



ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE

NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

Financijska okruženje EU-a

Niz pojedinačnih sastavnica koji zahtijeva dodatno pojednostavnjenje i više odgovornosti

Sadržaj

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE.....	2
II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA.....	3
1. Financijsko okruženje EU-a i njegov potencijal za pojednostavnjenje.....	3
2. Evaluacija prije uspostave novih instrumenata.....	4
3. Javna odgovornost financijskog okruženja EU-a.....	5
III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA.....	6
1. Zajamčiti obavljanje odgovarajuće prethodne procjene odabranog modela i opcija za sve nove instrumente.....	6
2. Prikupiti i objaviti informacije o cjelokupnom financijskom okruženju EU-a.....	6
3. Predložiti integraciju Fonda za modernizaciju u proračun EU-a.....	7
4. Predložiti integraciju i konsolidaciju postojećih instrumenata financijske pomoći.....	7

Ovaj dokument sadrži odgovore Europske komisije na opažanja iz tematskog izvješća Europskog revizorskog suda u skladu s člankom 259. [Financijske uredbe](#) i objavit će se zajedno s tematskim izvješćem.

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE

Trenutačno financijsko okruženje EU-a razvijalo se desetljećima, s proračunom EU-a kao najvažnijim elementom. Taj se proces odvijao usporedno s procesom europske integracije. Zasebni proračuni nastali unutar Europskih zajednica sredinom 20. stoljeća spajani su u različitim fazama, a postali su jedinstveni proračun početkom 21. stoljeća. Na razvoj okruženja utjecale su i različite krize, posebno financijska i gospodarska kriza, kao i potrebe u okviru pojedinih politika, npr. financijska pomoć ili potrebe povezane s vanjskim djelovanjem. Takav razvoj nije posebnost financijskog okruženja EU-a, nego se može usporediti s razvojem u državama članicama i međunarodnim organizacijama.

Razvoj i trenutačno stanje financijskog okruženja EU-a posljedica su poštovanja jasnog skupa pravila utvrđenih u Ugovorima EU-a (ili u posebnim ugovorima kao što je ugovor o Europskom stabilizacijskom mehanizmu) i sekundarnom zakonodavstvu, kao što su, među ostalim, Uredba o višegodišnjem financijskom okviru, Uredba o Instrumentu Europske unije za oporavak i Financijska uredba. U tom je kontekstu za razumijevanje nalaza Europskog revizorskog suda bitno jasno razgraničiti instrumente koje je on razmatrao u tom izvješću.

Komisija prihvaća da su sastavnice financijskog okruženja EU-a raznolike. Međutim, ne slaže se s tvrdnjom Europskog revizorskog suda da je takvo okruženje uzrokovalo nastanak mnoštva sastavnica jer su svi instrumenti u potpunosti doneseni na temelju relevantnih pravnih osnova, posebnih ciljeva politike te relevantnih međuinstitucijskih postupaka i donošenja političkih odluka. Raznolikost sastavnica financijskog okruženja sama po sebi ne znači da nema učinkovitosti ili primjerenosti. Štoviše, ona je omogućila ostvarenje brojnih i sve složenijih prioriteta i ciljeva politika Unije. Zbog sve većeg opsega i složenosti gospodarskih, društvenih i globalnih problema bilo je potrebno pripremiti zajedničke odgovore i mobilizirati resurse. To je dovelo do diversifikacije financijskih intervencija i instrumenata, među ostalim upotrebom javnih i privatnih ulaganja, na razini EU-a i europodručja, kao i posebnom suradnjom s državama članicama te međunarodnim organizacijama i institucijama.

Ako je već bio utvrđen prostor za pojednostavnjenje, onda je ono i provedeno. Dobar primjer je uključivanje Europskog razvojnog fonda u proračun EU-a. Kad god je to bilo moguće, pristup pojednostavnjenja primjenjivao se i na novouvedene instrumente. To je bio slučaj s nekoliko instrumenata financijske pomoći, kao što su platna bilanca ili Mehanizam za europsku financijsku stabilnost, i proračunskim jamstvima te financijskim instrumentima, u unutarnjim i vanjskim politikama, koji su pokriveni gornjom granicom vlastitih sredstava. Isti je pristup primijenjen i za nedavne privremene hitne instrumente kao što su NextGenerationEU i SURE, kojima su utvrđene odgovarajuće gornje granice vlastitih sredstava. Činjenica da bi se takve obveze pokrile unutar takvih granica u slučaju korisnikova neispunjavanja obveza sama je po sebi pozitivan pomak u pojednostavnjenom financijskom okruženju.

