III

(Előkészítő jogi aktusok)

SZÁMVEVŐSZÉK

SZÁMVEVŐSZÉK

3/2020. sz. VÉLEMÉNY

(az EUMSZ 287. cikkének (4) bekezdése és 322. cikke (1) bekezdésének a) pontja alapján)

az 1303/2013/EU és az 1301/2013/EU rendeletnek az európai strukturális és beruházási alapok COVID-19-járványra adott válaszlépésekre történő felhasználásához kivételes rugalmasságot biztosító egyedi intézkedések tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló 2020/0054(COD) javaslatról

(2020/C 159/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	*Oldal*
BEVEZETÉS	1–5	2
ÉRTÉKELÉSÜNK	6–13	3
A 100%-os társfinanszírozás lehetősége	7–8	3
Nagyobb rugalmasság a tagállamok számára az uniós támogatás felhasználása terén	9–10	3
A különleges intézkedések alkalmazásának nyomon követése	11	4
Az intézkedések időzítése	12	4
Az ellenőrök munkájára gyakorolt hatás	13	4
ZÁRÓ MEGJEGYZÉS	14	4

BEVEZETÉS

1. A COVID-19 járvány minden uniós tagállamban példa nélküli hatást gyakorol a lakosság egészségére és a gazdaság rezilienciájára. A helyzetre tekintettel a Bizottság – „ideiglenes és kivételes intézkedésként, a rendes körülmények között alkalmazandó szabályok sérelme nélkül” ([1]) – javasolja az európai strukturális és beruházási alapokból (esb-alapok) származó finanszírozás mobilizálását e hatások enyhítése érdekében. A Bizottság elismeri ([2]), hogy a válaszintézkedéseket túlnyomórészt a tagállami költségvetésekből kell majd fedezni. A Bizottság javaslatait az alapok 2014 és 2020 közötti felhasználásáról szóló két rendelet – a több alapra vonatkozó szabályokat tartalmazó, ún. közös rendelkezésekről szóló rendelet (CPR) ([3]), valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapra (ERFA) vonatkozó egyedi rendelet ([4]) – módosítása tartalmazza. A Bizottság az elmúlt hetekben már hozott további intézkedéseket ([5]). Ezek formálisan nem képezik e vélemény tárgyát, de adott esetben figyelembe vettük azokat.

2. A Bizottság javaslatának jogalapját figyelembe véve ezekben az esetekben kötelező konzultációt folytatni az Európai Számvevőszékkel ([6]). A jogalkotók 2020. április 3-án (Európai Parlament), illetve 2020. április 8-án (Tanács) nyújtottak be hozzánk erre irányuló hivatalos kérelmet. Ez a vélemény teljesíti a konzultáció követelményét.

3. A Számvevőszék feladata a Szerződés szerint az, hogy „megvizsgálja a bevételek és kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét, valamint a pénzgazdálkodás hatékonyságát és eredményességét” ([7]). Alapelvként olyan szabályokon alapuló igazgatási keret kialakítására törekszünk, amely a vonatkozó szabályoknak való megfelelés révén kedvező eredményeket és hatásokat biztosít a polgároknak.

4. Jelenleg azonban rendhagyó körülmények uralkodnak. Uniós intézményként tisztában vagyunk azzal, hogy az Uniónak rendkívüli intézkedéseket kell hoznia annak érdekében, hogy segítse a tagállamokat a COVID-19 elleni küzdelemben és a járvány által az európai polgárok életére gyakorolt hatások enyhítésében. A jelenlegi helyzetben sürgősen mozgósítani kell az összes rendelkezésre álló pénzügyi eszközt az egészségügyre, a gazdaságra és a polgárokra kifejtett hatások kezelése érdekében: az uniós támogatást a lehető leghamarabb a tagállamok rendelkezésére kell bocsátani.

5. A Bizottság és a jogalkotó hatóságok által a 2014 és 2020 közötti időszakra bevezetett eljárások lazítása kockázatokkal jár. A bizottsági javaslat kapcsán kihívást jelent, hogy meg kell találni a megfelelő egyensúlyt egyrészt az ahhoz szükséges rugalmasság biztosítása között, hogy a forrásokat késedelem nélkül a tagállamok rendelkezésére bocsássák, másrészt a szabályszerűséggel, illetve a gondos pénzgazdálkodással kapcsolatos kockázatok minimalizálása között. Úgy véljük, hogy e kibővített rugalmasság biztosítása alapvetően az uniós jogalkotó hatóságok, a Parlament és a Tanács politikai megítélésének kérdése.

