



České vydání

Informace a oznámení

Ročník 63

20. října 2020

Obsah

III Přípravné akty

ÚČETNÍ DVŮR

2020/C 350/01	Stanovisko č. 6/2020 (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 zřizuje facilita na podporu oživení a odolnosti (COM(2020) 408)	1
---------------	--	---

Opravy

2020/C 350/02	Oprava stanoviska č. 5/2020 (podle čl. 288 odst. 4 a čl. 322 odst. 1 písm. a) Smlouvy o fungování EU) k návrhům Komise 2020/0006 (COD) ze dne 14. ledna 2020 a 28. května 2020, které se týkají nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Fond pro spravedlivou transformaci (COM(2020) 22 final a COM(2020) 460 final) (Úř. věst. C 290, 1.9.2020)	29
---------------	--	----

III

(Přípravné akty)

ÚČETNÍ DVŮR

STANOVISKO č. 6/2020

*(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 zřizuje facilita na podporu oživení a odolnosti (COM(2020) 408)***(2020/C 350/01)*

OBSAH

	<i>Body</i>	<i>Strana</i>
Shrnutí	I-V	3
Úvod	1-6	3
Obecné připomínky – koncepce facility	7-23	5
Cíle a koordinace různých zdrojů financování	7-14	5
Přiměřenost výše navrhované pomoci	15-18	7
Mechanismy v oblasti správy a auditu	19-23	9
Finanční příspěvek a postup přidělování	24-36	10
Maximální finanční příspěvek	24-30	10
Přidělení finančního příspěvku	31-33	13
Výpůjční operace	34-36	15
Plány na podporu oživení a odolnosti	37-46	15
Vypracování a přijetí plánů na podporu oživení a odolnosti	37-41	15
Posouzení plánů na podporu oživení a odolnosti	42-44	18
Vazba na evropský semestr	45-46	18
Finanční ustanovení	47-50	19
Postup rozhodování o žádostech o platbu	47-50	19
Podávání zpráv, sledování a hodnocení	51-59	20
Podávání zpráv členskými státy Komisi	51-52	20
Sledování a měření výkonnosti	53-57	20
Hodnocení	58-59	21
Závěrečné poznámky	60-63	21

	<i>Body</i>	<i>Strana</i>
Příloha I – Přehled rozpočtu programů Next Generation EU podle návrhu Komise a podle závěrů Evropské rady		23
Příloha II – Návrh Evropské komise vs. návrh Evropské rady		24
Příloha III – Další stanoviska EÚD, která jsou příslušná k tomuto tématu		27
Příloha IV – Hodnocení facility na podporu oživení a odolnosti		28

Shrnutí

I V květnu 2020 navrhla Komise nařízení, kterým se zřizuje facility na podporu oživení a odolnosti. Účelem této facility je poskytnutí nevratné finanční podpory a půjček členským státům určených ke zmírnění dopadu krize COVID-19, jakož i zvýšení odolnosti členských států do budoucna.

II V souladu s požadavkem Výboru pro rozpočtovou kontrolu Evropského parlamentu má toto stanovisko za cíl poskytnout zhodnocení celkové koncepce facility na podporu oživení a odolnosti, přiměřenosti navrhovaných nástrojů a možných rizik spojených s jejím prováděním, souladem s předpisy a řádným finančním řízením, jakož i jejich mechanismů pro podávání zpráv a sledování. Stanovisko se omezuje se na návrh Komise, ale zohledňuje příslušnou politickou dohodu dosaženou na zasedání Evropské rady dne 21. července.

III Dospěli jsme k závěru, že facility na podporu oživení a odolnosti má potenciál podpořit členské státy ve zmírnění hospodářského a finančního dopadu pandemie. Vítáme skutečnost, že se návrh opírá o stávající mechanismy, například nařízení o společných ustanoveních a evropský semestr, čímž se posílí součinnost a sníží administrativní zátěž jak na úrovni EU, tak na úrovni členských států. Kromě toho by zapojení členských států, jak se v návrhu uvádí, mělo posílit vlastní odpovědnost členských států a nabídnout také možnost zohlednit okolnosti specifické pro jednotlivé země.

IV Konstatujeme však, že působnost a cíle této facility jsou poměrně široké, částečně se překrývají s jinými nástroji financování a nejsou plně zohledněny v přidělení finančního příspěvku. Včasné provádění mohou komplikovat problémy s čerpáním na úrovni členského státu a složité postupy pro vyhodnocování plánů na podporu oživení a odolnosti. V této souvislosti bychom rádi zdůraznili důležitost účinných opatření proti podvodům a nesrovnalostem, ke kterým může dojít vzhledem k tomu, že během krátkého časového období budou vynaloženy významné dodatečné prostředky, což je případ facility na podporu oživení a odolnosti. Kromě toho monitorování výkonnosti facility může negativně ovlivnit to, že jsou její cíle široce vymezené a na vysoké úrovni, spolu s nedostatkem v systému podávání zpráv. V tomto návrhu není rovněž jasně vymezena úloha Evropského parlamentu v rozpočtovém procesu ani kontrolní pravomoci Evropského účetního dvora (EÚD).

V Na základě svých připomínek se domníváme, že by návrh mohl být dále zdokonalen:

- vytvořením vhodných mechanismů k zajištění koordinace s dalšími zdroji finančních prostředků EU a k zajištění doplňkovosti,
- užším provázáním cílů facility na podporu oživení a odolnosti s klíči pro příspěvky,
- zjednodušením postupů pro podávání žádostí o čerpání prostředků z facility a o platby v nejvyšší možné míře, aby se snížila administrativní zátěž a usnadnila se absorpce,
- přehodnocením četnosti a načasování podávání zpráv a hodnocení a stanovením vhodných ukazatelů pro sledování celkových výsledků facility na podporu oživení a odolnosti,
- vymezením úlohy Parlamentu v rozpočtovém procesu a výslovným stanovením kontrolních pravomocí Evropského účetního dvora.

Úvod

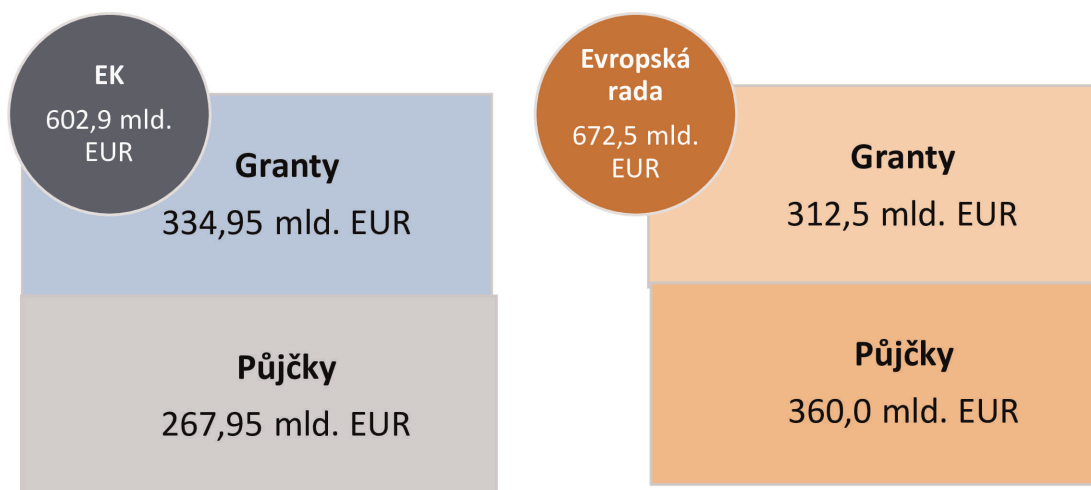
1 Opatření omezující pohyb osob přijatá po vypuknutí pandemie COVID-19 na počátku tohoto roku vedla k významným ztrátám příjmů pro mnoho podniků, nárůstu nezaměstnanosti a nárůstu úvěrů v selhání, a to v rámci celé EU. S cílem řešit tyto výzvy členské státy a Evropská unie (EU) učinily řadu opatření na podporu příjmů domácností a výdajů v oblasti zdraví, zachování zaměstnanosti a ochranu podniků.

2 Na konci května navrhla Komise rozsáhlý balíček ⁽¹⁾ kombinující nový víceletý finanční rámec (VFR) na období 2021–2027 ve výši 1 100 miliard EUR a jednorázový nouzový nástroj nazvaný Next Generation EU (NGEU) v hodnotě 750 miliard EUR (viz **příloha I**). Next Generation EU má za cíl podpořit členské státy ve snižování socioekonomického dopadu pandemie, oživení a návratu na cestu udržitelného růstu.

3 Předmětem tohoto stanoviska je facilitita na podporu oživení a odolnosti ⁽²⁾, část nástroje Next Generation EU. S celkovým rozpočtem více než 600 miliard EUR v běžných cenách představuje facilitita na podporu oživení a odolnosti přibližně 80 % rozpočtu nástroje Next Generation EU a odpovídá více než polovině nově navrhovaného víceletého finančního rámce. Facilita má poskytnout rozsáhlou finanční podporu pro veřejné investice a reformy, díky nimž budou hospodářství členských států odolnější a lépe připravená na budoucnost. Je tvořena jak granty, tak půjčkami členskými státem (**obrázek 1**).

Obrázek 1

Facilita na podporu oživení a odolnosti: návrh Komise a závěry Evropské rady



Zdroj: EÚD na základě návrhu facility na podporu oživení a odolnosti, který předložila Komise (v současných cenách; v cenách roku 2018 činí částky 310,0 miliardy EUR u grantů a 250,0 miliardy EUR u půjček), a závěrů Evropské rady k návrhu facility na podporu oživení a odolnosti a VFR na období 2021–2027 ze dne 21. července 2020 (v cenách roku 2018).

4 Provádění facility na podporu oživení a odolnosti bude probíhat spolu s dalšími programy v rámci Next Generation EU (REACT-EU v rámci strukturálních fondů a Fondu soudržnosti a pozměněné návrhy týkající se Evropského fondu pro strategické investice (EFSI) a Fondu InvestEU) a dalších nástrojů EU souvisejících s reakcí na COVID-19 (např. podpora na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci (SURE), poskytnutí finančních prostředků podnikům a členskými státy Evropskou investiční bankou a z Evropského mechanismu stability a nouzový pandemický program nákupu aktiv prováděný ECB).

5 Dne 17. července 2020 požádal Výbor pro rozpočtovou kontrolu Evropského parlamentu Evropský účetní dvůr, aby vypracoval stanovisko k návrhu Komise na zřízení facility na podporu oživení a odolnosti. Cílem tohoto stanoviska je posoudit u facility na podporu oživení a odolnosti její koncepci, přiměřenost navrhovaných nástrojů, možná rizika a mechanismy pro sledování a podávání zpráv. Stanovisko se omezuje na návrh Komise, ale zohledňuje i příslušnou politickou dohodu dosaženou na zasedání Evropské rady dne 21. července ⁽³⁾ (viz **příloha II**).

⁽¹⁾ Evropská komise, „Rozpočet EU, který je motorem evropského plánu na podporu oživení“, 27. května 2020 (COM(2020) 442 final).

⁽²⁾ Evropská komise, návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady 2020/0104 (COD), kterým se zřizuje facilitita na podporu oživení a odolnosti, 28. května 2020 (COM(2020) 408 final).

⁽³⁾ Závěry Evropské rady o plánu na podporu oživení a víceletém finančním rámci na období 2021–2027, 17.–21. července 2020, EUCO 10/20.

6 Toto stanovisko doplňuje naše jiná stanoviska, která se týkala právního státu, nařízení o společných ustanoveních, nástroje REACT-EU, Fondu pro spravedlivou transformaci a nástroje pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci (viz **příloha III**).

