



ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ

ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

Финансовата среда на ЕС

Съчетание от разнородни елементи, което се нуждае от допълнително опростяване и по-голяма отчетност

Съдържание

I.	ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО	2
II.	ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ЕСП	3
1.	Финансовата среда на ЕС и нейният потенциал за опростяване	3
2.	Оценка преди създаването на нови инструменти.....	4
3.	Публична отчетност за финансовата среда на ЕС.....	5
III.	ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ НА ЕСП	6
1.	Да се осигури необходимата предварителна оценка на проектирането и вариантите за всички нови инструменти.....	6
2.	Събиране и публикуване на информация за финансовата среда на ЕС като цяло	7
3.	Да предложи интегриране на Модернизационния фонд в бюджета на ЕС	7
4.	Да предложи интегриране и консолидиране на съществуващите инструменти за макрофинансова помощ.....	7

В настоящия документ са представени отговорите на Европейската комисия по констатациите и оценките от специален доклад на Европейската сметна палата съгласно член 259 от [Финансовия регламент](#). Тези отговори ще бъдат публикувани заедно със специалния доклад.

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Настоящата финансова среда на ЕС се развива в продължение на десетилетия, като в основата ѝ стои бюджетът на ЕС. Тя върви ръка за ръка с процеса на европейска интеграция. Отделните бюджети, създадени с европейските общности през 50-те години на 20-и век, бяха обединявани на различни етапи и накрая се превърнаха в един-единствен бюджет през 21-ви век. Средата се разви и в отговор на различни кризи, по-специално финансовата и икономическа криза, както и на специфични нужди на политиката, като например финансовата помощ или нуждите, свързани с външните действия. Това развитие не е специфично за финансовата среда на ЕС, но може да бъде сравнено и с това на държавите членки и международните организации.

Развитието и настоящият преглед на финансовата среда на ЕС отразяват и спазват ясен набор от правила, определени в Договорите на ЕС (или отделни правила, както например за Европейския механизъм за стабилност), както и във вторичното законодателство, като например, наред с друго, Регламента за многогодишната финансова рамка, Регламента за Инструмента на Европейския съюз за възстановяване и Финансовия регламент. В това отношение точното разграничаване на инструментите, разгледани от ЕСП в настоящия доклад, е от съществено значение, за да бъдат разбрани констатациите на ЕСП.

Комисията признава разнообразието от компоненти на финансовата среда на ЕС. Тя обаче не е съгласна с оценката на ЕСП, че тази среда води до разнородност, тъй като всички инструменти са изцяло приети при спазване на съответните правни основания, конкретните цели на политиката, както и съответните междуинституционални процедури и процеса на вземане на политически решения. Разнообразието от компоненти на финансовата среда само по себе си не означава липса на ефективност или на адекватност. Всъщност то позволи да бъдат постигнати резултати по линия на многобройни и все по-сложни приоритети и цели на политиката на Съюза. Увеличеният мащаб и сложност на икономическите, обществените и глобалните предизвикателства наложи да бъдат разработени общи отговори и мобилизирани значителни ресурси. Това доведе до диверсификация на финансовите интервенции и инструменти, включително чрез привличане на публични и частни инвестиции, на равнището на ЕС и еврозоната, но и чрез специално сътрудничество с държавите членки и международните организации и институции.

В случаите, в които в миналото бяха установени конкретни възможности за опростяване, бе извършено нужното рационализиране. Такъв е случаят по-конкретно с включването на Европейския фонд за развитие в бюджета на ЕС. При наличие на възможност нововъведените инструменти също следват такъв рационализиран подход. Това важи за няколко инструмента за финансова помощ, като платежния баланс и Европейския механизъм за финансово стабилизиране, както и за бюджетните гаранции и финансовите инструменти — както във вътрешните, така и във външните политики — които се покриват от тавана на собствените ресурси. Този подход се прилага и за неотдавнашните извънредни временни инструменти като NextGenerationEU и SURE, поставени в рамките на съответните тавани на собствените ресурси. Фактът, че тези задължения ще бъдат покрити в рамките на тези тавани в случай на неизпълнение от страна на бенефициерите, сам по себе си представлява развитие в положителна посока на рационализираната финансова среда.

