



RĂSPUNSURILE COMISIEI EUROPENE

LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI EUROPENE

Peisajul financiar al UE

O construcție eterogenă care necesită progrese în materie de
simplificare și de răspundere de gestiune

Cuprins

I. RĂSPUNSURILE COMISIEI PE SCURT	2
II. RĂSPUNSURILE COMISIEI LA PRINCIPALELE OBSERVAȚII ALE CCE	3
1. Peisajul financiar al UE și potențialul său de simplificare	3
2. Evaluarea prealabilă creării de noi instrumente	4
3. Răspunderea publică pentru peisajul financiar al UE.....	5
III. RĂSPUNSURILE COMISIEI LA RECOMANDĂRILE CURȚII DE CONTURI EUROPENE	6
1. Asigurarea evaluării prelabile adecvate a conceperii și a opțiunilor pentru toate instrumentele noi.....	6
2. Compilarea și publicarea de informații cu privire la peisajul financiar general al UE.....	6
3. Propunerea integrării Fondului pentru modernizare în bugetul UE.....	7
4. Propunerea integrării și consolidării instrumentelor de asistență financiară existente	7

În conformitate cu articolul 259 din [Regulamentul financiar](#), prezentul document cuprinde răspunsurile Comisiei Europene la observațiile dintr-un raport special al Curții de Conturi Europene și urmează să fie publicat concomitent cu raportul special.

I. RĂSPUNSURILE COMISIEI PE SCURT

Peisajul financiar actual al UE s-a dezvoltat de-a lungul deceniilor, având ca element central bugetul UE. Dezvoltarea acestuia a mers mână în mână cu procesul de integrare europeană. Bugetele separate create cu comunitățile europene în anii 1950 au fuzionat în mai multe etape și, în cele din urmă, au devenit un buget unic în anii 2000. Peisajul financiar s-a dezvoltat, de asemenea, ca răspuns la diferite crize, în special la criza financiară și economică, precum și la nevoile specifice în materie de politici, cum ar fi asistența financiară sau nevoile legate de acțiunea externă. O astfel de evoluție nu este specifică peisajului financiar al UE, însă poate fi comparată și cu cea pe care au cunoscut-o statele membre și organizațiile internaționale.

Evoluția și situația actuală a peisajului financiar al UE reflectă și respectă un set clar de norme, prevăzute în tratatele UE (sau norme separate, așa cum este cazul Mecanismului european de stabilitate), precum și în legislația secundară, cum ar fi, printre altele, Regulamentul privind cadrul financiar multianual, Regulamentul privind Instrumentul de redresare al Uniunii Europene și Regulamentul financiar. În acest sens, delimitarea exactă a instrumentelor avute în vedere de CCE în prezentul raport este esențială pentru înțelegerea constatărilor CCE.

Comisia recunoaște diversitatea componentelor peisajului financiar al UE. Cu toate acestea, Comisia nu este de acord cu calificarea CCE, potrivit căreia un astfel de peisaj conduce la o construcție eterogenă, întrucât toate instrumentele au fost adoptate cu respectarea deplină a temeiurilor juridice relevante, a obiectivelor de politică specifice, precum și a procedurilor interinstituționale relevante și a procesului decizional politic. Diversitatea componentelor peisajului financiar nu echivalează în sine cu o lipsă de eficiență sau de adecvare. De fapt, datorită acestei diversități s-au putut realiza priorități și obiective de politică ale Uniunii multiple și din ce în ce mai complexe. Amploarea și complexitatea tot mai mari ale provocărilor economice, societale și globale au necesitat elaborarea unor răspunsuri comune și mobilizarea unor resurse semnificative. Acest lucru a condus la o diversificare a intervențiilor și a instrumentelor financiare, inclusiv prin mobilizarea investițiilor publice și private, la nivelul UE și al zonei euro, dar și prin cooperarea specifică cu statele membre și cu organizațiile și instituțiile internaționale.

În cazurile în care s-au identificat, în trecut, posibilități specifice de simplificare, s-a urmărit o astfel de raționalizare. Așa s-a întâmplat, de exemplu, atunci când Fondul european de dezvoltare a fost inclus în cadrul bugetului UE. S-a urmărit, ori de câte ori a fost posibil, o astfel de abordare simplificată pentru noile instrumente care au fost introduse. Acest lucru este valabil pentru mai multe instrumente de asistență financiară, cum ar fi balanța de plăți sau Mecanismul european de stabilizare financiară, precum și pentru garanțiile bugetare și instrumentele financiare, atât în cadrul politicilor interne, cât și al celor externe, care sunt acoperite de plafonul resurselor proprii. Această abordare se aplică, de asemenea, instrumentelor temporare de urgență recente, cum ar fi NextGenerationEU și SURE, care se încadrează în plafoanele relevante ale resurselor proprii. Faptul că astfel de datorii ar fi acoperite în cadrul plafoanelor respective în cazul neîndeplinirii obligațiilor de plată de către beneficiari reprezintă, în sine, o evoluție pozitivă a peisajului financiar raționalizat.