Obecné připomínky – koncepce facility

Cíle a koordinace různých zdrojů financování

Články 3, 4, 6, 8 a 22 návrhu Komise

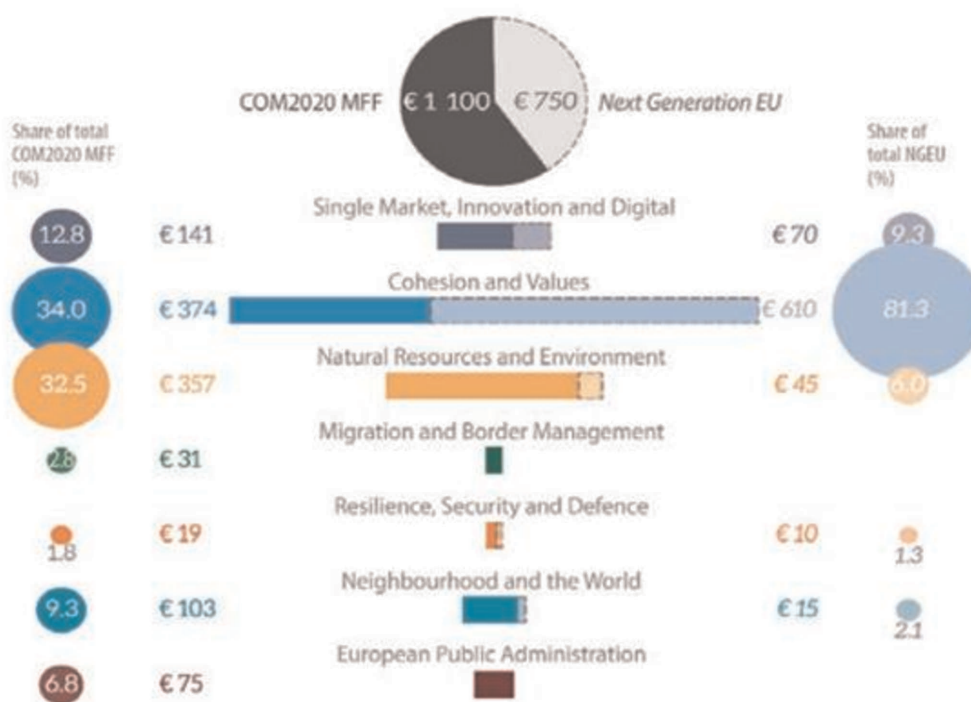
Hlavní body

- Překrývání oblasti působnosti facility na podporu oživení a odolnosti s jinými programy EU s sebou nese riziko, že by mohlo docházet k dvojímu financování a vzájemnému konkurování
- Je zapotřebí silnější vazba na cíle a zaměření EU
- Mohla by být více posílena adicionalita a doplňkovost zdrojů financování Unie

7 Next Generation EU, včetně facility na podporu oživení a odolnosti, má za cíl přispět k cílům EU v oblasti soudržnosti, udržitelnosti a digitalizace. Bude podporovat operace v rámci okruhu víceletého finančního rámce „Soudržnost a hodnoty“, jakož i okruhů „Jednotný trh, inovace a digitální oblast“ a „Přírodní zdroje a životní prostředí“ (**obrázek 2**).

Obrázek 2

Next Generation EU posilující okruhy VFR 2021–2027 (v mld. EUR, v cenách roku 2018)



8 Oblast působnosti facility na podporu oživení a odolnosti ⁽⁴⁾, stejně jako její obecné a specifické cíle ⁽⁵⁾, jsou vymezeny v návrhu Komise. Oblast působnosti se vztahuje na oblasti politiky sahající od hospodářské, sociální a územní soudržnosti, zelené a digitální transformace, zdraví, konkurenceschopnosti, odolnosti, produktivity, vzdělání a dovedností, výzkumu a inovací, inteligentního, udržitelného a inkluzivního růstu, zaměstnanosti a investic až po stabilitu finančních systémů. Obecným cílem facility na podporu oživení a odolnosti je „podporovat hospodářskou, sociální a územní soudržnost, a za tímto účelem přispívat ke zlepšení odolnosti a přizpůsobivosti členských států, zmírňování sociálních a hospodářských dopadů krize a k podpoře zelené a digitální transformace“ ⁽⁶⁾.

9 Oblast působnosti a rovněž cíle jsou poměrně široké a pokrývají širokou škálu oblastí politiky. Ve výsledku nemohou být všechny tyto cíle řešeny stejnou měrou a realizací jedné cílů může být omezeno dosažení cílů jiných (např. hospodářská soudržnost versus zelená transformace). Kromě toho neexistuje kvantifikace týkající se očekávaných výsledků na úrovni EU ani pro přidělení finančních prostředků různým cílům, což může potenciálně snížit efektivnost facility.

10 Návrh propojuje facility na podporu oživení a odolnosti s cíli EU na vysoké úrovni, například udržitelným oživením a hospodářskou a sociální konvergencí ⁽⁷⁾, a rovněž se Zelenou dohodou a digitální transformací ⁽⁸⁾. Toto propojení by však mohlo být v praxi ještě silnější, například prostřednictvím povinných společných ukazatelů. Snížilo by se tak riziko slabé vazby mezi milníky a cíli stanovenými v jednotlivých plánech na podporu oživení a odolnosti a obecnějšími cíli na úrovni této facility či dokonce na úrovni EU.

11 Jakákoli podpora v rámci facility na reformní a investiční projekty by měla doplňovat podporu poskytovanou z jiných fondů a programů Unie a taková podpora by neměla krýt stejné náklady ⁽⁹⁾. Cíle facility na podporu oživení a odolnosti jsou společné s ostatními programy EU, což má výhody z hlediska jejich doplňkovosti a synergií. Zvyšuje se tím však riziko dvojího financování a vzájemné konkurence mezi různými programy, zejména pokud bude režim pokrývat projekty, které jsou potenciálně způsobilé v rámci jiných oblastí politiky, jako je soudržnost, doprava, energetika a výzkum.

12 Mechanismy pro účinnou koordinaci mezi různými programy a nástroji Unie za účelem zajištění zejména doplňkovosti, soudržnosti a úzké spolupráce, aby byly dosaženy cíle stanovené podle tohoto nařízení ⁽¹⁰⁾, mají proto zásadní význam. Vítejme záměr Komise rozvíjet tyto mechanismy v konzultaci s členskými státy.

13 Návrh Komise umožňuje převody zdrojů z programů spravovaných v rámci sdíleného řízení do facility ⁽¹¹⁾. Tyto převody sice nejsou podmíněné a omezené v rámci tohoto návrhu, ale mohly by podléhat podmínkám a omezením stanoveným v příslušných nařízeních programů, například v nařízení o společných ustanoveních pro evropské strukturální a investiční fondy (ESIF). Možnost převodů může mít za následek přesouvání finančních prostředků do programů, které jsou považovány za méně podmíněné či za výhodnější z hlediska nákladů. Kupříkladu by převody finančních prostředků mohly potenciálně oslabovat záruky běžně obsažené v operačních programech spravovaných v rámci sdíleného řízení nebo otevírat možnost vyhnout se spolufinancování, které je jinak od členských států vyžadováno. Mělo by tedy být zvaženo, zda by neměly být do nařízení o facility na podporu oživení a odolnosti zavedeny zvláštní podmínky pro takovýto převod finančních prostředků, jakož i maximální částky.

14 I když sdílí facility na podporu oživení a odolnosti některé cíle se strukturálními fondy víceletého finančního rámce, má jiný účel a výdajovou logiku. Facility se zaměřuje na podporu širokých reformních a investičních programů založených na pokroku při plnění milníků, zatímco strukturální fondy VFR poskytují náhradu za výdaje spojené s konkrétním programem nebo projektem. Tím mohou v praxi vznikat problémy, neboť je nutno kombinovat různé systémy cílů a ukazatelů a členské státy to může odrazovat od snahy účinně koordinovat dva odlišné toky financování.

⁽⁴⁾ Evropská komise, návrh facility na podporu oživení a odolnosti COM(2020) 408, článek 3.

⁽⁵⁾ Evropská komise, návrh facility na podporu oživení a odolnosti COM(2020) 408, článek 4.

⁽⁶⁾ Evropská komise, návrh facility na podporu oživení a odolnosti COM(2020) 408, 14. bod odůvodnění.

⁽⁷⁾ Evropská komise, návrh facility na podporu oživení a odolnosti COM(2020) 408, 5. bod odůvodnění.

⁽⁸⁾ Evropská komise, návrh facility na podporu oživení a odolnosti COM(2020) 408, 6. bod odůvodnění.

⁽⁹⁾ Evropská komise, návrh facility na podporu oživení a odolnosti COM(2020) 408, článek 8.

⁽¹⁰⁾ Evropská komise, návrh facility na podporu oživení a odolnosti COM(2020) 408, článek 22.

⁽¹¹⁾ Evropská komise, návrh facility na podporu oživení a odolnosti COM(2020) 408, článek 6.

Přiměřenost výše navrhované pomoci

Článek 5 návrhu Komise

Hlavní body

- Facilita na podporu oživení a odolnosti značně zvýší částku dostupných finančních prostředků, zejména v letech 2021–2022
- Přiměřenost navrhované výše je obtížné posoudit, neboť cíle jsou poměrně široce vymezené a hospodářský dopad pandemie COVID-19 se ještě stále vyvíjí

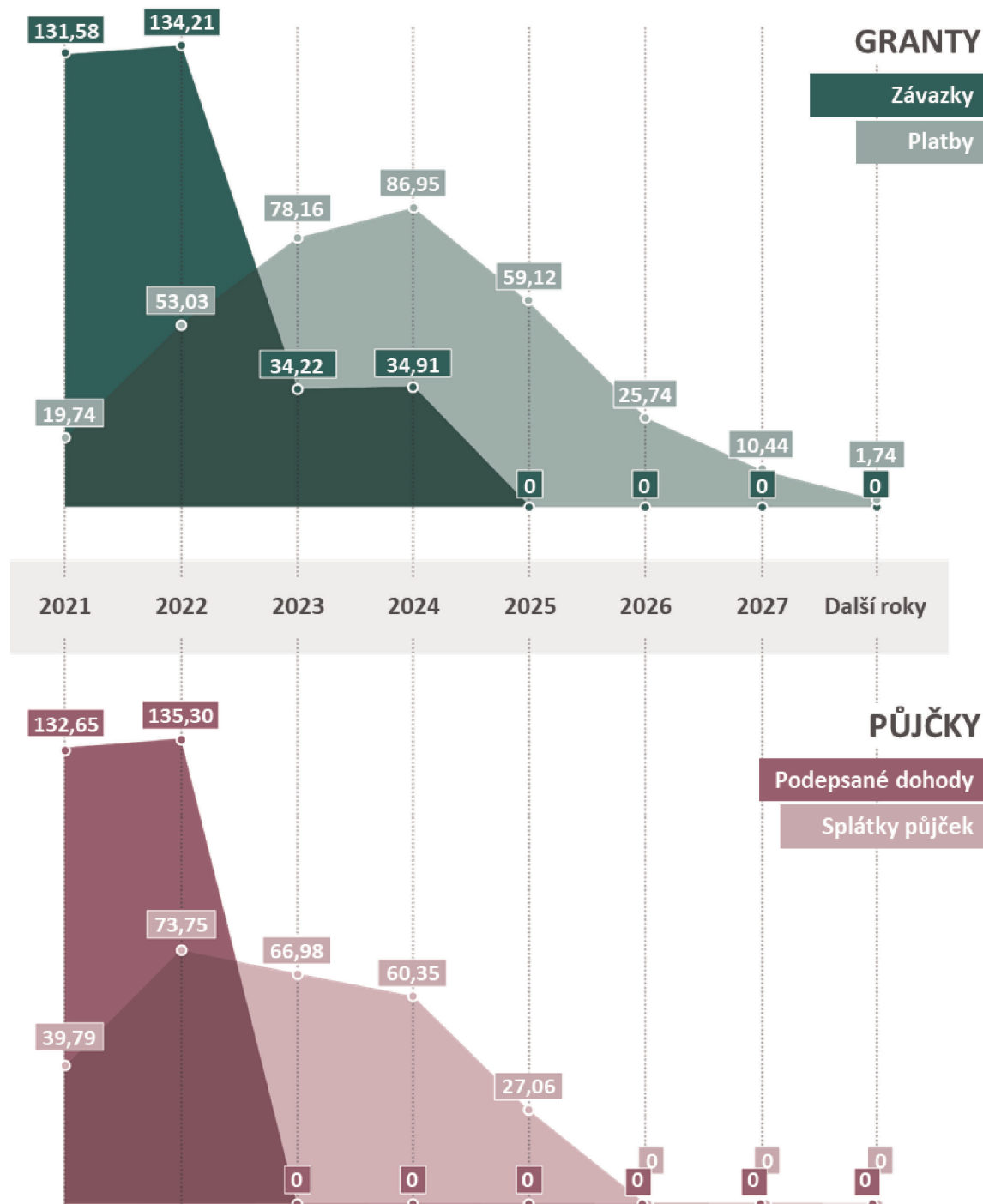
15 Na základě nového návrhu víceletého finančního rámce, který Komise předložila v květnu 2020, dává EU na období 2021–2027 k dispozici více než 1 800 miliard EUR (nový VFR spolu s programem Next Generation EU). Next Generation EU poskytuje 750 miliard EUR dodatečného financování, zatímco zároveň byl celkový objem VFR snížen o téměř 35 miliard EUR ve srovnání s návrhem Komise z května 2018 a o téměř 224 miliard EUR ve srovnání s návrhem předloženým Evropským parlamentem v listopadu 2018 ⁽¹²⁾.