Комисията приема една подпрепоръка от доклада на ЕСП, не приема една препоръка и приема частично всички останали, като изтъква ограниченията, че тя не може да предопредели правото си на законодателна инициатива и бъдещо предложение за МФР за периода след 2027 г. Всяка евентуална инициатива ще бъде предмет на съответните законодателни процедури съгласно Договорите и действащата правна уредба, без да се предопределя решението на съзаконодателите или на други съответни институции. Комисията ще продължи да наблюдава развитието на финансовата среда по отношение на компонентите, попадащи в обхвата на нейната компетентност, и ще се стреми към допълнително опростяване, когато такова е необходимо и целесъобразно.

На последно място, в доклада на ЕСП се упоменават елементи, които имат по-широк институционален обхват, произтичащ от Договорите, например що се отнася до одитните права на ЕСП или ролята на Европейския парламент по отношение на финансовата среда, които са извън сферата на компетентност на Комисията.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ЕСП

1. Финансовата среда на ЕС и нейният потенциал за опростяване

Комисията приветства факта, че ЕСП признава, че съществуват различни причини и основания, обуславящи настоящата финансова среда на ЕС¹.

Финансовата среда на ЕС беше създадена с течение на времето въз основа на променящите се правни изисквания и е насочена към преодоляване на няколко различни кризи и спешни ситуации. Приложимите разпоредби на Договорите се промениха значително с течение на времето, например с влизането в сила на Договора от Лисабон през 2009 г., а Финансовият регламент беше значително изменен през 2012 г. и 2018 г. Освен това различните инструменти, одитирани от ЕСП, попадат в обхвата на различни правни основания, като някои тях (напр. Договора за ЕМС) са извън сферата на компетентност на Комисията.

Опитът на Комисията да рационализира финансовата среда на ЕС, когато това е възможно и оправдано, е очевиден от включването на Европейския фонд за развитие в МФР за периода 2021—2027 г., с което се слага край на продължителните политически дебати относно включването му в бюджета на ЕС. Тази промяна е от значение в количествено отношение (оценява се на около 30 милиарда евро за период от 7 години) и в качествено отношение. Всъщност тя допринася за опростяване на финансовата среда на ЕС и за привеждане на процеса на вземане на решения в съответствие с разширения процес на съвместно вземане на решения и свързания с него засилен контрол от страна на Европейския парламент върху законодателството и разходните инструменти на ЕС. Освен това тя улеснява наблюдението на напредъка по ангажимента на ЕС за заделяне на 0,7 % от брутният национален доход за официална помощ за развитие.

Такива междуинституционални усилия за рационализиране на финансовата среда, когато това е възможно, са видими и по отношение на инструментите, които попадат извън обхвата на бюджета на ЕС съгласно Договорите, като например Европейския механизъм за подкрепа на мира (ЕМПМ), който функционира от юли 2021 г. С този извънбюджетен инструмент се финансира подкрепата за армиите на държавите — партньори на ЕС, под формата на инфраструктура, обучение и оборудване. Тези дейности са рационализирани в рамките на единния обхват на ЕМПМ, докато преди се финансираха по линия на два различни инструмента: механизма Athena и Механизма за подкрепа на мира в Африка, като последният бе финансиран от Европейския фонд за развитие.

Освен това Комисията изтъква също така, че поставянето на инструменти за спешна помощ като NextGenerationEU, макрофинансовата помощ гюкс за подкрепа за Украйна² и (отчасти) задълженията по SURE в обхвата на таваните на собствените ресурси представлява само по себе си допълнително усилие за рационализиране на средата въпреки извънредния и спешен характер, с който се характеризират тези

¹ Доклад на ЕСП, кратко изложение, точка IV.

² Регламент (ЕС) 2022/2463 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2022 г. за създаване на инструмент за предоставяне на подкрепа на Украйна през 2023 г. (макрофинансова помощ +) (ОВ L 322, 16.12.2022 г., стр. 1—14).