Comisia acceptă o subrecomandare a raportului CCE, nu acceptă o recomandare și acceptă parțial toate celelalte recomandări, cu condiția ca acest lucru să nu aducă atingere dreptului său de inițiativă legislativă și viitoarei sale propuneri privind CFM post-2027. Orice inițiativă posibilă va face obiectul procedurilor legislative relevante în temeiul tratatelor și al cadrului în vigoare, fără a aduce atingere deciziei colegiuitorilor sau a altor instituții relevante. Comisia va continua să monitorizeze evoluția peisajului financiar în ceea ce privește componentele care intră în sfera sa de competență și va depune eforturi pentru o simplificare suplimentară, după caz și în funcție de necesități.

În cele din urmă, raportul CCE se referă la elemente care au un domeniu de aplicare instituțional mai larg ce decurge din tratate, de exemplu în ceea ce privește drepturile de audit ale CCE sau rolul

Parlamentului European în ceea ce privește peisajul financiar, și care nu intră în sfera de competență a Comisiei.

II. RĂSPUNSURILE COMISIEI LA PRINCIPALELE OBSERVAȚII ALE CCE

1. Peisajul financiar al UE și potențialul său de simplificare

Comisia salută recunoașterea de către CCE a faptului că există diferite motive și cauze care justifică actualul peisaj financiar al UE¹.

Peisajul financiar al UE a fost creat de-a lungul timpului, pe baza unor cerințe juridice în continuă evoluție, și abordează mai multe crize și urgențe diverse. Dispozițiile aplicabile din tratat s-au schimbat semnificativ de-a lungul timpului, de exemplu odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona în 2009, iar Regulamentul financiar a fost modificat în mod substanțial în 2012 și 2018. Mai mult decât atât, diferitele instrumente auditate de CCE fac obiectul unor temeuri juridice diferite, iar unele dintre acestea, cum ar fi Tratatul privind MES, nu intră în sfera de competență a Comisiei.

Încercarea Comisiei de a raționaliza peisajul financiar al UE, în cazurile în care acest lucru este posibil și justificat, este evidențiată de includerea în buget a Fondului european de dezvoltare în CFM 2021-2027, care pune capăt unei lungi dezbateri politice privind integrarea acestui fond în bugetul UE. Această schimbare are un impact important din punct de vedere cantitativ (estimat la aproximativ 30 de miliarde EUR pe o perioadă de 7 ani) și calitativ. De fapt, aceasta contribuie la simplificarea peisajului financiar al UE și la alinierea procesului decizional la procesul extins de codecizie și la controlul sporit aferent exercitat de Parlamentul European asupra legislației și instrumentelor de cheltuieli ale UE. În plus, această schimbare facilitează monitorizarea progreselor înregistrate în ceea ce privește angajamentul UE de a aloca 0,7 % din venitul național brut asistenței oficiale pentru dezvoltare.

Astfel de eforturi interinstituționale de raționalizare, pe cât posibil, a peisajului financiar sunt vizibile și în ceea ce privește instrumentele care nu se încadrează în bugetul UE în temeiul tratatelor, cum ar fi, de exemplu, Instrumentul european pentru pace (IEP), operațional din iulie 2021. Acest instrument care nu este inclus în bugetul UE finanțează sprijinul acordat armatelor țărilor partenere ale UE sub formă de infrastructură, formare și echipamente. Aceste activități sunt raționalizate sub umbrela unică a IEP, în timp ce înainte erau finanțate prin două instrumente diferite: mecanismul Athena și Instrumentul financiar pentru pace în Africa, acesta din urmă fiind finanțat din Fondul european de dezvoltare.

În plus, Comisia subliniază, de asemenea, că plasarea instrumentelor de urgență, cum ar fi NextGenerationEU, sprijinul acordat Ucrainei prin asistența macrofinanciară plus² și (parțial) obligațiile SURE, în cadrul plafoanelor resurselor proprii reprezintă, în sine, un efort suplimentar de raționalizare a peisajului financiar, în ciuda situației de urgență care a impus instituirea urgentă a acestor două instrumente. Acest lucru este conform cu abordarea consolidată de asigurare a acoperirii, în cadrul plafoanelor resurselor proprii, a datoriiilor contingente care decurg din asistența financiară acordată statelor membre (de exemplu, balanța de plăți, Mecanismul european de stabilizare financiară), precum și a garanțiilor bugetare și a instrumentelor financiare (atât pentru instrumentele

¹ Raportul Curții de Conturi Europene, sinteză, punctul IV.