16 Vzhledem k tomu, že 60 % grantů poskytovaných z facility na podporu oživení a odolnosti (nebo 70 % podle závěrů Rady) bude muset být vyčleněno v letech 2021–2022, dostupné finanční prostředky v tomto období překročí běžné financování z VFR za rok téměř dvojnásobně a dosáhnou přibližně 150 miliard EUR (viz **obrázek 3**).

⁽¹²⁾ Evropský parlament, EPRS, *Negotiations on the next MFF and the EU recovery instrument – Key issues ahead of the July European Council*, s. 4, červenec 2020.

Obrázek 3

Odhadované roční vypláčení příspěvků z facility na podporu oživení a odolnosti (v mld. EUR, v běžných cenách)



Zdroj: EÚD na základě návrhu facility na podporu oživení a odolnosti, který předložila Komise, s. 40.

17 Konstatujeme, že přiměřenost facility na podporu oživení a odolnosti s cílem řešit důsledky krize COVID-19 by neměla být posuzována izolovaně, neboť je součástí řady opatření jak na úrovni EU, tak vnitrostátní úrovni, a dopad krize na hospodářství členských států nelze dosud posoudit. Rozumíme tomu, že návrh Komise, kterým se zřizuje facility na podporu oživení a odolnosti, nebyl podroben samostatnému posouzení dopadu ani ohledně něj nebyly vedeny konzultace se zúčastněnými stranami, a to vzhledem k naléhavosti vytvoření legislativního aktu ve velmi krátkém čase v reakci na COVID-19.

18 Pracovní dokument útvarů Komise ⁽¹³⁾ usiluje o to, aby byly určeny potřeby v rámci oživení v EU v návaznosti na krizi COVID-19. Nezahrnuje však dostatečné informace týkající se toho, jak Komise stanovila celkovou částku, která je zapotřebí pro facilitu na podporu oživení a odolnosti, nebo podíl přidělený na půjčky nebo granty. Kromě toho je kvůli poměrně široké oblasti působnosti facility a široce vymezeným obecným cílům obtížné kvantifikovat rozsah podpory, která je zapotřebí k dosažení těchto cílů. To může vytvářet riziko zvyšování očekávání zúčastněných stran nad rozumnou míru.

Mechanismy v oblasti správy a auditu

Články 7 a 9 návrhu Komise

Hlavní body

- Facilita na podporu oživení a odolnosti podléhá pravidlům řádné správy ekonomických záležitostí stanoveným v nařízení o společných ustanoveních, a opírá se tedy o mechanismy, které již existují
- Úloha Evropského parlamentu v rozpočtovém procesu není jasně definována
- Kontrolní pravomoci Evropského účetního dvora nejsou v navrhovaném nařízení výslovně stanoveny
- Je třeba posílit opatření v boji proti podvodům a nesrovnalostem, aby se mohlo účinně reagovat na nová rizika

19 Podle návrhu Komise podléhá facilitu na podporu oživení a odolnosti pravidlům řádné správy ekonomických záležitostí stanoveným v nařízení o společných ustanoveních v případě strukturálních fondů a Fondu soudržnosti ⁽¹⁴⁾ a má být Komisí prováděna v rámci přímého řízení v souladu s finančním nařízením ⁽¹⁵⁾. V důsledku toho facilitu na podporu oživení a odolnosti začleňuje již existující prvky, a je tedy koncipována tak, aby využívala mechanismy stanovené ve finančním nařízení.

20 Avšak vzhledem k tomu, že facilitu na podporu oživení a odolnosti je financována z nástroje EU na podporu oživení, a proto představuje „jiné příjmy“ ve smyslu čl. 311 odst. 2 SFEU, netvoří součást rozpočtu EU. To značí velký posun ve způsobu, jakým výdaje EU budou během období příštího VFR financovány.

21 Návrh uvádí, že facilitu na podporu oživení a odolnosti má být prováděna Komisí v rámci přímého řízení v souladu s finančním nařízením, výslovně však nezmiňuje, zda budou na tuto facilitu použitelná ustanovení finančního nařízení týkající se sestavování rozpočtu a postupy udělování absolutoria. Soustavně uvádíme, že by na různé finanční nástroje EU měly být uplatňovány stejné zásady odpovědnosti a transparentnosti ⁽¹⁶⁾. Jsme tedy toho názoru, že úloha Evropského parlamentu v postupu sestavování rozpočtu a udělování absolutoria by měla být v nařízení jasně vymezena.

22 EÚD je oprávněn provádět audit jakýchkoli příjmů či výdajů Unie z facility na podporu oživení a odolnosti v souladu s čl. 287 odst. 1 SFEU. Jelikož je však facilitu na podporu oživení a odolnosti prováděna mimo rozpočet EU, z důvodů jasnosti doporučujeme, že by mělo být do navrhovaného nařízení vloženo zvláštní ustanovení, které jednoznačně stanoví právo Účetního dvora na audit grantové, jakož i úvěrové složky facility.

⁽¹³⁾ Pracovní dokument útvarů Evropské komise: *Identifying Europe's recovery needs*, 27. května 2020 (SWD(2020) 98 final).

⁽¹⁴⁾ Evropská komise, návrh facility na podporu oživení a odolnosti COM(2020) 408, článek 9.

⁽¹⁵⁾ Evropská komise, návrh facility na podporu oživení a odolnosti COM(2020) 408, článek 7.

⁽¹⁶⁾ Informační dokument EÚD k návrhu Komise týkajícímu se víceletého finančního rámce na období 2021–2027; situační zpráva: „Nedostatky, přesahy a výzvy: situační zpráva o mechanismech EU v oblasti vyvozování odpovědnosti a auditu veřejných prostředků“; stanovisko č. 2/2018. „Otázky auditu a vyvozování odpovědnosti v souvislosti s návrhem ze dne 6. prosince 2017 na zřízení Evropského ménového fondu začleněného do právního rámce Unie“.

23 Jak již Účetní dvůr dříve poznamenal, poskytnutí významného objemu dodatečných zdrojů, které mají být vydány v krátkém čase, zvyšuje tlak na kontrolní systémy ⁽¹⁷⁾. V jedné z předchozích zpráv jsme upozornili na řadu nedostatků týkajících se procesu řízení boje proti podvodům a vyzvali jsme Komisi a řídicí orgány, aby zlepšily odhalování podvodů, reakci na podvody i související koordinaci mezi orgány členských států ⁽¹⁸⁾. V tomto světle vítáme úmysl Komise ještě víc posílit opatření v boji proti podvodům a nesrovnalostem ⁽¹⁹⁾, nemůžeme však v této fázi určit, zda budou odpovídající, aby řešila riziko nesrovnalosti nebo podvodu. V důsledku toho musíme zdůraznit důležitost účinných vnitřních kontrol a opatření v boji proti podvodům, aby byla odvrácena nová rizika vyplývající z takového ekonomického stimulu, jakým je například facilitita na podporu oživení a odolnosti.

Finanční příspěvek a postup přidělování

Maximální finanční příspěvek

Článek 10 návrhu Komise

Hlavní body

- Ve finančním příspěvku (grantech) se jen částečně odráží dopad krize COVID-19
- Navržený vzorec plně nezohledňuje cíle facility, tj. zvýšit odolnost a podpořit oživení

24 Metodika Komise pro to, jak má být vypočítán maximální finanční příspěvek formou grantu, se odvíjí od počtu obyvatel, převrácené hodnoty hrubého domácího produktu (HDP) na obyvatele a relativní míry nezaměstnanosti každého členského státu za období 2015–2019.

25 I přesto, že byla facilitita na podporu oživení a odolnosti zavedena v reakci na střednědobé a dlouhodobé důsledky krize COVID-19, odráží se tato skutečnost ve finančním příspěvku pouze částečně, neboť přidělování je založeno spíše na slabých stránkách před krizí než souvisejících s COVID-19. Ve výsledku se pak z těch deseti členských států, které dostávají nejvyšší grantový příděl v rámci facility na podporu oživení a odolnosti, u čtyř v roce 2020 očekává, že budou postiženy poklesem HDP, který je pod průměrem EU ve výši zhruba 7 % (viz **obrázek 4**).

26 Ačkoli je v závěrech Evropské rady obsažen přezkum maximálního finančního příspěvku s cílem zohlednit dopad krize COVID-19, bude se týkat pouze 30 % finančních prostředků, které mají být přiděleny v roce 2023.

