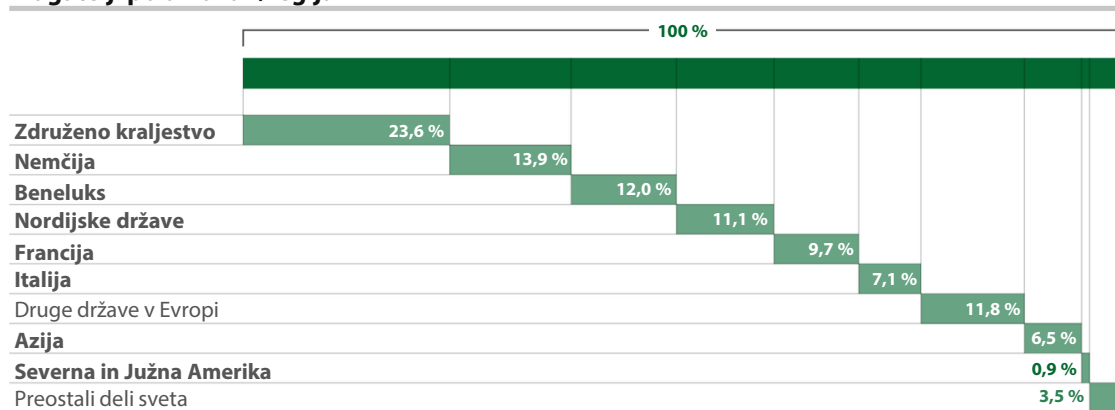
15 Od junija 2021 do junija 2022 so sindicirane izdaje obveznic EU predstavljale največji delež (52 %) posojil NextGenerationEU, vključno z obveznicami, menicami in transakcijami na denarnem trgu. Po navedbah Komisije je bilo avgusta 2022 v bazi vlagateljev za sindicirane transakcije NextGenerationEU več kot 1 000 različnih vlagateljev iz 70 različnih držav. Na [sliki 9](#) so ponazorjene geografska struktura in glavne vrste vlagateljev pri sindiciranih transakcijah.

Slika 9 – Baza vlagateljev za sindicirane transakcije NextGenerationEU na dan 1. avgusta 2022

Vrste vlagateljev



Vlagatelji po državah/regijah



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

Obseg revizije in revizijski pristop

16 Namen te revizije je prispevati k dobremu finančnemu poslovanju pri prihodnjih operacijah upravljanja dolga na podlagi nove diverzificirane strategije financiranja, ki je od decembra 2022 privzet pristop EU k upravljanju dolga.

17 Glavno revizijsko vprašanje je bilo, ali je Komisija uvedla uspešen sistem za upravljanje dolga za financiranje NextGenerationEU. Sodišče se je osredotočilo na zasnovo in delovanje sistema za upravljanje dolga NextGenerationEU v zgodnji fazi, in sicer od junija 2021 do junija 2022. Preučilo je, ali:

- o so bile nove operativne strukture in nove strukture za obvladovanje tveganj ter zadevne pristojnosti v skladu z mednarodnimi načeli upravljanja dolga ter ali so omogočile izvajanje ključnih vidikov diverzificirane strategije financiranja,
- o so rezultati upravljanja dolga NextGenerationEU, kar zadeva stroške najemanja posojil, ohranjanje preudarne stopnje tveganja in skladnost z regulativnimi zahtevami, v prvem letu delovanja dobri,
- o je Komisija dokumentirala analizo kompromisov med stroški in tveganjem pri transakcijah najemanja posojil ter na podlagi ustreznih ciljev in kazalnikov poročala o uspešnosti upravljanja dolga.

18 Sodišče ni ocenjevalo delovanja informacijskih sistemov (IT), ki jih Komisija uporablja za upravljanje dolga, niti postopkov izplačevanja sredstev, pridobljenih v okviru dolga NextGenerationEU, državam članicam in v proračun EU. Preverjanje upravnih stroškov, ki ga je opravilo Sodišče, je zajemalo le točnost zneskov, navedenih v proračunskem računovodstvu.

19 Sodišče je merila za ocenjevanje uporabilo skladno z zakonodajo in sklepi v zvezi z NextGenerationEU, mednarodno priznanimi načeli upravljanja javnega dolga ter smernicami in priročnikom INTOSAI za revidiranje upravljanja javnega dolga⁷. Revizija Sodišča je temeljila na:

- o analizi zadevnih regulativnih, pogodbenih in organizacijskih ureditev, ki določajo operativni okvir in okvir za obvladovanje tveganj,

⁷ INTOSAI, *Audit of Public Debt Management: A Handbook for Supreme Audit Institutions*.

- o dokazih, zbranih s pregledi in analizami dokumentacije, ki jo je zagotovil GD BUDG, ter z razgovori z uslužbenci Komisije, odgovornimi za upravljanje dolga NextGenerationEU,
- o oceni izbrane dokumentacije v zvezi z desetimi sklepi o najemanju posojil in desetimi vlogami za sodelovanje v mreži primarnih trgovcev.

20 Sodišče je maja 2022 nacionalnim uradom za upravljanje dolga 27 držav članic poslalo anketo, da bi pridobilo njihova mnenja o morebitnih izboljšavah ureditev upravljanja dolga v EU. Odgovore je predložilo 12 uradov. Poleg tega se je Sodišče s strokovnjaki za upravljanje dolga posvetovalo o rezultatih svojih analiz in predhodnih revizijskih zaključkih.

Opažanja

Nove strukture in pristojnosti so omogočile hiter začetek financiranja NextGenerationEU, vendar jih je treba okrepiti

21 Ta del poročila se nanaša na organizacijski okvir, vzpostavljen za financiranje NextGenerationEU. Sodišče je ocenilo, ali so bili struktura, operativne zmogljivosti in sodelovanje z zunanjimi ponudniki v skladu z mednarodno priznano dobro prakso na področju upravljanja javnega dolga ter ustrezni za izvajanje dejavnosti najemanja posojil NextGenerationEU.

Hitro vzpostavljene zmogljivosti Komisije za upravljanje dolga je treba prilagoditi, da bodo skladne z dobro prakso

22 Sodišče je preučilo, ali je Komisija pravočasno vzpostavila nove strukture in pristojnosti, ki so potrebne za izvajanje diverzificirane strategije financiranja, zlasti:

- jasno strukturirane operativne odgovornosti za upravljanje dolga, ločene na funkcije oddelka za trgovanje, spremljevalnega in zalednega oddelka, skladno z mednarodno priznano dobro prakso, ki so jo razvili Mednarodni denarni sklad (MDS), Mednarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucij (INTOSAI) in Konferenca Združenih narodov za trgovino in razvoj (UNCTAD),
- jasno opredeljene odgovornosti in vloge pri obvladovanju tveganj, tako da se o tveganjih sistematično poroča, kadar pride do problemov,
- ustrezne politike ohranjanja uslužbencev in nasledstva ter ureditve za uslužbence, ki sodelujejo pri upravljanju dolga.

Operativne funkcije za upravljanje dolga NextGenerationEU

23 Komisija je v skladu s strategijo financiranja NextGenerationEU⁸ načrtovala, da bo finančne transakcije organizirala na podoben način kot suverene države. Uradi za upravljanje dolga v državah, kjer so kapitalski trgi glavni vir financiranja (podobno kot Komisija), imajo običajno organizacijsko strukturo, ki vključuje zaledni in spremljevalni oddelek ter oddelek za trgovanje, kot je ponazorjeno v *tabeli 3*.

⁸ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o novi strategiji financiranja za financiranje NextGenerationEU, COM(2021) 250.

Tabela 3 – Običajne odgovornosti oddelka za trgovanje ter spremljevalnega in zalednega oddelka

Oddelek za trgovanje	Spremljevalni oddelek	Zaledni oddelek
<ul style="list-style-type: none"> ○ transakcije najemanja posojil ○ odnosi z vlagatelji in primarnimi trgovci ○ izvajanje strategije upravljanja dolga ○ upravljanje dolžniškega portfelja glede na referenčno vrednost 	<ul style="list-style-type: none"> ○ analiza in svetovanje višjemu vodstvu o ustreznih strategijah upravljanja dolga ○ spremljanje uspešnosti oddelka za trgovanje glede na strateške cilje in referenčne vrednosti ○ analiza in spremljanje tveganj ter poročanje o njih 	<ul style="list-style-type: none"> ○ poravnave transakcij najemanja posojil ○ računovodstvo in potrjevanje podatkov o dolgu ○ poročanje o dolgu ○ spremljanje in kontrola izplačil

Vir: INTOSAI, *Audit of Public Debt Management, A Handbook for Supreme Audit Institutions*.

24 Sklep Sveta o lastnih sredstvih EU je bil sprejet decembra 2020⁹ in je začel veljati 1. junija 2021. Zaradi organizacijskih ureditev Komisije so se transakcije najemanja posojil lahko začele 15. junija 2021. Glede na organizacijsko ureditev upravljanja dolga NextGenerationEU pri Komisiji (glej *Prilogo I*) so funkcije oddelka za trgovanje in nekatere funkcije spremljevalnega oddelka združene v eni enoti (BUDG E3). Ta je odgovorna tako za pripravo strategije kot za njeno izvajanje, torej dejavnosti, ki so običajno dodeljene različnim enotam znotraj neke organizacije.

25 Skladno z dobro prakso pri upravljanju dolga morajo biti uslužbenci, odgovorni za vzpostavitev in spremljanje okvira za obvladovanje tveganj ter ocenjevanje uspešnosti, neodvisni od uslužbencev, odgovornih za izvrševanje tržnih transakcij¹⁰. Z vzpostavitvijo ločene funkcije spremljevalnega oddelka bi se ta neodvisnost okrepila. Spremljevalni oddelek je običajno odgovoren za analizo tveganj, vključno z različnimi scenariji tveganja in stroškov.

26 Ker funkcija spremljevalnega oddelka v ureditvah za upravljanje dolga NextGenerationEU ni ločena, je po mnenju Sodišča težje ocenjevati uspešnost, tj. to, kako oddelek za trgovanje uresničuje cilje upravljanja dolga. Sodišče ugotavlja, da je bilo zaradi teh organizacijskih ureditev manj analiz scenarijev tveganja in stroškov, ki jih opravlja Komisija pri načrtovanju izdaje obveznic NextGenerationEU, manj in da so

⁹ Sklep Sveta (EU, Euratom) 2020/2053 o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije.

¹⁰ Strateški dokument Mednarodnega denarnega sklada, *Revised Guidelines for Public Debt Management*, 2014, str. 21.

bile te analize manj obsežne. Komisija je menila, da je glede na vrsto dejavnosti in potrebo, da se zmogljivosti vzpostavijo hitro in z razpoložljivimi viri, ta struktura najprimernejša.

Vzpostavitev novega okvira za tveganja in skladnost

27 Komisija se je odločila¹¹, da je za vzpostavitev okvira za tveganja in skladnost za izvajanje strategije financiranja NextGenerationEU odgovoren direktor upravljanja tveganj, ki pa v okviru pristopa vzajemnega financiranja še ni bil imenovan. Toda glede na kompleksnost in obseg programa financiranja NextGenerationEU ter glede na tveganja, povezana z novo diverzificirano strategijo financiranja, je Komisija imenovala direktorja upravljanja tveganj, odgovornega za obvladovanje tveganj, povezanih z operacijami NextGenerationEU. Namen teh novih ureditev upravljanja je bil omogočiti, da delo direktorja upravljanja tveganj ni odvisno od njegovega izvrševanja operacij upravljanja dolga.

28 Upravljanje je pri operacijah upravljanja dolga NextGenerationEU urejeno po modelu t. i. treh ravni zaščite, ki izvira iz okvira Odbora sponzorskih organizacij Treadwayeve komisije (**okvira COSO**), in tako pripomore k uspešnemu sistemu obvladovanja tveganj, v katerem je prva raven zaščite odgovorna za tveganja in jih obvladuje, druga pa nadzoruje. Pri Komisiji:

- GD BUDG (oddelek za trgovanje in zaledni oddelek za upravljanje dolga NextGenerationEU) izvaja kontrole na prvi ravni, vključene v operacije upravljanja dolga,
- direktor upravljanja tveganj, ki je v GD BUDG in ga podpira odbor za tveganje in skladnost, je odgovoren za kontrole na drugi ravni, preverjanje skladnosti in nadzor tveganj,
- Služba za notranjo revizijo daje neodvisna zagotovila o ustreznosti kontrolnih sistemov kot tretja raven zaščite.

Na **sliki 10** je ponazorjena ta ureditev upravljanja za upravljanje dolga NextGenerationEU.

