III

(Prípravné akty)

DVOR AUDÍTOROV

DVOR AUDÍTOROV

STANOVISKO č. 3/2020

[podľa článku 287 ods. 4 a článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ]

k návrhu 2020/0054(COD) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 1303/2013 a nariadenie (EÚ) č. 1301/2013, pokiaľ ide o špecifické opatrenia na zabezpečenie mimoriadnej flexibility pri využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov v reakcii na šírenie ochorenia COVID-19

(2020/C 159/01)

OBSAH

	Body	
ÚVOD	1 - 5	2
NAŠE POSÚDENIE	6 - 13	3
Možnosť 100 % spolufinancovania	7 - 8	3
Väčšia flexibilita pre členské štáty, aby mohli zacieliť podporu EÚ tam, kam sa rozhodnú	09 - 10	3
Sledovanie uplatňovania osobitných opatrení	11	4
Načasovanie opatrení	12	4
Dosah na prácu audítorov	13	4
ZÁVEREČNÉ POZNÁMKY	14	4

ÚVOD

1. Šírenie ochorenia COVID-19 má bezprecedentný vplyv na zdravie občanov a odolnosť hospodárstiev vo všetkých členských štátoch EÚ. Komisia v tejto súvislosti v snahe zmierniť tieto dôsledky navrhuje mobilizovať finančné prostriedky z európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF) „ako dočasné a výnimočné opatrenie, bez toho, aby boli dotknuté pravidlá, ktoré by mali platiť za bežných okolností“ ([1]). Komisia pripúšťa ([2]), že hlavná reakcia bude musieť prísť z rozpočtov členských štátov. Komisia predkladá svoje návrhy formou zmeny dvoch nariadení, ktorými sa riadi využívanie finančných prostriedkov v období 2014 – 2020, a to nariadenia o spoločných ustanoveniach (NSU), ktoré sa týka pravidiel využívania celej škály fondov ([3]), a nariadenia, ktoré sa vzťahuje na Európsky fond regionálneho rozvoja (EFRR) ([4]). Komisia už v posledných týždňoch prijala doplňujúce opatrenia ([5]). Tieto opatrenia nie sú formálne predmetom tohto stanoviska, ale keď to bolo relevantné, boli zohľadnené.

2. Podľa právneho základu návrhu Komisie je konzultácia s Európskym dvorom audítorov povinná ([6]). Formálnu žiadosť o konzultáciu sme od legislatívnych orgánov prijali 3. apríla 2020 (Európsky parlament) a 8. apríla 2020 (Rada). Týmto stanoviskom je požiadavka konzultácie splnená.

3. Úlohou Dvora audítorov na základe zmluvy je „preskúmať, či sa všetky príjmy a výdavky uskutočnili zákonným a riadnym spôsobom, a či sa vykonávalo riadne finančné hospodárenie“ ([7]). V princípe hľadáme administratívny rámec založený na pravidlách, ktorého cieľom je dosiahnuť pozitívne výsledky a dosah pre občanov prostredníctvom súladu s príslušnými pravidlami.

4. Teraz však nejde o bežné okolnosti. Ako inštitúcia EÚ chápeme, že EÚ by mala prijať mimoriadne opatrenia, aby členským štátom pomohla v boji proti ochoreniu COVID-19 a jeho dôsledkom na životy európskych občanov. Súčasná situácia si vyžaduje naliehavú mobilizáciu všetkých dostupných finančných prostriedkov na riešenie dôsledkov pre zdravotníctvo, podniky a občanov: podpora EÚ musí byť členským štátom k dispozícii čo najskôr.

5. Uľahčenie postupov, ktoré Komisia spolu s legislatívnymi orgánmi zaviedla na obdobie 2014 – 2020, predstavuje riziká. Výzvou pre Komisiu je nastoliť v návrhu správnu rovnováhu medzi potrebou zabezpečiť nevyhnutnú flexibilitu, aby bolo možné členským štátom bezodkladne poskytnúť finančné prostriedky, a potrebou minimalizovať riziká z hľadiska dodržiavania predpisov a správneho finančného riadenia. Zastávame názor, že umožnenie tejto väčšej flexibility je v zásade otázkou politického úsudku legislatívnych orgánov EÚ, Parlamentu a Rady.