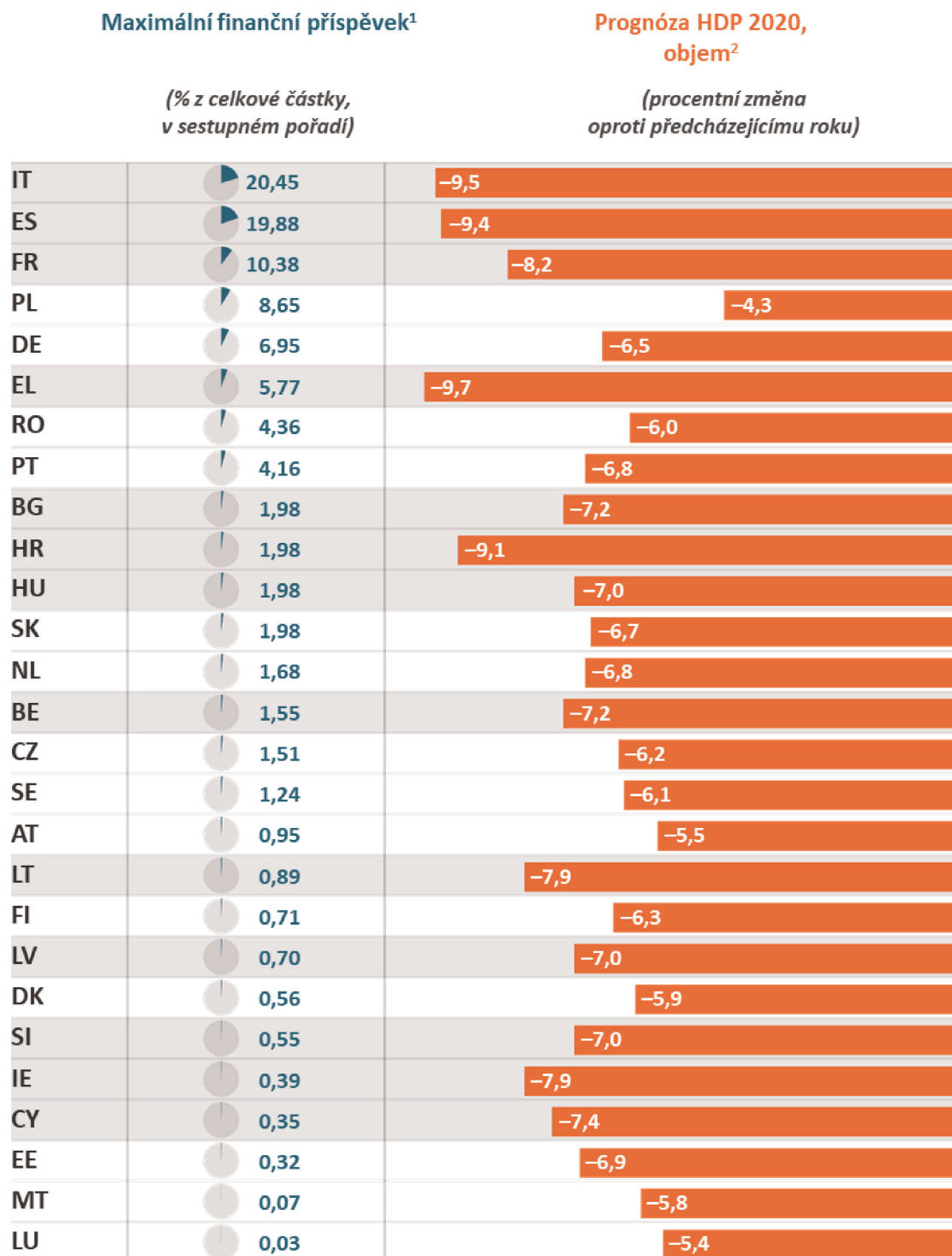
⁽¹⁷⁾ EÚD, stanovisko č. 4/2020 k navrhovanému nařízení REACT-EU a k nařízení o společných ustanoveních, kterým se řídí fondy ESI, bod 20.

⁽¹⁸⁾ Zvláštní zpráva EÚD č. 06/2019: „Boj proti podvodům ve výdajích EU na soudržnost: řídicí orgány musí posílit odhalování podvodů, reakci na ně a koordinaci“, bod 79 a doporučení.

⁽¹⁹⁾ Evropská komise, „Rozpočet EU, který je motorem evropského plánu na podporu oživení“, 27. května 2020 (COM(2020) 442 final).

Obrázek 4

Maximální finanční příspěvek z facility na podporu oživení a odolnosti ve vztahu k prognóze HDP v roce 2020, podle jednotlivých členských států



Pozn.: Členské státy uvedené šedě jsou ty, které by podle jarní prognózy Evropské komise měly v roce 2020 zaznamenat pokles HDP o 7 % nebo více.

Zdroje:

(¹) Příloha I návrhu facility na podporu oživení a odolnosti.

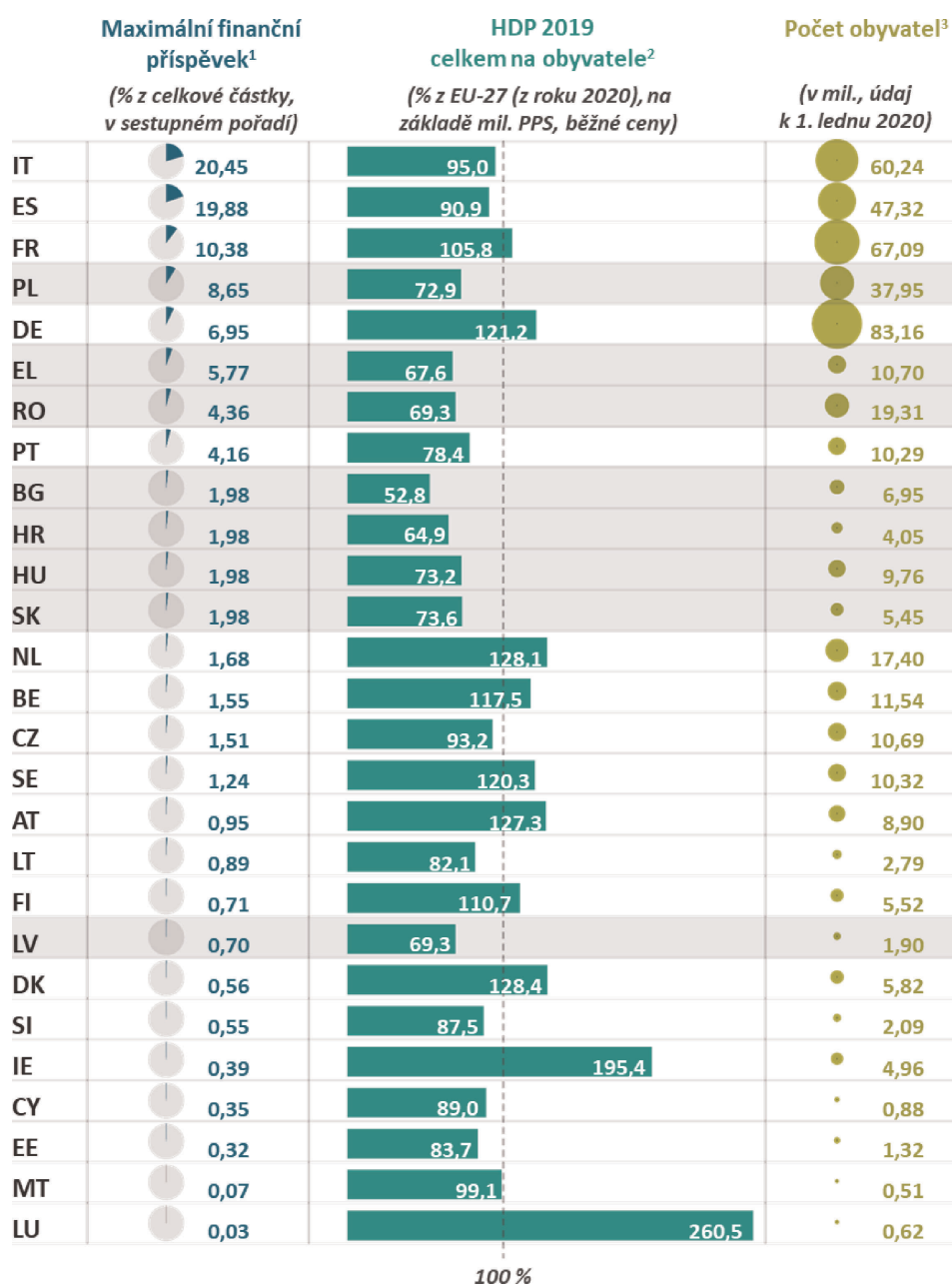
(²) Jarní prognóza Evropské komise z roku 2020.

27 Kromě cíle facility na podporu oživení a odolnosti týkajícího se zmírnění dopadu pandemie COVID-19 má facility za cíl rovněž podporu hospodářské, sociální a územní soudržnosti Unie zlepšováním odolnosti a podporováním oživení. To se však odráží v mechanismu přidělování jen zčásti. Více než dvě třetiny grantů RRF jsou ve skutečnosti vyčleněny pro 14 členských států, jejichž HDP na hlavu v roce 2019 dosahoval minimálně 90 % průměru EU, a pouze asi čtvrtina je určena pro osm členských států, jejichž HDP na hlavu v roce 2019 nepřesáhl 75 % průměru EU (viz **obrázek 5**).

28 Tento rozdíl je do značné míry daný počtem obyvatel daných zemí (viz **obrázek 5**) a skutečností, že má počet obyvatel ve výpočtu maximálního finančního příspěvku grantů stejnou váhu jako obrácená hodnota HDP na obyvatele.

Obrázek 5

Maximální finanční příspěvek z facility na podporu oživení a odolnosti ve vztahu k celkové výši HDP v roce 2019 na obyvatele a počtu obyvatel, podle jednotlivých členských států



Pozn.: Členské státy uvedené šedě jsou ty, které dosáhly HDP na obyvatele v roce 2019 ve výši 75 % HDP EU-27 nebo méně.

Zdroje:

(¹) Příloha I návrhu facility na podporu oživení a odolnosti, který předložila Komise.

(²) Eurostat, [nama_10_pc], poslední aktualizace: dne 4. srpna 2020.

(³) Eurostat, on-line datový kód: TPS00001.

29 Kromě toho je maximální částka pro půjčky vypočtena jako procentní podíl HND příslušných členských států. To umožní stanovení větších půjček rozvinutějším členským státům, ačkoli stanovení bude – při maximu 6,8 % HND – na značně vysoké úrovni, pokud jde o všechny členské státy.

30 Rovněž konstatujeme, že provedené revize HDP mohou v průběhu času vést ke změnám v klíči pro příspěvky. To je obzvláště důležité za současné situace hospodářského neklidu, který zvyšuje pravděpodobnost revizí HDP let 2020–2021 po roce 2022, a tudíž úprav klíče pro příspěvky.

Přidělení finančního příspěvku

Článek 11 návrhu Komise

Hlavní body

- Krátké lhůty pro vyčleňování finančních prostředků zajišťují rychlou reakci, ale mohou oslabit celkovou účinnost facility na podporu oživení a odolnosti
- Problémy s absorpční kapacitou by mohly pro členské státy představovat překážku

31 Komise navrhla, aby byly právní závazky pro nejméně 60 % nevratné podpory přijaty do 31. prosince 2022. Právní závazky pro zbývající částku by měly být přijaty do 31. prosince 2024. Evropská rada navrhla závazek ve výši 70 % grantů do konce roku 2022 a závazky pro zbývající částku do konce roku 2023.

32 Jak jsme již dříve poznamenali ⁽²⁰⁾, členské státy potřebují dostatečnou dobu a odpovídající správní kapacitu k tomu, aby absorbovaly finanční prostředky přidělené Komisí prostřednictvím různých programů. Značná podpora z facility na podporu oživení a odolnosti bude pravděpodobně poskytnuta některým z členských států s nejnižší absorpcí v současném programovém období (viz **obrázek 6**).

33 To může představovat závažnou administrativní zátěž i rizika pro úspěšné provádění plánů na podporu oživení a odolnosti, která by mohla, nebudou-li správně řízena, ohrozit i přípravu a provádění politiky soudržnosti.