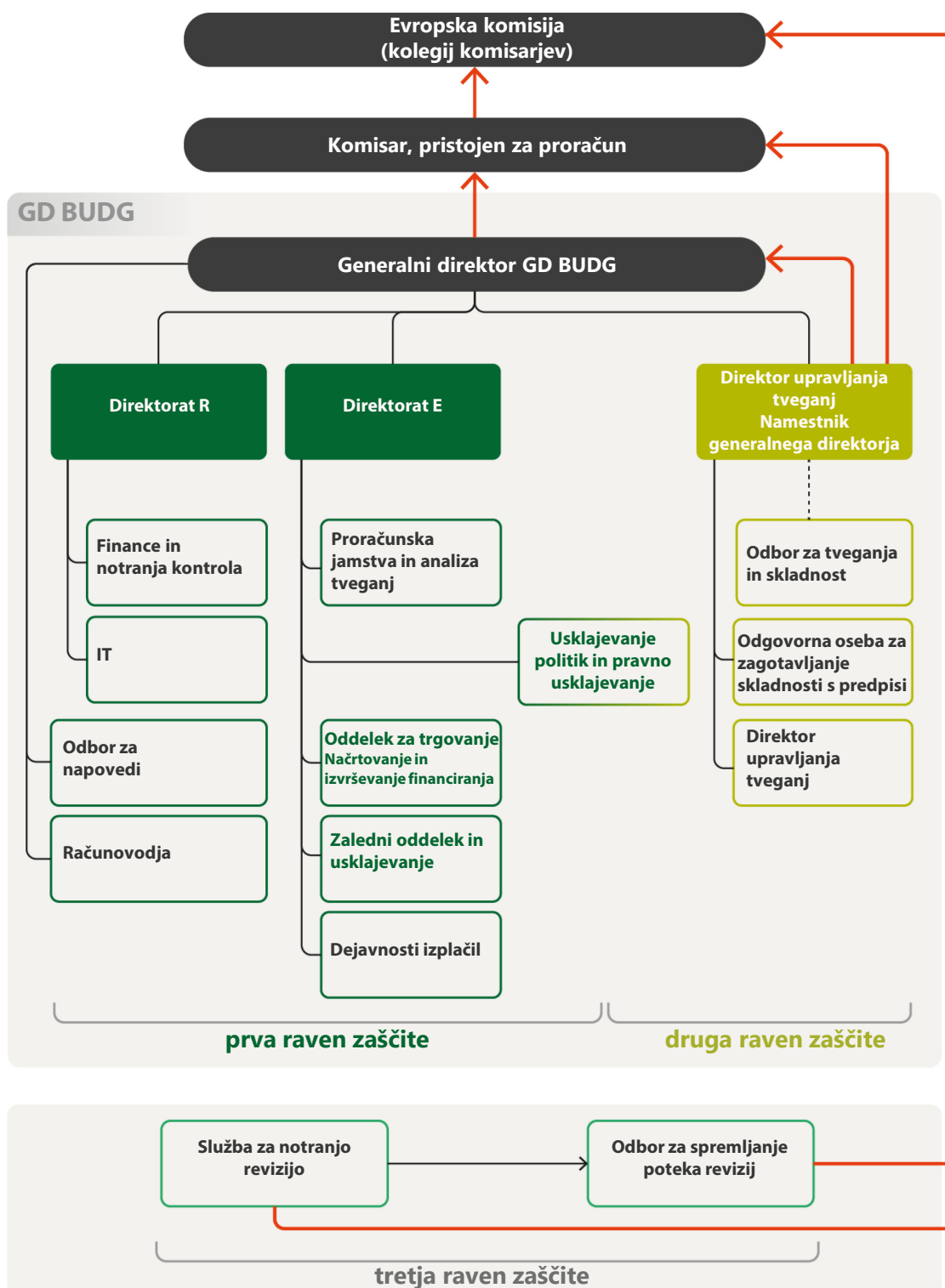
¹¹ Člen 16 Izvedbenega sklepa Komisije C(2021) 2502.

Slika 10 – Ureditev upravljanja in linije poročanja pri upravljanju dolga NextGenerationEU

→ poročanje o tveganjih pri upravljanju dolga NextGenerationEU

— organizacijska odvisnost/odgovornost

..... odgovornost svetovanja



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi politike na visoki ravni glede tveganja in skladnosti

29 Skladno s pooblastilom Komisije¹² mora direktor upravljanja tveganj svoje dejavnosti izvajati neodvisno in v skladu s politiko na visoki ravni glede tveganja in skladnosti. V tej politiki so opredeljene linije poročanja, splošne odgovornosti, cilji in obseg dela vodij upravljanja tveganj. Sodišče je ugotovilo, da ni jasne razlike med vlogo namestnika generalnega direktorja in direktorja upravljanja tveganj ter da odgovornosti direktorja upravljanja tveganj v vlogi namestnika generalnega direktorja niso dobro opredeljene. Ker je direktor upravljanja tveganj tudi namestnik generalnega direktorja GD BUDG, se mu lahko dodelijo tudi dodatne naloge, ki so lahko v nasprotju z njegovim mandatom ali lahko povečajo njegovo delovno obremenitev. To lahko vpliva na uspešnost direktorja upravljanja tveganj pri izpolnjevanju njegovih nalog.

30 Sodišče je ugotovilo, da je Komisija v skladu z zahtevami politike na visoki ravni glede tveganja in skladnosti sprejela pisne postopke in priročnike, v katerih so določeni ključni kazalniki tveganja in notranje kontrole v zvezi s specifičnimi tveganji. V *Prilogi III* je seznam zadevnih tveganj. Ta ukrep je omogočil pravočasno uporabo okvira za obvladovanje tveganj v prvem letu upravljanja dolga NextGenerationEU.

31 Sodišče meni, da je vloga direktorja upravljanja tveganj postala bistvena za doseg organizacijske spremembe, pri kateri je bilo ozaveščanje o tveganjih vključeno v novo strukturo Komisije za upravljanje dolga. Na podlagi vzpostavitve novega okvira za tveganja in skladnost za NextGenerationEU so bile pripravljene nove politike na visoki ravni, postopki in orodja, ki so jih dopolnjevali usposabljanja in informativni sestanki, ki jih je organizirala ekipa direktorja upravljanja tveganj. Z analizami, mnenji in priporočili, ki jih je v zvezi z vprašanji, kot so načrti najemanja posojil, pripravil direktor upravljanja tveganj, se je izboljšalo obvladovanje tveganj, povezanih z dejavnostmi najemanja posojil NextGenerationEU. Te dejavnosti so delno nadomestile analize tveganja, ki naj bi jih opravljal spremljevalni oddelek.

32 Kadrovska sestava ekipe direktorja upravljanja tveganj, ki je 30. junija 2022 imela 2,5 zaposlenih v ekvivalentu polnega delovnega časa (EPDČ), lahko pomeni tveganje za neprekinjeno poslovanje, zlasti kadar so člani ekipe nepričakovano odsotni (v *Prilogi I* so podrobnosti o številu uslužbencev in njihovih odgovornostih). Sodišče je ugotovilo tudi, da je treba zaradi velike delovne obremenitve ekipe direktorja upravljanja tveganj uporabljati tudi vire s prve ravni zaščite, zaradi česar je neodvisni nadzor nad tveganji, ki ga izvaja druga raven zaščite, slabši.

¹² Izvedbeni sklep Komisije C(2021) 2502.

33 Do decembra 2022 odgovornosti direktorja upravljanja tveganj niso vključevale analize tveganj, povezanih s programi najemanja vzajemnih posojil, katerih obveznosti so junija 2022 znašale 148 milijard EUR, in poročanja o teh tveganjih. Decembra 2022 je Komisija mandat direktorja upravljanja tveganj razširila tako, da ne zajema zgolj programa NextGenerationEU, temveč tudi celotno najemanje posojil v okviru diverzificirane strategije financiranja in vzajemnega financiranja¹³.

Upravljanje s kadri, ki sodelujejo pri upravljanju dolga NextGenerationEU

34 Komisija je leta 2021 v okviru GD BUDG vzpostavila direktorat E, ki je odgovoren za upravljanje sredstev, dolga in finančnih tveganj. V razmeroma kratkem obdobju šestih mesecev je sestavila ožjo ekipo, da bi ta začela izvajati dejavnosti najemanja posojil v velikem obsegu.

35 Komisija je morala hitro zapolniti številna nova visoko specializirana delovna mesta v ekipi za upravljanje dolga. Večina potrebnih znanj in spretnosti ter izkušenj namreč interno ni bila na voljo. Sodišče je ugotovilo, da je 46 % članov ekipe za upravljanje dolga v GD BUDG imelo pogodbe o zaposlitvi za določen čas z različnimi opisi delovnih mest (glej [tabelo 4](#)). Veliko uslužbencev je bilo prej zaposlenih pri organih držav članic, veliko jih je tudi sodelovalo pri [evropskem mehanizmu za stabilnost](#). Visok delež zunanjih in začasnih uslužbencev povečuje tveganje, da bo zaradi fluktuacije zaposlenih v prihodnosti prišlo do poslabšanja kakovosti in učinkovitosti upravljanja dolga NextGenerationEU ter posledično izgube institucionalnega znanja.

¹³ Člen 2 Izvedbenega sklepa Komisije (EU, Euratom) 2022/2544 o določitvi ureditev v okviru diverzificirane strategije financiranja.

Tabela 4 – Uslužbenci, vključeni v dejavnosti upravljanja dolga NextGenerationEU v GD BUDG (stanje konec junija 2022)

Vrsta zaposlitve	Število uslužbencev (EPDČ)	Delež (v %)
Uradniki	17,5	54 %
Napoteni nacionalni strokovnjaki	8,0	25 %
Začasni uslužbenci	5,0	15 %
Pogodbeni uslužbenci	2,0	6 %
Število zaposlenih skupaj	32,5	

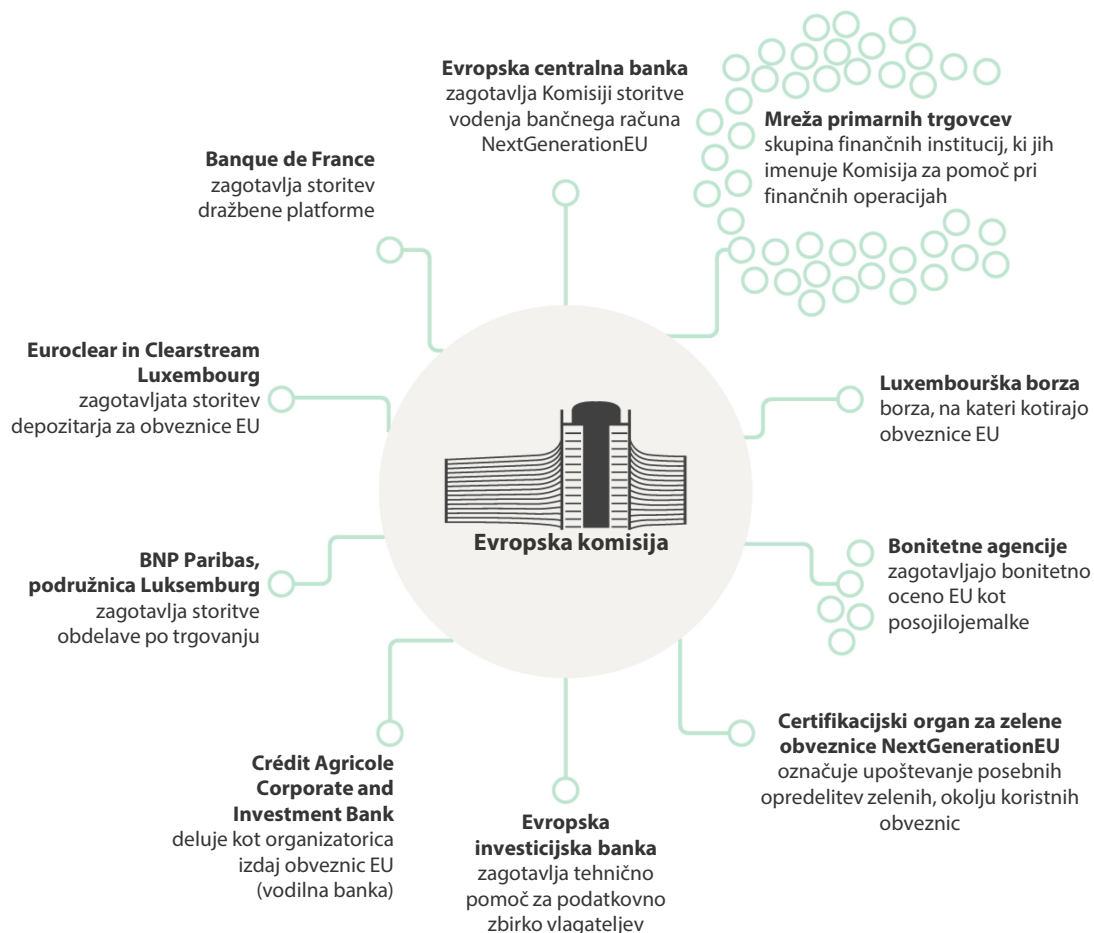
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov GD BUDG za zaposlene (v EPDČ) za NextGenerationEU, enote E.1, E.2, E.3, E.4 direktorata E in ekipo direktorja upravljanja tveganj; podatki na dan 30. junija 2022

36 GD BUDG je leta 2022 odkril več tveganj, povezanih z zaposlovanjem, čeprav jih uradno ni uvrstil med kritična. Ta tveganja so bila povezana s tem, da ni nadomestnih rešitev za nekatere ključne vloge pri upravljanju dolga, vplivom, ki bi ga nerazpoložljivost ključnih uslužbencev lahko imela na dejavnosti direktorata, in razmeroma nizko privlačnostjo začetnih plač, ponujenih asistentom in strokovnjakom iz finančnega sektorja v ekipi za upravljanje dolga NextGenerationEU, ki ima sedež večinoma v Luxembourg. Komisija teh tveganj še ni obravnavala.

