



ODGOVORI EVROPSKE KOMISIJE

NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

Finančno okolje EU

Mozaik instrumentov, ki ga bo treba še bolj poenostaviti in zagotoviti odgovornost

Kazalo

I. ODGOVORI KOMISIJE NA KRATKO.....	2
II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA.....	3
1. Finančno okolje EU in možnosti za njegovo poenostavitev	3
2. Ocena pred vzpostavitvijo novih instrumentov	4
3. Javna odgovornost finančnega okolja EU.....	5
III. ODGOVORI KOMISIJE NA PRIPOROČILA EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA	6
1. Zagotoviti ustrezno predhodno oceno zasnove in možnosti za vse nove instrumente.....	6
2. Zbirati in objavljati informacije o celotnem finančnem okolju EU	6
3. Predlagati vključitev sklada za modernizacijo v proračun EU	7
4. Predlagati integracijo in konsolidacijo obstoječih instrumentov finančne pomoči	7

V tem dokumentu so predstavljeni odgovori Evropske komisije na opažanja iz posebnega poročila Evropskega računskega sodišča v skladu s členom 259 [finančne uredbe](#), ki se objavijo skupaj s posebnim poročilom.

I. ODGOVORI KOMISIJE NA KRATKO

Sedanje finančno okolje EU se je razvijalo več desetletij, njegov osrednji del pa je proračun EU. To je potekalo hkrati s procesom evropske integracije. Ločeni proračuni, ki so jih v petdesetih letih prejšnjega stoletja imele evropske skupnosti, so bili postopoma združeni in so v tem tisočletju končno postali enoten proračun. Okolje se je razvijalo tudi kot odziv na različne krize, zlasti na finančno in gospodarsko krizo, ter na specifične potrebe politik, kot so finančna pomoč ali potrebe, povezane z zunanjim delovanjem. Tak razvoj ni značilen samo za finančno okolje EU, ampak ga je mogoče primerjati tudi s tistim v državah članicah in mednarodnih organizacijah.

Razvoj in trenutni pregled finančnega okolja EU odražata in upoštevata jasen sklop pravil iz Pogodb EU (ali ločenih pravil, kot za evropski mehanizem za stabilnost) in sekundarne zakonodaje, kot so med drugim uredba o večletnem finančnem okviru, uredba o instrumentu Evropske unije za okrevanje in finančna uredba. V zvezi s tem je natančna razmejitev instrumentov, ki jih je Evropsko računsko sodišče (ERS) obravnavalo v tem poročilu, bistvena za razumevanje njegovih ugotovitev.

Komisija priznava raznolikost komponent finančnega okolja EU. Vendar se ne strinja s trditvijo Evropskega računskega sodišča, da je posledica takega okolja mozaik, saj so bili vsi instrumenti v celoti sprejeti glede na ustrezne pravne podlage, specifične cilje politike ter ustrezne medinstitucionalne postopke in politično odločanje. Raznolikost komponent finančnega okolja sama po sebi ne pomeni pomanjkanja učinkovitosti ali ustreznosti. Dejansko je omogočila uresničevanje številnih in vse bolj zapletenih prednostnih nalog in ciljev politik Unije. Zaradi vse večjega obsega in kompleksnosti gospodarskih, družbenih in svetovnih izzivov je bilo treba razviti skupne rešitve in uporabiti znatna sredstva. To je privedlo do diverzifikacije finančnih intervencij in instrumentov, vključno s spodbujanjem javnih in zasebnih naložb na ravni EU in euroobmočja, pa tudi v okviru posebnega sodelovanja z državami članicami ter mednarodnimi organizacijami in institucijami.

Kjer so bile v preteklosti ugotovljene specifične možnosti za poenostavitev, je bila taka racionalizacija izvedena. To velja zlasti za vključitev Evropskega razvojnega sklada v proračun EU. Kadar koli je to mogoče, tudi novi instrumenti, ki so bili uvedeni, sledijo takemu racionaliziranemu pristopu. To velja za več instrumentov finančne pomoči, kot sta plačilna bilanca ali evropski mehanizem za finančno stabilizacijo, ter za proračunska jamstva in finančne instrumente na področju notranjih in zunanjih politik, za katere se jamči z zgornjo mejo lastnih sredstev. Ta pristop se uporablja tudi za nedavne nujne začasne instrumente, kot sta NextGenerationEU in SURE, ki spadajo v okvir ustreznih zgornjih mej lastnih sredstev. Dejstvo, da bi bile take obveznosti v primeru neizpolnjevanja obveznosti upravičencev pokrite v okviru teh zgornjih mej, je samo po sebi pozitiven razvoj racionaliziranega finančnega okolja.