([1]) Az 1303/2013/EU és az 1301/2013/EU rendeletnek az európai strukturális és beruházási alapok COVID-19-járványra adott válaszlépésekre történő felhasználásához kivételes rugalmasságot biztosító egyedi intézkedések tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló COM(2020) 138 final (2020/0054(COD) eljárás) bizottsági javaslatot kísérő indokolás.

([2]) A gazdaságnak a jelenlegi COVID-19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából tett állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keretről szóló bizottsági közlemény (2020/C 91 I/01) 9. pontja.

([3]) Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról (HL L 347., 2013.12.20., 320. o.).

([4]) Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1301/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a „Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe” célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 347., 2013.12.20., 289. o.).

([5]) Különösen az Európai Parlament és a Tanács 2020. március 30-i (EU) 2020/460 rendelete az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU és az 508/2014/EU rendeletnek a COVID-19 járványra adott válaszként a tagállamok egészségügyi rendszereibe és gazdaságuk más ágazataiba történő beruházások mozgósítását célzó különös intézkedések tekintetében történő módosításáról (A koronavírusra való reagálást célzó beruházási kezdeményezés) (HL L 99., 2020.3.31., 5. o.), valamint az Európai Parlament és a Tanács 2020. március 30-i (EU) 2020/461 rendelete a 2012/2002/EK tanácsi rendeletnek a jelentős közegészségügyi szükséghelyzet által súlyosan érintett tagállamoknak és az Unióval csatlakozási tárgyalásokat folytató országoknak nyújtandó pénzügyi támogatás nyújtása céljából történő módosításáról (HL L 99., 2020.3.31., 9. o.).

([6]) Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 322. cikke (1) bekezdésének a) pontja.

([7]) Az EUMSZ 287. cikke.

ÉRTÉKELÉSÜNK

6. Mindezek alapján e véleményünk célja, hogy megkönnyítse a jogalkotók számára a Bizottság javaslatának mérlegelését. A javasolt jogszabály-módosításokkal kapcsolatban nem tettünk részletes észrevételeket, csupán a legfontosabb kérdéseket emeljük ki, és rávilágítunk néhány kapcsolódó kockázatra.

A 100 %-os társfinanszírozás lehetősége

7. A javaslat nem irányoz elő további uniós finanszírozást a tagállamok számára. Ugyanakkor lehetővé teszi az uniós finanszírozás gyorsabb átutalását azáltal, hogy lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy 100 %-os finanszírozási arányt kérjenek az Uniótól, és nem kötelezi őket arra, hogy saját társfinanszírozást nyújtsanak ([8]). Ez az intézkedés rövid távon növelné a tagállamok rendelkezésére álló forrásokat. Hatása tagállamonként eltérő lenne, számos tényezőtől függően, ideértve a jelenleg alkalmazott társfinanszírozási arányokat és a tagállamok által a programjaik végrehajtásában elért relatív előrehaladást. Általában véve azok a tagállamok profitálnának leginkább ebből az intézkedésből, amelyek jelenleg nagyobb összegű finanszírozásban részesülnek a számukra elérhető jelenlegi operatív programokból, tehát azok, amelyek a legnagyobb összegű kiadásokat fogják benyújtani a következő számviteli évben, és amelyek általában alacsonyabb társfinanszírozási rátával rendelkeznek.

8. A program végrehajtásának ebből eredő felgyorsulása, valamint a befejezett műveletekre engedélyezett kiadások támogathatósága nyomást fog gyakorolni az uniós költségvetés rendelkezésére álló kifizetési előirányzatokra. Megjegyezzük, hogy tervei szerint a Bizottság „gondosan nyomon fogja követni a javasolt módosításnak a 2020. évi kifizetési előirányzatokra gyakorolt hatását, figyelembe véve mind a költségvetés végrehajtását, mind a felülvizsgált tagállami előrejelzéseket” ([9]).