Komisija je za izbiro ključnih zunanjih ponudnikov storitev uporabila zanesljiva merila

37 Za izvajanje strategije financiranja NextGenerationEU je bilo treba najeti številne nove zunanje ponudnike storitev. Komisija je na primer potrebovala varno in zanesljivo storitev bančnega računa za hranjenje in izplačevanje izposojenih zneskov v največjem obsegu doslej. Strategija financiranja NextGenerationEU je zahtevala uporabo sistema dražb kot novega orodja za izdajo obveznic EU in kot edine metode za izdajo menic EU. Zaradi velikega števila in obsega transakcij najemanja posojil v okviru strategije financiranja NextGenerationEU je Komisija vzpostavila tudi mrežo primarnih trgovcev. Na [sliki 11](#) je kratek opis vseh ponudnikov storitev, ki jih je Komisija vključila v upravljanje dolga NextGenerationEU.

Slika 11 – Zunanji ponudniki storitev za upravljanje dolga NextGenerationEU



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi Komisije in [prospekta za obveznice EU](#)

38 Sodišče je analiziralo, ali je Komisija zunanje ponudnike storitev, ki jih je potrebovala za upravljanje dolga NextGenerationEU, izbrala na podlagi transparentnih in strogih meril. Ob upoštevanju njihovega strateškega pomena je analiziralo pogodbe, ki jih je Komisija podpisala z Evropsko centralno banko (ECB) in banko Banque de France, ter vzpostavitev [mreže primarnih trgovcev](#).

Bančni račun NextGenerationEU pri Evropski centralni banki

39 ECB za program NextGenerationEU zagotavlja storitve bančnega računa za denarna imetja in izplačila. S sporazumom Komisije z ECB je kreditno tveganje, povezano z bančnim računom NextGenerationEU, praktično odpravljen. Komisija je ECB opredelila kot edinega ponudnika storitev, ki lahko zanesljivo izvršuje velika plačila, povezana z NGEU.

Dražbeni sistem za obveznice in menice NextGenerationEU

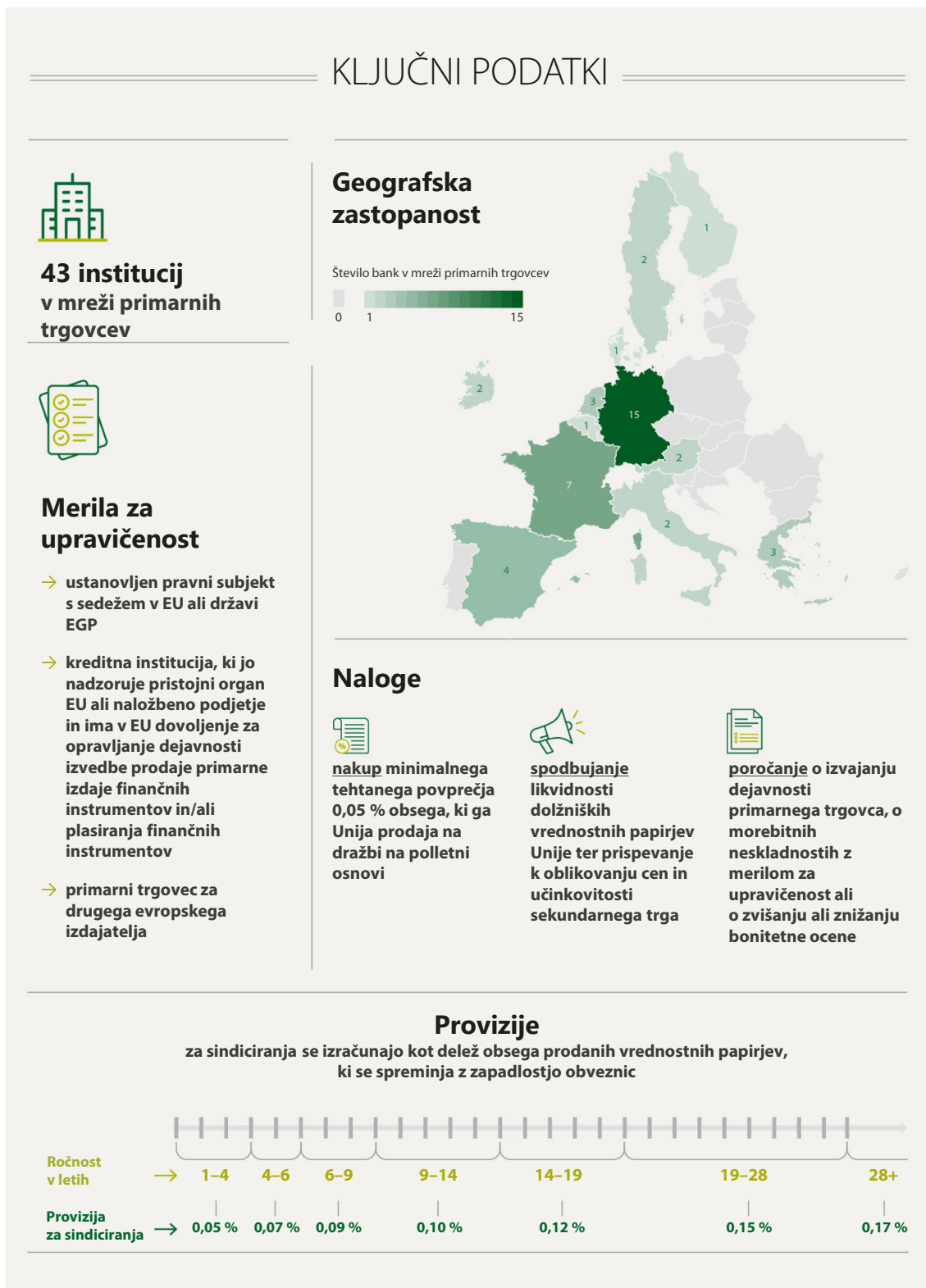
40 Komisija uporablja dražbeni sistem, ki ga zagotavlja banka Banque de France. Izbran je bil na podlagi strogih meril, vključno s tehničnimi zahtevami, razpoložljivostjo in varnostjo dražbenega sistema. Analiza zahtev je zajemala pet različnih ponudb in vključevala posvetovanje z udeleženci na trgu. Komisija je aprila 2021 sklenila, da funkcionalnost dražbenega sistema v celoti ustreza zahtevam Komisije. Sistem je izpolnjeval tudi zahtevo, da začne delovati do 1. septembra 2021.

Mreža primarnih trgovcev

41 Komisija je vzpostavila mrežo primarnih trgovcev, da bi olajšala izvajanje sindiciranih transakcij, dražb in prodaj zaprtemu krogu vlagateljev¹⁴. Mreža primarnih trgovcev zagotavlja, da bo dolg EU porazdeljen po široki bazi vlagateljev. Konec junija 2022 jo je sestavljalo 43 primarnih trgovcev. Pri dražbah, sindiciranih in prodajah zaprtemu krogu vlagateljev lahko sodelujejo samo primarni trgovci. Glej [sliko 12](#).

¹⁴ Spletišče Evropske komisije: [How EU issuance works](#).

Slika 12 – Mreža primarnih trgovcev



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

42 Komisija je sprejela vse vloge za sodelovanje v mreži primarnih trgovcev. Sodišče je ugotovilo, da je Komisija med 43 primarnimi trgovci, ki so obstajali ob koncu leta 2021, ugotovila, da jih je deset kršilo protimonopolno pravo EU, zaradi česar je prvotno začasno prekinila njihovo sodelovanje v mreži. Posledično so morali ti trgovci predložiti informacije o ukrepih za odpravo kršitev protimonopolnega prava. Komisija je analizirala predložene informacije in vseh teh deset primarnih trgovcev ponovno sprejela v mrežo primarnih trgovcev.

43 Da bi Sodišče ocenilo uporabo meril za upravičenost ter transparentnost in obseg izbirnega postopka, je preverilo naključni vzorec desetih vlog za sodelovanje v mreži primarnih trgovcev od 43, ki so bile predložene Komisiji. Na splošno je Komisija jasno in transparentno dokumentirala izbiro primarnih trgovcev, izbrane institucije pa so bile upravičene do sodelovanja v mreži primarnih trgovcev. Od desetih primarnih trgovcev v vzorcu je bilo sodelovanje s štirimi začasno prekinjeno zaradi kršitve protimonopolnega prava EU. Sodišče je ugotovilo, da je Komisija zbrala zadostne dokaze za odpravočasne prekinitve in s tem za odobritev sodelovanja v mreži primarnih trgovcev.

44 Primarni trgovci soglašajo z revizijami in preverjanji, povezanimi s podatki, ki jih pošljejo Komisiji v okviru svojih obveznosti poročanja¹⁵. Komisija še ni izkoristila svoje pravice, da za izvedbo revizije v zvezi s tem uporabi tretjo osebo.

Komisija si je sredstva izposodila pravočasno, v skladu z regulativnimi omejitvami in s stroški, ki ustrezajo njenemu tržnemu položaju

45 V tem delu poročila Sodišče ocenjuje, ali je Komisija uvedla in uporabila ustrezne postopke upravljanja dolga, da bi si potrebna sredstva izposodila pravočasno in v skladu z regulativnimi zahtevami. Operacije upravljanja dolga spadajo v izvrševanje proračuna¹⁶ in pri njih je treba upoštevati načelo dobrega finančnega poslovanja. Sodišče je zato analiziralo tudi, ali se je Komisija izognila nepotrebnim stroškom, ki bi lahko nastali zaradi presežnih stanj denarnih sredstev na bančnem računu NextGenerationEU pri ECB.

¹⁵ Člen 14 Izvedbenega sklepa Komisije (EU, Euratom) 2021/625 o vzpostavitvi mreže primarnih trgovcev.

¹⁶ Uvodna izjava 5 dokumenta *Commission Decision C(2021) 2501 on specific internal rules on the implementation of borrowing, debt management and lending operations*.

Komisija je ustrezno sporočala svoje potrebe po najemanju posojil in izpolnila ključne regulativne zahteve za dolg NextGenerationEU

46 V strategiji financiranja NextGenerationEU je poudarjeno, da je jasno in odprto komuniciranje z vlagatelji in primerljivimi izdajatelji ključno za uspeh programa financiranja NextGenerationEU. Komisija mora izpolnjevati cilje, sporočene trgu, ter pravne in postopkovne zahteve, ki se uporabljajo za dolg NextGenerationEU. Sodišče je zato preučilo te elemente:

- analize o potrebah po najemanju posojil v zvezi s financiranjem NextGenerationEU, ki jih je opravila Komisija,
- sporočila Komisije kapitalskim trgom in deležnikom v zvezi z izdajami dolga EU,
- izpolnjevanje ključnih pravnih in postopkovnih zahtev za operacije upravljanja dolga s strani Komisije.

Analiza potreb po najemanju posojil

47 GD BUDG pred izvedbo transakcij najemanja posojil NextGenerationEU pripravi sistemske in podrobne analize potreb po najemanju posojil. Komisija za sporočanje kratko- in dolgoročnih potreb po financiranju uporablja namensko orodje IT. Odbor za napovedi, ustanovljen maja 2021 v okviru GD BUDG, pripravlja mesečna poročila o potrebah po izplačilih v okviru NextGenerationEU. Ta poročila, ki zajemajo tekoče dvomesečno obdobje, so podlaga za mesečne časovne razporede najemanja posojil.

48 Z analizo dveh poročil o potrebah po izplačilih v okviru NextGenerationEU, sprejetih avgusta oziroma decembra 2021, ki jo je opravilo Sodišče, je bilo ugotovljeno, da je bila velika večina dejanskih izplačil takšna, kot je bilo prej načrtovano. Pri napovedih v teh poročilih je razlika samo pri izplačilu v višini 5,96 milijarde EUR za eno državo članico. Sodišče pri tem navaja, da so bili v napovedih upoštevani novi podatki.