([1]) Dôvodová správa k návrhu Komisie COM(2020) 138 final (postup 2020/0054 (COD)) týkajúcemu sa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie Rady (EÚ) č. 1303/2013 a nariadenie (EÚ) č. 1301/2013, pokiaľ ide o špecifické opatrenia na zabezpečenie mimoriadnej flexibility pri využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov v reakcii na šírenie ochorenia COVID-19.

([2]) Oznámenie Komisie Dočasný rámec pre opatrenia štátnej pomoci na podporu hospodárstva pri súčasnom šírení ochorenia COVID-19 (2020/C 91 I/01), bod 9.

([3]) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 320).

([4]) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1301/2013 zo 17. decembra 2013 o Európskom fonde regionálneho rozvoja a o osobitných ustanoveniach týkajúcich sa cieľa Investovanie do rastu a zamestnanosti, a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1080/2006 (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 289).

([5]) Najmä nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2020/460 z 30. marca 2020, ktorým sa menia nariadenia (EÚ) č. 1301/2013, (EÚ) č. 1303/2013 a (EÚ) č. 508/2014, pokiaľ ide o osobitné opatrenia na mobilizáciu investícií v systémoch zdravotnej starostlivosti členských štátov a v iných odvetviach ich hospodárstiev v reakcii na šírenie ochorenia COVID-19 (Investičná iniciatíva v reakcii na koronavírus) (Ú. v. EÚ L 99, 31.3.2020, s. 5), a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/461 z 30. marca 2020, ktorým sa mení nariadenie Rady (ES) č. 2012/2002 s cieľom poskytnúť finančnú pomoc členským štátom a krajinám rokujúcim o pristúpení k Únii, ktoré sú vážne postihnuté závažným ohrozením verejného zdravia (Ú. v. EÚ L 99, 31.3.2020, s. 9).

([6]) Zmluva o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), článok 322 ods. 1 písm. a).

([7]) Článok 287 ZFEÚ.

NAŠE POSÚDENIE

6. V tomto kontexte je cieľom nášho stanoviska uľahčiť prerokúvanie návrhu Komisie legislatívnymi orgánmi. K navrhovaným zmenám právnych predpisov nevydávame podrobné pripomienky, ale upozorňujeme na hlavné otázky a poukazujeme na niektoré riziká, ktoré sú s nimi spojené.

Možnosť 100 % spolufinancovania

7. Návrh neobsahuje doplnkové finančné prostriedky EÚ pre členské štáty. Umožňuje však rýchlejší presun finančných prostriedkov EÚ tým, že dáva členskému štátu možnosť požiadať EÚ o 100 % mieru financovania bez toho, aby musel poskytnúť vlastné spolufinancovanie ([8]). Týmto opatrením by sa krátkodobo zlepšila dostupnosť zdrojov v členských štátoch. Jeho dosah by sa v jednotlivých členských štátoch líšil v závislosti od mnohých faktorov, vrátane miery spolufinancovania, ktorá sa v súčasnosti uplatňuje, a relatívneho pokroku členských štátov pri vykonávaní programov. Členské štáty, ktoré budú mať z tohto opatrenia najväčší prospech, sú: členské štáty, ktoré majú v súčasnosti k dispozícii väčší objem finančných prostriedkov z operačných programov, členské štáty, ktoré počas budúceho účtovného roka vykážu najvyšší objem výdavkov, a členské štáty, ktoré majú spravidla nižšie miery spolufinancovania.

8. Výsledné urýchlenie vykonávania programov spolu s povolenými oprávnenými výdavkami na ukončené operácie vyvinie tlak na platobné rozpočtové prostriedky, ktoré sú k dispozícii v rozpočte EÚ. Berieme na vedomie, že Komisia plánuje „dôkladne monitorovať vplyv navrhovanej zmeny na platobné rozpočtové prostriedky v roku 2020, pričom zohľadní plnenie rozpočtu aj revidované prognózy členských štátov“ ([9]).

