III

(Pripremni akti)

REVIZORSKI SUD

REVIZORSKI SUD

MIŠLJENJE br. 3/2020

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. i člankom 322. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a)

o prijedlogu 2020/0054(COD) Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1303/2013 i Uredbe (EU) br. 1301/2013 u pogledu posebnih mjera za osiguravanje iznimne fleksibilnosti pri upotrebi europskih strukturnih i investicijskih fondova u odgovoru na pandemiju bolesti COVID-19

(2020/C 159/01)

SADRŽAJ

	Odlomak	*Stranica*
Uvod	1-5	2
Procjena prijedloga	6-13	3
Mogućnost 100 %-tnog sufinanciranja	7-8	3
Veća fleksibilnost kojom bi se državama članicama omogućilo da ciljano usmjeravaju potporu EU-a onako kako odluče	9-10	3
Praćenje primjene posebnih mjera	11	4
Razdoblje primjene mjera	12	4
Učinak na rad revizora	13	4
Zaključna napomena	14	4

UVOD

1. Pandemija COVID-19 ima dosad neviđen učinak na zdravlje građana u svim državama članicama EU-a i na otpornost tamošnjih gospodarstava. U tom kontekstu Komisija predlaže mobilizaciju sredstava europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova kako bi se ti učinci ublažili, kao „privremen[u] i izvanredn[u] mjer[u], ne dovodeći u pitanje pravila koja bi se trebala primjenjivati u redovitim okolnostima” ([1]). Komisija ističe ([2]) da će se glavni odgovor morati osigurati iz proračuna država članica. Komisijini prijedlozi izneseni su u izmjeni dviju uredbi kojima je uređena primjena fondova za razdoblje 2014.–2020.: Uredbe o zajedničkim odredbama, koja sadržava pravila o nizu fondova ([3]), i posebne uredbe za Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) ([4]). Komisija je posljednjih tjedana već poduzela i neke druge mjere ([5]). One službeno nisu predmet ovog mišljenja, ali su u svim relevantnim slučajevima uzete u obzir.

2. U skladu s pravnom osnovom na kojoj se temelji Komisijin prijedlog nalaže se obveza savjetovanja s Europskim revizorskim sudom (Sud) ([6]). Sud je zaprimio službeni zahtjev zakonodavaca za mišljenje 3. travnja 2020. (Europski parlament) i 8. travnja 2020. (Vijeće). Ovim se mišljenjem ispunjava ta obveza savjetovanja.

3. U skladu s Ugovorom, Revizorski sud „ispituje zakonitost i pravilnost svih prihoda i rashoda te ispravnost financijskog upravljanja” ([7]). Sud u načelu provjerava postoji li administrativni okvir utemeljen na pravilima koji je namijenjen ostvarivanju korisnih rezultata i učinaka za građane, u skladu s relevantnim pravilima.

4. Međutim, trenutačne okolnosti nisu uobičajene. Kao institucija EU-a Sud shvaća da bi EU trebao poduzeti izvanredne mjere kako bi državama članicama pomogao u borbi protiv bolesti COVID-19 i njezinih učinaka na živote europskih građana. Trenutačno stanje iziskuje hitnu mobilizaciju svih raspoloživih financijskih sredstava radi pronalaska rješenja za te učinke na zdravlje, poduzeća i građane: potpora EU-a mora se staviti državama članicama na raspolaganje u najkraćem mogućem roku.

5. Povećanje fleksibilnosti postupaka koje je Komisija u suradnji sa zakonodavnim tijelima utvrdila za razdoblje 2014.–2020. nosi sa sobom određene rizike. Komisija je pri izradi prijedloga suočena s izazovom da pronađe odgovarajuću ravnotežu između potrebe da se omogući potrebna fleksibilnost kojom bi se zajamčilo da se sredstva bez odgode stave na raspolaganje državama članicama i potrebe da se rizici za pridržavanje pravila i dobro upravljanje financijama svedu na najnižu moguću razinu. Sud smatra da je omogućavanje takve veće fleksibilnosti u osnovi stvar političke odluke zakonodavnih tijela EU-a, Parlamenta i Vijeća.

