

III

(Подготвителни актове)

СМЕТНА ПАЛАТА

СМЕТНА ПАЛАТА

СТАНОВИЩЕ № 3/2020

(съгласно член 287, параграф 4 и член 322, параграф 1, буква а) от ДФЕС)

относно предложение 2020/0054(COD) за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 и Регламент (ЕС) № 1301/2013 по отношение на специфичните мерки за предоставяне на изключителна гъвкавост за използване на европейските структурни и инвестиционни фондове в отговор на разпространението на пандемията от COVID-19

(2020/C 159/01)

Съдържание

	Точки	Страница
ВЪВЕДЕНИЕ	1-5	2
ОЦЕНКА НА ЕСП	6-13	3
Възможност за 100 % съфинансиране	7-8	3
По-голяма гъвкавост на държавите членки сами да насочват подкрепата на ЕС по свое усмотрение	9-10	3
Проследяване на използването на специалните мерки	11	4
Срокове на мерките	12	4
Отражение върху одиторската дейност	13	4
ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ КОМЕНТАРИ	14	4

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Разпространението на пандемията от COVID-19 има безпрецедентно въздействие във всички държави — членки на ЕС, върху здравето на гражданите и устойчивостта на техните икономики. В този контекст Комисията предлага да се мобилизират средства от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове) за смекчаване на тези последици, „като временна и извънредна мярка, без да се засягат правилата, които следва да се прилагат при нормални обстоятелства“⁽¹⁾. Комисията признава⁽²⁾, че основният отговор ще дойде от националните бюджети на държавите членки. Предложенията на Комисията са изложени в изменение на два от регламентите, уреждащи усвояването на средства за периода 2014—2020 г.: Регламента за общоприложимите разпоредби (ROP), който обхваща правилата, приложими към няколко фонда⁽³⁾; и специфичния регламент за Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР)⁽⁴⁾. Комисията вече предприе допълнителни мерки през последните седмици⁽⁵⁾. Те формално не са предмет на настоящото становище, но са взети предвид, където е уместно.

2. Съгласно правното основание на предложението на Комисията консултацията с Европейската сметна палата е задължителна⁽⁶⁾. Получихме официално искане от законодателите — Европейския парламент и Съвета, съответно на 3 април 2020 г. и 8 април 2020 г. С настоящото становище се изпълнява посоченото изискване за консултация.

3. Ролята на Сметната палата съгласно Договора е „да проверява дали всички приходи са били събрани и дали всички разходи са направени законосъобразно и правомерно, както и дали управлението на финансовите средства е било добро“⁽⁷⁾. По принцип търсим основана на правила административна рамка, която да осигурява положителни резултати и въздействие за гражданите чрез спазване на съответните правила.

4. Изправени сме обаче пред обстоятелства, които не са нормални. Като институция на ЕС разбираме, че ЕС следва да предприеме извънредни мерки, за да помогне на държавите членки в борбата срещу пандемията от COVID-19 и последиците от нея за живота на европейските граждани. Настоящата ситуация изисква спешно мобилизиране на всички налични финансови средства за справяне с последиците от пандемията от COVID-19 върху здравето, бизнеса и гражданите — подкрепата на ЕС трябва да бъде предоставена на разположение на държавите членки във възможно най-кратък срок.

5. Облекчаването на процедурите, въведени за периода 2014—2020 г. от страна на Комисията, съвместно със законодателните органи, води до рискове. Предизвикателството пред Комисията в нейното предложение е да се намери точният баланс, от една страна, между това да осигури необходимата гъвкавост с цел средствата да бъдат предоставени на държавите членки без забавяне, и — от друга, необходимостта да се сведат до минимум рисковете за спазването на правилата и за доброто финансово управление. Считаме, че предлагането на тази разширена възможност за гъвкавост е по същество въпрос на политическа преценка от страна на законодателните органи на ЕС — Парламента и Съвета.

⁽¹⁾ Обяснителен меморандум, придружаващ Предложение COM(2020) 138 final на Комисията (процедура 2020/0054 (COD) за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 и Регламент (ЕС) № 1301/2013 по отношение на специфичните мерки за предоставяне на изключителна гъвкавост за използване на европейските структурни и инвестиционни фондове в отговор на разпространението на пандемията от COVID-19.

⁽²⁾ Съобщение на Комисията „Временна рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката в условията на сегашния епидемичен взрив от COVID-19“ (2020/C 91 I/01), точка 9.

⁽³⁾ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

⁽⁴⁾ Регламент (ЕС) № 1301/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно Европейския фонд за регионално развитие и специални разпоредби по отношение на целта „Инвестиции за растеж и работни места“, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1080/2006 (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 289).

