



ODPOVĚDI EVROPSKÉ KOMISE

NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA

Finanční prostředí EU

Nesourodý soubor nástrojů vyžadující další zjednodušení a
vyvozování odpovědnosti

Obsah

I.	ODPOVĚDI KOMISE VE STRUČNOSTI	2
II.	ODPOVĚDI KOMISE NA HLAVNÍ PŘIPOMÍNKY EÚD	3
1.	Finanční prostředí EU a jeho potenciál pro zjednodušení.....	3
2.	Hodnocení před vytvořením nových nástrojů	4
3.	Veřejná odpovědnost finančního prostředí EU	5
III.	ODPOVĚDI KOMISE NA DOPORUČENÍ EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA	6
1.	Zajistit odpovídající předběžné posouzení koncepce a možností všech nových nástrojů.....	6
2.	Vypracovávat a zveřejňovat informace o celkovém finančním prostředí EU	6
3.	Návrh na začlenění Modernizačního fondu do rozpočtu EU.	7
4.	Navrhnout integraci a konsolidaci stávajících nástrojů finanční pomoci.....	7

Tento dokument představuje odpovědi Evropské komise na připomínky zvláštní zprávy Evropského účetního dvora v souladu s článkem 259 [finančního nařízení](#) a bude zveřejněn společně se zvláštní zprávou.

I. ODPOVĚDI KOMISE VE STRUČNOSTI

Stávající finanční prostředí EU se vyvíjelo desetiletí a jeho ústředním prvkem je rozpočet EU. Tento vývoj jde ruku v ruce s procesem evropské integrace. Oddělené rozpočty zřízené s Evropskými společenstvími v 50. letech 20. století se postupně slučovaly a nakonec po roce 2000 vytvořily jednotný rozpočet. Vývoj prostředí také reagoval na různé krize, zejména na krizi hospodářskou a finanční, jakož i na konkrétní potřeby v oblasti politiky, jako je finanční pomoc nebo potřeby související s vnější činností. Tento vývoj není specifický jen pro finanční prostředí EU, ale lze jej i srovnat s vývojem v členských státech a mezinárodních organizacích.

Vývoj a současný přehled finančního prostředí EU odráží a dodržuje jasný soubor pravidel, který je stanoven ve Smlouvách o EU (nebo v samostatných smlouvách, například o Evropském mechanismu stability), jakož i v sekundární právních předpisech, jako je mimo jiné nařízení o víceletém finančním rámci, nařízení o Nástroji Evropské unie na podporu oživení a finanční nařízení. V tomto ohledu je pro pochopení zjištění EÚD zásadní přesně vymezit nástroje, které EÚD v této zprávě posuzuje.

Komise uznává rozmanitost složek finančního prostředí EU. Neshoduje se však s hodnocením EÚD, podle něhož takové prostředí vede k nesourodosti, neboť všechny nástroje byly v plném rozsahu přijaty na základě příslušných právních základů, konkrétních cílů politik, jakož i příslušných interinstitucionálních postupů a politického rozhodování. Rozmanitost složek finančního prostředí EU sama o sobě neznamena nedostatečnou efektivnost nebo přiměřenost. Ve skutečnosti umožnila realizaci četných a stále složitějších priorit a cílů politik Unie. Větší rozsah a složitost hospodářských, společenských a celosvětových výzev si vyžádaly vypracování společných reakcí a mobilizaci významných zdrojů. To vedlo k diverzifikaci finančních intervencí a nástrojů na úrovni EU a eurozóny, včetně využívání pákového efektu investic z veřejných a soukromých zdrojů, ale i konkrétní spolupráce s členskými státy a mezinárodními organizacemi a institucemi.

Takové zefektivňování se provádí v případech, kdy byl v minulosti zjištěn konkrétní prostor pro zjednodušení. Zejména k tomu došlo v případě začlenění Evropského rozvojového fondu do rozpočtu EU. Kdykoli je to možné, uplatňují tento efektivnější přístup i nově zavedené nástroje. Je tomu tak v případě několika nástrojů finanční pomoci, například platební bilance nebo evropského mechanismu finanční stabilizace, jakož i rozpočtových záruk a finančních nástrojů v oblasti vnitřní i vnější politiky, na které se vztahuje strop vlastních zdrojů. Tento přístup se používá i u nejnovějších dočasných nástrojů pro mimořádné situace, jako jsou nástroje NextGenerationEU a SURE, které jsou zařazeny do rámce příslušných stropů pro vlastní zdroje. Skutečnost, že tyto závazky budou v případě nesplácení ze strany příjemců kryty uvedenými stropy, sama o sobě představuje pozitivní vývoj zefektivněného finančního prostředí.