([1]) Obrazloženje uz Komisijin prijedlog COM(2020) 138 final (postupak 2020/0054 (COD)) Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1303/2013 i Uredbe (EU) br. 1301/2013 u pogledu posebnih mjera za osiguravanje iznimne fleksibilnosti pri upotrebi europskih strukturnih i investicijskih fondova u odgovoru na pandemiju bolesti COVID-19.

([2]) Komunikacija Komisije „Privremeni okvir za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji COVID-19 (2020/C 91 I/01), točka 9.

([3]) Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

([4]) Uredba (EU) br. 1301/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom fondu za regionalni razvoj i posebnim odredbama o cilju „Ulaganje za rast i radna mjesta” te stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1080/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 289.).

([5]) Konkretno, Uredba (EU) 2020/460 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. ožujka 2020. o izmjeni uredaba (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013 i (EU) br. 508/2014 s obzirom na posebne mjere za mobilizaciju ulaganja u zdravstvene sustave država članica i u druge sektore njihovih gospodarstava u odgovoru na izbijanje bolesti COVID-19 (Investicijska inicijativa kao odgovor na koronavirus) (SL L 99, 31.3.2020., str. 5.); i Uredba (EU) 2020/461 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. ožujka 2020. o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 2012/2002 radi pružanja financijske pomoći državama članicama i zemljama koje pregovaraju o pristupanju Uniji ozbiljno pogođenima izvanrednim stanjem velikih razmjera u području javnog zdravlja (SL L 99, 31.3.2020., str. 9.).

([6]) Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU), članak 322. stavak 1. točka (a).

([7]) UFEU, članak 287.

PROCJENA PRIJEDLOGA

6. U tom kontekstu cilj je Suda da se ovim mišljenjem zakonodavcima pomogne pri razmatranju Komisijina prijedloga. Sud nije iznio podrobne napomene o predloženim izmjenama zakonodavstva, nego je istaknuo glavna otvorena pitanja i upozorio na određene povezane rizike.

Mogućnost 100 %-tnog sufinanciranja

7. Prijedlogom se ne otvara mogućnost dodjeljivanja dodatnih financijskih sredstava EU-a državama članicama. Međutim, predviđa se mogućnost bržeg prijenosa takvih sredstava tako što se državama članicama omogućuje da od EU-a zatraže da im odobri stopu financiranja od 100 %, bez obveze da i one osiguraju određena sredstva za sufinanciranje ([8]). Tom bi se mjerom kratkoročno poboljšala dostupnost resursa država članica. Njezin bi se učinak razlikovao od države članice do države članice, ovisno o nizu čimbenika, uključujući stope sufinanciranja koje se trenutačno primjenjuju i razmjerni napredak država članica u provedbi njihovih programa. Općenito, najveću korist od ove mjere ostvarit će one države članice kojima je na raspolaganju veći iznos sredstava iz aktualnih operativnih programa, one koje će tijekom sljedeće obračunske godine prijaviti najviše iznose rashoda i one u kojima se općenito primjenjuju niže stope sufinanciranja.

8. Ubrzanjem provedbe programa, u spoju s prihvaćanjem rashoda za dovršene operacije koji su u skladu s pravilima, izvršit će se pritisak na odobrena sredstva za plaćanje koja su dostupna u proračunu EU-a. Sud ističe da Komisija namjerava „pažljivo pratiti utjecaj predložene izmjene na odobrena sredstva za plaćanje u 2020. uzimajući u obzir i izvršenje proračuna i revidirane prognoze država članica” ([9]).

