

## III

*(Přípravné akty)*

## ÚČETNÍ DVŮR

## ÚČETNÍ DVŮR

## STANOVISKO č. 3/2020

*(podle čl. 287 odst. 4 a čl. 322 odst. 1 písm. a) Smlouvy o fungování EU)*

**k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 1303/2013 a nařízení (EU) č. 1301/2013, pokud jde o specifická opatření k zajištění mimořádné flexibility pro využití evropských strukturálních a investičních fondů v reakci na šíření onemocnění COVID-19**

*(2020/C 159/01)*

## OBSAH

	<b>Body</b>	<b>Strana</b>
ÚVOD	1–5	2
NAŠE POSOUZENÍ	6–13	3
Možnost polufinancování ve výši 100 %	7–08	3
Větší flexibilita pro členské státy, aby mohly zacílit podporu EU podle svého uvážení	9–10	3
Sledování uplatňování zvláštních opatření	11	4
Načasování opatření	12	4
Dopad na práci auditorů	13	4
ZÁVĚREČNÉ POZNÁMKY	14	4

## ÚVOD

1 Šíření nákazy COVID-19 má bezprecedentní dopady na zdraví občanů a odolnost ekonomik ve všech členských státech EU. Ke zmírnění těchto dopadů Komise navrhuje „jako dočasné a výjimečné opatření, aniž jsou dotčena pravidla, která by měla platit za běžných okolností“, mobilizovat prostředky z evropských strukturálních a investičních fondů <sup>(1)</sup>. Komise konstatuje <sup>(2)</sup>, že reakce bude muset pocházet především z rozpočtů členských států. Komise předkládá své návrhy formou změny dvou nařízení, jimiž se řídí využití dvou fondů v období 2014–2020, a to nařízení o společných ustanoveních, které vymezuje pravidla týkající se několika různých fondů <sup>(3)</sup>, a nařízení, které se vztahuje na Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR) <sup>(4)</sup>. V uplynulých týdnech již Komise přijala několik dalších opatření <sup>(5)</sup>. Tato opatření nejsou formálně předmětem tohoto stanoviska, ale kdykoliv to bylo relevantní, byla zohledněna.

2 Z právního základu návrhu Komise vyplývá, že konzultace s Evropským účetním dvorem je povinná <sup>(6)</sup>. Formální žádost o konzultaci jsme od legislativních orgánů obdrželi 3. dubna 2020 (Evropský parlament) a 8. dubna 2020 (Rada). Vydáním tohoto stanoviska plníme svou povinnost poskytnout v této věci konzultaci.

3 Úkolem Účetního dvora podle Smlouvy je „přezkoumávat legalitu a správnost příjmů a výdajů a přesvědčovat se o řádnosti finančního řízení“ <sup>(7)</sup>. V zásadě hledáme pravidly podložený správní rámec nastavený tak, aby prostřednictvím souladu s příslušnými předpisy dosahoval pozitivních výsledků a dopadů pro občany.

4 Nyní se však nejedná o běžnou situaci. Jako orgán EU chápeme, že Evropská unie by měla přijmout mimořádná opatření, aby členským státům pomohla v boji s pandemií COVID-19 a jejími dopady na život evropských občanů. Současná situace vyžaduje naléhavou mobilizaci všech dostupných finančních prostředků na řešení jejich důsledků pro zdravotnictví, podniky a pro občany: podpora EU musí být členským státům k dispozici co nejdříve.

5 Zjednodušení postupů, které Komise spolu s legislativními orgány zavádí pro období 2014–2020, s sebou nese jistá rizika. Výzvou pro Komisi je docílit v návrhu správné vyváženosti mezi potřebou zajistit nezbytnou flexibilitu, aby byly finanční prostředky členským státům k dispozici bez zbytečných prodloužení, a potřebou minimalizovat rizika z hlediska dodržování předpisů a řádného finančního řízení. Podle našeho názoru je umožnění větší flexibility v zásadě věcí politického úsudku legislativních orgánů EU, tedy Parlamentu a Rady.

<sup>(1)</sup> Důvodová zpráva k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 1303/2013 a nařízení (EU) č. 1301/2013, pokud jde o specifická opatření k zajištění mimořádné flexibility pro využití evropských strukturálních a investičních fondů v reakci na šíření onemocnění COVID-19, předloženému Komisi, COM(2020) 138 final (postup 2020/0054 (COD))

<sup>(2)</sup> Sdělení Komise Dočasný rámec pro opatření státní podpory na podporu hospodářství při stávajícím šíření koronavirové nákazy COVID-19 (2020/C 91 I/01), bod 9.

<sup>(3)</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320).

<sup>(4)</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1301/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 289).