два инструмента. Това съответства на консолидиращия подход за осигуряване на покритие от таваните на собствените ресурси за условните задължения, произтичащи от финансовата помощ за държавите членки (напр. платежния баланс, Европейския механизъм за финансово стабилизиране), както и бюджетните гаранции и финансовите инструменти (както за инструментите на вътрешните, така и за тези на външните политики, като напр. InvestEU, гаранцията за външна дейност и т.н.).

На последно място, коренно различните характеристики на Модернизационния фонд оправдават решението за неговото създаване с действащите механизми за управление. Същевременно Комисията не предопределя евентуални бъдещи действия, които следва да се основават на внимателна оценка на възможните ползи, които включването на Модернизационния фонд в бюджета може да донесе от гледна точка на управлението. В случая на Фонда за иновации и Модернизационния фонд, въпреки че и двете схеми за подпомагане имат за цел декарбонизирането на Европа, те имат разлики, които оправдават създаването им с различни механизми за управление. От една страна, Фондът за иновации подкрепя проекти чрез покани за представяне на предложения на равнището на ЕС с цел финансиране на най-добрите проекти в Съюза от гледна точка на иновациите, избягването на емисии на парникови газове, зрелостта, възможностите за разрастване и разходната ефективност, поради което основните решения се вземат от Комисията. От друга страна, в случая на Модернизационния фонд, който подкрепя модернизацията на енергийните системи в 10-те държави — членки на ЕС, които са бенефициери, финансирането се извършва въз основа на техните предварително определени национални финансови пакети, решенията се вземат от инвестиционен комитет, управляван от ЕИБ и съставен предимно от представители на държавите членки, и държавите членки бенефициери отговарят за неговото функциониране.

2. Оценка преди създаването на нови инструменти

Създаването на нови инструменти се ръководи от всеобхватна рамка, включително ръководни принципи и стандартни процеси. Тя включва:

- **междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество** от 2016 г.³;
- **Финансовия регламент**;
- що се отнася до основните актове за многогодишните програми — **междуинституционалното споразумение** от 16 декември 2020 г.⁴ относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление и относно новите собствени ресурси, включително пътна карта за въвеждането на нови собствени ресурси;
- **съвместната декларация на Европейския парламент, Съвета и Комисията от 16 декември 2020 г. относно бюджетния контрол върху новите предложения** на основание член 122 от ДФЕС с потенциално значителни последици за бюджета на Съюза⁵

³ Междуинституционално споразумение от 13 април 2016 г. между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество (ОВ L 123, 12.5.2016 г.).

⁴ Междуинституционално споразумение от 16 декември 2020 г. между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление и относно новите собствени ресурси, включително пътна карта за въвеждането на нови собствени ресурси (ОВ L 4331, 22.12.2020 г., вж. точки 18, 19, 26). Вж. също приложение I, бележка под линия 4.

⁵ ОВ С 444I, 22.12.2020 г.;

- **насоките и инструментариума за по-добро регулиране**, съгласно които се извършват оценки на въздействието или предварителни оценки, в съответствие с принципите за по-добро регулиране, включително за програмите и инструментите за финансиране.

В съответствие с Финансовия регламент следва да се изготвя предварителна оценка за основните програми, попадащи в обхвата на многогодишната финансова рамка⁶. Предварителните оценки (и оценките на въздействието) се използват при вземането на решения относно разработването на инструментите, когато се анализират вариантите на политиката, по-конкретно чрез проверка на стратегиите, инструментите и каналите за намеса или равнищата на тази намеса. Когато следва да се извърши оценка на въздействието, но това не е възможно, например поради спешност, от ноември 2021 г. насам насоките и инструментариума за по-добро регулиране предвиждат публикуването на работен документ на службите на Комисията (РДСК) в срок от 3 месеца след публикуването на предложението. Това включва обосновка за проектирането, оценка на съгласуваността с други инструменти и анализ на разходите и ползите. В спешни случаи заместник-председателят, отговарящ за междуинституционалните отношения и перспективи, може да реши дали да предостави дерогация от изискването за извършване на оценка на въздействието. Освен това изготвянето на нова многогодишна финансова рамка е единствен по рода си процес, който се нуждае от специфичен подход по отношение на обхвата и задълбочеността на анализа. За този процес вътрешно се издават в Комисията практически насоки за подготвителната работа.