Komisija sprejema eno podpriporočilo iz poročila Evropskega računskega sodišča, ne sprejema enega priporočila in delno sprejema vsa druga priporočila, pri čemer ne more vplivati na svojo pravico do zakonodajne pobude in prihodnji predlog večletnega finančnega okvira za obdobje po letu 2027. Za vsako morebitno pobudo bodo veljali ustrezni zakonodajni postopki v skladu s Pogodbama in vzpostavljenim okvirom, pri čemer se ne sme posegati v odločitev sozakonodajalcev ali drugih ustreznih institucij. Komisija bo še naprej spremljala razvoj finančnega okolja v delu, ki je v njeni pristojnosti, in si bo prizadevala za nadaljnjo poenostavitev, če bo to potrebno in ustrezno.

Nazadnje se poročilo Evropskega računskega sodišča nanaša na elemente, ki imajo širše institucionalno področje uporabe, ki izhaja iz Pogodb, na primer v zvezi s pristojnostjo Evropskega računskega sodišča za revidiranje ali vlogo Evropskega parlamenta v zvezi s finančnim okoljem, ki niso v pristojnosti Komisije.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

1. Finančno okolje EU in možnosti za njegovo poenostavitev

Komisija pozdravlja priznanje Evropskega računskega sodišča, da obstajajo različni razlogi in podlage za utemeljitev sedanjega finančnega okolja EU¹.

Finančno okolje EU se je oblikovalo sčasoma na podlagi spreminjajočih se pravnih zahtev ter obravnava več različnih kriz in nujnih primerov. Veljavne določbe Pogodb so se sčasoma znatno spremenile, na primer z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe leta 2009, finančna uredba pa je bila bistveno spremenjena v letih 2012 in 2018. Poleg tega za različne instrumente, ki jih revidira Evropsko računsko sodišče, veljajo različne pravne podlage, pri čemer nekatere, kot je Pogodba o ustanovitvi evropskega mehanizma za stabilnost, ne spadajo v pristojnost Komisije.

Poskus Komisije, da bi racionalizirala finančno okolje EU, kjer je to mogoče in upravičeno, je razviden iz vključitve Evropskega razvojnega sklada v proračun večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027, s čimer se je končala dolgotrajna politična razprava o njegovi vključitvi v proračun EU. Ta sprememba je pomembna v kvantitativnem (ocenjena na približno 30 milijard EUR v sedmih letih) in kvalitativnem smislu. Dejansko pomaga pri poenostavitvi finančnega okolja EU in uskladitvi odločanja z razširjenim postopkom soodločanja ter s tem povezanim povečanim nadzorom Evropskega parlamenta nad zakonodajo EU in instrumenti porabe. Poleg tega omogoča lažje spremljanje napredka pri izpolnjevanju zaveze EU, da bo 0,7 % bruto nacionalnega dohodka namenila uradni razvojni pomoči.

Taka medinstitucionalna prizadevanja za racionalizacijo finančnega okolja, kjer je to mogoče, so vidna tudi v zvezi z instrumenti, ki v skladu s Pogodbama ne spadajo v proračun EU, npr. evropski mirovni instrument (EPF), ki deluje od julija 2021. S tem zunajproračunskim instrumentom se financira podpora vojskam partnerskih držav EU z infrastrukturo, usposabljanjem in opremo. Te dejavnosti so racionalizirane v okviru enotnega evropskega mirovnega instrumenta (EPF), medtem ko so se prej financirale v okviru dveh različnih instrumentov: mehanizma Athena in mirovne pomoči za Afriko, pri čemer se je slednja financirala iz Evropskega razvojnega sklada.

Poleg tega Komisija poudarja, da uvrstitev instrumentov za izredne razmere, kot so NextGenerationEU, makrofinančna pomoč in podpora Ukrajini² ter (delno) obveznosti SURE, v okvir zgornjih mej virov lastnih sredstev sama po sebi pomeni nadaljnje prizadevanje za racionalizacijo okolja kljub nujni in takojšnji vzpostavitvi, ki je bila značilna za ta dva instrumenta. To je v skladu s konsolidiranim pristopom, da se v okviru zgornjih mej virov lastnih sredstev zagotovi kritje pogojnih obveznosti, ki izhajajo iz finančne pomoči državam članicam (npr. plačilna bilanca, evropski mehanizem za finančno stabilizacijo), ter proračunskih jamstev in finančnih instrumentov (za instrumente notranje in zunanje politike, npr. InvestEU, jamstvo za zunanje delovanje itd.).