<sup>(5)</sup> Zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/460, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013 a (EU) č. 508/2014, pokud jde o specifická opatření pro aktivaci investic do systémů zdravotní péče členských států a do jiných odvětví jejich ekonomik v reakci na šíření onemocnění COVID-19 (investiční iniciativa pro reakci na koronavirus) (Úř. věst. L 99, 31.3.2020, s. 5), a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/461 ze dne 30. března 2020, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 2012/2002 za účelem poskytnutí finanční pomoci členským státům a zemím, se kterými se jedná o jejich přistoupení k Unii, jež jsou vážně postiženy závažným ohrožením veřejného zdraví (Úř. věst. L 99, 31.3.2020, s. 9).

<sup>(6)</sup> Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU), čl. 322 odst. 1 písm. a).

<sup>(7)</sup> SFEU, článek 287.

## NASE POSOUZENÍ

6 V tomto kontextu je cílem našeho stanoviska usnadnit projednávání návrhu Komise legislativními orgány. K navrhovaným změnám právních předpisů zde nevyjadřujeme podrobné připomínky. Místo toho se zaměřujeme na hlavní záležitosti a upozorňujeme na některá rizika, která jsou s nimi spojena.

### Možnost spolufinancování ve výši 100 %

7 Návrh nespočívá v poskytnutí doplňkového financování EU členskými státy. Počítá však s rychlejším převodem finančních prostředků EU, protože dává členskými státy možnost požádat EU o podporu ve výši 100 %, aniž by byl členský stát povinen poskytnout vlastní spolufinancování<sup>(8)</sup>. Toto opatření by zlepšilo dostupnost zdrojů pro členské státy v krátkodobém výhledu. Jeho dopad by se v jednotlivých členských státech lišil v závislosti na řadě faktorů, včetně měr spolufinancování, které se v nich v současnosti uplatňují, a jejich relativního pokroku při provádění programů. Obecně budou z tohoto opatření těžit nejvíce členské státy, které mají ze stávajících operačních programů k dispozici větší objem finančních prostředků, dále členské státy, které během následujícího účetního roku vykáží nejvyšší objem výdajů, a státy s celkově nižšími mírami spolufinancování.

8 Výsledné urychlení v provádění programů spolu s tím, že jako způsobilé jsou povoleny i výdaje na dokončené operace, vytvoří tlak na prostředky na platby, které jsou k dispozici v rozpočtu EU. Bereme na vědomí, že Komise hodlá „pečlivě sledovat dopad navrhované změny na prostředky na platby v roce 2020 s ohledem na plnění rozpočtu i na revidované prognózy členských států“<sup>(9)</sup>.

### Větší flexibilita pro členské státy, aby mohly zacílit podporu EU podle svého uvážení

9 Podle návrhu by členské státy měly větší flexibilitu, aby mohly reagovat na šíření onemocnění COVID-19 přesměrováním finančních prostředků EU tam, kde jich je nejvíce zapotřebí. Návrh konkrétně upouští od požadavku věnovat pevně stanovený podíl výdajů z evropských strukturálních a investičních fondů na klíčová témata<sup>(10)</sup> (jako je výzkum a vývoj nebo klima a energetika) a umožňuje snazší převody mezi fondy, programy a regiony v rámci členského státu<sup>(11)</sup>. Podle tohoto návrhu by v praxi rozhodování o tom, kam přesně financování zaměřit, bylo na uvážení členského státu. Flexibilita, kterou návrh nabízí, navíc může mít vliv na schopnost EU dosahovat cílů, jež byly původně stanoveny v operačních programech, a schopnost Komise vykazovat výsledky.

10 V návrhu jsou sice odstraněny některé procesní požadavky (např. potřeba úprav dohod o partnerství), ale řada nových opatření by vyžadovala úpravu operačních programů a následné schválení Komisí. To může způsobit značnou administrativní zátěž, zejména pro Komisi, která by musela v krátké lhůtě zapracovat velké množství změn. Pro zmírnění tohoto rizika a zajištění co největšího dopadu fondů by členské státy a Komise měly změny v operačních programech omezit pouze na přerozdělení prostředků na činnosti související s pandemií COVID-19, aby se tak prostředky dostaly k příjemcům s co nejmenším zpožděním.

<sup>(8)</sup> Navrhovaný nový čl. 25a odst. 2 nařízení (EU) č. 1303/2013, kterým se mění čl. 60 odst. 1 a čl. 120 odst. 3 téhož nařízení. Těmito převody nesmí být sníženy minimální zdroje přidělené na Iniciativu na podporu zaměstnanosti mladých lidí podle čl. 92 odst. 5 a na pomoc nejchudším osobám podle čl. 92 odst. 7 tohoto nařízení.

<sup>(9)</sup> Důvodová zpráva k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 1303/2013 a nařízení (EU) č. 1301/2013, pokud jde o specifická opatření k zajištění mimořádné flexibility pro využití evropských strukturálních a investičních fondů v reakci na šíření onemocnění COVID-19, předloženému Komisi, COM(2020) 138 final (postup 2020/0054 (COD)).

<sup>(10)</sup> Navrhovaný nový čl. 25a odst. 5 nařízení (EU) č. 1303/2013, kterým se mění článek 18 téhož nařízení.