3. Публична отчетност за финансовата среда на ЕС

Механизмите за публичен контрол и обхватът на правомощията на Европейския парламент в контекста на различните инструменти⁷ се основават изцяло на съответните разпоредби на Договорите и произтичат от приложимия междуинституционален законодателен процес. В това отношение Комисията подчертава, че тя има ограничени отговорности при създаването и/или прилагането на някои инструменти, по-специално като се има предвид, че някои от тях попадат извън обхвата на Договорите на ЕС (напр. ЕМС).

Като цяло Комисията подкрепя позицията, че управителите на публични средства, на равнището на ЕС и на национално равнище, носят отговорност въз основа на прозрачно докладване и на одити, извършвани от независими одитори. За инструментите, които не попадат в обхвата на одитните права на ЕСП, са въведени механизми за независим външен одит. Комисията счита, че съответните институции и органи и ЕСП са тези, които трябва да обсъдят тези въпроси⁸.

Що се отнася до надзорните права на Европейския парламент във връзка с Модернизационния фонд, Комисията счита, че е осигурен достатъчен публичен контрол⁹. В Регламент за изпълнение 2020/1001¹⁰ се описват подробно мониторингът, докладването и оценката и действащите правила за одит, както и отговорностите на ЕИБ и на Комисията във връзка с публикуването на съответните доклади на уебсайта на Модернизационния фонд и на портала Еигора¹¹. Поради това Комисията счита, че те осигуряват пълна прозрачност и достатъчна увереност по отношение на бюджетния надзор.

⁶ Финансов регламент, член 34.

⁷ Вж. констатации 62—66 на ЕСП.

⁸ Вж. констатация 96 на ЕСП.

⁹ Вж. констатация 63 на ЕСП.

¹⁰ Регламент за изпълнение (ЕС) 2020/1001 на Комисията от 9 юли 2020 г. за установяване на подробни правила за прилагането на Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета във връзка с работата на Модернизационния фонд, предназначен за подкрепа на инвестициите за модернизиране на енергийните системи и повишаване на енергийната ефективност на определени държави членки (ОВ L 221, 10.7.2020 г., стр. 107).

¹¹ Уебсайт на Модернизационния фонд: i) <https://modernisationfund.eu/investments/>; и Модернизационния фонд на портала Europa: ii) https://climate.ec.europa.eu/eu-action/funding-climate-action/modernisation-fund_en.

В съответствие с Финансовия регламент (ФР) Комисията докладва за изпълнението на бюджета на ЕС в редица финансови доклади, като например консолидираните годишни отчети на ЕС, годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ), работните документи, приложени към проектобюджета в съответствие с член 41 от ФР, и доклада, изготвян въз основа на член 250 от ФР, относно финансовите инструменти, бюджетните гаранции, финансовата помощ и условните пасиви.

Освен това, в съответствие с членове 16 и 17 от Междунституционалното споразумение от 16 декември 2020 г. и въз основа на публично достъпна информация, Комисията изготвя доклада за бюджетната прозрачност, който обхваща някои инструменти извън обхвата на правомощието на Комисията за докладване.

Следователно Комисията предоставя нужните доклади и информация, позволяващи на Европейския парламент да упражнява демократичен контрол върху всички инструменти и фондове в рамките на нейната компетентност, в съответствие с изискванията на Договорите и съответните регламенти. Комисията не може да бъде държана отговорна за фондовете, които са били поставени извън обхвата на нейните прерогативи.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ НА ЕСП

1. Да се осигури необходимата предварителна оценка на проектирането и вариантите за всички нови инструменти

Комисията следва:

- а) в рамките на съществуващата уредба да гарантира, че всеки нов инструмент, който тя предлага, съдържа оценка на избрания проект и на необходимостта от създаване на този инструмент в рамките на бюджета на ЕС или извън него, и
- б) да сподели тази добра практика със Съвета с цел тя да бъде прилагана за новите инструменти, които не са предложени от Комисията.