Nazadnje, bistveno različne značilnosti sklada za modernizacijo upravičujejo odločitev za njegovo ustanovitev z vzpostavljenimi ureditvami upravljanja. Komisija sicer ne ocenjuje vnaprej morebitnih prihodnjih ukrepov, ki bi morali temeljiti na skrbni oceni možnih koristi, ki bi jih vključitev sklada za modernizacijo v proračun prinesla v smislu upravljanja. V primeru sklada za inovacije in sklada za modernizacijo sta obe shemi podpore sicer namenjeni razogljčenju Evrope, vendar se med seboj razlikujeta, kar upravičuje njuno ustanovitev z različnimi ureditvami upravljanja. Po eni strani sklad

¹ Poročilo Evropskega računskega sodišča, povzetek, točka IV.

² Uredba (EU) 2022/2463 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. decembra 2022 o vzpostavitvi instrumenta za zagotavljanje podpore Ukrajini za leto 2023 (makrofinančna pomoč+) (UL L 322, 16.12.2022, str. 1).

za inovacije podpira projekte z razpisi za zbiranje predlogov na ravni EU, katerih cilj je financiranje najboljših projektov v Uniji v zvezi z inovacijami, preprečevanjem emisij toplogrednih plinov, zrelostjo, nadgradljivostjo in stroškovno učinkovitostjo, zato glavne odločitve sprejema Komisija. Po drugi strani pa se v primeru sklada za modernizacijo, ki podpira modernizacijo energetskih sistemov v desetih državah članicah EU upravičenkah, financiranje izvaja na podlagi njihovih vnaprej določenih nacionalnih sredstev, odločitve sprejema naložbeni odbor, ki ga upravlja EIB in ga večinoma sestavljajo predstavniki držav članic, države članice upravičenke pa so odgovorne za njegovo delovanje.

2. Ocena pred vzpostavitvijo novih instrumentov

Vzpostavitev novih instrumentov temelji na celovitem okviru, ki vključuje vodilna načela in standardne postopke. Ta vključuje:

- **medinstitucionalni sporazum o boljši pripravi zakonodaje** iz leta 2016³,
- **finančno uredbo**,
- kar zadeva temeljne akte za večletne programe, **medinstitucionalni sporazum** z dne 16. decembra 2020⁴ o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju ter novih virih lastnih sredstev, vključno s časovnim načrtom za uvedbo novih virov lastnih sredstev,
- **skupno izjavo Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije z dne 16. decembra 2020 o proračunskem nadzoru novih predlogov**, ki temeljijo na členu 122 PDEU in bi lahko imeli znatne posledice za proračun Unije⁵,
- **smernice in zbirko orodij za boljše pravno urejanje**, na podlagi katerih se izvajajo ocene učinka ali predhodne ocene v skladu z načeli boljšega pravnega urejanja, tudi za programe in instrumente financiranja.

V skladu s finančno uredbo bi bilo treba pripraviti predhodno oceno za velike programe večletnega finančnega okvira⁶. Predhodne ocene (in ocene učinka) prispevajo k odločanju o zasnovi instrumentov pri analizi možnosti politike, zlasti s preverjanjem strategij, instrumentov, kanalov ali ravni posredovanja. Kadar bi bilo treba opraviti oceno učinka, vendar je ni mogoče, na primer zaradi nujnosti, smernice in zbirka orodij za boljše pravno urejanje od novembra 2021 določajo, da je treba v treh mesecih po objavi predloga objaviti delovni dokument služb Komisije. Ta bi vključeval utemeljitev zasnove, oceno skladnosti z drugimi instrumenti ter analizo stroškov in koristi. V nujnih primerih lahko podpredsednik za medinstitucionalne odnose in predvidevanje odloči o odobritvi odstopanja od zahteve po izvedbi ocene učinka. Poleg tega je priprava novega večletnega finančnega okvira edinstven proces, ki zahteva specifičen pristop glede obsega in poglobljenosti analize. Za ta proces se v okviru Komisije izdajajo praktične smernice za pripravljalo delo.

³ Medinstitucionalni sporazum z dne 13. aprila 2016 med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o boljši pripravi zakonodaje (UL L 123, 12.5.2016).