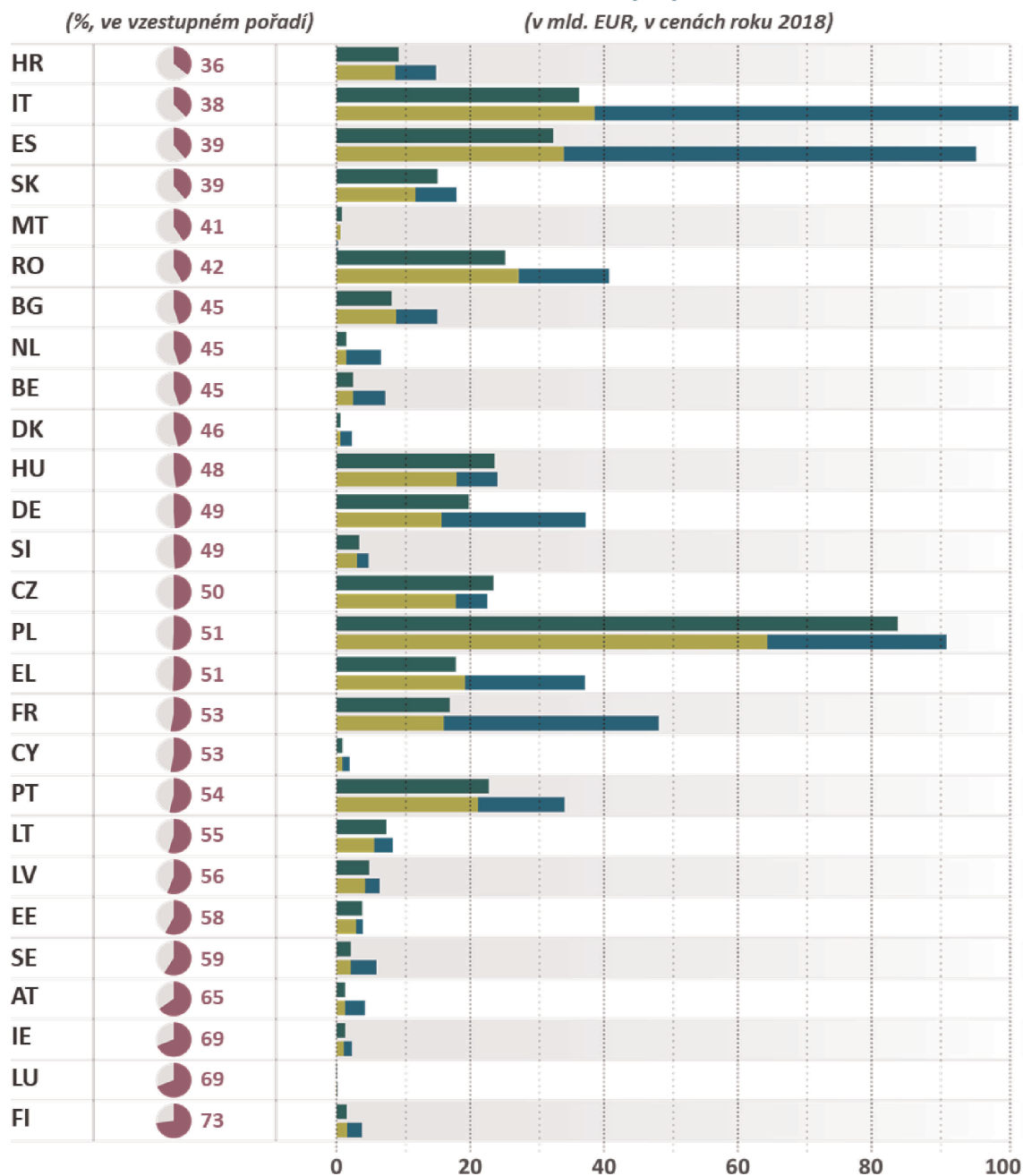
⁽²⁰⁾ EÚD, stanovisko č. 4/2020 k navrhovanému nařízení REACT-EU a k nařízení o společných ustanoveních, kterým se řídí fondy ESI, bod 8.

Obrázek 6

Míra absorpce prostředků z ESIF v období 2014–2020 ve vztahu k přidělu z Fondu soudržnosti v období 2014–2020 a 2021–2027 a maximální finanční příspěvek z facility na podporu oživení a odolnosti

Míra absorpce prostředků z ESIF v období 2014–2020¹ Přídělení prostředků na politiku soudržnosti na období 2014–2020²
Přídělení prostředků na politiku soudržnosti na období 2021–2027³

Příděl na facility na podporu oživení a odolnosti⁴



Zdroje:

- (¹) Údaje o politice soudržnosti (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>), 11. srpna 2020, Evropská komise. Pozn.: Míra absorpce – podíl celkové částky přidělené členskému státu, který byl vyplacen.
- (²) Evropský účetní dvůr, rychlý přezkum: Rozdělení prostředků na politiku soudržnosti na období 2021–2027 mezi členské státy.
- (³) Evropská komise, rozpočet EU: Regionální rozvoj a politika soudržnosti po roce 2020.
- (⁴) Příloha I návrhu facility na podporu oživení a odolnosti, který předložila Komise.

*Výpůjční operace***Články 12 a 13 návrhu Komise****Hlavní body**

- Komise má sice zkušenost s půjčováním na finančních trzích, potřebuje však rychlé navýšení zdrojů k tomu, aby se vypořádala s četností a rozsahem půjčování
- Skutečnost, že úrokové riziko poneseu přijímající členské státy, není v návrhu výslovně uvedena

34 Komise má zkušenosti s půjčováním si na finančních trzích jménem Unie a schopnost půjčování provádět ⁽²¹⁾. Podle tohoto návrhu si však bude Komise půjčovat větší objemy než kdy předtím, což bude vyžadovat rychlý nárůst lidských zdrojů, které by byly schopny se vypořádat s četností půjčování a vyplácením prostředků mezi členské státy.

35 Kromě toho návrh Komise umožňuje, aby se odchýlila od předchozí praxe spojené s vypůjčováním prostředků a jejich dalším půjčováním se stejnou splatností. Na jednu stranu by to mohlo být přínosné, pokud se tak Komisi poskytne možnost využívat výhody podmínek na trhu a harmonogramů financování stanovených v každém z přijímajících členských států. Na straně druhé to s sebou nese úrokové riziko, které vzniká, když se náklady výpůjčky změní mezi vypůjčením a vyplácením prostředků.

36 Podle návrhu Komise ⁽²²⁾ by náklady, které souvisejí s vypůjčením finančních prostředků, měly nést přijímající členské státy. Návrh navíc neuvádí, zda bude součástí půjček nějaké sledování schopnosti členského státu splácet. Mohlo by to být vyjasněno buď v konečném nařízení, nebo v dohodách o půjčce s členskými státy, že pokud dojde k transformaci splatnosti, toto úvěrové riziko nesou přijímající členské státy.

Plány na podporu oživení a odolnosti**Články 14–18 návrhu Komise****Hlavní body**

- Příprava a přijetí jednotlivých plánů na podporu oživení a odolnosti budou pravděpodobně časově velmi náročné
- Posouzení plánů na podporu oživení a odolnosti je komplexní, mohlo by ale být dále ujasněno a případně i zjednodušeno
- Propojení s evropským semestrem je prospěšné, neboť sníží administrativní zátěž, ale může znamenat i problémy
- Vypracovávání plánů na podporu oživení a odolnosti a národních programů reforem (NPR) současně může být pro členské státy problematické

Vypracování a přijetí plánů na podporu oživení a odolnosti

37 Plány na podporu oživení a reforem budou tvořit základ pro vyplácení finančního příspěvku. Tyto plány by měly stanovit opatření, jež budou řešit výzvy a priority každé země, které byly určeny v kontextu evropského semestru, a přispívat k zelené a digitální transformaci ⁽²³⁾. Kromě toho by v nich měly být zahrnuty předpokládané milníky, cíle a orientační harmonogram a rovněž odhadované celkové náklady provádění reforem na následující čtyři roky a investic na následujících sedm let.

⁽²¹⁾ Zvláštní zpráva EÚD č. 18/2015: „Finanční pomoc poskytovaná zemím, které se potýkají s obtížemi“, body 115–136.

⁽²²⁾ Evropská komise, návrh facility na podporu oživení a odolnosti COM(2020) 408, čl. 13 odst. 3.

⁽²³⁾ Evropská komise, návrh facility na podporu oživení a odolnosti COM(2020) 408, článek 14.

38 Vzhledem k cíli facility na podporu oživení a odolnosti zmírnit hospodářský dopad krize COVID-19 má včasné posouzení a schválení plánů na podporu oživení a odolnosti zásadní význam. Podporujeme proto možnost výměny osvědčených postupů mezi členskými státy, které organizuje Komise ⁽²⁴⁾.

39 Návrh Komise uvádí, že členské státy by měly Komisi předložit plán na podporu oživení a odolnosti nejpozději do 30. dubna a počínaje 15. říjnem předložit návrh plánu společně s návrhem rozpočtu na následující rok. Komise posoudí plán do čtyř měsíců ⁽²⁵⁾. Závěry Rady zkracují dobu na posouzení na dva měsíce a stanoví, že se Rada návrh Komise vynasnaží přijmout do čtyř týdnů ⁽²⁶⁾, nevymezují však postup v případě nesouhlasu Rady (viz **obrázek 7**). Vzhledem k návrhu Komise a navrhovaným změnám uvedeným v závěrech Rady je nejpravděpodobnější, že plány na podporu oživení a odolnosti budou přijaty až v druhé polovině roku 2021.

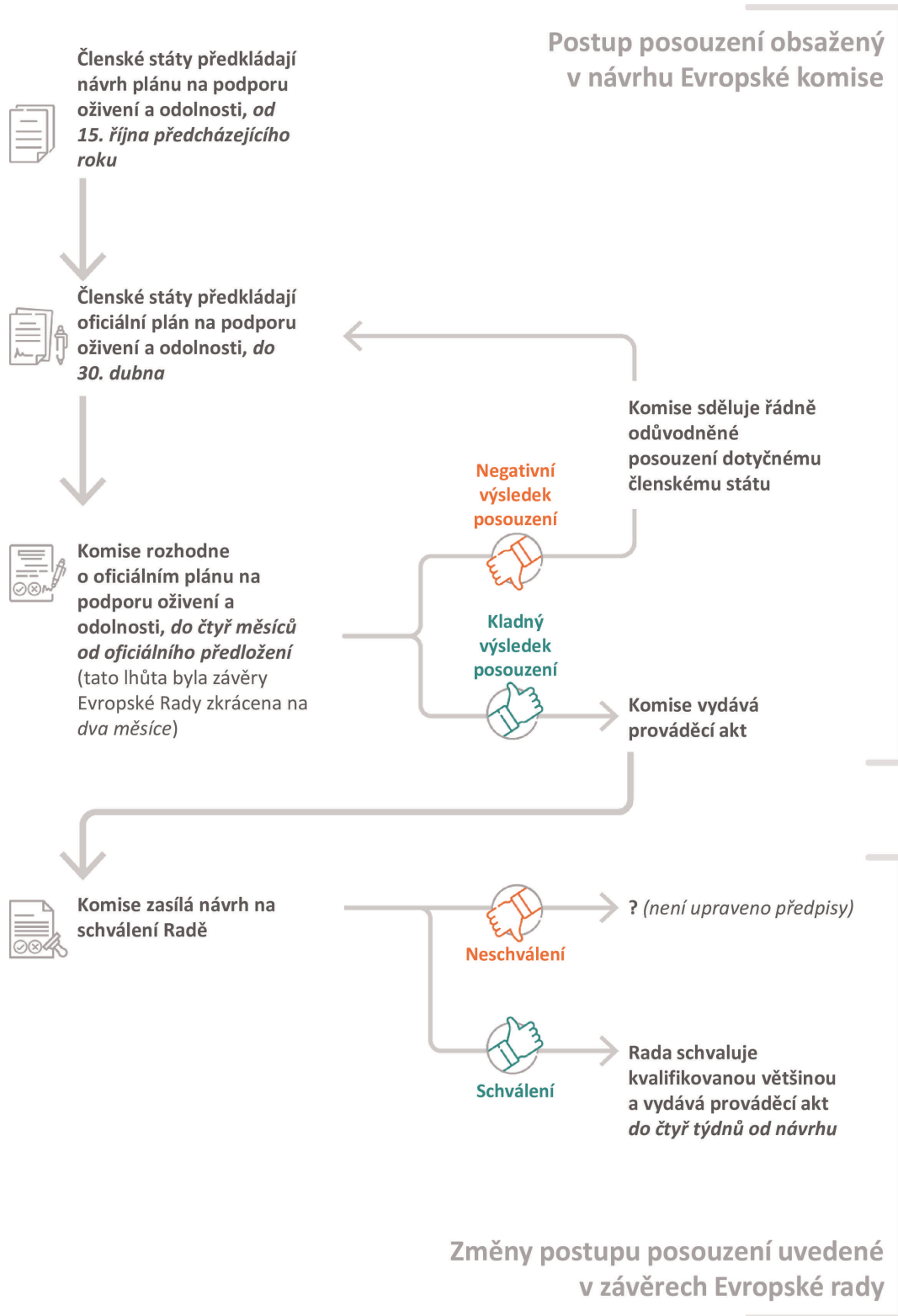
⁽²⁴⁾ Evropská komise, návrh facility na podporu oživení a odolnosti COM(2020) 408, čl. 15 odst. 4.