Nagyobb rugalmasság a tagállamok számára az uniós támogatás felhasználása terén

9. A javaslat értelmében a tagállamok – a COVID-19 járványra való rugalmasabb reagálás érdekében – az uniós forrásokat oda irányíthatnák át, ahol azokra a legnagyobb szükség van. A javaslat különösen mentesítené a tagállamokat azon követelmény alól, hogy az esb-alapok kiadásainak egy meghatározott hányadát egyes kulcsfontosságú témákra (pl. kutatás-fejlesztés, éghajlat és energia) fordítsák ([10]), és a tagállamokon belül megkönnyítené az alapok, programok és régiók közötti átcsoportosításokat ([11]). A javaslat értelmében a gyakorlatban a tagállam dönthetne arról, hova irányítja a finanszírozást. A javaslat által biztosított rugalmasság továbbá befolyásolhatja, hogy az Unió képes lesz-e elérni az operatív programokban eredetileg meghatározott célkitűzéseket, valamint hogy a Bizottság képes lesz-e megfelelően beszámolni a teljesítményről.

10. Bár a javaslat megszüntetett néhány adminisztratív követelményt (például a partnerségi megállapodások módosításának szükségességét), számos új intézkedés esetében szükség lenne az operatív programok módosítására, majd azok Bizottság általi jóváhagyására. Ez jelentős adminisztratív terhet jelenthet, különösen a Bizottság számára, amelynek rövid időn belül nagyszámú módosítást kellene feldolgoznia. E kockázat csökkentése és az alapok hatásának maximalizálása érdekében a tagállamoknak és a Bizottságnak korlátozniuk kellene az operatív programokon a forrásoknak a COVID-19 járvánnyal kapcsolatos tevékenységek céljára való átcsoportosítása kapcsán végzendő módosításokat, hogy a források a lehető legkisebb késedelemmel juthassanak el a kedvezményezettekhez.

([8]) Az 1303/2013/EU rendelet javasolt új 25a. cikkének (2) bekezdése, amely ugyanezen rendelet 60. cikkének (1) bekezdését és 120. cikkének (3) bekezdését módosítja. Az átcsoportosítások nem csökkenthetik az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezésre (IFK) és a leginkább rászorulók támogatására a rendelet 92. cikkének (5) és (7) bekezdése szerint elkülönítetti minimális forrásokat.

([9]) Az 1303/2013/EU és az 1301/2013/EU rendeletnek az európai strukturális és beruházási alapok COVID-19-járványra adott válaszlépésekre történő felhasználásához kivételes rugalmasságot biztosító egyedi intézkedések tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló COM(2020) 138 final (2020/0054(COD) eljárás) bizottsági javaslatot kísérő indokolás.

([10]) Az 1303/2013/EU rendelet javasolt új 25a. cikkének (5) bekezdése, amely ugyanezen rendelet 18. cikkét módosítja.

([11]) Az 1303/2013/EU rendelet javasolt új 25a. cikkének (2) és (3) bekezdése, amelyek ugyanezen rendelet 92. cikkének (1) bekezdésének a)–d) pontját, 92. cikkének (4) bekezdését, valamint 93. cikkét módosítja.

A különleges intézkedések alkalmazásának nyomon követése

11. A javaslat lehetővé tenné „a válsághelyzetekre való reagálási képesség növelését célzó műveletek” visszamenőleges kiválasztását és finanszírozását ([12]). Megjegyezzük, hogy a javaslat nem részletezi, milyen műveletekről van szó, és azt sem, hogy a tagállamok és a Bizottság hogyan követhetik nyomon azokat. Nem határoz meg továbbá a beruházásokkal kapcsolatos monitoringkövetelményeket sem (pl. egy e célt szolgáló prioritási tengely meghatározása, beavatkozási kódcsoport létrehozása az ilyen tevékenységek céljára, vagy a COVID-19 reagálással kapcsolatos kiadások megjelölése a saját informatikai rendszereikben). Következésképpen az esb-alapokból a COVID-19 járványhelyzeti reagálásra fordított összegekről a Bizottság, illetve a jogalkotók nem rendelkeznének könnyen hozzáférhető, megbízható információkkal, ami befolyásolhatná az uniós polgárok felé az alapok felhasználásával kapcsolatos elszámoltathatóságot.