Komisija prihvaća jednu potpreporuku, ne prihvaća jednu preporuku i djelomično prihvaća sve ostale preporuke iz izvješća Europskog revizorskog suda, uz ogradu da ne može prejudicirati svoje pravo na zakonodavnu inicijativu i budući prijedlog o VFO-u za razdoblje nakon 2027. Svaka moguća inicijativa podlijegat će relevantnim zakonodavnim postupcima na temelju Ugovora i postojećeg okvira, ne prejudicirajući odluku suzakonodavaca ili drugih relevantnih institucija. Komisija će nastaviti pratiti razvoj financijskog okruženja za sastavnice u svojoj nadležnosti i težiti će daljnjem pojednostavnjenju gdje je to potrebno i primjereno.

Na kraju, u izvješću Europskog revizorskog suda upućuje se na elemente sa širim institucionalnim obuhvatom koji proizlazi iz Ugovora, npr. kad je riječ o revizijskim pravima Europskog revizorskog suda ili ulozi Europskog parlamenta u vezi s financijskim okruženjem, koji su izvan nadležnosti Komisije.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Financijsko okruženje EU-a i njegov potencijal za pojednostavnjenje

Komisija pozdravlja potvrdu Europskog revizorskog suda da postoje različiti razlozi i temelji za postojeće financijsko okruženje EU-a¹.

Financijsko okruženje EU-a nastajalo je postupno na temelju promjenjivih pravnih uvjeta i njime se rješava nekoliko različitih kriza i hitnih situacija. Primjenjive odredbe Ugovora s vremenom su se znatno promijenile, npr. stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona 2009., a Financijska uredba bitno je izmijenjena 2012. i 2018. Štoviše, različiti instrumenti koje je revidirao Europski revizorski sud temelje se na različitim pravnim osnovama, npr. Ugovor o ESM-u, koje su izvan nadležnosti Komisije.

Komisija nastoji pojednostavniti financijsko okruženje EU-a, kad je to moguće i opravdano. To je vidljivo iz uključivanja Europskog razvojnog fonda u proračun VFO-a za razdoblje 2021. – 2027., kojim je zaključena duga politička rasprava o integraciji tog fonda u proračun EU-a. Ta promjena bitna u kvantitativnom (oko 30 milijardi EUR godišnje u razdoblju od sedam godina) i kvalitativnom smislu. Pomaže pojednostavniti financijsko okruženje EU-a i uskladiti proces donošenja odluka s proširenim postupkom suodlučivanja i povezanim pojačanim nadzorom Europskog parlamenta nad zakonodavstvom EU-a i instrumentima za potrošnju. Olakšava i praćenje napretka u ispunjavanju obveze EU-a da 0,7 % bruto nacionalnog dohotka namijeni službenoj razvojnoj pomoći.

Takav međuinstitucijski trud da se financijsko okruženje pojednostavni kad je to moguće vidljiv je i kad je riječ o instrumentima koji na temelju Ugovorâ spadaju izvan proračuna EU-a, npr. Europski instrument mirovne pomoći, koji je operativan od srpnja 2021. Tim izvanproračunskim instrumentom financira se potpora oružanim snagama partnerskih zemalja EU-a u obliku infrastrukture, osposobljavanja i opreme. Te su aktivnosti sad objedinjene u jedinstveni krovni Europski instrument mirovne pomoći, a prije su se financirale iz dva različitih instrumenata: mehanizma Athena i Instrumenta mirovne pomoći za Afriku, koji je bio financiran iz Europskog razvojnog fonda.

Osim toga, Komisija ističe i da je utvrđivanje gornjih granica vlastitih sredstava za hitne instrumente, kao što su NextGenerationEU, makrofinancijska pomoć + za Ukrajinu² i (djelomično) obveze u okviru instrumenta SURE, pojednostavnilo financijsko okruženje, unatoč izvanrednoj i hitnoj uspostavi koja je obilježila ta dva instrumenta. To je u skladu s konsolidiranim pristupom kojim se za nepredviđene obveze koje proizlaze iz financijske pomoći državama članicama (npr. platna bilanca, Mehanizam za europsku financijsku stabilnost) te proračunskih jamstava i financijskih instrumenata (za instrumente i unutarnje i vanjske politike, npr. InvestEU, Jamstvo za vanjsko djelovanje itd.) osigurava pokriće u okviru gornjih granica vlastitih sredstava.

