

III

(Pripravljalni akti)

RAČUNSKO SODIŠČE

RAČUNSKO SODIŠČE

MNENJE št. 3/2020*(v skladu s členoma 287(4) in 322(1)(a) PDEU)*

o predlogu 2020/0054(COD) za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 1303/2013 in Uredbe (EU) št. 1301/2013 glede posebnih ukrepov za zagotovitev izredne prožnosti pri uporabi evropskih strukturnih in investicijskih skladov v odziv na izbruh COVID-19

(2020/C 159/01)

VSEBINA

	Odstavek	Stran
UVOD	1–5	2
OCENA SODIŠČA	6–13	3
Možnost 100-odstotnega sofinanciranja	7–8	3
Večja prožnost, zaradi katere bodo lahko države članice podporo EU usmerile na področja, ki jih bodo izbrale same	9–10	3
Spremljanje uporabe posebnih ukrepov	11	4
Časovni vidik ukrepov	12	4
Učinek na delo revizorjev	13	4
SKLEPNA PRIPOMBA	14	4

UVOD

1. Izbruh COVID-19 ima v vseh državah članicah učinek na zdravje ljudi in odpornost gospodarstev brez primere. Zato Komisija predlaga mobilizacijo sredstev evropskih strukturnih in investicijskih skladov (skladi ESI) za blaženje teh učinkov „kot začasen izreden ukrep in brez poseganja v pravila, ki bi se morala uporabljati v običajnih razmerah“⁽¹⁾. Komisija navaja⁽²⁾, da bodo glavni del bremena pri odzivu nosili nacionalni proračuni držav članic. Predlogi Komisije so navedeni v spremembi dveh uredb, s katerima se ureja poraba skladov za obdobje 2014–2020: uredba o skupnih določbah, v kateri so določena pravila za več skladov⁽³⁾, in specifične uredbe za Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)⁽⁴⁾. Komisija je v zadnjih tednih že sprejela dodatne ukrepe⁽⁵⁾. Ti v tem mnenju niso formalno obravnavani, vendar se upoštevajo, če je to relevantno.

2. Glede na pravno podlago predloga Komisije je posvetovanje z Evropskim računskim sodiščem (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) obvezno⁽⁶⁾. Sodišče je formalno prošnjo od zakonodajalcev prejelo 3. aprila 2020 (od Evropskega parlamenta) in 8. aprila 2020 (od Sveta). S tem mnenjem je izpolnjena zahteva po posvetovanju.

3. Sodišče mora v skladu s PDEU „preveri[t] zakonitost in pravilnost vseh prihodkov in odhodkov ter, ali je bilo finančno poslovanje dobro“⁽⁷⁾. Načeloma išče upravni okvir, ki temelji na pravilih in je zasnovan za zagotavljanje koristnih rezultatov in učinkov za državljane, hkrati pa skladen z relevantnimi pravili.

4. Toda sedanje razmere niso normalne. Sodišče kot institucija EU razume, da mora EU sprejemati izredne ukrepe, da bi državam članicam pomagala pri boju proti COVID-19 in učinkom te bolezni na življenje evropskih državljanov. Zaradi sedanje situacije je treba hitro mobilizirati vsa razpoložljiva finančna sredstva za obravnavo učinkov na zdravje, podjetja in državljane: podpora EU mora biti državam članicam na voljo čim prej.

5. Olajšanje postopkov, ki jih je Komisija z zakonodajnim organoma določila za obdobje 2014–2020, prinaša tveganja. Izziv, s katerim se Komisija srečuje v okviru svojega predloga, je doseganje dobrega ravnovesja med potrebo po zagotavljanju potrebne prožnosti za zagotavljanje tega, da so sredstva državam članicam na voljo nemudoma, in potrebo po minimizaciji tveganj za skladnost in dobro finančno poslovanje. Po mnenju Sodišča je omogočanje te dodatne prožnosti v bistvu odvisno od politične presoje zakonodajnih organov EU, in sicer Parlamenta in Sveta.

⁽¹⁾ Obrazložitevni memorandum predloga Komisije COM(2020) 138 final (postopek 2020/0054 (COD)) za uredbu Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 1303/2013 in Uredbe (EU) št. 1301/2013 glede posebnih ukrepov za zagotovitev izredne prožnosti pri uporabi evropskih strukturnih in investicijskih skladov v odziv na izbruh COVID-19.

⁽²⁾ Sporočilo Komisije z naslovom Začasni okvir za ukrepe državne pomoči v podporo gospodarstvu ob izbruhu COVID-19 (2020/C 91 I/01), točka 9.

⁽³⁾ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

⁽⁴⁾ Uredba (EU) št. 1301/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in o posebnih določbah glede cilja „naložbe za rast in delovna mesta“ ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1080/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 289).