<sup>(11)</sup> Navrhovaný nový čl. 25a odst. 2 a čl. 25a odst. 3 nařízení (EU) č. 1303/2013, kterým se mění čl. 92 odst. 1 písm. a) až d), čl. 92 odst. 4 a článek 93 téhož nařízení.

### Sledování uplatňování zvláštních opatření

11 Podle návrhu by bylo možné „operace pro podporu kapacit reakce na krizi“ vybrat a financovat zpětně<sup>(12)</sup>. Konstatujeme, že návrh neobsahuje žádné podrobnosti o tom, jaký druh operací se tím má na mysli ani jak by je členské státy a Komise sledovaly. Nestanoví také žádné požadavky ohledně monitorování investic (týkající se např. definice specifické prioritní osy, vytvoření souboru kódů intervencí pro tyto činnosti nebo označování výdajů spojených s reakcí na COVID-19 v systémech IT). Komise ani legislativní orgány by tak neměly pohotově k dispozici spolehlivé informace o výdajích z ESI fondů v reakci na onemocnění COVID-19, což by mohlo ovlivnit vyvozování odpovědnosti vůči občanům EU v souvislosti s čerpáním finančních prostředků.

### Načasování opatření

12 Některá opatření by platila po určitou pevně stanovenou dobu (100 % míry spolufinancování, odložené termíny výročních zpráv o provádění, upravená opatření pro výběr vzorků, podpora podniků v obtížné situaci), zatímco jiná by mohla být v platnosti až do konce roku 2023, kdy musí být ukončeny platby v rámci stávajícího programového období (upuštění od požadavků na tematické zaměření a od změn dohod o partnerství). Jelikož není jisté, jak dlouho budou různé aspekty této krize trvat, je flexibilita v načasování opatření na místě. Avšak u opatření, jejichž ukončení je v současnosti plánováno na konec programového období, je důležité, aby Komise pečlivě sledovala vývoj situace a zajistila, že budou zavedena pouze tak dlouho, jak to bude nutné ve smyslu zmíněných „dočasných a výjimečných opatření“.

### Dopad na práci auditorů

13 Návrh by auditním orgánům umožnil uplatnit při své práci s odvoláním na šíření onemocnění COVID-19 nestatistické metody výběru vzorků po dobu jednoho účetního roku<sup>(13)</sup>. Tím by se případně pro auditní orgány, jež využijí této možnosti, snížil objem práce<sup>(14)</sup>. Je s ním však spojeno riziko, že výsledné vzorky u dotčených programů nebudou reprezentativní, což by mohlo vést k nespolehlivým mírám chyb a výrokům auditora za příslušný rok. To by mohlo oslabit kontrolu výdajů z ESI fondů v době, kdy lze očekávat, že výdaje budou více vystaveny riziku vzniku chyb či podvodu. Tento návrh by proto mohl ovlivnit schopnost Komise poskytnout ujištění o legálním využití finančních prostředků a mít další důsledky pro proces vyvozování odpovědnosti i pro náš audit.

### ZÁVĚREČNÉ POZNÁMKY

14 Komise navrhuje změny nařízení o společných ustanoveních a nařízení o EFRR, které by uvolnily řadu pravidel, jimiž se řídí výdaje z ESI fondů v období 2014–2020. Tato krátkodobá reakce je nutná a má pomoci členským státům zmírnit dopady krize způsobené pandemií COVID-19. Neměla by však vést k výrazným ústupkům, pokud jde o odpovědnost za vynakládání prostředků, protože to by mělo z dlouhodobého hlediska negativní dopad na důvěru občanů EU v jejich instituce. Komise nyní pracuje pod politickým tlakem a s velmi krátkými termíny pro předložení návrhu, což zvyšuje riziko, že v koncepci a provádění opatření se objeví nepředvídané problémy. Komise by proto měla pečlivě sledovat, jak se budou tato opatření průběžně uplatňovat, a v případě potřeby provést na základě zkušeností z praxe změny. Navrhovaná pozměněná pravidla jsou pouze dočasná, vyvolaná výjimečnou situací. Jakmile to bude možné, je důležité opět začít uplatňovat soulad s obvyklými pravidly.

Toto stanovisko přijal Účetní dvůr v Lucemburku dne 14. dubna 2020.

Za Účetní dvůr  
Klaus-Heiner LEHNE  
Předseda

<sup>(12)</sup> Nový čl. 25a odst. 7 nařízení (EU) č. 1303/2013, kterým se mění čl. 65 odst. 6 v souvislosti s novými způsobilými operacemi zavedenými 1. února 2020 v čl. 65 odst. 10 nařízení (EU) č. 460/2020.

<sup>(13)</sup> Nový čl. 25a odst. 12 nařízení (EU) č. 1303/2013, kterým se mění článek 127 odst. 1 téhož nařízení.

<sup>(14)</sup> Toto opatření by bylo v praxi užitečné pro základní soubory s méně než 600 operacemi.