Bitno različite značajke Fonda za modernizaciju opravdavaju odluku o njegovoj uspostavi s postojećim mehanizmima upravljanja. Komisija ne prejudicira moguće mjere u budućnosti, koje bi se trebale temeljiti na pažljivoj procjeni mogućih koristi koje bi uključivanje Fonda za modernizaciju u proračun imalo u pogledu upravljanja. Iako se iz Inovacijskog fonda i Fonda za modernizaciju podupiru programi kojima je cilj dekarbonizacija Europe, među njima postoje razlike koje opravdavaju različite mehanizme upravljanja. S jedne strane, Inovacijskim fondom podupiru se projekti putem poziva na podnošenje prijedloga na razini EU-a s ciljem financiranja najboljih projekata u Uniji s obzirom na

¹ Izvješće Europskog revizorskog suda, Sažetak, odlomak IV.

² Uredba (EU) 2022/2463 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2022. o uspostavi instrumenta za pružanje potpore Ukrajini za 2023. (makrofinancijska pomoć +), SL L 322, 16.12.2022., str. 1.–14.

inovacije, izbjegavanje emisija stakleničkih plinova, zrelost, prilagodljivost i troškovnu učinkovitost, pa najvažnije odluke donosi Komisija. S druge strane, u slučaju Fonda za modernizaciju, kojim se podupire modernizacija energetskih sustava u deset država članica korisnica, financiranje se provodi na temelju unaprijed utvrđenih nacionalnih omotnica, odluke donosi odbor za ulaganja kojim upravlja Europska investicijska banka (EIB) i koji se uglavnom sastoji od predstavnika država članica, a države članice korisnice odgovorne su za njegovo funkcioniranje.

2. Evaluacija prije uspostave novih instrumenata

Uspostava novih instrumenata temelji se na sveobuhvatnom okviru koji uključuje vodeća načela i standardne postupke. On obuhvaća:

- **Međuinstitucijski sporazum o boljoj izradi zakonodavstva** od 2016.³,
- **Financijsku uredbu**,
- **Međuinstitucijski sporazum** od 16. prosinca 2020.⁴ o proračunskoj disciplini, suradnji u proračunskim pitanjima i dobrom financijskom upravljanju te novim vlastitim sredstvima, uključujući plan za uvođenje novih vlastitih sredstava, kao temeljni akt koji se odnosi na višegodišnje programe,
- **Zajedničku izjavu Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije od 16. prosinca 2020. o proračunskom nadzoru nad novim prijedlozima** na temelju članka 122. UFEU-a koji bi mogli imati znatne posljedice za proračun Unije⁵,
- **Smjernice i paket instrumenata za bolju regulativu**, u okviru kojih se provode procjene učinka ili *ex ante* evaluacije, u skladu s načelima bolje regulative, među ostalim za programe i instrumente financiranja.

Za glavne programe VFO-a trebalo bi pripremiti *ex ante* evaluaciju u skladu s Financijskom uredbom⁶. *Ex ante* evaluacije (i procjene učinka) uzimaju se u obzir u analizi opcija politike pri odabiru modela instrumenata, osobito provjeravanjem intervencijskih strategija, instrumenata, kanala ili razine intervencija. Ako je potrebno provesti procjenu učinka, ali to nije moguće, npr. zbog hitnosti, Smjernicama i paketom instrumenata za bolju regulativu od studenoga 2021. uređeno je da se radni dokument službi Komisije objavljuje u roku od tri mjeseca nakon objave prijedloga. To bi uključivalo obrazloženje odabranog modela, procjenu usklađenosti s drugim instrumentima i analizu troškova i koristi. U hitnim slučajevima potpredsjednik za međuinstitucijske odnose i predviđanja može odlučiti hoće li odobriti izuzeće iz obveze provedbe procjene učinka. Nadalje, priprema novog VFO-a jedinstven je postupak koji zahtijeva poseban pristup u pogledu opsega i dubine analize. Za taj postupak Komisija izdaje interne praktične smjernice za pripremni rad.

³ Međuinstitucijski sporazum od 13. travnja 2016. Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva; SL L 123, 12.5.2016.