Väčšia flexibilita pre členské štáty, aby mohli zacieliť podporu EÚ tam, kam sa rozhodnú

9. Podľa návrhu by členské štáty mali väčšiu flexibilitu, aby mohli reagovať na šírenie ochorenia COVID-19 tým, že finančné prostriedky EÚ presmerujú tam, kde sú najviac potrebné. Konkrétne v návrhu sa neberú do úvahy požiadavky venovať pevne stanovený podiel výdavkov v rámci EŠIF na kľúčové témy ([10]) (ako je výskum a vývoj alebo klíma a energetika) a umožňujú sa ľahšie presuny medzi fondmi, programami a regiónmi v rámci členského štátu ([11]). Podľa tohto návrhu by v praxi rozhodovanie o tom, kam presne financovanie zacieliť, bolo na uvážení členského štátu. Flexibilita, ktorú návrh ďalej ponúka, môže mať vplyv na schopnosť EÚ dosahovať ciele, ktoré boli pôvodne stanovené v operačných programoch, a schopnosť Komisie podávať správy o výkonnosti.

10. Niektoré administratívne požiadavky síce boli v návrhu odstránené (napr. potreba zmeny partnerských dohôd), ale mnohé z nových opatrení by si vyžadovali zmenu operačných programov a následné schválenie Komisiou. Môže to predstavovať výraznú administratívnu záťaž, najmä pre Komisiu, ktorá by v krátkom čase musela spracovať veľké množstvo zmien. Na zmiernenie tohto rizika a maximalizáciu vplyvu fondov by členské štáty a Komisia mali zmeny v operačných programoch obmedziť na prerozdelenie prostriedkov na činnosti súvisiace so šírením ochorenia COVID-19, aby sa tak finančné prostriedky dostali k prijímateľom s čo najmenším oneskorením.

([8]) Navrhovaný nový článok 25a ods. 2 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013, ktorým sa mení článok 60 ods. 1 a článok 120 ods. 3 toho istého nariadenia. Týmito presunmi sa nesmú znížiť minimálne zdroje pridelené na iniciatívu na podporu zamestnanosti mladých ľudí (YEI) podľa článku 92 ods. 5 a na pomoc najodkázanejším osobám podľa článku 92 ods. 7 nariadenia.

([9]) Dôvodová správa k návrhu Komisie COM(2020) 138 final (postup 2020/0054 (COD)) týkajúcemu sa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie Rady (EÚ) č. 1303/2013 a nariadenie (EÚ) č. 1301/2013, pokiaľ ide o špecifické opatrenia na zabezpečenie mimoriadnej flexibility pri využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov v reakcii na šírenie ochorenia COVID-19.

([10]) Navrhovaný nový článok 25a ods. 5 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013, ktorým sa mení článok 18 toho istého nariadenia.

([11]) Navrhované nové články 25a ods. 2 a 25a ods. 3 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013, ktorým sa mení článok 92 ods. 1 písm. a) až d), článok 92 ods. 4 a článok 93 toho istého nariadenia.

Sledovanie uplatňovania osobitných opatrení

11. Podľa návrhu by bolo možné vybrať a spätne financovať „operácie na podporu kapacít reakcie na krízu“ ([12]). Konštatujeme, že návrh neobsahuje žiadne podrobnosti o tom, o aký druh operácií ide, ani ako by ich členské štáty a Komisia mohli sledovať. Nestanovujú sa v ňom ani žiadne požiadavky na monitorovanie v súvislosti s investíciami (napr. vymedzenie osobitnej prioritnej osi, vytvorenie súboru kódov intervencií pre tieto činnosti alebo označovanie výdavkov spojených s reakciou na COVID-19 v ich systémoch IT). V dôsledku toho by Komisia alebo zákonodarcovia nemali ľahko dostupné spoľahlivé informácie o výdavkoch v rámci EŠIF v reakcii na šírenie ochorenia COVIDI-19, čo by mohlo mať vplyv na povinnosť zodpovedať sa občanom EÚ za využívanie finančných prostriedkov.