Veća fleksibilnost kojom bi se državama članicama omogućilo da ciljano usmjeravaju potporu EU-a onako kako odluče

9. U skladu s prijedlogom države članice imale bi veću fleksibilnost za odgovor na pandemiju COVID-19 preusmjeravanjem financijskih sredstava EU-a onamo gdje su najpotrebnija. Konkretno, tim se prijedlogom uklanja zahtjev da se određeni fiksni dio sredstava iz ESI fondova mora izdvojiti za ključne teme ([10]) (kao što su istraživanje i razvoj ili klima i energija) te se omogućuju lakši prijenosi sredstava između fondova, programa i regija unutar određene države članice ([11]). U skladu s tim prijedlogom odluka o tome kamo će se točno usmjeriti financijska sredstva u praksi bi bila prepuštena državama članicama. Nadalje, fleksibilnost koja bi se prijedlogom omogućila mogla bi utjecati na sposobnost EU-a da ostvari ciljeve koji su izvorno postavljeni u operativnim programima i na mogućnost Komisije da izvješćuje o uspješnosti.

10. Iako su u okviru prijedloga uklonjeni određeni administrativni zahtjevi (kao što je obveza mijenjanja sporazuma o partnerstvu), mnoge nove mjere iziskivale bi izmjenu operativnih programa koje bi potom trebala odobriti Komisija. Time se može stvoriti znatno administrativno opterećenje, posebice za Komisiju koja bi u kratkom vremenu morala obraditi velik broj izmjena. Kako bi se taj rizik ublažio, a učinak financijskih sredstava podigao na najvišu moguću razinu, države članice i Komisija trebale bi ograničiti izmjene operativnih programa na preusmjeravanje financijskih sredstava na aktivnosti povezane s odgovorom na pandemiju COVID-19 kako bi se sva kašnjenja u prijenosu sredstava korisnicima svela na najnižu moguću razinu.

([8]) Predloženi novi članak 25.a stavak 2. Uredbe (EU) br. 1303/2013 kojim se mijenjaju članak 60. stavak 1. i članak 120. stavak 3. te uredbe. Prijenosima se ne smiju umanjiti minimalni resursi izdvojeni za Inicijativu za zapošljavanje mladih i pomoć za najpotrebitije, u skladu s člankom 92. stavkom 5. i stavkom 7. navedene uredbe.

([9]) Obrazloženje uz Komisijin prijedlog COM(2020) 138 final (postupak 2020/0054 (COD)) Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1303/2013 i Uredbe (EU) br. 1301/2013 u pogledu posebnih mjera za osiguravanje iznimne fleksibilnosti pri upotrebi europskih strukturnih i investicijskih fondova u odgovoru na pandemiju bolesti COVID-19.

([10]) Predloženi novi članak 25.a stavak 5. Uredbe (EU) br. 1303/2013 kojim se mijenja članak 18. te uredbe.

([11]) Predloženi novi članak 25.a stavak 2. i stavak 3. Uredbe (EU) br. 1303/2013 kojim se mijenjaju članak 92. stavak 1. od točke (a) do točke (d) i članak 93. te uredbe.

Praćenje primjene posebnih mjera

11. Prijedlogom bi se omogućilo da se „operacije za jačanje kapaciteta za odgovor na krizu" odabiru i financiraju retroaktivno ([12]). Sud ističe da se u prijedlogu ne navode pojedinosti o tome na kakvu se vrstu operacija misli niti kako bi ih države članice i Komisija mogle pratiti. U njemu se također ne utvrđuju ni zahtjevi u pogledu praćenja ulaganja (kao što bi bilo utvrđivanje namjenske prioritetne osi, uvođenje posebne skupine oznaka (kodova) intervencija za te aktivnosti ili posebno označavanje rashoda za odgovor na pandemiju COVID-19 u IT sustavima). Slijedom toga, Komisija i zakonodavci ne bi mogli lako doći do pouzdanih informacija o potrošnji sredstava iz ESI fondova za odgovor na pandemiju COVID-19, zbog čega bi moglo postati teže dokazati građanima EU-a da su se sredstva upotrebljavala odgovorno.