⁴ Međuinstitucijski Sporazum od 16. prosinca 2020. između Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o proračunskoj disciplini, suradnji u proračunskim pitanjima i dobrom financijskom upravljanju te novim vlastitim sredstvima, uključujući plan za uvođenje novih vlastitih sredstava. SL L 433, 22.12.2016., vidjeti stavke 18., 19. i 26. Vidjeti i Prilog I. 4. bilješku.

⁵ SL C 444I, 22.12.2020.

⁶ (Financijska uredba, članak 34.)

3. Javna odgovornost financijskog okruženja EU-a

Mehanizmi javnog nadzora i opseg ovlasti Europskog parlamenta u kontekstu različitih instrumenata⁷ u potpunosti se temelje na relevantnim odredbama Ugovorâ i proizlaze iz primjenjivog međuinstitucijskog zakonodavnog postupka. U tom pogledu Komisija naglašava da ima ograničene odgovornosti u uspostavi i/ili provedbi određenih instrumenata, tim više jer su neki od njih izvan područja primjene Ugovorâ EU-a (npr. ESM).

Komisija načelno podržava to što upravitelji javnih fondova na razini EU-a i na nacionalnoj razini snose odgovornost na temelju transparentnog izvješćivanja i revizija koje provode neovisni revizori. Za instrumente koji nisu obuhvaćeni revizijskim ovlastima Europskog revizorskog suda postoje mehanizmi neovisne vanjske revizije. Komisija smatra da o tim pitanjima trebaju raspraviti predmetne institucije i tijela te Europski revizorski sud⁸.

Što se tiče prava nadzora Europskog parlamenta u pogledu Fonda za modernizaciju, Komisija smatra da postoji dovoljna razina javnog nadzora⁹. U Provedbenoj uredbi 2020/1001¹⁰ posebno su navedena primjenjiva pravila o praćenju, izvješćivanju, evaluaciji i reviziji, kao i odgovornosti EIB-a i Komisije u pogledu objave odgovarajućih izvješća na internetskim stranicama Fonda za modernizaciju i „europa.eu”¹¹. Komisija stoga smatra da se njima osiguravaju potpuna transparentnost i dostatno jamstvo proračunskog nadzora.

Komisija, u skladu s Financijskom uredbom, izvješćuje o izvršenju proračuna EU-a u nizu financijskih izvješća, kao što su konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija EU-a, godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti, radni dokumenti priloženi nacrtu proračuna u skladu s člankom 41. Financijske uredbe te izvješće o financijskim instrumentima, proračunskim jamstvima, financijskoj pomoći i nepredviđenim obvezama pripremljeno na temelju članka 250. Financijske uredbe.

Nadalje, Komisija u skladu s člancima 16. i 17. Međuinstitucijskog sporazuma od 16. prosinca 2020. i na temelju javno dostupnih informacija sastavlja izvješće o proračunskoj transparentnosti, koje obuhvaća neke instrumente o kojima Komisija nije obvezna izvješćivati.

Prema tome, Komisija daje potrebna izvješća i informacije kako bi omogućila Europskom parlamentu da provodi demokratski nadzor nad svim instrumentima i sredstvima u svojoj nadležnosti, u skladu sa zahtjevima Ugovorâ i relevantnih propisa. Komisija se ne može smatrati odgovornom za sredstva koja su stavljena izvan njezinih ovlasti.

⁷ Vidjeti opažanja Suda od 62. do 66.

⁸ Vidjeti zaključak 96 Europskog revizorskog suda.

⁹ Vidjeti opažanje 63. Suda.

¹⁰ Provedbena uredba Komisije (EU) 2020/1001 od srpnja 2020. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu djelovanja Modernizacijskog fonda kojim se podupiru ulaganja u modernizaciju energetske sustava i poboljšanje energetske učinkovitosti određenih država članica, SL L 221/107, 10.7.2020.

¹¹ Internetske stranice Fonda za modernizaciju: <https://modernisationfund.eu/investments/> te internetske stranice o Fondu za modernizaciju na europa.eu: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/funding-climate-action/modernisation-fund_en

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Zajamčiti obavljanje odgovarajuće prethodne procjene odabranog modela i opcija za sve nove instrumente

Komisija bi trebala:

(a) unutar postojećeg okvira osigurati da svaki novi instrument koji predloži sadržava procjenu odabranog modela i potrebe za uspostavom tog instrumenta unutar ili izvan proračuna EU-a, i

(b) o toj dobroj praksi obavijestiti Vijeće kako bi se primjenjivala na nove instrumente koje nije predložila Komisija.