Az intézkedések időzítése

12. Egyes intézkedések meghatározott időszakra szólnának (100 %-os társfinanszírozási arány, az éves végrehajtási jelentések határidejének meghosszabbítása, módosított ellenőrzési mintavétel, a nehézségekkel küzdő vállalkozásoknak nyújtandó finanszírozás), míg mások 2023 végéig, a jelenlegi programidőszakhoz kapcsolódó kifizetések megszűnéséig hatályban maradnának (a tematikus koncentrációra vonatkozó követelményekkel és a partnerségi megállapodások módosításával kapcsolatos mentességek). Tekintettel arra, hogy a válság különböző aspektusainak időtartama bizonytalan, helyénvaló a rugalmas időzítés. Azon intézkedések esetében azonban, amelyeknél a jelenlegi záró időpont a programidőszak vége, fontos, hogy a Bizottság gondosan figyelemmel kísérje a kibontakozó helyzetet és gondoskodjon róla, hogy azok csak addig maradjanak érvényben, amíg az a fent említett „ideiglenes és kivételes” törekvés céljára szükséges.

Az ellenőrök munkájára gyakorolt hatás

13. A javaslat egy számviteli éven át lehetővé tenné az ellenőrző hatóságok számára, hogy a COVID-19 járványra hivatkozzanak annak indoklásaként, hogy munkájuk során nem statisztikai mintavételi módszereket alkalmaznak ([13]). Ez az intézkedés csökkenthetné az e lehetőséggel élő ellenőrző hatóságok által elvégzendő munka mennyiségét ([14]). Ugyanakkor felveti annak kockázatát, hogy az érintett programok így kapott mintái nem lennének reprezentatívak, ami esetleg megbízhatatlan hibaarányokhoz és ellenőri véleményekhez vezethet az adott évre vonatkozóan. Ez gyengítheti az esb-alapok kiadásainak ellenőrzését egy olyan időszakban, amikor a kiadások valószínűleg jobban ki lesznek téve a hiba, illetve csalás kockázatának. Ez a javaslat ezért befolyásolhatja a Bizottság képességét arra, hogy bizonyosságot nyújtson a források jogszerű felhasználásáról, ami további következményekkel járhat az elszámoltathatósági folyamatra és a számvevőszéki ellenőrzésre nézve.

ZÁRÓ MEGJEGYZÉS

14. A Bizottság olyan módosításokat javasol a CPR-rendelet és az ERFA-ra vonatkozó rendelet kapcsán, amelyek lazítanának bizonyos, az esb-alapok 2014–2020-as kiadásaira vonatkozó szabályokon. Ezekre a rövid távú válaszlépésekre azért van szükség, hogy támogassák a tagállamokat a COVID-19 válság hatásainak enyhítésében. Ez azonban nem vezethet lényeges kompromisszumokhoz a kiadások elszámoltathatósága tekintetében, mivel az hosszú távon káros hatással lenne az uniós polgároknak az intézményeikbe vetett bizalmára. A Bizottság politikai nyomás alatt és nagyon szoros határidők mellett dolgozott javaslatának előterjesztésén, ami növeli az ezen intézkedések kialakításával és végrehajtásával kapcsolatos, előre nem látható problémák kockázatát. A Bizottságnak ezért a helyzet alakulása során szorosan figyelemmel kell kísérnie ezeknek az intézkedéseknek az alkalmazását, hogy a gyakorlati tapasztalatok alapján szükség esetén változtatásokat lehessen eszközölni. A javasolt módosított szabályok ideiglenesek, azokat a kivételes helyzet indokolja. Fontos, hogy az Unió a lehető leghamarabb visszatérjen a rendes szabályokhoz.

A véleményt 2020. április 14-i luxembourgi ülésén fogadta el a Számvevőszék.

a Számvevőszék nevében
Klaus-Heiner LEHNE
elnök

([12]) Az 1303/2013/EU rendelet új 25a. cikkének (7) bekezdése, amely a 65. cikk (6) bekezdését módosítja a az (EU) 460/2020 rendelet 65. cikkének (10) bekezdésével bevezetett új, 2020. február 1-től támogatható műveletek tekintetében.
([13]) Az 1303/2013/EU rendelet új 25a. cikkének (12) bekezdése, amely ugyanezen rendelet 127. cikkének (1) bekezdését módosítja.
([14]) Ez az intézkedés a gyakorlatban a kevesebb mint 600 műveletből álló sokaságok esetében lenne hasznos.