² Regulamentul (UE) 2022/2463 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 decembrie 2022 de instituire a unui instrument pentru acordarea de sprijin Ucrainei pentru 2023 (asistență macrofinanciară +), JO L 322, 16.12.2022, p. 1.

de politică internă, cât și pentru cele de politică externă, de exemplu InvestEU, garanția pentru acțiunea externă etc.).

În sfârșit, caracteristicile fundamentale diferite ale Fondului pentru modernizare justifică decizia de creare a acestuia cu mecanismele de guvernare în vigoare. Totuși, Comisia nu aduce atingere niciunei acțiuni posibile în viitor, care ar trebui să se bazeze pe o evaluare atentă a posibilităților beneficii în ceea ce privește guvernarea pe care le-ar aduce includerea în buget a Fondului pentru modernizare. În ceea ce privește Fondul pentru inovare și Fondul pentru modernizare, deși ambele scheme de sprijin vizează decarbonizarea Europei, acestea prezintă diferențe care justifică crearea lor prin mecanisme de guvernare diferite. Pe de o parte, Fondul pentru inovare sprijină proiecte prin intermediul unor cereri de propuneri la nivelul UE, cu obiectivul de a finanța cele mai bune proiecte din Uniune în ceea ce privește inovarea, evitarea emisiilor de gaze cu efect de seră, maturitatea, scalabilitatea și eficiența din punctul de vedere al costurilor. Prin urmare, principalele decizii sunt luate de Comisie. Pe de altă parte, în cazul Fondului pentru modernizare, care sprijină modernizarea sistemelor energetice din cele 10 state membre ale UE beneficiare, finanțarea se realizează pe baza pachetelor financiare naționale prestabilite, deciziile sunt luate de un comitet pentru investiții administrat de BEI și compus în cea mai mare parte din reprezentanți ai statelor membre, iar statele membre beneficiare sunt responsabile de funcționarea fondului.

2. Evaluarea prealabilă creării de noi instrumente

Crearea de noi instrumente este ghidată de un cadru cuprinzător, care include principii directoare și procese standard. Acest cadru include:

- **Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare** din 2016³;
- **Regulamentul financiar**;
- în ceea ce privește actele de bază pentru programele multianuale, **Acordul interinstituțional** din 16 decembrie 2020⁴ privind disciplina bugetară, cooperarea în chestiuni bugetare și buna gestiune financiară, precum și privind noile resurse proprii, inclusiv o foaie de parcurs în vederea introducerii de noi resurse proprii;
- **Declarația comună a Parlamentului European, a Consiliului și a Comisiei din 16 decembrie 2020 privind controlul bugetar al noilor propuneri** întemeiate pe articolul 122 din TFUE care pot avea implicații apreciabile asupra bugetului Uniunii⁵;
- **orientările și setul de instrumente pentru o mai bună legiferare**, în temeiul cărora se efectuează evaluări ale impactului sau evaluări ex-ante, în conformitate cu principiile unei mai bune legiferări, inclusiv pentru programe și instrumente de finanțare.

În conformitate cu Regulamentul financiar, ar trebui elaborată o evaluare ex-ante pentru principalele programe din cadrul financiar multianual⁶. Evaluările ex-ante (și evaluările impactului) contribuie la luarea deciziilor cu privire la conceperea instrumentelor atunci când se analizează opțiunile de

³ Acordul interinstituțional dintre Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană din 13 aprilie 2016 privind o mai bună legiferare; JO L 123, 12.5.2016.

⁴ Acordul interinstituțional din 16 decembrie 2020 dintre Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană privind disciplina bugetară, cooperarea în chestiuni bugetare și buna gestiune financiară, precum și privind noile resurse proprii, inclusiv o foaie de parcurs în vederea introducerii de noi resurse proprii; JO L 433, 22.12.2016, a se vedea punctele 18, 19, 26. A se vedea, de asemenea, anexa I nota de subsol 4.