49 Sodišče je ugotovilo, da postopki Komisije omogočajo, da ta finančne trge in deležnike vnaprej obvesti o svojih potrebah po najemanju posojil ter po potrebi pravočasno popravi časovni raspored najemanja posojil. Leta 2021 so bile na primer dejanske potrebe po sredstvih NextGenerationEU veliko manjše, kot se je pričakovalo ob izdaji polletnega načrta financiranja. Sodišče je ugotovilo, da se je Komisija na spremembe potreb po najemanju posojil ob koncu leta 2021 ustrezno odzvala (glej okvir 1). Glej [okvir 1](#).

Okvir 1

Prilagoditev najemanja posojil NextGenerationEU spreminjajočim se potrebam po financiranju v letu 2021

GD BUDG je 28. oktobra 2021 izdal poročilo o potrebah po izplačilih v okviru NextGenerationEU za november in december 2021, iz katerega je razvidno, da so bile potrebe po izplačilih za 18 milijard EUR nižje od prvotno načrtovanih za november in december.

Komisija je 29. oktobra 2021 pripravila analizo scenarijev za preostale transakcije ob koncu leta. Odločila se je zmanjšati načrtovani znesek dolgoročnega najemanja posojil, vendar pri tem ohraniti že določen časovni raspored kratkoročnih dražb.

Istega dne je GD BUDG spremenil mesečni časovni raspored najemanja posojil za november in december 2021, Komisija pa je objavila [posodobitev cilja financiranja](#).

Obveščanje o načrtih financiranja

50 Eden ključnih pogojev za pravočasno izposojlo zadostnih sredstev je jasno in pravočasno obveščanje vlagateljev in drugih posojilojemalcev o načrtih financiranja. To vlagateljem omogoča, da pripravijo ustrezna sredstva za nakup obveznic ali menic NextGenerationEU. Izmenjava informacij o načrtih financiranja med posojilojemalci je tem v pomoč pri usklajevanju izdajanja dolžniških instrumentov. Na primer, zaradi koncentracije posojil s podobno zapadlostjo v istem obdobju so lahko stroški najema posojil višji, ogroženo pa je lahko tudi izvrševanje ustreznih transakcij.

51 Svet je v sklepu o virih lastnih sredstev EU¹⁷ zahteval, naj Komisija v zvezi s svojim časovnim rasporedom izdaj in odplačevanja vzpostavi strukturiran dialog z nacionalnimi uradi za upravljanje dolga in zakladnicami, kar je Komisija tudi storila, zlasti prek [Pododbora Ekonomsko-finančnega odbora za trge državnih dolžniških instrumentov EU](#) (v nadaljnjem besedilu: pododbor).

52 Uradi držav članic za upravljanje dolga so v odgovorih na anketo Sodišča poudarili, da je trenutna izmenjava informacij o časovnih razporedih izdaj dolga in njegovega odplačevanja med Komisijo in državami članicami na splošno ustrezna. Anketiranci so predlagali več možnih sprememb, vključno s tem, da bi Komisija delila več informacij o zapadlosti dolga, ki bi lahko bil vključen v dražbe in sindiciranja, ter predložila predhodni načrt financiranja pododboru. Komisija meni, da mora ohraniti

¹⁷ Člen 9(5) [Sklepa Sveta \(EU, Euratom\) 2020/2053](#) o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije.

določeno fleksibilnost, da bo lahko izkoristila povpraševanje na trgu, in da zato zapadlosti dolga za dražbe ne more določiti daleč vnaprej. Komisija tudi trdi, da načrta financiranja ni mogoče predložiti pododboru pred njegovo predložitvijo trgu, saj načrt financiranja vsebuje tržno občutljive informacije, ki niso za javnost.

53 Komisija letne omejitve najemanja posojil določi v sklepih o najemanju posojil¹⁸. Ko so ti sprejeti, objavi tudi polletne načrte financiranja¹⁹, ki deležnikom zagotavljajo natančnejše informacije o pričakovanem znesku dolgoročnih operacij financiranja ter pogostosti izdaje obveznic in menic NextGenerationEU.

54 Podrobnosti o letnih omejitvah najemanja posojil za leti 2021 in 2022 ter polletnih načrtih v zvezi z dolgoročnim financiranjem do junija 2022 so v [tabeli 5](#).

Tabela 5 – Omejitve in načrti najemanja posojil za dolgoročno financiranje

2021		2022	
Letna omejitev	Načrt financiranja junij–december	Letna omejitev	Načrt financiranja januar–junij
125 milijard EUR	80 milijard EUR*	140 milijard EUR	50 milijard EUR

Opomba: * pred spremembo iz oktobra 2021.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi letnih sklepov Komisije o najemanju posojil za leti 2021 in 2022 ter polletnih načrtov financiranja do junija 2022

Skladnost upravljanja dolga NextGenerationEU s ključnimi regulativnimi zahtevami

55 Fleksibilnost pri upravljanju dolga NextGenerationEU je nekoliko omejena zaradi več regulativnih določb, ki so bile oblikovane ob upoštevanju pripravljenosti prevzeti tveganje, potrebe po stabilnosti proračuna EU in finančnega trga ter začasnega značaja tega programa najemanja posojil. [Tabela 6](#) vsebuje informacije o ključnih omejitvah, ki jih je morala Komisija upoštevati pri načrtovanju in izvajanju transakcij najemanja posojil.

¹⁸ Spletišče Evropske komisije: [EU funding strategy, pravni dokumenti](#).

¹⁹ Spletišče Evropske komisije: [Funding plans](#).

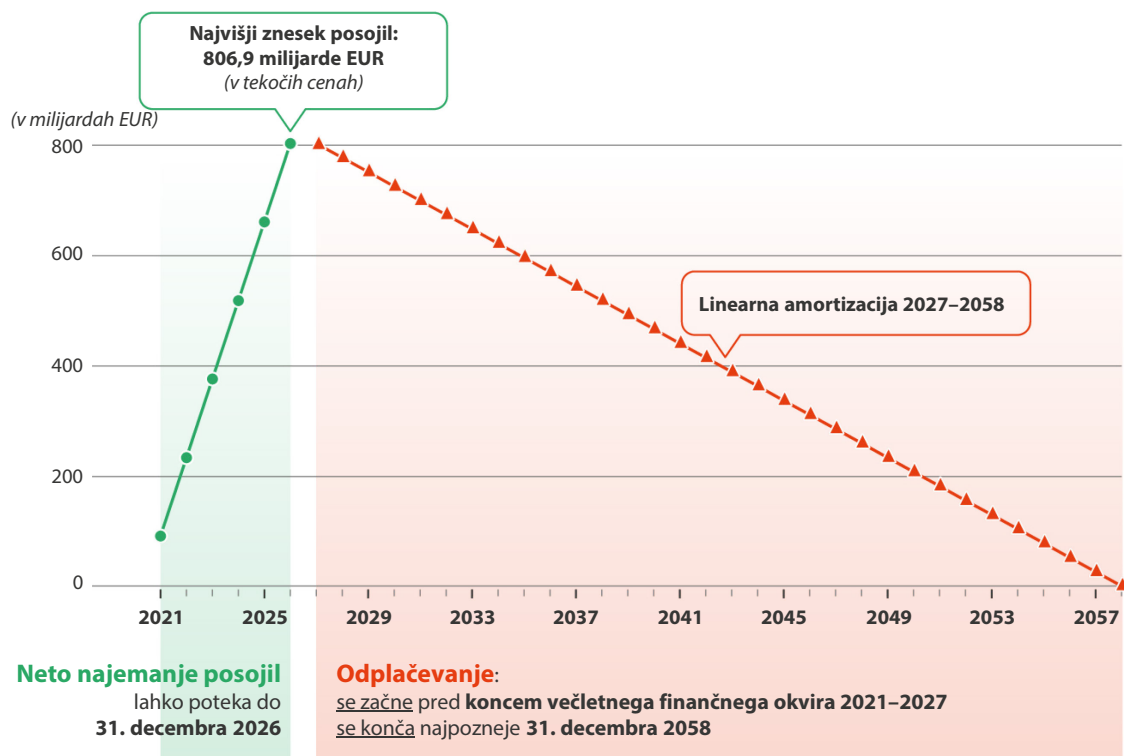
Tabela 6 – Ključne omejitve pri upravljanju dolga NextGenerationEU

Vir	Omejitev	Časovni okvir
Člen 5 Sklepa Sveta o lastnih sredstvih EU	807 milijard EUR v tekočih cenah (750 milijard EUR v cenah iz leta 2018) – zgornja meja skupnega dolga NextGenerationEU	2021–2058
	Euro – edina dovoljena valuta za transakcije najemanja posojil NextGenerationEU	
	31. december 2026 – rok za neto nove izdaje dolga NextGenerationEU (po letu 2026 si lahko Komisija še vedno izposodi sredstva za obnovitev vrednostnih papirjev, ki zapadajo)	
	31. december 2058 – rok za odplačilo vseh obveznosti NextGenerationEU	
	odplačevanje dolga NextGenerationEU mora biti stabilno in predvidljivo	
	29,25 milijarde EUR (v cenah iz leta 2018) – letna omejitev za odplačilo dolga NextGenerationEU za financiranje subvencij iz proračuna EU	
Letna sklepa o najemanju posojil za leti 2021 in 2022	125 milijard EUR (v tekočih cenah) – zgornja meja dolgoročnega financiranja	2021
	140 milijard EUR (v tekočih cenah) – zgornja meja dolgoročnega financiranja	2022
	60 milijard EUR (v tekočih cenah) – zgornja meja nepravnanega zneska kratkoročnega financiranja	2021 in 2022
	20 milijard EUR (v tekočih cenah) – zgornja meja najvišjega zneska za eno izdajo v okviru dolgoročnega financiranja	
	17 let – največja povprečna zapadlost dolgoročnega financiranja	

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi sklepov Sveta in Komisije

56 Na *sliki 13* je predstavljen teoretični primer povečanja in zmanjšanja dolga NextGenerationEU v skladu z regulativnimi omejitvami. V praksi pa pri najemanju posojil in odplačevanju dolga NextGenerationEU ni nujno, da se upošteva tako strog linearni vzorec.

Slika 13 – Simulacija nepravnanega dolga NextGenerationEU na leto



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij Komisije

57 Sodišče je ugotovilo, da je konec junija 2022 celotni dolžniški portfelj NextGenerationEU izpolnjeval regulativne zahteve v zvezi z zgornjimi mejami najemanja posojil, valuto transakcij najemanja posojil in največjo povprečno zapadlostjo. Zapadlosti in zneski transakcij najemanja posojil, izvršenih do konca junija 2022, ne ovirajo stabilnega in predvidljivega odplačevanja dolga NextGenerationEU do leta 2058.

58 Sodišče je preučilo tudi dokumentacijo v zvezi z desetimi transakcijami najemanja posojil v višini 55,5 milijarde EUR od 65 transakcijami, ki jih je Komisija izvedla do 30. junija 2022. Sodišče se je pri izbiri osredotočilo na največje zneske in vključilo vse vrste instrumentov najemanja posojil NextGenerationEU. Glej *Prilogo III*. Preučilo je, ali so se za vse vrste transakcij najemanja posojil uporabljali priročniki za notranje postopke. Preučilo je tudi, ali so se pri transakcijah upoštevala navodila za najemanje posojil. Ugotovilo je, da je Komisija ustrezno uporabljala notranje postopke v zvezi z načrtovanjem in izvajanjem analiziranih sindiciranj, dražb in transakcij denarnega trga ter poročanjem o njih. Vseh deset analiziranih transakcij je bilo skladnih z ustreznimi polletnimi načrti financiranja in podrobnimi navodili za najemanje posojil, ki jih je pripravila Komisija.

Stroški najemanja posojil odražajo tržne pogoje in cilj pravočasnega zagotavljanja zadostnih finančnih sredstev

59 Glavni cilj strategije financiranja NextGenerationEU je pravočasno zagotoviti zadostna finančna sredstva za programe NextGenerationEU. Sodišče je analiziralo, ali gibanje stroškov financiranja NextGenerationEU odraža tržne pogoje in ali so stroški pridobitve tega financiranja podobni tistim, ki jih imajo države članice EU s podobno bonitetno oceno. Ocenilo je tudi, ali se je Komisija izognila presežnim ali nezadostnim stanjem denarnih sredstev na bančnem računu NextGenerationEU pri ECB ter tako preprečila nepotrebne stroške, hkrati pa pravočasno izpolnila svoje obveznosti financiranja.

