



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 9.11.2022.
COM(2022) 595 final

2022/0369 (APP)

Prijedlog

UREDBE VIJEĆA

o izmjeni Uredbe Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093 od 17. prosinca 2020. kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027.

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Ovaj Prijedlog izmjene Uredbe (EU, Euratom) 2020/2093¹ iznosi se zajedno s Prijedlogom uredbe o uspostavi instrumenta za pružanje potpore Ukrajini² i prijedlogom izmjene Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046³ u pogledu uspostave diversificirane strategije financiranja kao opće metode zaduživanja.

Nakon ničim izazvane i neopravdane ruske invazije na Ukrajinu Unija je Ukrajini pružila znatnu potporu za jačanje otpornosti i pružanje humanitarne i vojne pomoći te druge oblike potpore. Ukrajini će trebati kontinuirana pomoć kako bi država mogla nastaviti funkcionirati.

Makrofinancijska pomoć (MFP) Unije Ukrajini dosad je bila velikodušna i djelotvorna, ali se pružala na *ad hoc* osnovi u razdobljima od nekoliko mjeseci, a u svakom su krugu financiranja bile potrebne znatne rezervacije iz proračuna Unije i nacionalna jamstva. Iskustvo sa zajmovima makrofinancijske pomoći Ukrajini pokazalo je da postoje određena ograničenja kad je riječ o financiranju rezervacija za nove programe zajmova u okviru gornjih granica višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2021.–2027. Pri upotrebi jamstava država članica za dopunu proračunskih sredstava postojali su brojni operativni i financijski nedostaci. Fragmentirani pristup koji se morao primijeniti za nedavne zajmove makrofinancijske pomoći Ukrajini u sadašnjoj situaciji više nije održiv. Kako bi se osigurala kontinuirana financijska potpora Ukrajini, potrebno je u proračun Unije uvesti strukturno rješenje.

Izmjenom Uredbe (EU, Euratom) 2020/2093 proračunsko pokrće koje se trenutačno primjenjuje na zajmove državama članicama proširit će se i na zajmove Ukrajini dostupne za 2023. i 2024., što se odnosi na financijsku pomoć za koju se u tim godinama donosi odluka o odobravanju sredstava. U skladu s time, ako Unija mora ispuniti obveze otplate sredstvima iz proračuna Unije u slučaju da država korisnica (država članica ili Ukrajina za financijsku pomoć dostupnu za 2023. i 2024.) nije osigurala pravodobno plaćanje, potrebni iznosi mobilizirali bi se iznad gornjih granica VFO-a do gornje granice vlastitih sredstava (iz takozvanog „prostora u proračunu”).

Povezanom izmjenom Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 predviđa se da se davanje zajmova organizira na temelju diversificirane strategije financiranja. Zahvaljujući diversificiranoj strategiji financiranja svaki privremeni manjak gotovine mogao bi se nadoknaditi korištenjem sredstava za očuvanje likvidnosti kojima se podupire to rješenje. Stoga se kombinacijom diversificirane strategije financiranja i usklađivanja proračunskog pokrića zajmova Ukrajini za financijsku pomoć za 2023. i 2024. s proračunskim pokrićem zajmova državama članicama

¹ Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093 od 17. prosinca 2020. kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027., SL L 433I, 22.12.2020., str. 11.

² Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi instrumenta za pružanje potpore Ukrajini (makrofinancijska pomoć +), COM(2022) 597.

³ Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012, SL L 193, 30.7.2018., str. 1.

u Uredbi o VFO-u osigurava čvrst, fleksibilan i djelotvoran okvir za financijsku pomoć Ukrajini. Dvjesto izmjenama omogućit će se uspostava strukturiranog financijskog rješenja za daljnju potporu EU-a Ukrajini predloženu u Uredbi o uspostavi instrumenta za pružanje potpore Ukrajini.

Proračunsko pokriće iz prostora u proračunu trebalo bi se primjenjivati samo na novu financijsku pomoć Ukrajini koja je dostupna za 2023. i 2024. i odobrena u skladu s člankom 220. stavkom 1. Financijske uredbe.

Kako bi se omogućilo pružanje brze i učinkovite potpore Ukrajini, predlaže se da se ovaj prijedlog ciljane izmjene Uredbe (EU, Euratom) 2020/2093 smatra zasebnim prijedlogom, odvojenim od prijedloga od 22. prosinca 2021. (COM(2021) 569).

2. PRAVNI ELEMENTI PRIJEDLOGA

• Pravna osnova

Članak 312. UFEU-a čini pravnu osnovu za donošenje višegodišnjeg financijskog okvira.

• Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)

Inicijativa je obuhvaćena područjem politike u kojem EU ima isključive ovlasti (na temelju članka 312. UFEU-a). Načelo supsidijarnosti stoga se ne primjenjuje.

• Proporcionalnost

Promjene su proporcionalne hitnim potrebama za uspostavom instrumenta za pružanje potpore Ukrajini, koji se može provesti tek nakon što se proračunsko pokriće koje se trenutno primjenjuje na zajmove državama članicama iznad gornjih granica VFO-a do gornje granice vlastitih sredstava proširi na Ukrajinu za financijsku pomoć dostupnu za 2023. i 2024.

• Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga

U skladu s postojećim odredbama članka 2. stavka 3. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2093 iznosi potrebni za ispunjavanje Unijinih obveza otplate u okviru operacija uzimanja i davanja zajmova u slučaju da Unija od države članice korisnice pravodobno ne primi dospjelo plaćanje (tj. u slučaju mobilizacije jamstva za financijsku pomoć državama članicama) mobilizirali bi se iznad gornjih granica VFO-a. Ta je odredba prvi put uvedena člankom 3. stavkom 2. Uredbe Vijeća 1311/2013⁴ kojom se uspostavlja VFO za razdoblje 2014.–2020.