Ciljni rok provedbe: 2024.

Komisija **djelomično prihvaća** točku (a) ove preporuke jer se prethodna procjena ne može osigurati za svaki prijedlog, npr. u hitnim slučajevima, ili za mjere koje su na temelju Ugovorâ izvan njezine nadležnosti.

Komisija djelomično prihvaća točku (b).

Kad je riječ o točki (b), Komisija ne može istupiti izvan postojećeg okvira. Štoviše, Komisija ističe da bi procjena opcija za model instrumenta trebala biti u skladu sa zahtjevima iz Ugovorâ i/ili političkim okvirima u skladu sa zakonodavnim postupcima i da se ne može zajamčiti za sve prijedloge, osobito za one izvan tog okvira (npr. ESM ili hitni postupci).

U tom pogledu uspostava novih instrumenata temelji se na sveobuhvatnom okviru koji uključuje vodeća načela i standardne postupke, kako je navedeno u poglavlju II. točki 2.

2. Prikupiti i objaviti informacije o cjelokupnom financijskom okruženju EU-a

Komisija bi trebala prikupiti i objaviti informacije o svim instrumentima iz cjelokupnog financijskog okruženja EU-a.

Ciljni rok provedbe: 2024.

Komisija **djelomično prihvaća** ovu preporuku.

Kako je prikazano u poglavlju II. točki 3., Komisija, u skladu s Financijskom uredbom, već izvješćuje o izvršenju proračuna EU-a i provedbi instrumenata za koje je odgovorna u raznim izvješćima. Osim toga, Komisija pruža informacije o drugim instrumentima u skladu s točkom 16. Međuinstitucijskog sporazuma¹². Komisija nema zakonsku ovlast za izvješćivanje o instrumentima koji su izvan okvira proračuna EU-a, izvan područja primjene Ugovorâ, koji nisu predmet računovodstvene dokumentacije EU-a (vlastito poslovanje Europske investicijske banke, instrument zajma Grčkoj, Fond za

¹² Međuinstitucijski Sporazum od 16. prosinca 2020. između Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o proračunskoj disciplini, suradnji u proračunskim pitanjima i dobrom financijskom upravljanju te novim vlastitim sredstvima, uključujući plan za uvođenje novih vlastitih sredstava, (SL L 433I, 22.12.2020., str. 28.–46.).

modernizaciju itd.) ili za koje ne postoje javno dostupni dokumenti. Takvo „izvješćivanje o cjelokupnom financijskom okruženju EU-a” ne može se osigurati u okviru Financijske uredbe jer nadilazi njezino područje primjene i djelomično bi se temeljilo na informacijama koje dostavljaju druga tijela (npr. EIB o vlastitim operacijama).

3. Predložiti integraciju Fonda za modernizaciju u proračun EU-a.

Komisija bi trebala predložiti integraciju Fonda za modernizaciju u proračun EU-a za sljedeći VFO, uzimajući u obzir posebnosti tog fonda.

Ciljni rok provedbe: 2025.

Komisija **ne prihvaća** ovu preporuku.

S obzirom na specifičnost Fonda za modernizaciju i zadržavajući svoje pravo na zakonodavnu inicijativu kako je utvrđeno u Ugovorima, Komisija ne može prejudicirati sadržaj i područje primjene svojeg prijedloga VFO-a za razdoblje nakon 2027.

4. Predložiti integraciju i konsolidaciju postojećih instrumenata financijske pomoći

Ciljni rok provedbe: 2025.

- (a) **suradivati s Europskim parlamentom, Vijećem i Europskim stabilizacijskim mehanizmom radi postizanja zajedničkog stajališta o integraciji Europskog stabilizacijskog mehanizma u „pravni okvir EU-a”**

Komisija **prihvaća** ovu preporuku.

- (b) **predstaviti nove zakonodavne prijedloge radi konsolidacije postojećih instrumenata financijske pomoći.**

Komisija **djelomično prihvaća** ovu preporuku.

Komisija zadržava svoje pravo na zakonodavnu inicijativu kako je utvrđeno u Ugovorima. Ako se Europski stabilizacijski mehanizam integrira u „pravni okvir EU-a”, Komisija će ispitati u kojoj se mjeri mogu konsolidirati postojeći instrumenti financijske pomoći, uzimajući u obzir tada operative instrumente financijske pomoći i eventualnu korist od dodatne integracije instrumenata koji više nisu operativni.