⁵ JO C 4441, 22.12.2020;

⁶ (Regulamentul financiar, articolul 34)

politică, în special prin verificarea strategiilor de intervenție, a instrumentelor, a canalelor sau a nivelurilor intervențiilor. Atunci când ar trebui efectuată o evaluare a impactului, dar acest lucru nu este posibil, de exemplu din motive de urgență, orientările privind o mai bună legiferare și setul de instrumente prevăd, din noiembrie 2021, publicarea unui document de lucru al serviciilor Comisiei în termen de 3 luni de la publicarea propunerii. Acesta ar include o justificare a conceperii instrumentului, evaluarea coerenței cu alte instrumente și o analiză costuri-beneficii. În caz de urgență, vicepreședintele pentru relații interinstituționale și prospectivă poate decide dacă acordă o derogare de la cerința de a efectua o evaluare a impactului. În plus, pregătirea unui nou cadru financiar multianual este un proces unic care necesită o abordare specifică în ceea ce privește domeniul de aplicare și profunzimea analizei. Pentru acest proces, orientări practice privind lucrările pregătitoare sunt emise la nivel intern în cadrul Comisiei.

3. Răspunderea publică pentru peisajul financiar al UE

Mecanismele de control public și domeniul de aplicare al competențelor Parlamentului European în contextul diferitelor instrumente⁷ se bazează pe deplin pe dispozițiile relevante din tratate și rezultă din procesul legislativ interinstituțional aplicabil. În acest sens, Comisia subliniază că are responsabilități limitate în ceea ce privește instituirea și/sau punerea în aplicare a anumitor instrumente, în special având în vedere că unele dintre acestea nu intră în domeniul de aplicare al tratatelor UE (de exemplu, MES).

În general, Comisia susține tragerea la răspundere a administratorilor de fonduri publice, la nivelul UE și la nivel național, pe baza unor rapoarte și audituri transparente efectuate de auditori independenți. Pentru instrumentele care nu sunt acoperite de drepturile de audit ale CCE, există mecanisme independente de audit extern. Comisia consideră că este de competența instituțiilor și organismelor în cauză și a CCE să discute aceste aspecte⁸.

Cât despre drepturile de supraveghere ale Parlamentului European în ceea ce privește Fondul pentru modernizare, Comisia consideră că există un grad suficient de control public⁹. Regulamentul de punere în aplicare 2020/1001¹⁰ prezintă în detaliu normele în vigoare privind monitorizarea, raportarea, evaluarea și auditul în vigoare, precum și responsabilitățile BEI și ale Comisiei în ceea ce privește publicarea rapoartelor respective pe site-ul Fondului pentru modernizare și pe site-ul „europa”¹¹. Prin urmare, Comisia consideră că acestea oferă o transparență deplină și o asigurare suficientă a supravegherii bugetare.

Comisia raportează, în conformitate cu Regulamentul financiar, cu privire la execuția bugetului UE într-o serie de rapoarte financiare, cum ar fi conturile anuale consolidate ale UE, raportul anual privind gestiunea și performanța (RAGP), documentele de lucru anexate la proiectul de buget în conformitate cu articolul 41 din Regulamentul financiar și raportul elaborat în temeiul articolului 250 din Regulamentul financiar privind instrumentele financiare, garanțiile bugetare, asistența financiară și datorii contingente.

⁷ A se vedea punctele 62-66 din observațiile CCE.

⁸ A se vedea punctul 96 din concluziile CCE.

⁹ A se vedea punctul 63 din observațiile CCE.

¹⁰ Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2020/1001 al Comisiei din 9 iulie 2020 de stabilire a unor norme detaliate de aplicare a Directivei 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului în ceea ce privește funcționarea Fondului pentru modernizare care sprijină investițiile în vederea modernizării sistemelor energetice și a îmbunătățirii eficienței energetice a anumitor state membre; JO L 221/107, 10.7.2020.

¹¹ Site-ul Fondului pentru modernizare (i) <https://modernisationfund.eu/investments/> și pagina destinată Fondului pentru modernizare pe site-ul europa (ii) https://climate.ec.europa.eu/eu-action/funding-climate-action/modernisation-fund_en

În plus, Comisia elaborează, în conformitate cu articolul 16 și 17 din Acordul interinstituțional din 16 decembrie 2020 și pe baza informațiilor disponibile public, Raportul privind transparența bugetară, care acoperă unele instrumente care nu intră în obligațiile de raportare ale Comisiei.

Prin urmare, Comisia furnizează rapoartele și informațiile necesare pentru a permite Parlamentului European să își exercite controlul democratic asupra tuturor instrumentelor și fondurilor care intră în sfera sa de competență, în conformitate cu cerințele tratatelor și ale reglementărilor relevante. Comisia nu poate fi trasă la răspundere pentru fondurile care nu intră în sfera prerogativelor sale.