⁴ Medinstitucionalni sporazum z dne 16. decembra 2020 med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju ter novih virih lastnih sredstev, vključno s časovnim načrtom za uvedbo novih virov lastnih sredstev (UL L 433, 22.12.2016), glej odstavke 18, 19, 26. Glej tudi opombo 4 v Prilogi I.

⁵ UL C 444I, 22.12.2020.

⁶ (finančna uredba, člen 34.)

3. Javna odgovornost finančnega okolja EU

Ureditve javnega nadzora in obseg pristojnosti Evropskega parlamenta v okviru različnih instrumentov⁷ v celoti temeljijo na ustreznih določbah Pogodb in izhajajo iz veljavnega medinstitucionalnega zakonodajnega postopka. V zvezi s tem Komisija poudarja, da ima omejene pristojnosti pri vzpostavljanju in/ali izvajanju nekaterih instrumentov, zlasti glede na to, da nekateri od njih ne spadajo na področje uporabe Pogodb EU (npr. evropski mehanizem za stabilnost).

Komisija na splošno podpira, da upravljavci javnih sredstev na ravni EU in nacionalni ravni prevzemajo odgovornost na podlagi preglednega poročanja in revizij, ki jih izvajajo neodvisni revizorji. Za instrumente, ki niso zajeti v pristojnosti Evropskega računskega sodišča za revidiranje, so vzpostavljene ureditve za neodvisno zunanjo revizijo. Komisija meni, da morajo o teh zadevah razpravljati zadevne institucije in organi ter Evropsko računsko sodišče⁸.

Kar zadeva pristojnosti Evropskega parlamenta za nadzor v zvezi s skladom za modernizacijo, Komisija meni, da je stopnja javnega nadzora zadostna⁹. V Izvedbeni uredbi 2020/1001¹⁰ so podrobno opisani spremljanje, poročanje in ocenjevanje ter veljavna revizijska pravila, pa tudi odgovornosti EIB in Komisije v zvezi z objavo zadevnih poročil na spletišču sklada za modernizacijo in portalu „europa“¹¹. Komisija zato meni, da to zagotavlja popolno preglednost in zadostno zagotovilo za proračunski nadzor.

Komisija v skladu s finančno uredbo poroča o izvrševanju proračuna EU v številnih finančnih poročilih, kot so konsolidirani letni računovodski izkazi EU, letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja, delovni dokumenti, priloženi predlogu proračuna v skladu s členom 41 finančne uredbe, in poročilo, pripravljeno na podlagi člena 250 finančne uredbe o finančnih instrumentih, proračunskih jamstvih, finančni pomoči in pogojnih obveznostih.

Poleg tega Komisija v skladu s členoma 16 in 17 medinstitucionalnega sporazuma z dne 16. decembra 2020 in na podlagi javno dostopnih informacij pripravi poročilo o proračunski preglednosti, ki zajema nekatere instrumente, ki niso v pristojnosti Komisije za poročanje.

Zato Komisija zagotavlja zahtevana poročila in informacije, ki Evropskemu parlamentu omogočajo izvajanje demokratičnega nadzora nad vsemi instrumenti in skladi, ki so v njeni pristojnosti, v skladu z zahtevami iz Pogodb in ustreznih predpisov. Komisija ne more biti odgovorna za sredstva, ki so bila dodeljena zunaj njenih pristojnosti.

⁷ Glej opažanja ERS št. 62 do 66.

⁸ Glej ugotovitev ERS št. 96.

⁹ Glej opažanje ERS št. 63.

¹⁰ Izvedbena uredba Komisije (EU) 2020/1001 iz julija 2020 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z delovanjem sklada za modernizacijo, namenjenega podpori naložbam za modernizacijo energetskih sistemov ter izboljšanje energijske učinkovitosti nekaterih držav članic (UL L 221, 10.7.2020, str. 107).

¹¹ Spletišče sklada za modernizacijo, (i) <https://modernisationfund.eu/investments/>, in spletna stran sklada za modernizacijo na portalu europa, (ii) https://climate.ec.europa.eu/eu-action/funding-climate-action/modernisation-fund_en.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PRIPOROČILA EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

1. Zagotoviti ustrezno predhodno oceno zasnove in možnosti za vse nove instrumente

Komisija naj:

(a) v obstoječem okviru zagotovi, da bo vsak nov instrument, ki ga predlaga, vseboval oceno izbrane zasnove in potrebe po vzpostavitvi tega instrumenta znotraj proračuna EU ali zunaj njega, in

(b) to dobro prakso deli s Svetom, da bi se lahko uporabila pri novih instrumentih, ki jih Komisija ni predlagala.