⁽⁵⁾ По-специално Регламент (ЕС) 2020/460 на Европейския парламент и на Съвета от 30 март 2020 г. за изменение на регламенти (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013 и (ЕС) № 508/2014 във връзка със специални мерки за мобилизиране на инвестиции в системите на здравеопазване на държавите членки и в други сектори на техните икономики в отговор на избухването на COVID-19 (Инвестиционна инициатива в отговор на коронавируса) (ОВ L 99, 31.3.2020 г., стр. 5); и Регламент (ЕС) № 2020/461 на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 2012/2002 на Съвета с цел предоставяне на финансова помощ на държавите членки и на държавите, водещи преговори за присъединяване към Съюза, които са сериозно засегнати от тежка извънредна ситуация в областта на общественото здраве (ОВ L 99, 31.3.2020 г., стр. 9).

⁽⁶⁾ Договор за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), член 322, параграф 1, буква а).

⁽⁷⁾ ДФЕС, член 287.

ОЦЕНКА НА ЕСП

6. На фона на всичко гореизложено целта на настоящото становище е да улесни законодателите при разглеждането на предложението на Комисията. Не сме представили подробни коментари относно предложените изменения на законодателството. Вместо това изтъкваме основните проблеми и излагаме някои от рисковете.

Възможност за 100 % съфинансиране

7. Предложението не включва допълнително финансиране от ЕС за държавите членки. В него обаче се предвижда по-бързото прехвърляне на финансиране от ЕС, като се дава възможност на дадена държава членка да иска от ЕС 100 % финансиране, без задължение от нейна страна да предоставя собствено съфинансиране⁽⁸⁾. Тази мярка ще подобри наличието на ресурси на държавите членки в краткосрочен план. Нейното въздействие ще варира в отделните държави членки в зависимост от редица фактори, в това число процентите на съфинансиране, които понастоящем са в действие, както и относителния напредък на държавите членки при изпълнението на техните програми. Като цяло в най-голяма степен от тази мярка ще се възползват държавите членки, които разполагат с повече средства по текущите си оперативни програми; ще представят най-големи обеми разходи през следващата счетоводна година; както и тези, които като цяло са с по-ниски ставки на съфинансиране.

8. Произтичащото от това ускоряване на изпълнението на програмите, заедно с одобряването на допустимостта на разходите за приключените операции, ще окаже натиск върху бюджетните кредити за плащания, с които разполага бюджетът на ЕС. Отбелязваме, че Комисията възнамерява да „следи внимателно въздействието на предложеното изменение върху бюджетните кредити за плащания през 2020 г., като взема предвид както изпълнението на бюджета, така и преразгледаните прогнози на държавите членки.“⁽⁹⁾

По-голяма гъвкавост на държавите членки сами да насочват подкрепата на ЕС по свое усмотрение

9. Съгласно предложението държавите членки ще разполагат с по-голяма гъвкавост, за да отговорят на пандемията от COVID-19, като пренасочват средствата от ЕС там, където те са най-необходими. По-специално с него се премахват изискванията за заделяне на определен размер разходи по европейските структурни и инвестиционни фондове за области от ключово значение⁽¹⁰⁾ (като например научноизследователската и развойна дейност или в областта на климата и енергетиката) и се предвижда възможност за по-лесно прехвърляне на средства между фондове, програми и региони в рамките на дадена държава членка⁽¹¹⁾. Съгласно това предложение конкретното насочване на средствата на практика ще бъде по преценка на съответната държава членка. Освен това предвидената в предложението гъвкавост може да се отрази на капацитета на ЕС да постигне целите, първоначално предвидени в оперативните програми, и на способността на Комисията да докладва за резултатите от изпълнението.

10. Въпреки че някои административни изисквания са премахнати съгласно предложението (като например необходимостта от изменение на споразуменията за партньорство), много от новите мерки ще изискват изменения на оперативните програми и последващо одобрение от Комисията. Това може да представлява значителна административна тежест, особено за Комисията, която ще трябва да обработи голям брой изменения за кратък период от време. С цел да се намали този риск и да се постигне максимален ефект от финансирането, държавите членки и Комисията следва да ограничат измененията на оперативните програми до пренасочването на средства към дейности, свързани с пандемията от COVID-19, така че да се сведат до минимум забавянията при отпускането на средства на бенефициентите.

⁽⁸⁾ Предложение за нов член 25, буква а), точка 2 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 за изменение на член 60, параграф 1 и член 120, параграф 3 от същия регламент. Прехвърлянето на средства може да намали минималния размер на средствата, предвидени за Инициативата за младежка заетост (ИМЗ) и за помощта за най-нуждаещите се лица, както е посочено съответно в член 92, параграф 5 и параграф 7 от регламента.

⁽⁹⁾ Обяснителен меморандум, придружаващ Предложение COM(2020) 138 final на Комисията (процедура 2020/0054 (COD) за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 и Регламент (ЕС) № 1301/2013 по отношение на специфичните мерки за предоставяне на изключителна гъвкавост за използване на европейските структурни и инвестиционни фондове в отговор на разпространението на пандемията от COVID-19.