III. RĂSPUNSURILE COMISIEI LA RECOMANDĂRILE CURȚII DE CONTURI EUROPENE

1. Asigurarea evaluării prealabile adecvate a conceperii și a opțiunilor pentru toate instrumentele noi

Comisia ar trebui:

(a) în cadrul existent, să se asigure că orice instrument nou pe care îl propune conține o evaluare a concepției alese și a necesității de a crea instrumentul respectiv în cadrul sau în afara bugetului UE și

(b) să împărtășească Consiliului această bună practică în vederea aplicării sale la noile instrumente care nu sunt propuse de Comisie.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2024

Comisia **acceptă parțial** litera (a) a acestei recomandări, deoarece nu se poate asigura o evaluare prealabilă pentru fiecare propunere, de exemplu în caz de urgență, sau pentru acțiuni care nu ar intra în sfera responsabilităților sale în temeiul tratatelor.

Comisia **acceptă parțial** litera (b).

În plus, în ceea ce privește litera (b), Comisia nu poate accepta depășirea cadrului existent. În plus, Comisia insistă asupra faptului că evaluarea opțiunilor pentru concepere ar trebui să respecte cerințele tratatelor și/sau cadrele de politică stabilite prin proceduri legislative și nu poate fi garantată pentru fiecare propunere, în special pentru cele din afara acestui cadru (de tipul MES sau proceduri urgente).

În această privință, crearea de noi instrumente este ghidată de un cadru cuprinzător, care include principii directe și procese standard, astfel cum a fost prezentat în secțiunea II.2.

2. Compilarea și publicarea de informații cu privire la peisajul financiar general al UE

Comisia ar trebui să compileze și să publice informații cu privire la peisajul financiar general al UE.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2024

Comisia **acceptă parțial** această recomandare.

Astfel cum se prezintă în secțiunea II.3, în conformitate cu Regulamentul financiar, Comisia elaborează o serie de rapoarte cu privire la execuția bugetului UE și la instrumentele pentru care este responsabilă. În plus, Comisia furnizează informații cu privire la alte instrumente, astfel cum se prevede la punctul 16 din Acordul interinstituțional¹². Comisia nu are competența legală de a raporta cu privire la instrumentele care nu intră în domeniul de aplicare al bugetului UE sau al tratatelor sau care nu sunt înscrise în conturile UE (operațiunile proprii ale Băncii Europene de Investiții, Mecanismul de împrumut pentru Grecia, Fondul pentru modernizare etc.) sau pentru care nu există documente disponibile public. O astfel de „raportare privind peisajul financiar general al UE” nu poate fi realizată în temeiul Regulamentului financiar, deoarece ar depăși domeniul de aplicare al acestuia și s-ar baza parțial pe informații care trebuie furnizate de alte organisme (de exemplu, BEI cu privire la propriile operațiuni).

3. Propunerea integrării Fondului pentru modernizare în bugetul UE

Comisia ar trebui să propună integrarea Fondului pentru modernizare în bugetul UE pentru următorul cadru financiar multianual, ținând seama de particularitățile fondului.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2025

Comisia **nu acceptă** această recomandare.

Ținând seama de particularitățile fondului și rezervându-și dreptul de inițiativă legislativă, astfel cum este prevăzut în tratate, Comisia nu poate aduce atingere propunerii sale privind CFM post-2027, în ceea ce privește conținutul și domeniul de aplicare al acesteia.

4. Propunerea integrării și consolidării instrumentelor de asistență financiară existente

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2025

- (a) **să se angajeze cu Parlamentul European, Consiliul și Mecanismul european de stabilitate în vederea ajungerii la o poziție comună privind integrarea Mecanismului european de stabilitate în „cadrul juridic al UE”;**

Comisia **acceptă** această recomandare.

- (b) **să prezinte noi propuneri legislative în vederea consolidării instrumentelor de asistență financiară existente.**

Comisia **acceptă parțial** această recomandare.

Comisia își rezervă dreptul de inițiativă legislativă, astfel cum este prevăzut în tratate. În cazul în care Mecanismul european de stabilitate va fi integrat în „cadrul juridic al UE”, Comisia va examina posibilitățile de consolidare a instrumentelor de asistență financiară existente, ținând seama de

¹² Acordul interinstituțional din 16 decembrie 2020 dintre Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană privind disciplina bugetară, cooperarea în chestiuni bugetare și buna gestiune financiară, precum și privind noile resurse proprii, inclusiv o foaie de parcurs în vederea introducerii de noi resurse proprii, JO L 433I, 22.12.2020, p. 28.

instrumentele de asistență financiară care sunt operaționale la momentul respectiv și analizând dacă există beneficii pentru a integra și instrumentele care nu mai sunt operaționale.