⁽⁵⁾ Zlasti Uredba (EU) 2020/460 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. marca 2020 o spremembi uredb (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013 in (EU) št. 508/2014 glede posebnih ukrepov za mobilizacijo naložb v zdravstvenih sistemih držav članic in v drugih sektorjih njihovih gospodarstev v odziv na izbruh COVID-19 (Naložbena pobuda v odziv na koronavirus) (UL L 99, 31.3.2020, str. 5) in Uredba (EU) 2020/461 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. marca 2020 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 2012/2002 za zagotovitev finančne pomoči državam članicam in državam, ki se pogajajo o pristopu k Uniji, na katere močno vplivajo izredne razmere večjih razsežnosti v javnem zdravju (UL L 99, 31.3.2020, str. 9).

⁽⁶⁾ Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU), člen 322(1)(a).

⁽⁷⁾ Člen 287 PDEU.

OCENA SODISCA

6. Glede na navedeno je cilj Sodišča, da s tem mnenjem zakonodajalcema olajša obravnavo predloga Komisije. Sodišče ni zagotovilo podrobnih pripomb o predlaganih spremembah zakonodaje. Namesto tega je poudarilo glavne zadeve in nekatera tveganja.

Možnost 100-odstotnega sofinanciranja

7. Predlog se ne nanaša na dodatno financiranje EU za države članice. V njem so določbe za hitrejši prenos financiranja EU, in sicer tako, da se državam članicam da možnost, da zaprosijo za 100-odstotno financiranje EU, pri čemer državam članicam ni treba zagotoviti lastnega sofinanciranja⁽⁸⁾. S tem ukrepom bi se kratkoročno izboljšala razpoložljivost sredstev za države članice. Njegov učinek bi se med državami članicami razlikoval zaradi različnih dejavnikov, vključno s stopnjami sofinanciranja, ki se uporabljajo sedaj, in relativnim napredkom držav članic pri izvajanju njihovih programov. Na splošno bi ta ukrep najbolj koristil državam članicam: ki imajo na voljo višje zneske financiranja iz sedanjih operativnih programov; tistim, ki bodo v naslednjem obračunskem letu predložile najvišje zneske odhodkov, in tistim, ki imajo na splošno nižje stopnje sofinanciranja.

8. Zaradi posledične pospešitve izvajanja programa in upravičenosti odhodkov, ki se dovoljuje za dokončane operacije, bo prišlo do pritiska na razpoložljive odobritve plačil v proračunu EU. Sodišče ugotavlja, da namerava Komisija „skrbno spremlja[ti] učinek predlagane spremembe na odobritve plačil v letu 2020, pri čemer bo upoštevala tako izvrševanje proračuna kot tudi popravljene napovedi držav članic“⁽⁹⁾.

Večja prožnost, zaradi katere bodo lahko države članice podporo EU usmerile na področja, ki jih bodo izbrale same

9. V skladu s predlogom bodo imele države članice na voljo večjo prožnost pri odzivu na izbruh COVID-19, in sicer bodo lahko sredstva EU preusmerile na področja, na katerih so najbolj potrebna. Zlasti je opuščena zahteva za namenjanje fiksnega deleža porabe skladov ESI za ključne teme⁽¹⁰⁾ (kot sta raziskave in razvoj ali podnebje in energija), poleg tega pa je omogočen lažji prenos med skladi, programi in regijami znotraj posamezne države članice⁽¹¹⁾. V skladu s tem predlogom bi bilo odločanje o tem, kam natanko bo usmerjeno financiranje, v praksi odvisno od presoje posamezne države članice. Poleg tega bi lahko prožnost, ki se omogoča s predlogom, vplivala na zmogljivost EU za doseganje sprva zastavljenih ciljev v operativnih programih in zmožnost Komisije za poročanje o smotrnosti.

10. Nekaj upravnih zahtev je v skladu s predlogom sicer ukinjenih (kot je potreba po spreminjanju sporazumov o partnerstvu), vendar bo zaradi mnogih novih ukrepov treba spremeniti operativne programe, kar mora potem odobriti Komisija. To bi lahko pomenilo znatno upravne breme, predvsem za Komisijo, ki bi morala v kratkem času obdelati veliko število sprememb. Za blaženje tega tveganja in za maksimiranje učinka sredstev naj države članice in Komisija omejijo spremembe operativnih programov na predodeljevanje sredstev dejavnostim, povezanim z izbruhom COVID-19, da bi upravičenci sredstva prejeli čim hitreje.

⁽⁸⁾ Predlagan nov člen 25(a)(2) Uredbe (EU) št. 1303/2013 za spremembo členov 60(1) in 120(3) iste uredbe. Zaradi prenosov se ne smejo zmanjšati minimalni viri, dodeljeni pobudi za zaposlovanje mladih in pomoči za najbolj ogrožene osebe v skladu s členom 92(5) oz. (7) uredbe.

⁽⁹⁾ Obrazložitevni memorandum predloga Komisije COM(2020) 138 final (postopek 2020/0054 (COD)) za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 1303/2013 in Uredbe (EU) št. 1301/2013 glede posebnih ukrepov za zagotovitev izredne prožnosti pri uporabi evropskih strukturnih in investicijskih skladov v odziv na izbruh COVID-19.

⁽¹⁰⁾ Predlagan nov člen 25(a)(5) Uredbe (EU) št. 1303/2013 za spremembo člena 18 iste uredbe.