Uspešnost transakcij najemanja posojil NextGenerationEU v smislu stroškov financiranja

60 Večina bonitetnih agencij, vključno s Fitch, Moody's, Scope in DBRS EU, dodeljuje za dolg EU najvišje bonitetne ocene, tj. AAA, Aaa, AAA oziroma AAA (s stabilnimi obeti). Od maja 2022 agencija S & P Global Ratings razvršča dolg EU v kategorijo AA+ (s stabilnimi obeti)²⁰. Bonitetna ocena sicer ni edini dejavnik, ki vpliva na stroške financiranja, vendar Komisiji omogoča, da si sredstva na kapitalskih trgih izposodi z nižjimi stroški kot večina držav članic EU.

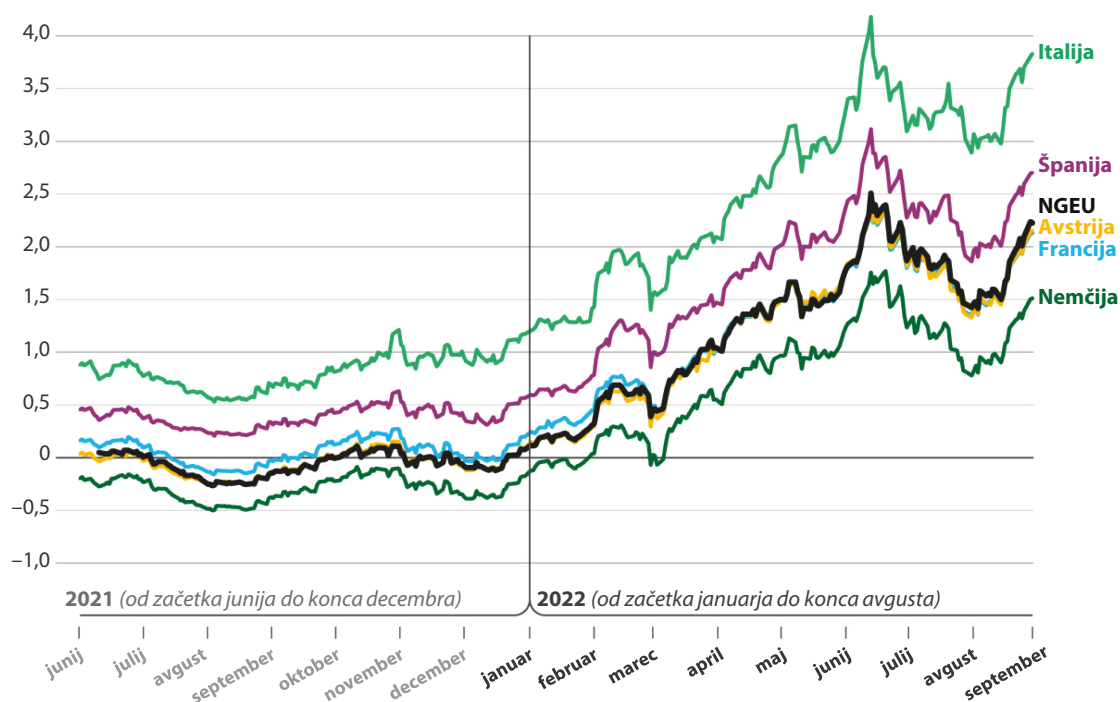
61 Od začetka leta 2022 so vse večji tržni donosi in volatilnost cen vplivali na vse obveznice in vrednostne papirje v EU, vključno z obveznicami glavnih državnih izdajateljev v EU in dolgom NextGenerationEU. To poslabšanje razmer je posledica povečane negotovosti, povezane z geopolitičnimi konflikti. Drug dejavnik je zaostrovanje denarne politike centralnih bank v razvitih gospodarstvih, ki so zaradi vse večjih inflacijskih pritiskov po vsem svetu začele postopoma obračati trend politike kvantitativnega rahljanja in zviševati kratkoročne obrestne mere.

62 Donosi obveznic NextGenerationEU ob izdaji so bili leta 2022 višji kot leta 2021. Za sindiciranje obveznic NextGenerationEU, izvedena med junijem in decembrom 2021, je tehtani tržni donos ob izdaji znašal 0,16 %. Za tista, ki so bila izvedena med januarjem in junijem 2022, je ta delež znašal 1,36 %, kar je 1,2 odstotne točke več kot v letu 2021.

²⁰ Spletišče Evropske komisije: *EU credit strength*.

63 Od začetka izvajanja programa financiranja NextGenerationEU so bili tržni donosi obveznic NextGenerationEU – ki se odražajo v njihovih cenah – vedno blizu donosom državnega dolga, ki sta ga izdali Francija in Avstrija (za primerjavo donosov 10-letnih obveznic glej [slika 14](#)). Gibanje tržnih donosov obveznic NextGenerationEU je bilo primerljivo s tržnimi donosi obveznic držav članic s podobnimi bonitetnimi ocenami. Sodišče je ugotovilo, da je povprečni razpon med tržnimi donosi desetletnih referenčnih obveznic, ki jih je izdala Nemčija, in tistih, ki so bile izdane v okviru NextGenerationEU, v obdobju od junija do decembra 2021 znašal 0,24 odstotne točke (tj. 24 bazičnih točk), v obdobju od januarja do junija 2022 pa 0,45 odstotne točke (tj. 45 bazičnih točk).

Slika 14 – Tržni donosi desetletnih obveznic za glavne izdajatelje v EU



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov, ki jih je predložil zunanji strokovnjak

64 Donosi obveznic NextGenerationEU ob izdaji so odražali položaj Komisije kot novega velikega posojilojemalca. Poleg tega odražajo cilj Komisije, da zagotovi visoko stopnjo udeležbe vlagateljev v transakcijah najemanja posojil in razpoložljivost sredstev, ko so ta potrebna.

Upravljanje likvidnosti

65 Analiza transakcij najemanja posojil in upravljanja likvidnosti potrjuje, da uporabljeni postopki zagotavljajo fleksibilnost pri uporabi različnih metod najemanja posojil in izbiri optimalnega časa za najemanje posojil. Te metode vključujejo sindiciranja obveznic, dražbe obveznic in menic ter operacije na denarnem trgu. Komisija se lahko začasno neugodnim tržnim pogojem za najemanje posojil izogne tako, da uporabi likvidnostno rezervo ali po potrebi hrani gotovino na računu NextGenerationEU pri ECB.

66 Na uspešno upravljanje likvidnosti lahko na primer vpliva, če država članica z zamudo predloži zahtevek za plačilo ali če ima Komisija težave pri oceni doseganja nekaterih mejnikov in ciljev, ki so pogoj za izplačilo sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost²¹. Do 30. junija 2022 je nepovratna sredstva in posojila iz mehanizma za okrevanje in odpornost, vključno s predhodnim financiranjem, prejelo 21 držav članic, medtem ko jih šest držav, in sicer Bolgarija, Irska, Madžarska, Nizozemska, Poljska in Švedska, še ni dobilo²².

67 Sodišče je ugotovilo, da je bilo do konca junija 2022 povprečno plačilno obdobje za vsa nepovratna sredstva in posojila iz mehanizma za okrevanje in odpornost približno pet delovnih dni po tem, ko so bile izpolnjene vse zahteve in jih je Komisija potrdila. To je precej pod pragovi, določenimi v veljavnih uredbah (dva meseca za plačila predhodnega financiranja²³ in 30 koledarskih dni za plačila na podlagi doseganja mejnikov in ciljev²⁴). Analiza Sodišča potrjuje, da je Komisija pravočasno izvršila izplačila mehanizma za okrevanje in odpornost.

²¹ Posebno poročilo 21/2022. Ocena nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost, ki jo je izvedla Komisija, odstavek 82.

²² Polletno poročilo o izvajanju operacij financiranja v okviru instrumenta NextGenerationEU, 1. januar 2022–30. junij 2022, COM(2022) 335, str. 3.

²³ Člen 13(1) Uredbe (EU) 2021/241 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost.

²⁴ Člen 24(7) Uredbe (EU) 2021/241 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost v povezavi s členom 116(1) in (2) Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije.

68 V notranjih smernicah Komisije je poudarjeno, da je glavni cilj upravljanja likvidnosti zagotoviti, da zneski na bančnem računu NextGenerationEU zadostujejo za zadovoljitev vseh prihodnjih potreb po izplačilih in ohranitev opredeljene varnostne rezerve, ne da bi se pri tem ustvarjala presežna stanja. Za doseg tega cilja je Komisija izvajala politiko upravljanja likvidnosti, pri čemer je upoštevala omejitve iz [tabele 7](#).

Tabela 7 – Omejitve upravljanja likvidnosti

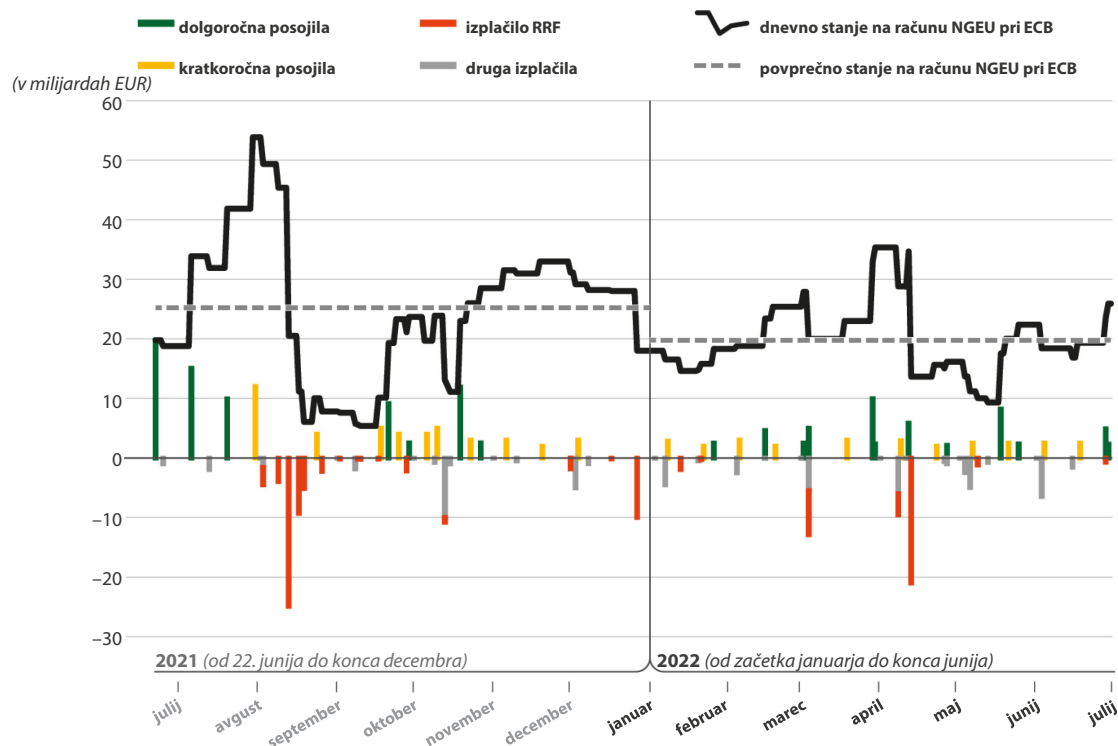
Omejitev	Vrednost	Podrobnosti
Prosta denarna sredstva	≥ 0	Vsak delovni dan mora biti stanje prostih denarnih sredstev na računu NextGenerationEU pri ECB enako ali večje od bonitetnega denarnega imetja, tj. plačil z računa, ki zapadejo v naslednjih desetih delovnih dneh.
Minimalna denarna sredstva	0,1 milijarde EUR	Komisija je določila tudi mehko rezervo v višini 0,1 milijarde EUR nad bonitetnim denarnim imetjem, ki mora biti na voljo vsak delovni dan za kritje nepričakovanih stroškov.
Zgornja meja povprečne likvidnosti	30 milijard EUR	Ta parameter se nanaša na šestmesečno obdobje posameznega načrta financiranja. Pri njem se upošteva pretekla in pričakovana povprečna likvidnost, ki je na voljo na računu NextGenerationEU pri ECB v tem šestmesečnem obdobju.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi priročnika Komisije za napovedovanje denarnih sredstev in upravljanje likvidnosti

69 Komisija pripravlja tedenska poročila o likvidnosti računa NextGenerationEU pri ECB, v katerih izpostavi morebitne kršitve omejitev. Če do takih kršitev pride, lahko odloži načrtovana izplačila za programe NextGenerationEU ali zmanjša načrtovani obseg prihodnjih transakcij najemanja posojil.