Načasovanie opatrení

12. Niektoré opatrenia by boli k dispozícii na pevne stanovené obdobie (miery spolufinancovania vo výške 100 %, odložené lehoty na predloženie výročných správ o vykonávaní, zmenené opatrenia na výber audítorskej vzorky, financovanie podnikov v ťažkostiach), kým iné by mohli byť v platnosti až do konca roka 2023, keď musia byť ukončené platby v rámci súčasného programového obdobia (upustenie od požiadaviek na tematické zameranie a zmien partnerských dohôd). Vzhľadom na neistotu ohľadom trvania jednotlivých aspektov krízy je flexibilita v načasovaní opatrení vhodná. V prípade opatrení, ktorých dátum ukončenia sa zhoduje s koncom programového obdobia, je však dôležité, aby Komisia pozorne monitorovala vývoj situácie a zabezpečila, aby boli zavedené len na také obdobie, aké bude potrebné v zmysle uvedených „dočasných a výnimočných“ opatrení.

Dosah na prácu audítorov

13. Návrh by orgánom auditu umožnil, aby pri svojej práci počas jedného účtovného roka využívali neštatistické metódy výberu vzorky s odvolaním sa na šírenie ochorenia COVID-19 ([13]). Týmto opatrením by sa mohlo znížiť množstvo práce, ktoré orgány auditu, ktoré využijú túto možnosť, musia vykonať ([14]). Zvyšuje sa tým však aj riziko, že výsledné vzorky dotknutých programov nebudú reprezentatívne, čo by mohlo viesť k nespoľahlivej chybovosti a nespoľahlivým audítorským stanoviskám za príslušný rok. Môže to oslabiť kontrolu výdavkov v rámci EŠIF v čase, keď výdavky budú pravdepodobne viac vystavené riziku chýb a/alebo podvodu. Tento návrh by preto mohol ovplyvniť schopnosť Komisie poskytnúť uistenie o zákonnom využívaní fondov a mať ďalšie dôsledky pre proces povinnosti zodpovedať sa a pre náš audit.

ZÁVEREČNÉ POZNÁMKY

14. Komisia navrhuje zmeny v NSU a v konkrétnom nariadení o EFRR v zmysle zmiernenia viacerých pravidiel, ktorými sa riadia výdavky v rámci EŠIF v období 2014 – 2020. Táto krátkodobá reakcia je nutná na podporu členských štátov pri zmierňovaní dôsledkov krízy v súvislosti so šírením ochorenia COVID-19. Nemala by však viesť k výrazným ústupkom, pokiaľ ide o zodpovednosť za výdavky, pretože to by malo z dlhodobého hľadiska škodlivý vplyv na dôveru občanov EÚ v ich inštitúcie. Komisia pracovala pod politickým tlakom a s veľmi krátkymi termínmi na predloženie svojho návrhu, čo zvyšuje riziko, že sa v koncepcii a vo vykonávaní týchto opatrení objavia nepredvídané problémy. Komisia by preto mala pozorne sledovať podľa vývoja situácie, ako sa tieto opatrenia uplatňujú, aby mohla na základe praktických skúseností uskutočniť potrebné zmeny. Navrhované zmenené pravidlá sú len dočasné a vyplývajú z mimoriadnej situácie. Hneď, ako to bude možné, bude dôležité vrátiť sa k bežným pravidlám.

Toto stanovisko prijal Dvor audítorov v Luxemburgu 14. apríla 2020.

Za Dvor audítorov
Klaus-Heiner LEHNE
predseda

([12]) Nový článok 25a ods. 7 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013, ktorým sa mení článok 65 ods. 6 v súvislosti s novými oprávnenými operáciami zavedenými 1. februára 2020 v článku 65 ods. 10 nariadenia (EÚ) č. 460/2020.

([13]) Nový článok 25a ods. 12 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013, ktorým sa mení článok 127 ods. 1 toho istého nariadenia.

([14]) Toto opatrenie by v praxi bolo užitočné pre súbory obsahujúce menej ako 600 operácií.