Ciljni rok za izvedbo: leto 2024

Komisija **delno sprejema** točko (a) tega priporočila, saj predhodne ocene ni mogoče zagotoviti za vsak predlog, na primer v nujnih primerih, ali za ukrepe, ki ne spadajo v njeno pristojnost v skladu s Pogodbama.

Komisija **delno sprejema** točko (b).

Poleg tega Komisija v zvezi s točko (b) ne more sprejeti prekoračitve obstoječega okvira. Prav tako vztraja, da bi morala ocena možnosti za zasnovo upoštevati zahteve iz Pogodb in/ali okvire politike v okviru zakonodajnih postopkov ter da je ni mogoče zagotoviti za vsak predlog, zlasti za tiste zunaj tega okvira (vrsta evropskega mehanizma za stabilnost ali nujni postopki).

V zvezi s tem vzpostavitev novih instrumentov temelji na celovitem okviru, vključno z vodilnimi načeli in standardnimi postopki, kot je predstavljeno v oddelku II.2.

2. Zbirati in objavljati informacije o celotnem finančnem okolju EU

Komisija naj zbere in objavi informacije o vseh instrumentih celotnega finančnega okolja EU.

Ciljni rok za izvedbo: leto 2024

Komisija **delno sprejema** to priporočilo.

Kot je predstavljeno v oddelku II.3, Komisija v skladu s finančno uredbo že poroča o izvrševanju proračuna EU in instrumentov, za katere je odgovorna, v številnih poročilih. Poleg tega zagotavlja informacije o drugih instrumentih, kot je določeno v točki 16 medinstitucionalnega sporazuma¹².

¹² Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju ter novih virih lastnih sredstev, vključno s časovnim načrtom za uvedbo novih virov lastnih sredstev Medinstitucionalni sporazum z dne 16. decembra 2020 med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju ter novih virih lastnih sredstev, vključno s časovnim načrtom za uvedbo novih virov lastnih sredstev (UL L 4331, 22.12.2020, str. 28).

Komisija nima pravnih pooblastil za poročanje o instrumentih, ki so zunaj področja uporabe proračuna EU ali celo zunaj področja uporabe Pogodb ali ki niso vključeni v račune EU (lastne operacije Evropske investicijske banke, instrument posojil za Grčijo, sklad za modernizacijo itd.) ali za katere ni javno dostopnih dokumentov. Tako „poročanje o celotnem finančnem okolju EU“ se ne more zagotoviti v okviru finančne uredbe, saj bi to presegalo njeno področje uporabe in bi delno temeljilo na informacijah, ki jih zagotovijo drugi organi (npr. EIB o lastnih operacijah).

3. Predlagati vključitev sklada za modernizacijo v proračun EU

Komisija naj za naslednji večletni finančni okvir predlaga vključitev sklada za modernizacijo v proračun EU ob upoštevanju posebnosti sklada.

Ciljni rok za izvedbo: leto 2025

Komisija **ne sprejema** tega priporočila.

Komisija ob upoštevanju posebnosti sklada in ob pridržanju pravice do zakonodajne pobude, kot je določena v Pogodbah, ne more predvideti vsebine in obsega svojega predloga za večletni finančni okvir po letu 2027.

4. Predlagati integracijo in konsolidacijo obstoječih instrumentov finančne pomoči

Ciljni rok za izvedbo: leto 2025

- (a) **sodeluje z Evropskim parlamentom, Svetom in evropskim mehanizmom za stabilnost, da bi se doseglo skupno stališče o vključitvi evropskega mehanizma za stabilnost v pravni okvir EU.**

Komisija **sprejema** to priporočilo.

- (b) **predstavi nove zakonodajne predloge za konsolidacijo obstoječih instrumentov finančne pomoči.**

Komisija **delno sprejema** to priporočilo.

Komisija si pridržuje pravico do zakonodajne pobude, kot je določena v Pogodbah. Če bo evropski mehanizem za stabilnost vključen v pravni okvir EU, bo Komisija preučila možnosti za konsolidacijo obstoječih instrumentov finančne pomoči, pri čemer bo upoštevala instrumente finančne pomoči, ki bodo v tistem času delovali, in presodila, ali bi bilo koristno dodatno vključiti instrumente, ki ne delujejo več.