70 Sodišče je pregledalo poročila o spremljanju likvidnosti za vse tedne od junija 2021 do junija 2022. Ugotovilo je, da je Komisija v analiziranem obdobju upoštevala vse tri omejitve upravljanja likvidnosti. Glede na dnevna stanja denarnih sredstev na računu NextGenerationEU pri ECB je povprečno stanje denarnih sredstev leta 2021 znašalo 25 milijard EUR, v prvi polovici leta 2022 pa 20 milijard EUR. Glej [sliko 15](#). Sodišče je ugotovilo, da se omejitve upravljanja likvidnosti v tem obdobju niso spreminjale.

Slika 15 – Dnevna in povprečna stanja denarnih sredstev, prihodki in izplačila sredstev na računu NextGenerationEU pri ECB



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi izpiskov o bančnem računu NextGenerationEU pri ECB in dokumentov Komisije

71 V obdobju od junija do avgusta 2021 je bilo stanje denarnih sredstev na računu NextGenerationEU pri ECB nenavadno volatilno. To je bilo zato, ker so bila izplačila predhodnega financiranja iz mehanizma za okrevanje in odpornost izplačana v obliki velikega pavšalnega zneska. Od junija 2021 do junija 2022 so za stanja denarnih sredstev na računu NextGenerationEU pri ECB, ki so presegala 20 milijard EUR, veljale negativne depozitne obrestne mere. Leta 2021 je na primer ta obrestna mera znašala – 0,50 %, zaradi česar je ECB zaračunala stroške depozitne obrestne mere v višini 21,1 milijona EUR.

72 V skladu z metodo razporejanja stroškov²⁵, ki jo uporablja Komisija, so stroški upravljanja likvidnosti razlika med obrestmi na bančnem računu NextGenerationEU pri ECB in donosom, plačanim iz kratkoročnih instrumentov, ki se uporabljajo za financiranje likvidnostnih rezerv. Analiza upravljanja likvidnosti, ki jo je Sodišče opravilo leta 2021, je pokazala, da so kratkoročni dolžniški instrumenti, ki se uporabljajo za financiranje likvidnostnih rezerv, imeli negativen donos in so namesto stroškov obresti

²⁵ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2021/1095 o razporejanju stroškov izposojanja in upravljanju dolga v okviru instrumenta NextGenerationEU.

ustvarili prihodke za EU. Posledično so bili stroški upravljanja likvidnosti negativni, kar pomeni, da je Komisija ustvarila presežek, ta presežek upravljanja likvidnosti pa porazdelila med proračun EU (11 milijonov EUR) in države članice (3,6 milijona EUR), sorazmerno z uporabo vseh izposojenih zneskov za nepovratna sredstva in posojila.

Komisija ni ustrezno merila uspešnosti upravljanja dolga NextGenerationEU in poročala o njej

73 V tem delu poročila se Sodišče osredotoča na določanje ciljev in poročanje v zvezi z uspešnostjo upravljanja dolga NextGenerationEU. Pri reviziji je preverilo tudi, kako je Komisija v analiziranih transakcijah najemanja posojil dokumentirala kompromise med stroški in tveganjem, saj je to pomemben element za merjenje uspešnosti.

Cilji upravljanja dolga niso jasno določeni, to pa vpliva na poročanje o uspešnosti

74 V skladu z mednarodno priznano dobro prakso Mednarodnega denarnega sklada²⁶ in Svetovne banke²⁷ je strategija upravljanja javnega dolga načrt za izvajanje ciljev upravljanja dolga. V skladu s členom 5(3) sklepa o virih lastnih sredstev EU²⁸ mora Komisija Evropski parlament in Svet redno in izčrpno obveščati o vseh vidikih svoje strategije upravljanja dolga. Sodišče je preučilo, ali je Komisija v strategiji upravljanja dolga jasno določila svoje cilje upravljanja dolga in ali je proračunskemu organu EU redno poročala o njihovem izvajanju.

Cilji upravljanja dolga in poročanje o njihovem doseganju

75 Komisija v svoji strategiji upravljanja dolga ni jasno opisala ciljev upravljanja dolga in tega, kako jih bo izpolnila, čeprav je to mednarodno priznana dobra praksa. Strategija financiranja NextGenerationEU je osredotočena na metode in instrumente financiranja, namenjene temu, da se do konca leta 2026 pridobi do 150–200 milijard EUR na leto za posojila in nepovratna sredstva NextGenerationEU.

²⁶ Strateški dokument Mednarodnega denarnega sklada, *Revised Guidelines for Public Debt Management*, 2014.

²⁷ Svetovna banka, *Government Debt Management: Designing Debt Management Strategies*, 2017.

²⁸ Sklep Sveta (EU, Euratom) 2020/2053 o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije.

76 Komisija meni, da pri izvajanju transakcij najemanja posojil NextGenerationEU upošteva splošno priznane ključne cilje upravljanja dolga, in sicer pravočasno izposojijo potrebnih sredstev in čim večje zmanjšanje stroškov najemanja posojil, pri čemer ohranja preudarno raven dolgoročnega tveganja. Po mnenju Komisije med pomembne cilje upravljanja dolga NextGenerationEU spadajo tudi ohranjanje široke baze vlagateljev, spodbujanje uporabe zelenih obveznic, ohranjanje visokih bonitetnih ocen upnikov, čim večje zmanjšanje tveganja nasprotne stranke in vzpostavitev ustreznih postopkov za kritje nepričakovanih dogodkov, kot so pretresi na trgu.

77 Nobeden od teh ciljev ni izrecno določen v strategiji financiranja NextGenerationEU, čeprav so nekatera relevantna načela upravljanja dolga razpršeno navedena po celotni strategiji. Komisija prav tako ni pojasnila, katere kazalnike uporablja za poročanje o doseganju posebnih ciljev, povezanih z uspešnostjo. Sodišče meni, da tako splošna navajanja ne zadoščajo za to, da bi bila Komisija odgovorna za izpolnjevanje teh ciljev.

78 Komisija pripravlja različna poročila, ki vključujejo pregled in zajemajo različne vrste programov najemanja posojil, obveznosti in upravljanje zakladnice (glej [Prilogo IV](#)). Vendar ti dokumenti ne vsebujejo izčrpnih informacij o doseganju ciljev upravljanja dolga, povezanih s financiranjem NextGenerationEU. V polletnih poročilih o transakcijah najemanja posojil NextGenerationEU so na primer navedeni stroški najemanja posojil ter velikost in sestava baze vlagateljev, ne pa tudi zadostne informacije o uspešnosti, zlasti glede:

- čim večjega zmanjšanja stroškov najemanja posojil v srednje- in dolgoročnem obdobju, hkrati pa ohranjanja značilnosti bonitetnega tveganja pri upravljanju dolga,
- preprečevanja koncentracije transakcij EU za najemanje posojil v ozki skupini primarnih trgovcev ali končnih vlagateljev.

79 Evropski parlament je v svojem [poročilu iz oktobra 2021](#) o reviziji finančne uredbe pozval k reviziji zahtev glede poročanja, povezanih s strategijo Komisije za upravljanje dolga. Pri tem se je skliceval na večjo kompleksnost in tveganje operacij najemanja in dajanja posojil za proračun EU. Komisija je 16. maja 2022 predlagala [prenovitev finančne uredbe](#), katere člen 52(1)(d)(iii) vključuje zahtevo, da mora predlog proračuna vsebovati „celovit pregled operacij najemanja in dajanja posojil“. Predlog ne vsebuje jasne zahteve, na podlagi katere bi morala Komisija poročati o doseganju ciljev

upravljanja dolga. Sodišče je to zadevo komentiralo tudi v svojem mnenju o predlogu Komisije za spremembo člena 52 finančne uredbe²⁹.

80 Člen 12 izvedbenega sklepa Komisije iz decembra 2022 o določitvi ureditev v okviru diverzificirane strategije financiranja³⁰ vsebuje zahtevo, da Komisija „dvakrat letno pripravi poročilo o vseh vidikih svoje strategije najemanja posojil in upravljanja dolga“. Vendar pa ta člen ne vključuje jasne zahteve, da je treba proračunski organ EU v okviru tega poročanja obveščati o doseganju ciljev upravljanja dolga.

Poročanje o zelenih obveznicah NextGenerationEU

81 Skladno s strategijo financiranja NextGenerationEU se bo z zelenimi obveznicami, izdanimi v okviru NextGenerationEU, dodatno razširila baza vlagateljev in okrepila vodilna vloga EU v svetu na področju zelenega financiranja na trgu, denominiranem v eurih. Komisija namerava z zelenimi obveznicami financirati 30 % NextGenerationEU. S prihodki od teh obveznic se bodo zagotovila sredstva za prispevke držav članic za zeleni prehod v okviru podnebnih mejnikov in ciljev v njihovih načrtih za okrevanje in odpornost.

82 Po mnenju Komisije bo okvir za zelene obveznice NextGenerationEU³¹, kadar bo to mogoče, usklajen s prihodnjim standardom EU za zelene obveznice³². Ključna zahteva iz tega standarda je, da se obveznice v celoti dodelijo za odhodke, ki so usklajeni s sistemom EU za klasifikacijo trajnostnih dejavnosti, tj. taksonomijo EU³³.

83 Komisija je navedla, da preverja, ali so prihodki od zelenih obveznic NextGenerationEU namenjeni za zeleni prehod. Države članice so zato privolile, da bodo ob vložitvi zahtevkov za plačila iz mehanizma za okrevanje in odpornost poročale o dejanskem znesku odhodkov, povezanih z reformami in naložbami s pozitivnim podnebnim označevalcem. Zanesljivost in točnost tega poročanja sta odvisni predvsem od organov držav članic in njihovih kontrolnih sistemov. Dokumentov, povezanih z

²⁹ [Mnenje 06/2022](#) o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, str. 11 in 12.

³⁰ [Izvedbeni sklep Komisije \(EU, Euratom\) 2022/2544](#).

³¹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o novi strategiji financiranja za financiranje NextGenerationEU, [COM\(2021\) 250](#), str. 9.

³² Spletišče Evropske komisije: [predlog standarda EU za zelene obveznice](#).

³³ Spletišče Evropske komisije: [EU taxonomy for sustainable activities](#).

odhodki, ki se financirajo iz zelenih obveznic NextGenerationEU, Komisija trenutno ne pregleduje.

84 Sodišče je odkrilo, da morajo reforme in naložbe mehanizma za okrevanje in odpornost v nekaterih primerih (na primer energetska prenova stavb) izpolnjevati nekatera tehnična merila za pregled iz taksonomije EU, da se jim dodeli 100-odstotni podnebni označevalec. Vendar pa Komisija za izračun prispevka k zelenemu prehodu upošteva tudi nekatere dejavnosti, ki ne izpolnjujejo meril taksonomije EU³⁴. To pomeni, da se nekateri prihodki od zelenih obveznic NextGenerationEU ne bodo uporabljali niti v skladu s taksonomijo EU niti prihodnjim standardom EU za zelene obveznice.

85 Konec marca 2022 je Komisija uvedla [preglednico zelenih obveznic NextGenerationEU](#), ki vključuje posodobljene informacije o dodelitvi prihodkov od zelenih obveznic NextGenerationEU med državami članicami, kategorije odhodkov in področja ukrepanja mehanizma za okrevanje in odpornost. Decembra 2022 je Komisija objavila [poročilo o dodelitvi prihodkov iz evropske zelene obveznice NextGenerationEU](#). To poročilo vsebuje podrobnosti o stopnji usklajenosti s taksonomijo EU za tiste reforme in naložbe mehanizma za okrevanje in odpornost, ki so bile vključene v nabor odhodkov, upravičenih do zelenih obveznic v okviru NextGenerationEU. Z nobeno od teh ureditev poročanja se ne zagotavljajo informacije o dejanskem znesku odhodkov, financiranih z zelenimi obveznicami NextGenerationEU, za katere Komisija meni, da so skladni s taksonomijo EU.

Analize Komisije, na katerih temeljijo odločitve o oblikovanju cen in zapadlosti obveznic, niso bile dosledno dokumentirane

86 Upravljanje dolga zahteva oceno kompromisa med stroški in tveganjem, saj so nižji stroški običajno povezani z večjim tveganjem. Odločitve o kompromisih zato neposredno vplivajo na uspešnost v smislu stroškov najemanja posojil. Sodišče je preučilo, ali so odločitve Komisije o oblikovanju cen sindiciranih obveznic temeljile na dobri dokumentaciji kompromisov, povezanih s stroški in tveganji. Ta tveganja se nanašajo zlasti na likvidnostna tveganja, tržna tveganja, tveganja pri financiranju, kreditna tveganja, tveganja nasprotne stranke in operativna tveganja, povezana z upravljanjem dolga (glej [Prilogo II](#)). Takšna dokumentacija zagotavlja odgovornost in

³⁴ [Posebno poročilo 22/2021](#): Trajnostno financiranje: za preusmeritev financiranja k trajnostnim naložbam so potrebni bolj usklajeni ukrepi EU, odstavka 80 in 90.

omogoča, da se upoštevajo utemeljitve odločitev glede oblikovanja cen z dolgoročnimi posledicami.