Komise přijímá jedno dílčí doporučení ze zprávy EÚD, nepřijímá jedno doporučení a částečně přijímá všechna ostatní doporučení, a to s výhradou, že nemůže předjímat své právo legislativního podnětu a budoucí návrh víceletého finančního rámce na období po roce 2027. Jakákoli případná iniciativa bude podléhat příslušným legislativním postupům podle Smluv a platného rámce, aniž by předjímal rozhodnutí spolunormotvůrců nebo jiných příslušných institucí. Komise bude nadále sledovat vývoj finančního prostředí, pokud jde o složky, které spadají do její působnosti, a bude usilovat o další zjednodušování, jak bude nezbytné a vhodné.

A konečně zpráva EÚD zmiňuje složky, které mají na základě Smluv širší institucionální rozsah, například pokud jde o práva EÚD na provádění auditu nebo úlohu Evropského parlamentu v souvislosti s finančním prostředím, které jsou mimo působnost Komise.

II. ODPOVĚDI KOMISE NA HLAVNÍ PŘIPOMÍNKY EÚD

1. Finanční prostředí EU a jeho potenciál pro zjednodušení

Komise vítá skutečnost, že EÚD uznává existenci různých příčin a motivů odůvodňujících stávající finanční prostředí EU¹.

Finanční prostředí EU bylo vytvářeno postupně, na základě vyvíjejících se právních požadavků, a řeší vícero různých krizí a naléhavých situací. Použitelná ustanovení Smluv se postupem času výrazně změnila, například se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost v roce 2009, a finanční nařízení prošlo velmi zásadními změnami v letech 2012 a 2018. Kromě toho jednotlivé nástroje, kterých se týkal audit EÚD, spadají pod různé právní základy, z nichž některé, například Smlouva o zřízení Evropského mechanismu stability, nespádají do působnosti Komise.

Snahu Komise o zefektivnění finančního prostředí EU, kdekoli je možné a odůvodněné, jasně dokládá začlenění Evropského rozvojového fondu do rozpočtu EU ve VFR na období 2021–2027, jež ukončuje dlouhou politickou debatu o začlenění tohoto fondu do rozpočtu EU. Tato změna má kvantitativní (odhadované na přibližně 30 miliard EUR za sedm let) i kvalitativní důsledky. Pomáhá zjednodušit finanční prostředí EU a zajistit soulad rozhodování s rozšířeným postupem spolurozhodování a související zvýšenou pravomocí kontroly Evropského parlamentu týkající se právních předpisů a výdajových nástrojů EU. Navíc usnadňuje sledování pokroku v oblasti závazku EU věnovat 0,7 % hrubého národního důchodu na oficiální rozvojovou pomoc.

Tyto interinstitucionální snahy o zjednodušení finančního prostředí v případech, kdy je to možné, jsou patrné i ve vztahu k nástrojům, které podle Smluv nespádají do rozpočtu EU, jako je například Evropský mírový nástroj, který je funkční od července 2021. Tento mimorozpočtový nástroj EU financuje podporu pro armády partnerských zemí EU v podobě infrastruktury, výcviku a vybavení. Tyto činnosti jsou zefektivněny v rámci jednotného zastřešujícího Evropského mírového nástroje, zatímco dříve byly financovány prostřednictvím dvou různých nástrojů: mechanismu Athena a Afrického mírového projektu, který byl financován z Evropského rozvojového fondu.

Komise navíc upozorňuje, že zařazení nástrojů pro mimořádné situace, jako je nástroj NextGenerationEU, makrofinanční pomoc a podpora pro Ukrajinu² a (zčásti) závazky v rámci nástroje SURE, do oblasti působnosti stropů stanovených pro vlastní zdroje samo o sobě znamená další snahu o zefektivnění prostředí, a to i přes nouzovou a naléhavou povahu, kterou se oba uvedené nástroje vyznačují. To je v souladu s konsolidovaným přístupem zajištění krytí v rámci stropů pro vlastní zdroje u podmíněných závazků vyplývajících z finanční pomoci členským státům (např. platební bilance, evropský mechanismus finanční stabilizace), jakož i rozpočtových záruk a finančních nástrojů (které se týkají nástrojů vnitřní i vnější politiky, např. InvestEU, záruka pro vnější činnost atd.).

A konečně zásadně odlišné vlastnosti Modernizačního fondu odůvodňují rozhodnutí o jeho zřízení s již zavedenými mechanismy správy a řízení. Komise přitom nepředjímá žádné možné budoucí kroky, jež by měly být založeny na pečlivém posouzení možných přínosů, které by zařazení Modernizačního fondu do rozpočtu přineslo z hlediska správy a řízení. Ačkoli cílem obou režimů podpory je dekarbonizace Evropy, v případě Inovačního fondu a Modernizačního fondu existují rozdíly, které odůvodňují jejich zřízení s odlišnými mechanismy správy a řízení. Inovační fond na jedné straně podporuje projekty prostřednictvím výzev k předkládání návrhů na úrovni EU s cílem financovat nejlepší projekty v rámci Unie z hlediska inovací, omezení emisí skleníkových plynů, vyspělosti,

¹ Zpráva EÚD, Shrnutí, bod IV.

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2463 ze dne 14. prosince 2022, kterým se zřizuje nástroj pro poskytování podpory Ukrajině na rok 2023 (makrofinanční pomoc +), Úř. věst. L 322, 16.12.2022, s. 1.

rozšiřitelnosti a nákladové efektivnosti, a z toho důvodu hlavní rozhodnutí přijímá Komise. Na druhou stranu v případě Modernizačního fondu, který podporuje modernizaci energetických soustav v deseti přijímajících členských státech EU, probíhá financování na základě předem stanovených vnitrostátních přidělů a rozhodnutí přijímá investiční výbor. Správu výboru zajišťuje EIB, výbor se skládá převážně ze zástupců členských států a přijímající členské státy nesou odpovědnost za jeho provoz.

2. Hodnocení před vytvořením nových nástrojů

Vytváření nových nástrojů se řídí komplexním rámcem, který zahrnuje i hlavní zásady a standardní postupy. Patří do něj:

- **interinstitucionální dohoda o zdokonalení tvorby právních předpisů** z roku 2016³,
- **finanční nařízení**,
- pokud jde o základní akty týkající se víceletých programů, interinstitucionální dohoda ze dne 16. prosince 2020⁴ o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení, jakož i o nových vlastních zdrojích, včetně plánu zavádění nových vlastních zdrojů;
- **společné prohlášení Evropského parlamentu, Rady a Komise ze dne 16. prosince 2020 o rozpočtové kontrole nových návrhů** založených na článku 122 SFEU s možnými značnými důsledky pro rozpočet Unie⁵,
- **pokyny a soubor nástrojů pro zlepšování právní úpravy**, podle nichž se provádějí posouzení dopadů nebo předběžná hodnocení v souladu se zásadami zlepšování právní úpravy, včetně programů a nástrojů financování.

Pro významné programy spadající do víceletého finančního rámce by mělo být v souladu s finančním nařízením vypracováno předběžné hodnocení⁶. Předběžná hodnocení (a posouzení dopadů) poskytují informace pro rozhodování o koncepci nástrojů v rámci analýzy možností politiky, zejména na základě kontroly intervenčních strategií, nástrojů, kanálů nebo úrovní intervencí. Má-li být provedeno posouzení dopadů, ale nelze je provést, například z naléhavých důvodů, pokyny a soubor nástrojů pro zlepšování právní úpravy od listopadu 2021 stanoví, že pracovní dokument útvarů Komise (SWD) má být zveřejněn do tří měsíců po zveřejnění návrhu. Tento dokument má zahrnovat odůvodnění koncepce, posouzení soudržnosti s ostatními nástroji a analýzu nákladů a přínosů. V naléhavých případech může místopředseda pro interinstitucionální vztahy a strategický výhled rozhodnout, zda udělí výjimku z požadavku na provedení posouzení dopadů. Kromě toho je příprava nového víceletého finančního rámce jedinečným postupem, který vyžaduje specifický přístup, pokud jde o rozsah a hloubku analýzy. K tomuto postupu jsou v rámci Komise interně vydávány praktické pokyny pro přípravné práce.

³ Interinstitucionální dohoda ze dne 13. dubna 2016 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů; Úř. věst. L 123, 12.5.2016.

⁴ Interinstitucionální Dohoda ze dne 16. prosince 2020 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení, jakož i o nových vlastních zdrojích, včetně plánu zavádění nových vlastních zdrojů; Úř. věst. L 433, 22.12.2016, viz body 18, 19, 26. Viz také příloha I poznámka pod čarou 4.

⁵ Úř. věst. C 444I, 22.12.2020.

⁶ (Finanční nařízení, článek 34.)

3. Veřejná odpovědnost finančního prostředí EU

Mechanismy veřejné kontroly a rozsah pravomocí Evropského parlamentu v rámci jednotlivých nástrojů⁷ se plně opírají o příslušná ustanovení Smluv a vyplývají z použitelného interinstitucionálního legislativního postupu. V této souvislosti Komise zdůrazňuje, že má omezenou odpovědnost, pokud jde o zřizování a/nebo provádění některých nástrojů, zejména s ohledem na to, že některé z nich nespádají do oblasti působnosti Smluv o EU (například evropský mechanismus stability).

Komise obecně podporuje, aby subjekty zajišťující správu veřejných prostředků na úrovni EU a na vnitrostátní úrovni nesly odpovědnost na základě transparentního podávání zpráv a auditů prováděných nezávislými auditory. Pro nástroje, na něž se nevztahují práva EÚD na provádění auditu, existují mechanismy nezávislého externího auditu. Komise má za to, že diskuse o těchto záležitostech je na dotčených orgánech a institucích a EÚD⁸.

Pokud jde o práva dohledu Evropského parlamentu týkající se Modernizačního fondu, Komise má za to, že míra veřejné kontroly je dostatečná⁹. Prováděcí nařízení 2020/1001¹⁰ podrobně vymezuje pravidla zavedená pro monitorování, podávání zpráv, hodnocení a audit, jakož i povinnosti EIB a Komise týkající se zveřejňování příslušných zpráv na internetových stránkách Modernizačního fondu a na portálu „europa“¹¹. Komise se tudíž domnívá, že uvedená pravidla zajišťují plnou transparentnost a dostatečnou jistotu, pokud jde o rozpočtový dohled.

Komise podává v souladu s finančním nařízením zprávy o plnění rozpočtu EU prostřednictvím řady finančních zpráv, jako jsou konsolidovaná roční účetní závěrka EU, výroční zpráva o řízení a výkonnosti, pracovní dokumenty připojené k návrhu rozpočtu v souladu s článkem 41 finančního nařízení a zpráva vypracovaná podle článku 250 finančního nařízení o finančních nástrojích, rozpočtových zárukách, finanční pomoci a podmíněných závazcích.

V souladu s články 16 a 17 interinstitucionální dohody ze dne 16. prosince 2020 a na základě veřejně dostupných informací také Komise vypracovává zprávu o rozpočtové transparentnosti, která se věnuje některým nástrojům nespádajícím do oblasti povinného podávání zpráv Komise.

Komise tedy předkládá požadované zprávy a informace, aby umožnila Evropskému parlamentu vykonávat demokratickou kontrolu všech nástrojů a finančních prostředků spadajících do jeho oblasti působnosti v souladu s požadavky Smluv a příslušných nařízení. Komise nemůže nést odpovědnost za finanční prostředky, které nebyly zahrnuty do rozsahu jejich výsad.

⁷ Viz připomínky EÚD v bodech 62 až 66.

⁸ Viz závěr EÚD v bodě 96.

⁹ Viz připomínka EÚD v bodě 63.

¹⁰ Prováděcí nařízení Komise (EU) 2020/1001 ze dne 9. července 2020, kterým se stanoví prováděcí pravidla ke směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, pokud jde o fungování modernizačního fondu na podporu investic do modernizace energetických soustav a zlepšení energetické účinnosti vybraných členských států; Úř. věst. L 221/107, 10.7.2020.

¹¹ Internetové stránky Modernizačního fondu i) <https://modernisationfund.eu/investments/> a internetové stránky Modernizačního fondu na portálu europa (ii) https://climate.ec.europa.eu/eu-action/funding-climate-action/modernisation-fund_en.

III. ODPOVĚDI KOMISE NA DOPORUČENÍ EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA

1. Zajistit odpovídající předběžné posouzení koncepce a možností všech nových nástrojů

Komise by měla:

- a) ve stávajícím rámci zajistit, aby každý nový nástroj, který Komise navrhuje, obsahoval posouzení zvolené koncepce a nutnosti začlenění nebo nezačlenění daného nástroje do rozpočtu EU, a
- b) sdílet tento osvědčený postup s Radou, aby byl používán na nové nástroje, které nenavrhuje Komise.

Cílové datum provedení: 2024

Komise **částečně přijímá** písmeno a) tohoto doporučení, neboť předběžné posouzení nelze zajistit u každého návrhu, například v naléhavých případech nebo u opatření, jež by nespádala do její oblasti odpovědnosti stanovené ve Smlouvách.

Komise **částečně přijímá** písmeno b).

Kromě toho pokud jde o písmeno b), Komise nemůže přistoupit na překračování stávajícího rámce. Komise také trvá na tom, že posouzení možností koncepce by se mělo řídit požadavky Smluv nebo rámci politiky v oblasti legislativních postupů a nelze je zaručit pro každý návrh, a to zejména pro návrhy nespádající do tohoto rámce (typu Evropského mechanismu stability nebo naléhavých postupů).

V tomto ohledu se vytváření nových nástrojů řídí komplexním rámcem, který zahrnuje i hlavní zásady a standardní postupy, jak je uvedeno v oddíle II.2.

2. Vypracovávat a zveřejňovat informace o celkovém finančním prostředí EU

Komise by měla vypracovávat a zveřejňovat informace o všech nástrojích, jež jsou součástí celkového finančního prostředí EU.

Cílové datum provedení: 2024

Komise toto doporučení **přijímá částečně**.

Jak uvádí oddíl II.3, Komise již v souladu s finančním nařízením podává řadu zpráv o plnění rozpočtu EU a provádění nástrojů, za které nese odpovědnost. Kromě toho Komise poskytuje informace o dalších nástrojích, jak stanoví bod 16 interinstitucionální dohody¹². Komise nemá zákonnou pravomoc

¹² Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o rozpočtové kázi, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení, jakož i o nových vlastních zdrojích, včetně plánu zavádění nových vlastních zdrojů Interinstitucionální dohoda ze dne 16. prosince 2020 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o rozpočtové

podávat zprávy o nástrojích, které nejsou začleněny do rozpočtu EU, či dokonce do oblasti působnosti Smluv, nebo nejsou součástí účetní závěrky EU (vlastní operace Evropské investiční banky, úvěrový nástroj pro Řecko, Modernizační fond atd.) nebo o nichž nejsou k dispozici veřejně dostupné dokumenty. Toto „podávání zpráv o celkovém finančním prostředí EU“ nelze zajistit podle finančního nařízení, neboť by překračovalo jeho oblast působnosti a částečně by se opíralo o údaje, které by musely poskytnout jiné subjekty (např. Evropská investiční banka, pokud jde o její vlastní operace).

3. Návrh na začlenění Modernizačního fondu do rozpočtu EU.

Pro příští víceletý finanční rámec by s ohledem na specifické vlastnosti tohoto fondu měla Komise navrhnout, aby se Modernizační fond stal součástí rozpočtu EU.

Cílové datum provedení: 2025

Komise toto doporučení **nepřijímá**.

S tím, že Komise bere ohled na specifické vlastnosti fondu a vyhrazuje si právo legislativního podnětu stanovené ve Smlouvách, nemůže předjímat obsah a rozsah svého návrhu víceletého finančního rámce na období po roce 2027.

4. Navrhnout integraci a konsolidaci stávajících nástrojů finanční pomoci

Cílové datum provedení: 2025

a) spolupracovat s Evropským parlamentem, Radou a Evropským mechanismem stability na dosažení společného postoje k začlenění Evropského mechanismu stability do „právního rámce EU“

Komise toto doporučení **přijímá**.

b) předložit nové legislativní návrhy s cílem konsolidovat stávající nástroje finanční pomoci

Komise toto doporučení **přijímá částečně**.

Komise si vyhrazuje své právo legislativního podnětu stanovené ve Smlouvách. Pokud by byl Evropský mechanismus stability začleněn do „právního rámce EU“, Komise prozkoumá, jaký existuje prostor pro konsolidaci stávajících nástrojů finanční pomoci s přihlédnutím k nástrojům finanční pomoci, které jsou v dané době využívány, a zda by bylo přínosné dodatečně začlenit nástroje, které již využívány nejsou.

kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení, jakož i o nových vlastních zdrojích, včetně plánu zavádění nových vlastních zdrojů (Úř. věst. L 4331 , 22.12.2020, s. 28).