Razdoblje primjene mjera

12. Neke mjere bile bi dostupne na određeno vrijeme (stopa sufinanciranja od 100 %, odgoda rokova za podnošenje godišnjih izvješća o provedbi, izmijenjeni mehanizmi revizijskog uzorkovanja, financiranje poduzeća u poteškoćama), dok bi druge mogle biti na snazi do kraja 2023., godine u kojoj se moraju prestati izvršavati plaćanja u okviru tekućeg programskog razdoblja (ukidanje zahtjeva u pogledu tematske koncentracije i obveze mijenjanja sporazuma o partnerstvu). S obzirom na neizvjesno trajanje različitih aspekata krize, primjereno je omogućiti fleksibilnost u pogledu razdoblja primjene mjera. Međutim, za one mjere za koje je kraj programskog razdoblja ujedno i kraj razdoblja primjene važno je da Komisija pažljivo prati razvoj stanja kako bi se zajamčilo da su te mjere na snazi isključivo onoliko dugo koliko je to potrebno zbog već spomenutog „privremenog i izvanrednog" stanja.

Učinak na rad revizora

13. U skladu s prijedlogom revizijskim tijelima omogućilo bi se da primjenu metoda nestatističkog uzorkovanja u svojem radu za jednu obračunsku godinu opravdaju pandemijom COVID-19 ([13]). Tom bi se mjerom mogla smanjiti količina potrebnog rada revizijskih tijela koja se odluče iskoristiti tu mogućnost ([14]). Međutim, pojavljuje se rizik da sastavljeni uzorci za relevantne programe ne bi bili reprezentativni, što bi moglo dovesti do iznošenja nepouzdanih stopa pogreške i revizorskih mišljenja za predmetnu godinu. Time bi se mogao oslabjeti nadzor nad potrošnjom sredstava iz ESI fondova, i to u vrijeme u kojem će rashodi vjerojatno biti izloženiji riziku od pogreške i/ili prijevare. Ovaj bi prijedlog stoga mogao utjecati na sposobnost Komisije da pruži jamstvo u pogledu zakonite uporabe sredstava, što može dodatno utjecati na proces odgovornosti i reviziju koju provodi Sud.

ZAKLJUČNA NAPOMENA

14. Komisija predlaže izmjene Uredbe o zajedničkim odredbama i posebne uredbe za EFRR kojima bi se povećala fleksibilnost niza pravila kojima su uređeni rashodi iz ESI fondova za razdoblje 2014.–2020. Ovaj kratkoročni odgovor potreban je kako bi se državama članicama pružila potpora u ublažavanju posljedica krize uzrokovane pandemijom COVID-19. Međutim, to ne bi trebalo dovesti do bitnih kompromisa u pogledu odgovorne potrošnje sredstava jer bi se time dugoročno narušilo povjerenje građana u institucije EU-a. Komisija radi na iznošenju prijedloga pod političkim pritiskom i uz vrlo kratke rokove, čime se povećava rizik od nepredviđenih problema povezanih s oblikovanjem i provedbom potrebnih mjera. Komisija bi stoga trebala pomno pratiti njihovu primjenu kako se situacija bude razvijala te ih po potrebi prilagođavati na temelju stvarnih iskustava. Predložena izmijenjena pravila svakako su privremena, zbog izvanrednih okolnosti, i stoga je važno da se prvom prilikom opet počnu primjenjivati uobičajena pravila.

Revizorski sud donio je ovo mišljenje u Luxembourgu 14. travnja 2020.

Za Revizorski sud
Klaus-Heiner LEHNE
predsjednik

([12]) Novi članak 25.a stavak 7. Uredbe (EU) br. 1303/2013 kojim se mijenja članak 65. stavak 6. u vezi s novim prihvatljivim operacijama koje su uvedene 1. veljače 2020. u članku 65. stavku 10. Uredbe (EU) br. 460/2020.
([13]) Predloženi novi članak 25.a stavak 12. Uredbe (EU) br. 1303/2013 kojim se mijenja članak 127. stavak 1. te uredbe.
([14]) Ta bi mjera u praksi bila korisna za statističke skupove s manje od 600 operacija.