Mobilizirani iznos ne smije uzrokovati prekoračenje gornje granice vlastitih sredstava. Odredba o proširenju proračunskog pokrića iz prostora u proračunu na jamstvo za financijsku pomoć Ukrajini stoga je u skladu s člankom 312. stavcima 1. i 3. UFEU-a, na temelju kojih se VFO-om „osigurava da se izdaci Unije razvijaju na uredan način i u granicama njezinih vlastitih sredstava” te „utvrđuju sve druge odredbe koje su potrebne da bi se godišnji proračunski postupak neometano odvijao”.

⁴ Uredba Vijeća (EU, Euratom) br. 1311/2013 od 2. prosinca 2013. kojom se uspostavlja višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014.–2020., SL L 347, 20.12.2013., str. 884.–891.

3. UTJECAJ NA PRORAČUN

Ovim će se Prijedlogom omogućiti djelotvornija upotreba proračunskih sredstava u okviru gornjih granica VFO-a tako što će se mobilizacija jamstva za financijsku pomoć iznad gornjih granica VFO-a, koja se već primjenjuje za financijsku pomoć državama članicama EU-a, proširiti na Ukrajinu za financijsku pomoć dostupnu za 2023. i 2024. Opcijom mobilizacije jamstva iznad gornjih granica VFO-a omogućilo bi se potpuno pokrivanje financijske pomoći Ukrajini dostupne za 2023. i 2024., što je u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja. Prijedlog nema financijski učinak na rashode VFO-a za razdoblje 2021.–2027.

Prijedlog

UREDBE VIJEĆA**o izmjeni Uredbe Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093 od 17. prosinca 2020. kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027.**

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 312.,
uzimajući u obzir Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju, a posebno njegov članak 106.a,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

uzimajući u obzir suglasnost Europskog parlamenta⁵,

nakon prosljeđivanja nacрта zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

- (1) Unija od početka ničim izazvane i neopravdane agresije Rusije pruža potporu Ukrajini putem niza financijskih mjera. Potpora se pruža na *ad hoc* osnovi na ograničeno razdoblje i za nju su potrebna znatna izdvajanja rezervacija iz proračuna Unije i nacionalna jamstva.
- (2) Ukrajini će trebati kontinuirana pomoć kako bi država mogla nastaviti funkcionirati. Očekuje se da Unija zajedno s drugim međunarodnim partnerima doprinese pokrivanju tih hitnih potreba. Stoga je Unija donijela novi instrument na temelju Uredbe (EU) [XXX] Europskog parlamenta i Vijeća⁶. U skladu s tim instrumentom znatan dio predviđene financijske pomoći pružit će se u obliku zajmova.
- (3) Zbog povećanja vanjske nestabilnosti primjereno je utvrditi strukturirano financijsko rješenje za 2023. i 2024. kako bi se osigurala kontinuirana financijska potpora Ukrajini.
- (4) Stoga je primjereno omogućiti Uniji da potrebna proračunska sredstva osigura na održiv i pouzdan način. To bi se trebalo postići proširenjem postojećeg mehanizma u obliku proračunskog jamstva Unije kako bi se obuhvatila financijska pomoć koja je Ukrajini dostupna za 2023. i 2024. Tim bi se mehanizmom trebala omogućiti mobilizacija do 100 % iznosa financijskih obveza potrebnih za ispunjavanje obveza otplate Unije u okviru operacija uzimanja i davanja zajmova u slučaju da Unija pravovremeno ne primi dospjelo plaćanje od zemlje korisnice.
- (5) Trebala bi se omogućiti mobilizacija potrebnih odobrenih sredstava u proračunu Unije iznad gornjih granica višegodišnjeg financijskog okvira za države članice i za financijsku pomoć Ukrajini dostupnu za 2023. i 2024. Tom se mogućnošću ne bi

⁵ SL C [...], [...], str. [...].

⁶ SL [...], [...], str. [...].

trebala dovesti u pitanje obveza poštovanja gornje granice vlastitih sredstava utvrđena u članku 3. stavku 1. Odluke Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053⁷.

- (6) Ova bi se Uredba trebala primjenjivati samo na programe financijske pomoći Ukrajini dostupne za 2023. i 2024.
- (7) Uzimajući u obzir hitnost situacije koja proizlazi iz izvanrednih okolnosti uzrokovanih ničim izazvanim i neopravdanim agresivnim ratom Rusije, smatra se primjerenim pozvati se na iznimku od roka od osam tjedana iz članka 4. Protokola br. 1 o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji, Ugovoru o funkcioniranju Europske unije i Ugovoru o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju.
- (8) U svjetlu trenutačne situacije u Ukrajini ova bi Uredba trebala hitno stupiti na snagu sljedećeg dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.
- (9) Uredbu Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093 trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti,

DONIJELO JE OVU UREDBU:

Članak 1.

U članku 2. stavku 3. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2093 dodaje se sljedeći podstavak:

„Ako je potrebno mobilizirati jamstvo za financijsku pomoć Ukrajini dostupnu za 2023. i 2024. i odobrenu u skladu s člankom 220. stavkom 1. Financijske uredbe, potreban iznos mobilizira se iznad gornjih granica VFO-a.”

Članak 2.

Ova Uredba stupa na snagu sljedećeg dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Ova je Uredba u cijelosti obvezujuća i izravno se primjenjuje u svim državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće
Predsjednik*

⁷ Odluka Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053 od 14. prosinca 2020. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije te o stavljanju izvan snage Odluke 2014/335/EU, Euratom (SL L 424, 15.12.2020., str. 1.).