⁽¹⁰⁾ Предложение за нов член 25, буква а), точка 5 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 за изменение на член 18 от същия регламент.

⁽¹¹⁾ Предложение за нов член 25, буква а), точка 2 и член 25, буква а), точка 3 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 за изменение на член 92, параграф 1, букви а) — г), член 92, параграф 4 и член 93 от същия регламент.

Проследяване на използването на специалните мерки

11. Предложението ще даде възможност „операциите за засилване на капацитета за реагиране при кризи“ да бъдат избирани и финансирани със задна дата ⁽¹²⁾. Отбелязваме, че предложението не прецизира допълнително какви операции се имат предвид, нито по какъв начин държавите членки ще следят тяхното изпълнение. В него също така не са определени изисквания за мониторинг, свързани с инвестициите (като например определение за специална приоритетна ос, създаване на код за интервенция, групиращ съответните дейности, или обозначаване на разходите в отговор на кризата, свързана с COVID-19, в техните информационни системи). Вследствие на това надеждна информация относно разходите по ЕСИ фондовете в отговор на коронавирусната пандемия няма да бъде лесно достъпна за Комисията и законодателите, което би могло потенциално да се отрази върху задължението за отчетност пред гражданите на ЕС относно разходването на средствата.

Срокове на мерките

12. Някои мерки ще бъдат на разположение за определен период от време (финансирани в размер на 100 %, отложени срокове за годишните доклади за изпълнението, изменени разпоредби за формирането на одитните извадки, финансиране на предприятия в затруднено положение), докато други мерки потенциално биха били в сила до края на 2023 г., когато плащанията в рамките на текущия програмен период трябва да бъдат прекратени (отмяна на изискванията за тематична концентрация и на задължението за изменение на споразуменията за партньорство). Като се има предвид несигурността по отношение на това колко дълго ще продължат да съществуват различните аспекти на кризата, гъвкавостта на сроковете е целесъобразна. По отношение обаче на мерките, при които текущата крайна дата е край на програмния период, е важно Комисията внимателно да следи развоя на ситуацията, с цел да се гарантира, че „временните и извънредните“ мерки са в сила само докато извънредната ситуация го налага.

Отражение върху одиторската дейност

13. С предложението се дава възможност одитните органи да посочат дадено огнище на COVID-19 като основание за използването на нестатистически методи за формиране на извадка в своята работа в продължение на една счетоводна година ⁽¹³⁾. Тази мярка има потенциал да намали обема на работа на одитните органи, които се възползват от тази възможност ⁽¹⁴⁾. Това обаче поражда риск окончателните извадки за съответните програми да не бъдат представителни, а отгук да се стигне до потенциално ненадеждни проценти грешки и одитни становища за въпросната година. Съществува и риск да се отслаби контролът върху изразходването на средства по линия на ЕСИ фондовете в момент, когато те могат да бъдат изложени в по-голяма степен на риск от грешки и/или измами. Следователно това предложение би могло да се отрази на способността на Комисията да предоставя увереност за законосъобразното използване на средствата и потенциално да засегне допълнително процеса на отчетност и одитната дейност на ЕСП.

ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ КОМЕНТАРИ

14. Комисията предлага изменения в РОР и в Регламента за ЕФРР, които ще облекчат редица правила, уреждащи разходите по ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. Предложените краткосрочни мерки са необходими за подкрепа на държавите членки в усилията им да намалят въздействието от кризата, свързана с COVID-19. Това обаче не следва да води до значителни компромиси по отношение на отчетността на разходите, тъй като би могло да повлияе отрицателно на доверието на европейските граждани в институциите на ЕС в по-дългосрочен план. Комисията работи под политически натиск и с много кратки срокове за представяне на своето предложение, което увеличава риска от непредвидени проблеми, свързани с разработването и прилагането на тези мерки. Предвид гореизложеното Комисията следва да следи отблизо развитието на ситуацията, за да може да извършва необходимите промени въз основа на практическия опит. Предложените изменени правила са временни и са продиктувани от извънредната ситуация. От съществено значение е да се възстанови действието на обичайните правила във възможно най-кратък срок.

Настоящото становище беше прието от Сметната палата в Люксембург на 14 април 2020 г.

За Сметната палата
Klaus-Heiner LEHNE
Председател

⁽¹²⁾ Нов член 25, буква а), точка 7 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, изменящ член 65, параграф 6, във връзка с новите допустими операции, въведени с член 65, параграф 10 от Регламент (ЕС) № 460/2020, считано от 1 февруари 2020 г.

⁽¹³⁾ Нов член 25, буква а), точка 12 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 за изменение на член 127, параграф 1 от същия регламент.

⁽¹⁴⁾ На практика тази мярка ще бъде полезна за популациите с по-малко от 600 операции.