Целева дата за изпълнение: 2024 г.

Комисията **приема частично** буква а) от тази препоръка, тъй като не може да се гарантира извършването на предварителна оценка на всяко предложение, като например в случай на спешност, или за действия, които попадат извън нейните отговорности съгласно Договорите.

Комисията **приема частично** буква б).

Освен това, във връзка с буква б), Комисията не може да приеме да извършва действия, излизащи извън рамките на действащата правна уредба. В допълнение към това Комисията настоява, че оценката на вариантите във връзка с проектирането следва да се извършва в съответствие с изискванията на Договорите и/или рамките на политиките съгласно законодателните процедури и не може да бъде гарантирана за всяко предложение, особено за тези, които попадат извън тази рамка (от вида на ЕМС или спешните процедури).

В това отношение създаването на нови инструменти се ръководи от всеобхватна рамка, включително ръководни принципи и стандартни процеси, представени в точка II.2.

2. Събиране и публикуване на информация за финансовата среда на ЕС като цяло

Комисията следва да събира и публикува информация за всички инструменти от финансовата среда на ЕС като цяло.

Целева дата за изпълнение: 2024 г.

Комисията **приема частично** тази препоръка.

Както е посочено в точка II.3, Комисията вече докладва — в съответствие с Финансовия регламент — относно изпълнението на бюджета на ЕС и инструментите, за които Комисията носи отговорност, в редица доклади. Освен това Комисията предоставя информация за други инструменти съгласно точка 16 от Междуетноститионалното споразумение¹². Комисията няма правни правомощия да докладва за инструменти, попадащи извън обхвата на бюджета на ЕС или дори извън Договорите или които не се включват в отчетите на ЕС (собствените операции на Европейската инвестиционна банка, механизмът за отпускане на заеми за Гърция, Модернизационният фонд и т.н.) или за които няма публично достъпни документи. Такова докладване за финансовата среда на ЕС като цяло не може да бъде осигурено съгласно Финансовия регламент, тъй като то ще надхвърля неговия обхват и ще се основава отчасти на информация, която трябва да бъде предоставена от други органи (напр. ЕИБ за нейните собствени операции).

3. Да предложи интегриране на Модернизационния фонд в бюджета на ЕС.

Комисията следва да предложи Модернизационният фонд да бъде включен в бюджета на ЕС за следващата многогодишна финансова рамка, като се вземат предвид особеностите на фонда.

Целева дата за изпълнение: 2025 г.

Комисията **не приема** тази препоръка.

Като взема предвид особеностите на Фонда и запазва правото си на законодателна инициатива, залегнало в Договорите, Комисията не може да предопределя съдържанието и обхвата на предложението си за МФР за периода след 2027 г.

4. Да предложи интегриране и консолидиране на съществуващите инструменти за макрофинансова помощ

Целева дата за изпълнение: 2025 г.

- a) **сътрудничество с Европейския парламент, Съвета и Европейския механизъм за стабилност с цел постигане на обща позиция относно включването на Европейския механизъм за стабилност в „правната рамка на ЕС“;**

¹² Междуетноститионално споразумение от 16 декември 2020 г. между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление и относно новите собствени ресурси, включително пътна карта за въвеждането на нови собствени ресурси (ОВ L 433I, 22.12.2020 г., стр. 28—46).

Комисията **приема** тази препоръка.

б) представяне на нови законодателни предложения с цел консолидиране на съществуващите инструменти за финансова помощ.

Комисията **приема частично** тази препоръка.

Комисията си запазва правото на законодателна инициатива, залегнало в Договорите. Ако Европейският механизъм за стабилност бъде включен в „правната рамка на ЕС“, Комисията ще разгледа възможностите за консолидиране на съществуващите инструменти за финансова помощ, като вземе предвид инструментите за финансова помощ, които функционират в този момент, и дали има полза от допълнителното включване на инструменти, които вече не функционират.