87 GD BUDG spremlja finančne trge, vključno s sekundarnim trgom obveznic EU, in dejavnosti primerljivih in državnih izdajateljev dolga ter jih tedensko dokumentira. Komisija je za informacije o oblikovanju cen obveznic in najboljših priložnostih za najemanje posojil, ki so na voljo – v smislu časa, obsega in zapadlosti –, uporabila povratne informacije in priporočila, ki so jih predložili člani mreže primarnih trgovcev. Po mnenju Komisije so bile te informacije dopolnjene tudi s tržnimi raziskavami, ki jih je izvedla sama.

88 Komisija se s primarnimi trgovci ustno, tj. prek konferenčnih klicev, dogovori o ceni obveznic, izdanih s sindiciranji. Te cene temeljijo na presoji, ki je rezultat analize razmer na kapitalskem trgu, sprejemljivih kompromisov in pogajanj med Komisijo in njenimi primarnimi trgovci. Sodišče je za sindicirane transakcije, vključene v vzorec (glej odstavek 58), ugotovilo, da Komisija ni dosledno dokumentirala lastnih podrobnih tržnih raziskav in analiz oblikovanja cen, na katerih so temeljile njene odločitve o oblikovanju cen, niti analiz kompromisov med različnimi zapadlostmi obveznic in stroški, ki jih je opravila v okviru načrtovanja prihodnjih izdaj obveznic.

Zaključki in priporočila

89 Sodišče v splošnem ugotavlja, da je Komisija hitro uvedla sistem upravljanja dolga, s katerim so bila pravočasno zagotovljena sredstva, potrebna za NextGenerationEU. V zvezi s tem meni, da so v prvem letu stroški najemanja posojil odražali tržni položaj Komisije. Komisija je tudi izpolnila vse ključne regulativne zahteve v zvezi z dolžniškim portfeljem in obvladovanjem tveganj. Vendar je Sodišče ugotovilo, da hitro vzpostavljene zmogljivosti za upravljanje dolga NextGenerationEU niso povsem skladne z uveljavljenimi dobrimi praksami. Ugotovilo je tudi, da Komisija ni namenila dovolj pozornosti določitvi jasnih ciljev upravljanja dolga ter merjenju uspešnosti pri upravljanju dolga in poročanju o njej.

90 Komisija je v le nekaj mesecih vzpostavila nove organizacijske ureditve in ustrezno mrežo zunanjih ponudnikov storitev za začetek izvajanja dejavnosti najemanja posojil NextGenerationEU. Ker je bilo treba zmogljivosti razviti hitro in z majhnim številom razpoložljivih uslužbencev, ni bila vzpostavljena ločena funkcija spremljevalnega oddelka. Vloga tega oddelka običajno vključuje spremljanje uspešnosti oddelka za trgovanje glede na strateške cilje in referenčna merila. Trenutno nekatere funkcije spremljevalnega oddelka, vključno z razvojem strategije upravljanja dolga, izvaja kar oddelek za trgovanje. Posledično se uspešnost upraviteljev dolga v oddelku za trgovanje ne spremlja stalno. Direktor upravljanja tveganj bi sicer lahko izpodbijal in spremljal uspešnost oddelka za trgovanje, vendar ima njegova ekipa za to delo omejene zmogljivosti. Glej odstavke [22–26](#), [31](#) in [32](#) ter [37–44](#).

Priporočilo 1 – Vzpostaviti ločeno funkcijo spremljevalnega oddelka

Glede na obseg, kompleksnost in vse večji pomen dejavnosti upravljanja dolga naj Komisija vzpostavi ločeno funkcijo spremljevalnega oddelka, da bi izboljšala svoje zmogljivosti za analizo, ocenjevanje tveganj in poročanje. Ta oddelek naj bo odgovoren na primer za spremljanje kompromisov pri upravljanju dolga in poročanje o njih ter za ocenjevanje uspešnosti upraviteljev dolga v oddelku za trgovanje glede na strateške cilje.

Ciljni rok za izvedbo: sredina leta 2024.

91 Komisija je za dejavnosti upravljanja dolga NextGenerationEU vzpostavila okvir za obvladovanje tveganj. Ta vključuje novoustanovljeno vlogo direktorja upravljanja tveganj. Sodišče meni, da je ekipa direktorja upravljanja tveganj v obravnavanem obdobju opravila pomembno delo v zvezi z oceno tveganja. Vendar dejstvo, da je direktor upravljanja tveganj hkrati tudi namestnik generalnega direktorja GD BUDG, pomeni slabost. Direktor upravljanja tveganj bi namreč moral v GD BUDG opravljati tako naloge, povezane s tveganji, kot tudi tiste, povezane z operativnim upravljanjem, kar lahko vpliva na uspešnost njegovega nadzora nad tveganji. Pristojnosti namestnika generalnega direktorja niso jasno opisane. Take razmere pomenijo tveganje, da direktor upravljanja tveganj morda ne bo mogel ustrezno izpolnjevati svojih obveznosti v zvezi z ocenjevanjem tveganj in poročanjem o njih. Glej odstavke [27–32](#).

92 Decembra 2022 je Komisija mandat direktorja upravljanja tveganj razširila na vse programe najemanja posojil, ki se izvajajo v okviru diverzificirane strategije financiranja in vzajemnega financiranja. Organom odločanja se bodo zato posredovale izčrpnije informacije o izpostavljenosti tveganjem, povezanim z dolgom EU. Glej odstavek [33](#).

Priporočilo 2 – Okrepiti vlogo direktorja upravljanja tveganj

Za zagotovitev, da direktor upravljanja tveganj svoje naloge izpolnjuje neodvisno, uspešno in učinkovito, naj Komisija:

- (a) pripravi listino, v kateri bo pojasnjeno, katere naloge operativnega upravljanja spadajo v pristojnost direktorja upravljanja tveganj v vlogi namestnika generalnega direktorja;
- (b) okrepi zmogljivosti ekipe direktorja upravljanja tveganj tako, da bodo sorazmerne z nalogami, ki so mu dodeljene, in sicer zlasti z vzpostavitvijo nadomestnih rešitev.

Ciljni rok za izvedbo: konec leta 2023.

93 Komisija je kljub zahtevnim okoliščinam ustanovila ožjo ekipo s potrebnimi znanji in spretnostmi ter izkušnjami. Pri upravljanju operacij upravljanja dolga se močno opira na začasne uslužbenke. To lahko pomeni tveganje za neprekinjeno poslovanje, dolgoročno pa lahko ogrozi tudi kakovost in učinkovitost dejavnosti upravljanja dolga. Glej odstavke [34–36](#).

Priporočilo 3 – Izvajati kadrovske strategije za uslužbence, ki sodelujejo pri upravljanju dolga

Glede na kompleksnost in pomembnost nalog upravljanja dolga ter potrebo po privabljanju in ohranjanju ustreznih uslužbencev naj Komisija izvaja ustrezno kadrovske strategije za uslužbence na področju upravljanja dolga.

Ciljni rok za izvedbo: konec leta 2023.

94 Komisija je svoja sporočila trgom in deležnikom strukturirala tako, da zagotavljajo visoko raven predvidljivosti glede programa financiranja NextGenerationEU in zaupanje udeležencev na trgu v dolg EU. Sodišče je ugotovilo, da je Komisija svoje načrte financiranja in transakcije najemanja posojil prilagodila razvoju dejanskih potreb po najemanju posojil NextGenerationEU. Glej odstavke [46–54](#).

95 V obdobju, ki ga zajema revizija, je dolžniški portfelj NextGenerationEU izpolnjeval regulativne zahteve v zvezi z zgornjimi mejami najemanja posojil, valuto transakcij najemanja posojil in največjo povprečno zapadlostjo. Gibanje tržnih donosov obveznic NextGenerationEU je bilo primerljivo s tržnimi donosi obveznic držav članic s podobnimi bonitetnimi ocenami. Komisija je bila učinkovita tudi pri upravljanju likvidnosti bančnega računa NextGenerationEU pri Evropski centralni banki (ECB). V revidiranem obdobju so se povprečna stanja denarnih sredstev na bančnem računu NextGenerationEU pri ECB zmanjšala, likvidnostne omejitve pa so ostale nespremenjene. Glej odstavke [55–72](#).

96 Skladno z zakonodajo mora Komisija proračunski organ EU redno in izčrpno obveščati o vseh vidikih svoje strategije upravljanja dolga. Vendar je Sodišče ugotovilo, da cilji upravljanja dolga ali s tem povezani kazalniki v strategiji financiranja NextGenerationEU niso jasno določeni. Tudi v zadevni zakonodaji niti v strategiji ni jasno navedeno, da mora Komisija poročati o uspešnosti svojih dejavnosti upravljanja dolga. Komisija prav tako ne poroča o deležu prihodkov od zelenih obveznic NextGenerationEU, ki so bili dejansko porabljeni v skladu s sistemom EU za klasifikacijo trajnostnih dejavnosti, tj. s taksonomijo EU. Komisija je tako odgovorna predvsem za pravočasno zagotavljanje zadostnih sredstev za financiranje NextGenerationEU. Njena odgovornost za druge cilje upravljanja dolga NextGenerationEU je še naprej nejasna. Glej odstavke [75–85](#).

Priporočilo 4 – Oblikovati jasne cilje upravljanja dolga in poročati o uspešnosti pri njihovem uresničevanju

Za izboljšanje odgovornosti in transparentnosti v okviru uspešnosti pri upravljanju dolga naj Komisija:

- (a) sprejme strategijo upravljanja dolga, ki zajema vse instrumente najemanja posojil, vključno z jasno navedenimi cilji upravljanja dolga in zadevnimi kazalniki, ter redno poroča o njihovem doseganju;
- (b) redno objavlja informacije o deležu prihodkov od zelenih obveznic NextGenerationEU, ki so bili dejansko porabljeni v skladu s taksonomijo EU.

Ciljni rok za izvedbo: konec leta 2023.

97 Komisija se s primarnimi trgovci ustno, tj. prek konferenčnih klicev, dogovori o ceni obveznic, izdanih s sindiciranji. Te cene so rezultat presoje, ki temelji na analizi razmer na kapitalskih trgih, sprejemljivih kompromisih in pogajanjih med Komisijo in njenimi primarnimi trgovci. Komisija svojih analiz, na podlagi katerih so bile sprejete posamezne odločitve o oblikovanju cen in zapadlosti sindiciranih obveznic, ne dokumentira dosledno. Glej odstavke [86–88](#).

Priporočilo 5 – Dosledno dokumentirati odločitve o oblikovanju cen

Da bi Komisija izboljšala odgovornost in revizijsko sled za svoje odločitve o oblikovanju cen za sindiciranja obveznic EU, naj za interno uporabo jasno dokumentira analize in postopke odločanja, na podlagi katerih so bile določene končne cene.

Ciljni rok za izvedbo: september 2023.

To poročilo je sprejelo Evropsko računsko sodišče v Luxembourggu na zasedanju 11. maja 2023.