⁽²⁵⁾ Evropská komise, návrh facility na podporu oživení a odolnosti COM(2020) 408, čl. 17 odst. 1.

⁽²⁶⁾ Evropská rada, EUCO 10/20, bod A 19.

Obrázek 7

Harmonogram procesu posouzení a přijetí plánu na podporu oživení a odolnosti: návrh Komise a závěry Evropské rady



Zdroj: EÚD na základě návrhu facility na podporu oživení a odolnosti, který předložila Komise, a závěrů Evropské rady.

40 Možná opatření, která by mohla být realizována, jsou:

- důrazné vybízení k předložení návrhu plánu na podporu oživení a odolnosti v roce 2020,
- poskytnutí pokynů členskými státy ze strany Komise, pokud jde o vypracování plánů na podporu oživení a odolnosti a typy investic, které jsou považovány za nejúčinnější z hlediska podpory hospodářského oživení,
- zaměření se na zkrácení posouzení konečných plánů na podporu oživení a odolnosti Komisí, přičemž se bude využívat předchozích analýz verzí návrhu těchto plánů,
- posouzení možnosti časového odstupňování předkládání plánů na podporu oživení a odolnosti k zamezení přetížení v procesu.

41 Příprava a provádění plánů na podporu oživení a odolnosti se budou překrývat s přípravou a prováděním nových operačních programů na období 2021–2027 a bude se o nich vedle přípravy národních plánů reforem uvažovat v rámci evropského semestru. Jelikož opatření zahrnutá do všech těchto nástrojů budou sledovat podobné cíle, měla by Komise zvážit možnou součinnost a sladění kroků, aby se snížila administrativní zátěž a ušetřil čas. Komise a členské státy by kromě toho měly všemi možnými způsoby využít výhod digitalizace a informačních technologií.

Posouzení plánů na podporu oživení a odolnosti

42 Zajištění harmonizovaného posouzení a vysoké kvality plánů na podporu oživení a odolnosti může být náročné. Je tomu tak hlavně kvůli široce vymezeným cílům a cílům na poměrně vysoké úrovni, které jsou ve facilitě obsaženy, což může mít za následek to, že plány na podporu oživení a odolnosti budou pokrývat širokou škálu otázek, ale bude jim scházet zaměření a specifčnost.

43 Plány na podporu oživení a odolnosti, jakož i jejich následné posouzení budou do značné míry založeny na dialogu mezi Komisí a dotyčným členským státem. Ačkoli vítáme tento přístup, neboť potenciálně posiluje vlastní odpovědnost na úrovni členských států, měly by být zavedeny odpovídající mechanismy s cílem zajistit dostatečnou úroveň ambicí v plánech na podporu oživení a odolnosti týkající se cílů, jakož i milníků a ukazatelů.

44 Posouzení plánů na podporu oživení a odolnosti Komisí se řídí kritérii stanovenými v příloze II návrhu Komise. Podle našeho názoru by kritéria a ohodnocení měla být zjednodušena nebo vyjasněna (viz **příloha IV**).

- Některá kritéria se mohou překrývat, zejména proto, že doporučení pro jednotlivé země (kritérium 2.1) se pravděpodobně budou rovněž týkat jiných kritérií, např. zelené a digitální transformace (kritérium 2.2), růstového potenciálu a tvorby pracovních míst (kritérium 2.4), a jejich cílem bude pravděpodobně trvalý dopad (kritérium 2.3).
- Některá kritéria („účinně přispějí“ nebo „trvalý dopad“) a rovněž ohodnocení (např. „do značné míry / do určité míry / v malé míře“) ponechávají prostor pro kvalitativní úsudek.
- Společné ukazatele, jakož i standardní náklady na některá opatření, by mohly postup posouzení potenciálně usnadnit a zdokonalit. V návrhu však ohledně nich žádné ustanovení není.
- Několik kritérií pokrývá více než jeden aspekt, což bude pravděpodobně komplikovat ohodnocení daného kritéria (např. kritérium 2.2 „zelená a digitální transformace“).
- Uvedení do souladu s doporučeními pro jednotlivé země (kritérium 2.1), jedním z nejdůležitějších kritérií ve smyslu jeho váhy v celkovém posouzení, může pouze částečně řešit vyvíjející se rozměr a výzvy krize, a to vzhledem k tomu, že dotyčná doporučení pro jednotlivé země byla v květnu 2020 již navržena.

Vazba na evropský semestr

45 Úzké propojení s evropským semestrem a s doporučeními pro jednotlivé země, která byla v jeho rámci vydána, obecně vítáme, a to kvůli podobnosti cílů a potenciálu pro snižování administrativní zátěže. Vazba facility na evropský semestr však výrazně mění povahu a finanční dopady semestru.

46 V naší auditní činnosti jsme zaznamenali následující slabé stránky související s doporučeními pro jednotlivé země a evropským semestrem ⁽²⁷⁾, které rovněž mohou mít dopad na facilitu.

- Ne všechny členské státy řádně plní doporučení pro jednotlivé země a Komise nemá vždy k dispozici nebo dostatečně nevyužívá své pravomoci k doporučení konkrétních opatření, pokud členské státy doporučení pro jednotlivé země nerealizují.
- Zprávy o jednotlivých zemích jsou obecně základem pro výběr a formulování doporučení pro jednotlivé země, ale vazba mezi využíváním fondů EU podporujících reformy a doporučeními pro jednotlivé země není dostatečně rozvinuta.
- V určitých případech doporučení pro jednotlivé země obsahují směs různých otázek; a obecně postrádají jasné časové rámce a nejsou v nich také specifikovány náklady.
- Doporučení pro jednotlivé země odrážejí rizika odhalená ve zprávách o jednotlivých zemích, avšak stanovení priorit není v některých případech dostatečně jasně vysvětleno.
- Národní programy reforem často nevysvětlují přesný obsah opatření plánovaných jednotlivými orgány, jejich očekávaný časový plán, milníky pro realizaci a odhady jejich nákladů a dopadu a jsou namísto toho popsány jen velmi obecně.

Finanční ustanovení

Článek 19 návrhu Komise

Hlavní body

- Složitě a zdlouhavě rozhodování u žádostí o vyplacení může proces zpomalovat
- Návrh Komise neobsahuje ustanovení o vymáhání finančních prostředků

Postup rozhodování o žádostech o platbu

47 Žádosti o vyplacení mohou členské státy předkládat dvakrát ročně, po zrealizování příslušných milníků a cílů schválených v plánech na podporu oživení a odolnosti. Komise žádost posoudí do dvou měsíců.

48 Závěry Rady stanoví povinnost Hospodářského a finančního výboru Rady vydat stanovisko. Kromě toho zavádí možnost, že členský stát může věc postoupit dalšímu zasedání Evropské rady, pokud se domnívá, že existují závažné odchylky od uspokojivého plnění příslušných milníků a cílů plánu na podporu oživení a odolnosti dotčeného členského státu. Evropská rada musí záležitost projednat do tří měsíců ode dne, kdy Komise požádala Hospodářský a finanční výbor o stanovisko. Zatím není jisté, do jaké míry tato intervence „záchranné brzdy“ bude využívána v praxi.

49 Ve výsledku může být proces – od žádosti o platbu podané určitým členským státem až po vyplacení prostředků Komisí – zdlouhavý, uvážíme-li důležitost včasné reakce na současnou krizi. Až bude nařízení zaváděno do praxe, měla by tedy být posouzena možnost zjednodušení postupu a práce probíhající souběžně na několika krocích.

50 Potřeba včasné dostupnosti finančních prostředků byla do jisté míry řešena v závěrech Rady, a sice zavedením možnosti 10% předběžného financování. Varianta předběžného financování by ale musela být v nařízení doprovázena konkrétnějšími pravidly pro vymáhání finančních prostředků. Návrh Komise uvádí pouze to, že „pro účely řádného finančního řízení by měla být stanovena zvláštní pravidla pro zrušení a vymáhání finančních prostředků“, tato pravidla však nespécifikuje.

⁽²⁷⁾ Zvláštní zpráva EÚD č. 16/20: „Evropský semestr – doporučení pro jednotlivé země řeší důležité problémy, je však nutno je lépe provádět“.

Podávání zpráv, sledování a hodnocení**Články 20, 21, 23–25 návrhu Komise****Hlavní body**

- Četnost podávání zpráv členskými státy Komisi není sladěna s tím, že státy budou žádat o platby dvakrát ročně
- Společné ukazatele založené na kritériích RACER, které by zlepšily sledování a měření výkonnosti facility na podporu oživení a odolnosti, nejsou do návrhu začleněny

Podávání zpráv členskými státy Komisi

51 Návrh Komise navrhuje čtvrtletně podávat Komisi zprávy o pokroku dosaženém při plnění cílů uvedených v plánech na podporu oživení a odolnosti. Kromě toho budou tyto zprávy náležitě zohledněny a shrnuty v národních programech reform, které se předkládají jednou ročně, a budou použity jako nástroj pro podávání zpráv o pokroku.

52 Návrh nespecifikuje účel a obsah těchto čtvrtletních zpráv a verifikační kontroly Komisí jsou v současné době plánovány pouze pro žádosti členských států o platbu předkládané dvakrát ročně. Mělo by být zváženo snížení četnosti podávání zpráv na zprávy podávané dvakrát ročně a doprovázející žádosti o platby, aby se tak snížila administrativní zátěž pro členské státy a Komisi. Kromě toho bude třeba, aby Komise poskytla další pokyny ohledně obsahu těchto zpráv a také ohledně shromažďování, analýzy a ověřování informací, které budou v těchto zprávách zahrnuté.

Sledování a měření výkonnosti

53 Důkladný systém sledování je nezbytným nástrojem pro posuzování toho, zda jsou půjčky a granty poskytované z facility na podporu oživení a odolnosti využívány k plnění cílů, aby se řešily jakékoli problémy s prováděním, které mohou vzniknout, nebo aby byla v případě potřeby přijata nápravná opatření. Systém sledování by měl poskytnout jasnou vazbu mezi cíli a příslušnými ukazateli⁽²⁸⁾. Takové ukazatele pomohou s analyzováním a srovnáváním výkonnosti a mohou být užitečné pro stanovení priorit. Tyto ukazatele měly v nejvyšší možné míře splňovat kritéria RACER (relevantní, přijímané, důvěryhodné, jednoduché a spolehlivé) a řídit se charakteristikami vymezenými v pokynech pro zlepšování právní úpravy.

54 Návrh ukládá⁽²⁹⁾ Komisi, aby sledovala provádění cílů a měřila jejich dosahování cílů, přičemž budou použity ukazatele výkonnosti, které jsou stanoveny v příloze III:

- počet plánů na podporu oživení a odolnosti, které byly schváleny (výstup),
- celkový finanční příspěvek přidělený na plány na podporu oživení a odolnosti (výstup),
- počet provedených plánů na podporu oživení a odolnosti (výsledek),
- cíle stanovené v plánech na podporu oživení a odolnosti v případě jednotlivých členských států, kterých bylo dosaženo díky obdržené finanční podpoře (dopad).

55 Konstatujeme, že první dva ukazatele jsou ukazatele výstupu, které nejsou přímo spojené s cíli facility na podporu oživení a odolnosti. Třetí ukazatel neměří výsledek facility na podporu oživení a výkonnosti, ale je pouze nepřímě spojený se zamýšlenými cíli. Jediný ukazatel přímo spojený s cíli facility na podporu oživení a odolnosti je tedy ukazatel poslední, jeho hodnocení ovšem bude problematické, vzhledem k tomu, že má za cíl propojit dosažení cílů s finanční podporou, a tudíž je založen na předpokladu prostého vztahu mezi příčinou a účinkem, který však v realitě neexistuje.

⁽²⁸⁾ Pracovní dokument útvarů Evropské komise: „Pokyny pro zlepšování právní úpravy“, 7. července 2017 (SWD(2017) 350 final).

⁽²⁹⁾ Evropská komise, návrh facility na podporu oživení a odolnosti COM(2020) 408, článek 23.

56 S ohledem na specifický cíl návrhu souhlasíme s Komisí v tom ⁽³⁰⁾, že ukazatele a cíle by měly být stanoveny na úrovni členského státu, aby se zohlednila specifika jednotlivých zemí. Avšak jestliže se bude přihlížet k obecným cílům stanoveným v návrhu a obecně známým kritériím posuzování pro účely schvalování plánů na podporu oživení a odolnosti pro všechny členské státy, Komise by měla vytvořit společné ukazatele a stanovit tam, kde je to možné, specifické cíle na úrovni EU. Pomohlo by to lepšímu sledování a měření provádění facility na podporu oživení a odolnosti na úrovni EU a poskytovalo členským státům vodítko k účinnějšímu využívání jejich zdrojů k dosažení cílů EU. Bez společných ukazatelů nebo používání společné metodiky bude obtížné monitorovat a kontrolovat výdaje například na ekologickou transformaci. Ve svém stanovisku k fondu pro spravedlivou transformaci ⁽³¹⁾ jsme upozorňovali na důležitost ukazatelů výkonnosti, které jasně odpovídají cíli přechodu od uhlíkově náročných odvětví v kontextu ekologické transformace.

57 V nedávné zvláštní zprávě k evropskému semestru jsme také poukazovali na problémy s měřením účinnosti intervence politik zaměřené na vícenásobné a souběžné cíle a to, že kaskádování cílů (od široce vymezených na Smlouvě založených cílů k ročním cílům vycházejícím z doporučení pro jednotlivé země) často neumožňuje vysledovatelnost, ať už *ex ante* nebo *ex post*. Monitorování pokroku by mělo rovněž být schopno prokázat příslušnost a pokrok na úrovni doporučení pro jednotlivé země, jakož i příspěvek k dosažení obecnějších cílů na úrovni EU.

Hodnocení

58 Návrh stanoví povinnost předložit nezávislou zprávu o hodnocení provádění facility čtyři roky po vstupu tohoto nařízení v platnost ⁽³²⁾. Hodnocení by zejména mělo posoudit míru dosažení cílů, účinnost využití zdrojů a evropskou přidanou hodnotu. Kromě toho případně navrhně nezbytné změny tohoto nařízení.

59 Konstatujeme, že výdaje z facility na podporu oživení a odolnosti jsou soustředěny na počátek období a hodnocení bude zveřejněno poté, co bude provedena největší část výdajů. Jakékoli poznatky vyvozené prostřednictvím hodnocení by proto měly pro zbývající část facility omezené použití. Přijímáme argument Komise, že je potřeba, aby bylo dosaženo obezřetné rovnováhy mezi vyhodnocováním určitého programu, který byl zrealizován v dostatečném rozsahu (s cílem mít smysluplné závěry), a potřebou hodnocení za účelem poskytnutí zpětné vazby pro řízení programu. Upozorňujeme také, že hodnocení může být užitečné pro jakékoli případné diskuse o tom, zda jej využít jako vzor pro budoucí programy v rámci VFR 2028–2034. Navíc musíme také zdůraznit, že pokud nebude vyvinuta silnější sada ukazatelů, bude velmi obtížné zajistit, aby následné hodnocení a hodnocení v polovině období poskytla smysluplná posouzení účinnosti.

Závěrečné poznámky

60 Facilita na podporu oživení a odolnosti, jak byla navržena Komisí v květnu 2020, má za cíl podpořit zotavení členských států z dopadu krize COVID-19 a zajistit větší odolnost členských států do budoucna. Tím, že umožní rychlé rozdělení dodatečných zdrojů, má tato facilita potenciál přispět k dosažení společných cílů EU v nadcházejícím období víceletého finančního rámce.

61 Vítáme základní zásadu návrhu opírat se o stávající nástroje a mechanismy, například nařízení o společných ustanoveních a evropský semestr, čímž se posílí součinnost a sníží administrativní zátěž jak na úrovni EU, tak na úrovni členských států. Kromě toho má předpokládaný dialog s členskými státy potenciál k posílení vlastní odpovědnosti, zatímco zároveň bude ponechána flexibilita pro vyhovění specifické situaci v každém z členských států. Rádi bychom rádi zdůraznili důležitost účinných opatření proti podvodům a nesrovnalostem, ke kterým může dojít vzhledem k tomu, že během krátkého časového období budou vynaloženy významné dodatečné prostředky, a vítáme úsilí Komise v této oblasti.

62 Domníváme se však, že by návrh mohl být dále zdokonalen:

— zavedením vhodných mechanismů k zajištění koordinace s dalšími zdroji finančních prostředků EU a k zajištění doplňkovosti,

⁽³⁰⁾ Evropská komise, návrh facility na podporu oživení a odolnosti COM(2020) 408, čl. 4 odst. 2.

⁽³¹⁾ Stanovisko EÚD č. 5/2020 k návrhům Komise 2020/0006 (COD) ze dne 14. ledna 2020 a 28. května 2020, které se týkají nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Fond pro spravedlivou transformaci.

⁽³²⁾ Evropská komise, návrh facility na podporu oživení a odolnosti COM(2020) 408, článek 25.

- užším provázáním klíčů pro příspěvky s celkovým cílem podpory oživení a odolnosti,
- zjednodušením postupů pro podávání žádostí o čerpání prostředků z facility a o platby v nejvyšší možné míře, aby se snížila administrativní zátěž a usnadnila se absorpce,
- přehodnocením četnosti a načasování podávání zpráv a hodnocení a určením vhodných ukazatelů pro sledování celkových pozitivních výsledků facility na podporu oživení a odolnosti,
- vymezením úlohy Evropského parlamentu v rozpočtovém procesu a výslovným stanovením kontrolních pravomocí Evropského účetního dvora.

63 Konstatujeme rovněž to, že určité aspekty nejsou začleněny do návrhu, neboť budou vypracovány ve spolupráci s členskými státy. Aby tato facility dostala svému potenciálu posílit oživení a odolnost, měla být zvláštní pozornost věnována zajištění dostatečné ambice a soudržnosti v plánech na podporu oživení a odolnosti a odpovídajícího hodnocení jejich plnění.

Toto stanovisko přijal Účetní dvůr v Lucemburku na svém zasedání dne 7. září 2020.

Za Účetní dvůr
Klaus-Heiner LEHNE
předseda

PŘÍLOHA I

Přehled rozpočtu programů Next Generation EU podle návrhu Komise a podle závěrů Evropské rady

Program (v cenách roku 2018 v mld. EUR)	Návrh Komise (v cenách roku 2018 v mld. EUR)	Závěry Evropské rady (v cenách roku 2018 v mld. EUR)	Rozdíl (v cenách roku 2018 v mld. EUR)
REACT-EU (VFR 2014–2020 – fondy ESI)	50,0	47,5	-2,5
Facilita na podporu oživení a odolnosti – granty	310,0	312,5	2,5
Facilita na podporu oživení a odolnosti – půjčky	250,0	360,0	110,0
Zdraví	7,7	0,0	-7,7
ResceEU (civilní ochrana)	2,0	1,9	-0,1
Horizont Evropa (výzkum a inovace)	13,5	5,0	-8,5
Spravedlivý přechod ke klimatické neutralitě	30,0	10,0	-20,0
Rozvoj venkova	15,0	7,5	-7,5
Humanitární pomoc	5,0	0,0	-5,0
EFSI / InvestEU (podpora pro investice týkající se vnitřních politik)	30,3	5,6	-24,7
Nástroj na podporu solventnosti	26,0	0,0	-26,0
EFSD (udržitelný a inkluzivní růst v zemích mimo EU)	10,5	0,0	-10,5
Celkem	750,0	750,0	0,0

Zdroj: EÚD na základě návrhu Komise ze dne 27. května a závěrů Evropské rady ze dne 21. července 2020.

PŘÍLOHA II

Návrh Evropské komise vs. návrh Evropské rady

Článek návrhu Evropské komise	Znění článku z návrhu Evropské komise	Změna, kterou navrhuje Evropská rada
<p>Čl. 5 odst. 1 Zdroje z nástroje Evropské unie na podporu oživení</p>	<p>1. Opatření uvedená v článku 2 nařízení [o nástroji Evropské unie na podporu oživení] se v rámci této facility provádějí:</p> <p>a) prostřednictvím částky 334 950 000 000 EUR uvedené v čl. 3 odst. 2 písm. a) bodě ii) nařízení [o nástroji EU na podporu oživení] v běžných cenách, která je k dispozici na nevratnou podporu, s výhradou čl. 4 odst. 4 a 8 nařízení [o nástroji EU na podporu oživení]. Tyto částky představují vnější účelově vázané příjmy v souladu s čl. 21 odst. 5 finančního nařízení;</p> <p>b) prostřednictvím částky 267 955 000 000 EUR uvedené v čl. 3 odst. 2 písm. b) nařízení [o nástroji EU na podporu oživení] v běžných cenách, která je k dispozici na podporu v podobě půjčky pro členské státy podle článků 12 a 13, s výhradou čl. 4 odst. 5 nařízení [o nástroji EU na podporu oživení].</p>	<p>Ustanovení čl. 5 odst. 1 písm. a) se mění takto:</p> <p>prostřednictvím částky 312 500 000 000 EUR</p> <p>Ustanovení čl. 5 odst. 1 písm. b) se mění takto:</p> <p>prostřednictvím částky 360 000 000 000 EUR</p>
<p>Článek 10 Maximální finanční příspěvek</p>	<p>Pro každý členský stát se za účelem přidělení částky uvedené v čl. 5 odst. 1 písm. a) vypočte maximální finanční příspěvek za použití metodiky stanovené v příloze I, na základě počtu obyvatel, převrácené hodnoty hrubého domácího produktu (HDP) na obyvatele a relativní míry nezaměstnanosti každého členského státu.</p>	<p>Článek 10 se mění takto:</p> <p>Klíč pro příspěvky, které lze v rámci této facility přidělit v období 2021–2022, se stanoví podle návrhu Komise. V klíči pro příspěvky na rok 2023 se kritériem nezaměstnanosti v období 2015–2019 nahradí v rovnocenném poměru kumulativní ztrátou reálného HDP zaznamenanou za rok 2020 a kumulativní ztrátou reálného HDP v období 2020–2021, která se vypočítá do 30. června 2022.</p>
<p>Článek 11 Přidělení finančního příspěvku</p>	<p>1. Pro období do 31. prosince 2022 poskytne Komise k dispozici pro přidělení částku 334 950 000 000 EUR uvedenou v čl. 5 odst. 1 písm. a). Každý členský stát může k provedení svého plánu na podporu oživení a odolnosti předkládat žádosti až do výše svého maximálního finančního příspěvku uvedeného v článku 10.</p> <p>2. Pro období počínající po 31. prosinci 2022 do 31. prosince 2024, pokud budou k dispozici finanční zdroje, může Komise uspořádat výzvy v souladu s harmonogramem evropského semestru. Za tímto účelem zveřejní orientační harmonogram výzev, které mají být v tomto období uspořádány, a uvede u každé výzvy částku, která je k dispozici pro přidělení. Každý členský stát může k provedení svého plánu na podporu oživení a odolnosti navrhnout, aby obdržel částku až do výše maximální částky odpovídající jeho přidělovému podílu částky, která je k dispozici pro přidělení, jak je uvedeno v příloze I.</p>	<p>Ustanovení čl. 11 odst. 1 se mění takto:</p> <p>70 % grantů poskytovaných z facility na podporu oživení a odolnosti se přidělí na závazky v letech 2021 a 2022. Zbývajících 30 % se v plném rozsahu přidělí do konce roku 2023.</p> <p>Doplňuje se odstavec 3, který zní:</p> <p>Předběžné financování pro facilitu na podporu oživení a odolnosti bude vyplaceno v roce 2021 a mělo by činit 10 %.</p>
<p>Čl. 12 odst. 4 Půjčky</p>	<p>4. Podpora v podobě půjčky určená na plán dotčeného členského státu na podporu oživení a odolnosti nesmí být vyšší než rozdíl mezi celkovými náklady plánu na podporu oživení a odolnosti, v příslušném případě revidovanými, a - maximálním finančním příspěvkem uvedeným v článku 10. Maximální objem půjčky pro každý členský stát nesmí překročit 4,7 % jeho hrubého národního důchodu.</p>	<p>Ustanovení čl. 12 odst. 4 se mění takto:</p> <p>Maximální objem půjček pro každý členský stát v zásadě nepřekročí 6,8 % jeho HND.</p>

Čl. 14 odst. 1 Způsobnost	1. Za účelem dosažení cílů uvedených v článku 4 členské státy připraví národní plány na podporu oživení a odolnosti. Tyto plány stanoví agendu reforem a investic dotčeného členského státu pro následující čtyři roky . Plány na podporu oživení a odolnosti způsobilé pro financování v rámci tohoto nástroje musí zahrnovat opatření pro provádění reforem a projekty veřejných investic ve formě uceleného souboru opatření.	Ustanovení čl. 14 odst. 1 se mění takto: Členské státy vypracují národní plány na podporu oživení a odolnosti, které stanoví agendu reforem a investic dotčeného členského státu na roky 2021–2023. Tyto plány budou v roce 2022 přezkoumány a podle potřeby upraveny s cílem zohlednit konečný příděl finančních prostředků na rok 2023.
Čl. 16 odst. 1 Posouzení Komise	1. Komise při posouzení plánu na podporu oživení a -odolnosti postupuje v úzké spolupráci s dotčeným členským státem. Komise může vznášet připomínky nebo požadovat doplňující informace. Dotčený členský stát tyto požadované doplňující informace poskytne a v případě potřeby může plán před jeho oficiálním předložením revidovat.	Doplňuje se odstavec, který zní: Při tomto posuzování musí splnění kritérií souladu s doporučeními pro danou zemi, jakož i posilování růstového potenciálu, tvorby pracovních míst a hospodářské a sociální odolnosti členského státu obdržet nejvyšší známku. Nezbytným předpokladem kladného posouzení musí být také účinné přispívání k ekologické a digitální transformaci.
Čl. 17 odst. 1 Rozhodnutí Komise	1. Komise přijme do čtyř měsíců od oficiálního předložení plánu na podporu oživení a odolnosti členským státem rozhodnutí prostřednictvím prováděcího aktu. Pokud Komise plán na podporu oživení a odolnosti posoudí kladně, stanoví se v uvedeném rozhodnutí reformy a investiční projekty, které má členský stát realizovat, včetně milníků a cílů, a finanční příspěvek přidělený v souladu s článkem 11.	Ustanovení čl. 17 odst. 1 se mění takto: Plány na podporu oživení a odolnosti posoudí Komise do dvou měsíců od předložení. Doplňuje se odstavec, který zní: Výsledek posouzení plánů na podporu oživení a odolnosti schválí Rada kvalifikovanou většinou na návrh Komise, a to prostřednictvím prováděcího aktu, jež se Rada vynasnaží přijmout do 4 týdnů od předložení návrhu.
Čl. 19 odst. 3 Pravidla vyplácení, pozastavení a zrušení finančních příspěvků	3. Po dokončení příslušných dohodnutých milníků a cílů uvedených v plánu na podporu oživení a odolnosti schváleném v prováděcím aktu Komise předloží dotčený členský stát Komisi řádně odůvodněnou žádost o vyplacení finančního příspěvku a v příslušném případě tranše půjčky. Takové žádosti o vyplacení mohou členské státy předkládat Komisi dvakrát ročně. Komise do dvou měsíců od obdržení žádosti posoudí, zda byly příslušné milníky a cíle stanovené v rozhodnutí uvedeném v čl. 17 odst. 1 uspokojivě realizovány. Pro účely posouzení se zohlední rovněž provozní ujednání uvedená v čl. 17 odst. 6. Komisi mohou být nápomocni odborníci. Pokud je posouzení provedené Komisí kladné, přijme Komise rozhodnutí, kterým povolí vyplacení finančního příspěvku v souladu s finančním nařízením.	Doplňuje se odstavec, který zní: Kladné posouzení žádosti o platbu bude podmíněno uspokojivým plněním příslušných milníků a cílů. Komise požádá Hospodářský a finanční výbor o stanovisko k tomuto plnění. Hospodářský a finanční výbor bude usilovat o dosažení konsensu. Pokud se jeden nebo více členských států ve výjimečném případě domnívá, že existují závažné odchylky od uspokojivého plnění příslušných milníků a cílů, mohou požádat předsedu Evropské rady, aby věc postoupil dalšímu zasedání Evropské rady. Komise přijme rozhodnutí o posouzení uspokojivého plnění příslušných milníků a cílů a o schválení plateb přezkumným postupem. Byla-li věc postoupena Evropské radě, Komise nepřijme ohledně uspokojivého plnění příslušných milníků a cílů a ohledně schválení plateb žádné rozhodnutí, dokud věc nebude v plném rozsahu projednána na

		dalším zasedání Evropské rady. Tento proces zpravidla netrvá déle než tři měsíce ode dne, kdy Komise požádala Hospodářský a finanční výbor o stanovisko, a bude v souladu s - článkem 17 Smlouvy o EU a článkem 317 Smlouvy o fungování EU.
--	--	---

Zdroj: EÚD na základě návrhu facility na podporu oživení a odolnosti, který předložila Komise, a závěrů Evropské rady k návrhu facility na podporu oživení a odolnosti ze dne 21. července 2020.

PŘÍLOHA III

Další stanoviska EÚD, která jsou příslušná k tomuto tématu

- Stanovisko č. 1/2018 k návrhu nařízení Komise ze dne 2. května 2018 o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech,
 - Stanovisko č. 6/2018 k návrhu Komise ze dne 29. května 2018 o nařízení o společných ustanoveních COM(2018) 375 final,
 - Stanovisko č. 10/2018 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci COM(2018) 460 final;
 - Stanovisko č. 2/2020 k pozměněnému návrhu nařízení o společných ustanoveních ze dne 14. ledna 2020 předloženému Komisí, COM(2020) 23 final;
 - Stanovisko č. 4/2020 k navrhovanému nařízení REACT-EU a k nařízení o společných ustanoveních, kterým se řídí fondy ESI,
 - Stanovisko č. 5/2020 k návrhům Komise 2020/0006 (COD) ze dne 14. ledna 2020 a 28. května 2020, které se týkají nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Fond pro spravedlivou transformaci.
-

PŘÍLOHA IV

Hodnocení facility na podporu oživení a odolnosti

	Kritérium	Klasifikace	Poznámky
2.1	Očekává se, že plán na podporu oživení a odolnosti přispěje k účinnému řešení výzev identifikovaných v příslušných doporučeních určených dotčenému členskému státu (...), které Komise oficiálně přijala v rámci evropského semestru.	A: plán účinně řeší výzvy a - představuje adekvátní reakci B: plán částečně řeší výzvy a - představuje částečně adekvátní reakci C: plán neřeší výzvy a nepředstavuje adekvátní reakci	Možný přesah především s těmito kritérii: — Zelená transformace — Digitální transformace — Růstový potenciál — Tvorba pracovních míst — Hospodářská a sociální odolnost
2.2	Plán obsahuje opatření, která účinně přispějí k zelené a digitální transformaci nebo k řešení výzev, které z ní vyplývají.	A: do značné míry B: do určité míry C: v malé míře	Možný přesah s kritériem 2.1
2.3	Očekává se, že plán na podporu oživení a odolnosti bude mít na dotčený členský stát trvalý dopad .	A: do značné míry B: do určité míry C: v malé míře	Možný přesah s kritériem 2.1 (doporučení pro jednotlivé země jsou svou povahou spíše dlouhodobá)
2.4	Očekává se, že plán na podporu oživení a odolnosti účinně přispěje k posílení růstového potenciálu, tvorby pracovních míst a hospodářské a sociální odolnosti dotčeného členského státu, zmírní hospodářský a sociální dopad krize a - přispěje ke zvýšení hospodářské, sociální a územní soudržnosti .	A: vysoký očekávaný dopad B: střední očekávaný dopad C: malý očekávaný dopad	Možný přesah s kritériem 2.1
2.5	Odůvodnění , které členský stát poskytl ohledně výše odhadovaných celkových nákladů plánu na podporu oživení a odolnosti, je přiměřené a realistické a úměrné očekávanému dopadu na ekonomiku a zaměstnanost.	A: do značné míry B: do určité míry C: v malé míře	Toto je spíše podmínka než hodnotící kritérium
2.6	Plán na podporu oživení a odolnosti obsahuje opatření pro provádění reforem a veřejných investičních projektů představujících soudržné činnosti .	A: do značné míry B: do určité míry C: v malé míře	Možný přesah s kritériem 2.1
2.7	Očekává se, že ujednání navržená dotčenými členskými státy zajistí účinné provádění plánu na podporu oživení a odolnosti, včetně navržených milníků a cílů a souvisejících ukazatelů .	A: přiměřené postupy B: minimální postupy C: nedostatečné postupy	Toto je spíše podmínka než hodnotící kritérium

Celkové hodnocení, jež je v současné době navrženo		Návrh	
Plán na podporu oživení a - odolnosti je uspokojivý	Plán na podporu oživení a odolnosti je neuspokojivý	Plán na podporu oživení a odolnosti je uspokojivý	Plán na podporu oživení a odolnosti je neuspokojivý
— Pokud jsou kritéria 2.1 a 2.2 ohodnocena známkou A a — všechna ostatní kritéria získají známku A nebo více známek A než B a žádnou známku C.	— Pokud nejsou kritéria 2.1 a 2.2 ohodnocena známkou A a — všechna ostatní kritéria získají více známek B než A a alespoň jednu známku C.	— Pokud jsou kritéria 2.1 a 2.2 ohodnocena známkou A a — všechna ostatní kritéria získají známku A nebo více známek A než B a žádnou známku C.	— Pokud nejsou kritéria 2.1 a nebo 2.2 ohodnocena známkou A a nebo — všechna ostatní kritéria získají více známek B než A a alespoň jednu známku C.

Zdroj: EÚD na základě návrhu facility na podporu oživení a odolnosti, který předložila Komise.

OPRAVY

Oprava stanoviska č. 5/2020 (podle čl. 288 odst. 4 a čl. 322 odst. 1 písm. a) Smlouvy o fungování EU) k návrhům Komise 2020/0006 (COD) ze dne 14. ledna 2020 a 28. května 2020, které se týkají nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Fond pro spravedlivou transformaci (COM(2020) 22 final a COM(2020) 460 final)

(Úřední věstník Evropské unie C 290 ze dne 1. září 2020)

(2020/C 350/02)

Obálka a strana 1, titulek má být:

„Stanovisko č. 5/2020 (podle čl. 287 odst. 4 a čl. 322 odst. 1 písm. a) Smlouvy o fungování EU) k návrhům Komise 2020/0006 (COD) ze dne 14. ledna 2020 a 28. května 2020, které se týkají nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Fond pro spravedlivou transformaci (COM(2020) 22 final a COM(2020) 460 final)“.

ISSN 1977-0863 (elektronické vydání)
ISSN 1725-5163 (papírové vydání)



Úřad pro publikace
Evropské unie
L-2985 Lucemburk
LUCSEMBURSKO

CS