⁽¹¹⁾ Predlagan nov člen 25(a)(2) in (3) Uredbe (EU) št. 1303/2013 za spremembo členov 92(1)(a) do (d), 92(4) in 93 iste uredbe.

Spremljanje uporabe posebnih ukrepov

11. V skladu s predlogom bi se lahko „operacije, ki spodbujajo zmogljivosti za odzivanje na krizne razmere[,]“ izbirale in financirale retrospektivno ⁽¹²⁾. Sodišče ugotavlja, da v predlogu ni podrobnosti o tem, kakšne vrste operacije naj bi to bile, niti o tem, kako naj bi jih države članice in Komisija spremljale. Poleg tega v njem niso določene zahteve za spremljanje v zvezi z naložbami (kot so opredelitev posebne prednostne osi, uvedba skupine intervencijskih kod za te dejavnosti ali označevanje odhodkov za odziv na COVID-19 v njihovih sistemih IT). Zato zanesljive informacije o porabi iz skladov ESI v odziv na izbruh COVID-19 Komisiji in zakonodajalcema ne bodo zlahka dostopne, kar bi lahko vplivalo na odgovornost do državljanov EU v zvezi s porabo sredstev.

Časovni vidik ukrepov

12. Nekateri ukrepi bi bili na voljo v fiksno določenem obdobju (100-odstotna stopnja sofinanciranja, odloženi roki za letna poročila o izvajanju, spremenjene ureditve revizijskega vzorčenja, financiranje za podjetja v težavah), drugi pa bi lahko veljali do konca leta 2023, ko se morajo nehati plačila v okviru sedanjega programskega obdobja (opustitev zahtev glede tematske osredotočenosti in spreminjanja sporazumov o partnerstvu). Glede na negotovosti v zvezi s trajanjem različnih vidikov krize je prožnost v zvezi s časovnim vidikom ustrezna. Toda za ukrepe, katerih sedanji datum zaključka je konec programskega obdobja, je pomembno, da Komisija razvoj situacije spremlja skrbno, da bi zagotovila, da se izvajajo samo tako dolgo, kot je potrebno za zgoraj omenjena začasna in izredna prizadevanja.

Učinek na delo revizorjev

13. Revizijski organi bi lahko eno obračunsko leto v skladu s predlogom izbruh COVID-19 navajali kot utemeljitev za uporabo nestatističnih metod vzorčenja pri svojem delu ⁽¹³⁾. S tem ukrepom bi se lahko zmanjšala količina dela, ki se zahteva od revizijskih organov, ki uporabljajo to možnost ⁽¹⁴⁾. Vendar pri tem pride do tveganja, da vzorci za zadevne programe ne bi bili reprezentativni, kar lahko privede do potencialno nezanesljivih stopenj napake in revizijskih mnenj za zadevno leto. Zato bi lahko prišlo do slabšega pregleda nad porabo skladov ESI, in to v času, v katerem je za odhodke verjetno, da bodo bolj izpostavljeni tveganju napak in/ali goljufije. Ta predlog bi zato lahko vplival na zmožnost Komisije za dajanje zagotovila o zakoniti porabi sredstev, lahko pa bi imel tudi dodatne posledice za proces odgovornosti in revizijo Sodišča.

SKLEPNA PRIPOMBA

14. Komisija predlaga spremembe uredbe o skupnih določbah in specifične uredbe za ESRR, s katerimi bi se sprostilo več pravil, s katerimi se urejajo odhodki skladov ESI za obdobje 2014–2020. Ta kratkoročni odziv je nujen za podporo držav članic pri blaženju učinkov krize COVID-19. Vendar to ne bi smelo privedi do znatnih kompromisov v smislu odgovornosti za porabo, saj bi imelo dolgoročno škodljiv vpliv na zaupanje državljanov EU v njihove institucije. Komisija je ta predlog pripravila pod političnim pritiskom in v zelo kratkih rokih, zaradi česar obstaja večje tveganje nepredvidenih problemov v zvezi z zasnovo in izvajanjem teh ukrepov. Komisija naj zato med razvojem situacije skrbno spremlja njihovo uporabo, da bi na podlagi praktičnih izkušenj uvedla spremembe, če bodo potrebne. Predlagana spremenjena pravila so zaradi izjemne situacije zgolj začasna. Pomembno bo, da se čim prej znova začnejo uporabljati običajna pravila.

To mnenje je sprejelo Evropsko računsko sodišče v Luxembourgju dne 14. aprila 2020.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner LEHNE

Predsednik

⁽¹²⁾ Nov člen 25(a)(7) Uredbe (EU) št. 1303/2013 za spremembo člena 65(6) v zvezi z novimi upravičenimi operacijami od 1. februarja 2020 naprej iz člena 65(10) Uredbe (EU) št. 460/2020.

⁽¹³⁾ Nov člen 25(a)(12) Uredbe (EU) št. 1303/2013 za spremembo člena 127(1) iste uredbe.

⁽¹⁴⁾ Ta ukrep bi bil v praksi uporaben za populacije z manj kot 600 operacijami.