Za Evropsko računsko sodišče

Tony Murphy
predsednik

Priloge

Priloga I – Ključne vloge in odgovornosti v zvezi z upravljanjem dolga v Komisiji

	<p>Oddelek za trgovanje (vključuje tudi nekatere funkcije spremljevalnega oddelka)</p>	<p>Enota BUDG E.3 – Operacije najemanja in dajanja posojil</p> <ul style="list-style-type: none"> → Organizira izdajanje dolga in najemanje posojil v okviru programov finančne pomoči EU, → pripravlja in izvaja strategijo upravljanja dolga, vključno z operacijami izdajanja, upravljanjem posojil in pregledom časovnih načrtov za odplačevanje, → upravlja komunikacijo z deležniki, npr. z bonitetnimi agencijami, investicijskimi bankami, enakovrednimi institucijami in nacionalnimi uradi za upravljanje dolga. <p>Kadrovska zmogljivost: 15 EPDČ</p>
	<p>Zaledni oddelek</p>	<p>Enota BUDG E.2 – Zaledni oddelek za računovodstvo in poročanje</p> <ul style="list-style-type: none"> → Zagotavlja računovodstvo za posojila in najemanje posojil ter za različne portfelje sredstev, → opravlja naloge v zvezi s poravnavo, obdelavo plačil, usklajevanjem transakcij in računovodskim poročanjem. <p>Kadrovska zmogljivost: 8,7 EPDČ</p>
	<p>Pravna služba</p>	<p>Enota BUDG E.4 – Usklajevanje politik in pravno usklajevanje</p> <ul style="list-style-type: none"> → Zagotavlja pravno podporo za oddelek za trgovanje in zaledni oddelek ter za ekipo direktorja upravljanja tveganj. <p>Kadrovska zmogljivost: 4,1 EPDČ</p>
	<p>Direktor upravljanja tveganj in njegova ekipa</p>	<p>Ekipo direktorja upravljanja tveganj</p> <ul style="list-style-type: none"> → Pripravlja politiko na visoki ravni glede tveganja in skladnosti, pri čemer obravnava glavna tveganja za finančne interese EU, ki izhajajo iz izvajanja operacij NextGenerationEU, in nadzoruje njeno izvajanje, → določa in ohranja standarde za opredelitev, ocenjevanje in količinsko opredelitev tveganj ter razvija smernice ter notranje politike in postopke, povezane s tveganjem, → redno poroča o pomembnih tveganjih ter o skladnosti s pravili in postopki (komisarju, pristojnemu za proračun, odboru za tveganje in skladnost, generalnemu direktorju Generalnega direktorata za proračun in računovodji), → redno zagotavlja informacije o tveganjih in omejitvah osebam, ki so odgovorne za operativno izvajanje diverzificirane strategije financiranja, → Komisiji enkrat letno poroča o izvajanju politike na visoki ravni glede tveganja in skladnosti. <p>Kadrovska zmogljivost: 2,5 EPDČ</p>

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

Priloga II – Vrste tveganj pri upravljanju dolga NextGenerationEU

Tveganje	Opis
Likvidnostno tveganje	Tveganje, da Komisija ne bo mogla mobilizirati finančnih sredstev, ko bo to potrebno in pod ugodnimi finančnimi pogoji.
Tveganje glede fiskalne vzdržnosti	Tveganje, da skupni znesek plačil obresti in glavnice v določenem letu preseže razpoložljive odobritve v okviru proračunske postavke Instrumenta Evropske unije za okrevanje (EURI) v oddelku Komisije v sprejetem letnem proračunu. To je tudi tveganje, da obveznosti operacij NextGenerationEU, vključno s pogojnimi obveznostmi, ki izhajajo iz posojil državam članicam, presežejo finančno zmogljivost EU.
Tržno tveganje	Tveganje spremembe obrestne mere, ki se uporablja za prihodnje dejavnosti financiranja za pridobitev novega dolga ali obnovitev dolga, ki zapada, v okviru diverzificirane strategije financiranja.
Kreditno tveganje	Tveganje izgube, ki izhaja iz izpostavljenosti nasprotnim strankam in izdajateljem/posojilojemalcem, ki imajo težave pri izpolnjevanju svojih obveznosti. To tveganje zajema:
(a) tveganje dajanja posojil	Možnost likvidnostnega primanjkljaja, ki izhaja iz tega, da država članica dobi posojila iz mehanizma za okrevanje in odpornost in ne izpolni svojih začetnih finančnih obveznosti do EU.
(b) tveganje nasprotne stranke	Tveganje, da ena ali več strank v finančni transakciji ne izpolni svojih obveznosti.
(c) tveganje poravnave	Posebna oblika tveganja nasprotne stranke. Možnost izgube, do katere pride, če ena ali več nasprotnih strank ne more poravnati transakcije „exchange-for-value“.
(d) tveganje koncentracije	Tveganje kopičenja izpostavljenosti financiranja v omejenih kategorijah vlagateljev ali nasprotnih strank.
Operativno tveganje	Tveganje neposredne ali posredne izgube, ki je posledica neustreznih internih procesov ali njihovega neuspešnega izvajanja, ravnanja ljudi in delovanja sistemov ali zunanjih dogodkov.
Tveganje za ugled	Tveganje izgube ali škode zaradi poslabšanja dobrega imena ali ugleda Evropske komisije.
Tveganje, povezano z izvajanjem programa zelenih obveznic	Tveganje, ki nastane, če EU ne more zagotoviti, da se prihodki uporabijo skladno z okvirom EU za zelene obveznice, in vlagateljem poročati o doseženem učinku.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi politike na visoki ravni glede tveganja in skladnosti

Priloga III – Transakcije najemanja posojil NextGenerationEU, izbrane za analizo

Številka	Datum	Vrsta	Ročnost	Donos	Nominalna vrednost
EU000A3KT6B1	13. 7. 2021	sindiciranje obveznic	20 let	0,47 %	10 milijard EUR
EU000A3K4C42	12. 10. 2021	sindiciranje zelenih obveznic	15 let	0,45 %	12 milijard EUR
EU000A3KWCF4	25. 10. 2021	dražba obveznic (posebne izdaje)	7 let	-0,12 %	2,5 milijarde EUR
EU000A3K4C42	24. 1. 2022	dražba zelenih obveznic	15 let	0,37 %	2,5 milijarde EUR
EU000A3K4C18	22. 9. 2021	dražba menic	6 mesecev	-0,74 %	2 milijardi EUR
EU000A3K4C26	6. 10. 2021	dražba menic	3 mesece	-0,79 %	3 milijarde EUR
Ni objavljeno	30. 7. 2021	kreditna linija	75 dni	-0,48 %	9 milijard EUR
EU000A3K4DD8	22. 3. 2022	sindiciranje obveznic	10 let	1,02 %	10 milijard EUR
EU000A3KWCF4	28. 3. 2022	dražba obveznic	7 let	0,80 %	2,5 milijarde EUR
EU000A3K4C75	16. 3. 2022	dražba menic	3 mesece	-0,67 %	2 milijardi EUR
Skupaj					55,5 milijarde EUR

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij Komisije

Priloga IV – Poročila Komisije o obveznostih EU, ki izhajajo iz transakcij najemanja posojil, do 30. junija 2022

Št.	Naslov poročila ali dokumenta (spletna povezava do najnovejše različice)	Pravna zahteva
1.	Polletna poročila o izvajanju operacij financiranja v okviru instrumenta NextGenerationEU	člen 12 Izvedbenega sklepa Komisije C(2021) 2502 člen 5(3) Sklepa Sveta (EU, Euratom) 2020/2053.
2.	Četrletna posodobitev NextGenerationEU – obvestilo o neporavnanih terjativah iz posojilnih pogodb in obveznostih v okviru najemanja posojil (se ne objavlja, temveč ga GD BUDG za vsako četrletje pošlje Evropskemu parlamentu in Svetu po elektronski pošti)	Četrletna posodobitev dopolnjuje poročanje na podlagi obveznosti iz različnih zadevnih pravnih besedil (npr. Sklepa (EU, Euratom) 2020/2053, Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 (finančne uredbe), Izvedbenega sklepa Komisije C(2021) 2502).
3.	Poročilo o transparentnosti proračuna	v skladu s členoma 16 in 17 Medinstitucionalnega sporazuma
4.	Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o finančnih instrumentih, proračunskih jamstvih, finančni pomoči in pogojnih obveznostih	člen 250 Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 (finančne uredbe)
5.	Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o dolgoročni napovedi prihodnjih prilivov in odlivov proračuna EU (2021–2027)	člen 247(1)(c) Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 (finančne uredbe)
6.	Ločeni računovodski izkazi ob koncu leta za NextGenerationEU, SURE, evropski mehanizem za finančno stabilizacijo in makrofinančno pomoč	člen 80 Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 (finančne uredbe)
7.	Načrt financiranja NextGenerationEU	člen 5(3) Sklepa (EU, Euratom) 2020/2053 in člen 4 Izvedbenega sklepa Komisije C(2021)2502
8.	Predlog proračuna in delovni dokumenti I, V in XI	Člen 41 Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 (finančne uredbe) ter točke 41, 44, 46, 47 in 48 Priloge I k Medinstitucionalnemu sporazumu
9.	Konsolidirani zaključni računi EU	člen 246 in člen 247(1)(a) Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 (finančne uredbe)

Vir: Evropsko računsko sodišče

Kratice

ECB: Evropska centralna banka

EFSM: evropski mehanizem za finančno stabilizacijo

EPDČ: ekvivalent polnega delovnega časa

GD BUDG: Generalni direktorat za proračun

INTOSAI: Mednarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucij

MDS: Mednarodni denarni sklad

NGEU: NextGenerationEU

RRF: mehanizem za okrevanje in odpornost

SURE: instrument za začasno podporo za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah

UNCTAD: Konferenca Združenih narodov za trgovino in razvoj

Glosar

Bonitetna ocena: objektivna ocena kreditne sposobnosti posojilojemalca na splošno ali v zvezi z določenim dolgom ali finančno obveznostjo.

Dražba: konkurenčni postopek, pri katerem se obveznice in menice EU prodajo ponudnikom z najvišjo ponudbo med primarnimi trgovci, ki jih je odobrila Komisija.

Kapitalski trg: trg, na katerem se trguje s finančnimi sredstvi.

Lastna sredstva: sredstva, ki se uporabljajo za financiranje proračuna EU in katerih velika večina izvira iz prispevkov držav članic.

Menica: kratkoročni dolžniški vrednostni papir, ki se namesto plačila fiksne letne obrestne mere proda z diskontom v primerjavi z vrednostjo, po kateri bo odkupljen.

Obveznica: srednje- do dolgoročni dolžniški vrednostni papir s fiksno letno obrestno mero.

Pogojna obveznost: potencialna plačilna obveznost, ki lahko nastane zaradi izida nekega dogodka v prihodnosti.

Primarni trgovec: finančna institucija, ki jo je Komisija odobrila za trženje dolžniških instrumentov EU in trgovanje z njimi po postopku, imenovanem sindiciranje.

Ročnost: čas, ki je preostal do zapadlosti obveznice ali menice.

Sekundarni trg: trg, na katerem vlagatelji trgujejo s finančnimi sredstvi neposredno drug z drugim in ne z izdajateljem.

Upravljanje dolga: ukrepi za izdajo dolga ali optimizacijo zneska in časovnega razporeda odplačil neporavnane dolga ter zmanjšanje tveganja neplačila.

Zapadlost: datum, na katerega bo odplačana obveznica ali menica.

Zelena obveznica: dolžniški instrument za financiranje ali refinanciranje naložb, projektov, odhodkov ali sredstev, s katerimi se obravnavajo podnebna in okoljska vprašanja.

Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/sl/publications/sr-2023-16>

Časovnica

<https://www.eca.europa.eu/sl/publications/sr-2023-16>

Revizijska ekipa

Sodišče v posebnih poročilih predstavlja rezultate svojih revizij politik in programov EU ali tem upravljanja, ki se nanašajo na posamezna področja proračuna. Te revizijske naloge izbere in oblikuje tako, da imajo kar največji možni učinek, pri čemer upošteva tveganja za smotrnost poslovanja ali skladnost, višino zadevnih prihodkov ali porabe, predviden razvoj dogodkov ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat V – Financiranje in upravljanje EU, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Jan Gregor. Revizijo je vodil član Sodišča Jorg Kristijan Petrovič, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Martin Puc in ataše v njegovem kabinetu Mirko Iaconisi, vodilni upravni uslužbenec Colm Friel, vodja naloge Tomasz Plebanowicz ter revizorja Daria Bochnar in David Macken. Grafično podporo sta zagotovila Jesús Nieto Muñoz in Alexandra Mazilu, jezikovno pa Richard Moore.



Od leve proti desni: Jesús Nieto Muñoz, Mirko Iaconisi, Daria Bochnar, Jorg Kristijan Petrovič, Martin Puc, Tomasz Plebanowicz, Colm Friel, David Macken.

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2023

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe je določena v njegovem sklepu o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov [ECA Decision No 6-2019](#).

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Praviloma je zato ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo morebitne spremembe. Kdor ponovno uporabi vsebine Sodišča, ne sme potvoriti prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane določljive fizične osebe, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih oseb, je treba pridobiti dodatne pravice.

Kadar je pridobljeno tako dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene morebitne omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

Slika 5 – ikone: slika je bila oblikovana z uporabo virov [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Vse pravice pridržane.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabljati brez predhodnega soglasja Sodišča.

HTML	ISBN 978-92-849-0407-5	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/971704	QJ-AB-23-015-SL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0366-5	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/068542	QJ-AB-23-015-SL-N

S programom NextGenerationEU se zagotavljajo nepovratna sredstva in posojila državam članicam v podporo gospodarskemu okrevanju po pandemiji COVID-19. Program bo financirala Komisija z izdajo obveznic EU v višini do 807 milijard EUR na kapitalskih trgih. Sodišče je analiziralo, ali je Komisija uvedla uspešne sisteme za upravljanje dolga za financiranje NextGenerationEU. Ugotovilo je, da je Komisija hitro vzpostavila strategijo financiranja in organizacijske ureditve, zaradi česar so bila potrebna sredstva pravočasno dana na voljo. Vendar je treba hitro vzpostavljene zmogljivosti za upravljanje dolga prilagoditi, da bodo skladne s priznano dobro prakso. Komisija se pri upravljanju dolga ni dovolj osredotočila na določitev strateških ciljev ter merjenje uspešnosti in poročanje o njej. Da bi se ti problemi rešili, Sodišče izreka več priporočil.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors