III

(Подготвителни актове)

СМЕТНА ПАЛАТА

СТАНОВИЩЕ № 4/2020

(съгласно член 287, параграф 4 и член 322, параграф 1, буква а) от ДФЕС)

относно предложение 2020/0101 (COD) за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 по отношение на извънредните допълнителни средства и уредбата за изпълнението на цел „Инвестиции за растеж и работни места“ в подкрепа на преодоляването на последиците от кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19, и подготовка за екологично, цифрово и устойчиво възстановяване на икономиката (REACT-EU); и относно измененото предложение 2018/0196 (COD) за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд+, Кохезионния фонд, Европейския фонд за морско дело и рибарство, както и финансови правила за тях и за фонд „Убежище и миграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и инструмента за управление на границите и визите

(2020/C 272/01)

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки	*Страница*
Въведение	1—4	2
Оценка на ЕСП на COM(2020) 451 — REACT-EU	5—21	3
Използване на допълнителни средства за справяне с кризата	6—9	3
Разпределяне на средства за държавите членки	10—11	4
Програмиране на средствата	12—16	5
Мониторинг и оценка	17—19	6
Риск от измами	20—21	7
Оценката на ЕСП на COM(2020) 450 — измененото предложение за РОР за периода 2021—2027 г.	22—29	7
Срокове на мерките	24	7
Гъвкавост в бюджетирането	25—26	8
Програмиране и мониторинг	27—29	8
Заключителни коментари	30—33	9
Приложение I — Становища, свързани със законодателното предложение в областта на политиката за сближаване за програмния период 2021—2027 г., публикувани от ЕСП към 13 юли 2020 г.		10
Приложение II — Искания за становища относно COVID-19, получени от ЕСП до 13 юли 2020 г.		11

Въведение

1. Пандемията от COVID-19 продължава да оказва много силно въздействие върху живота на гражданите. Европейският съюз вече е предприел редица стъпки за справяне с кризата, включително:

— ограничаване на разпространението на вируса;

— осигуряване на медицинско оборудване;

— насърчаване на изследванията в областта на лечението и ваксините;

— подпомагане на работните места, предприятията и икономиката.

Във връзка с последната от посочените точки, ЕС предложи пакет от 750 млрд. евро, наречен „Next Generation EU“, в подкрепа на усилията на държавите членки за свеждане до минимум на социално-икономическото въздействие на пандемията и за връщане по пътя на устойчивия растеж ([1]).

2. Предмет на настоящото становище на ЕСП са две неотдавнашни предложения в областта на политиката на сближаване, и двете от които се отнасят до законодателството относно европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове) — Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР):

— като част от пакета „Next Generation EU“, изменение на РОР за програмния период 2014—2020 г., съгласно което допълнителни средства в размер на 58 млрд. евро ще бъдат предоставени през периода 2020—2022 г. ([2]). Това предложение е известно като REACT-EU: предоставяне на подкрепа в полза на сближаването и териториите на Европа; и

— изменение на предложението на Комисията за РОР за периода 2021—2027 г. — все още е в процес на обсъждане от законодателните органи — за осигуряване на механизми, могат бързо да бъдат задействани, в случай че ЕС е изложен на по-нататъшни сътресения през следващите години ([3]).

3. Съгласно правното основание на предложенията на Комисията консултацията с ЕСП е задължителна. Получихме официални искания от Съвета (съответно на 8 юни 2020 г. и 10 юни 2020 г.) и от Парламента (на 9 юни 2020 г. за двете предложения). Двете предложения на Комисията са свързани, както се посочва изрично в обяснителния меморандум за всяко от тях. В този контекст и предвид необходимостта да се реагира много бързо, Сметната палата реши да даде своето становище по двете предложения в един документ. Поради това настоящият документ отговаря на изискванията за консултация за всяко от предложенията. Точки 5—21 се отнасят за предложението за REACT-EU, а точки 22—29 съответно за измененото предложение за РОР за периода 2021—2027 г. За справка в ***приложение I*** има списък на всички становища на ЕСП относно програмния период 2021—2027 г., публикувани до 13 юли 2020 г.

4. От нас беше поискано да представим няколко становища относно законодателни предложения, свързани с COVID-19 (вж. ***приложение II***). Сметната палата публикува първото от тези становища на 15 април 2020 г. ([4]); настоящото становище е второ подред. Целта ни е да се улесни разглеждането на предложенията на Комисията от страна на законодателите. Въз основа на нашия опит в проучването на законодателни предложения и оценяването на съответствието и на доброто финансово управление сме установили някои общи принципи за използването на фондовете на ЕС, които могат да бъдат полезни за законодателите, по-специално при разработването на мерки, свързани с COVID-19/извънредни мерки — вж. ***каре 1***. Сметната палата е използвала тези принципи като обща рамка за оценка на предложенията.

([1]) Съобщение на Комисията „Бюджетът на ЕС осигурява ресурс за плана за възстановяването на Европа“, 27.5.2020 г. (COM (2020) 442 final).

([2]) Предложение на Европейската комисия за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 по отношение на извънредните допълнителни средства и уредбата за изпълнението на цел „Инвестиции за растеж и работни места“ в подкрепа на преодоляването на последиците от кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19, и подготовка за екологично, цифрово и устойчиво възстановяване на икономиката (REACT-EU) (COM(2020) 451 final).

([3]) Изменено предложение на Европейската комисия за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд+, Кохезионния фонд, Европейския фонд за морско дело и рибарство, както и финансови правила за тях и за фонд „Убежище и миграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и инструмента за управление на границите и визите (COM(2020) 450 final).

([4]) Становище № 3/20 относно предложение 2020/0054(COD) за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 и Регламент (ЕС) № 1301/2013 по отношение на специфичните мерки за предоставяне на изключителна гъвкавост за използване на европейските структурни и инвестиционни фондове в отговор на разпространението на пандемията от COVID-19.

Каре 1

Принципи, уреждащи използването на средства на ЕС в извънредни ситуации

1) *Уместност:* Ясната логика на интервенцията следва да покаже как/по какъв начин? финансирането отговаря на нуждите и обосновава добавената стойност на помощта от ЕС.

2) *Насоченост:* За постигането на максимално въздействие финансирането следва да бъде насочено към областите и получателите с най-големи нужди.

3) *Опростеност:* Помощта следва да бъде лесна за предоставяне, като същевременно постига целите си с минимална тежест за бенефициентите.

4) *Координация:* Помощта от ЕС следва да бъде добре координирана, както на равнището на ЕС (т.е. с другите схеми за помощ на ЕС), така и с националните мерки за подкрепа.

5) *Срокове:* Помощта от ЕС следва да бъде предоставена на държавите членки, а следователно и на бенефициентите, в разумни срокове. Мерките следва да действат само докато са необходими.

6) *Прозрачност и отчетност:* Комисията и държавите членки следва да се отчитат за използваните от тях средства на ЕС. Проследяването на извънредните мерки, както и поддържането на прозрачност, могат да бъдат предизвикателство, но са от съществено значение за гарантиране на отчетността.

7) *Добро финансово управление (оптимизиране на ресурсите):* Въпреки че държавите членки не разполагат с много време за изразходване на новите парични ресурси, усвояването на средствата не следва да има приоритет пред икономическата ефективност.

8) *Мониторинг и докладване:* Следва да бъдат въведени мерки за мониторинг с цел улесняване на отчетността и предоставяне на точна и надеждна информация на управляващите лица, за да могат да бъдат направени подобрения въз основа на практическия опит.

9) *Оценка:* Оценките на равнище програма и политика следва да се използват за целите на вземането на решения. Ако няма достатъчно време за предварителна оценка, следва да се предвиди последваща оценка на равнище държава членка, която да бъде използвана от Комисията.

10) *Осведоменост относно измамите/злоупотребите:* Значителната помощ от ЕС по линия на извънредните мерки, заедно с облекчаването на някои процедурни изисквания, водят до повишен риск от нередности и измами. Всички организации, участващи в управлението на публични средства, следва да обръщат особено внимание на тези рискове.

Източник: ЕСА.

Оценка на ЕСП на COM(2020) 451 — REACT-EU

5. С това предложение Комисията има за цел да използва целия потенциал на бюджета на ЕС за мобилизиране на инвестиции и за съсредоточаване на финансова подкрепа в началото на периода през първите, най-тежки години на възстановяването. Нашето становище разглежда следните аспекти на посоченото предложение:

— използване на допълнителни средства за справяне с кризата;

— разпределяне на средства за държавите членки;

— програмиране на средствата;

— мониторинг и оценка;

— риск от измами.

Използване на допълнителни средства за справяне с кризата

Основни положения:

— Бързото предоставяне на допълнителното финансиране на държавите членки изисква своевременно приемане на цялото съответно законодателство.

— Поради по-ниските равнища на усвояване на средства в някои държави членки съществува риск те да не могат да изразходват ефективно допълнителните средства.

6. Сумата от 58 млрд. евро, която Комисията предлага да мобилизира чрез REACT-EU, допълва предишни мерки за реакция на непосредствената криза във връзка с въздействието на пандемията ([5]). Инициативата REACT-EU има за цел да послужи като отговор в краткосрочен и средносрочен план и да положи основите за възстановяването на ЕС. Съгласно предложението REACT-EU ще осигури 5 млрд. евро за 2020 г., по-голямата част от новите средства (42 млрд. евро) ще бъдат поети като задължения през 2021 г. и последен транш от 11 млрд. евро за 2022 г.

7. Бързото разпределяне на допълнителните средства за подкрепа на икономиката на ЕС ще изисква не само своевременното приемане на самото предложение относно инициативата REACT-EU, но и на изменената многогодишна финансова рамка (МФР) за периода 2014—2020 г. и на решението за собствените ресурси, което ще осигури новото финансиране. Забавянето в приемането на някое от тези предложения създава риск от забавяне на влизането в сила на REACT-EU.

8. Досегашният опит на Сметната палата показва, че предоставянето на финансиране на държавите членки не е достатъчно само по себе си: те трябва също така да разполагат с необходимото време и административен капацитет, за да могат да го използват пълноценно. Вече беше установено, че в края на програмния период се наблюдават особени рискове, „*тъй като прибързаното усвояване на средства [т.е. за изразходване на наличните средства] може да доведе до недостатъчно съобразяване с икономическата ефективност*“ ([6]). Отбелязваме по-специално, че някои от държавите членки, които вероятно ще бъдат най-силно засегнати от пандемията от COVID-19, са също сред държавите с най-ниски равнища на усвояване на средства през настоящия програмен период ([7]). В своите предложения Комисията е предприела стъпки за облекчаване на тежестта за държавите членки, например чрез предоставяне на 50 % от допълнителното финансиране за 2020 г. незабавно като авансово финансиране ([8]). Въпреки това съществува риск някои държави членки да не са в състояние да изразходват наличните средства и да осигурят икономическа ефективност ([9]).

9. Комисията предлага набирането на по-голямата част от допълнителното финансиране да бъде чрез заеми на финансовите пазари ([10]). За разлика от традиционните начини за финансиране на разходите на ЕС въз основа на вноските на държавите членки този метод предполага допълнителни разходи под формата на начислени лихви. Този въпрос обаче не е включен директно в предложението за REACT-EU и не се ограничава до него. Ето защо той не е разгледан в настоящото становище. Може да се върнем към него на по-късен етап в отделен документ.

Разпределяне на средства за държавите членки

Основни положения:

Предложението включва нов метод за разпределяне на допълнителните средства за държавите членки, който може да бъде изкривен от използването на непредставителни данни за безработицата в изчисленията.

10. Както Сметната палата е посочвала преди ([11]), отпускането на средства по политиката на сближаване се определя от редица относително сложни процеси, при които се вземат предвид различни икономически, социални и политически елементи. Това разпределяне представлява още по-голямо предизвикателство по време на криза, когато средствата трябва да бъдат предоставени в много кратки срокове и при бързо променящи се обстоятелства. В тази връзка приветстваме предложението за въвеждане на специален метод за разпределяне на извънредните допълнителни ресурси, и в частност включването — наред с традиционните кохезионни критерии, на конкретни показатели и механизми за преразглеждане, които имат за цел да отразят относителното въздействие на кризата върху националните икономики (измерено чрез БВП) и заетостта ([12]).

([5]) Инвестиционна инициатива в отговор на коронавируса (CRII) и Инвестиционна инициатива в отговор на коронавируса — плюс (CRII+).

([6]) Точка 82 от Специален доклад № 17/2018 „Мерките на Комисията и държавите членки през последните години на програмния период 2007–2013 г. са се справили с ниската степен на усвояване на средствата, но не са били достатъчно съсредоточени върху резултатите“.

([7]) Преглед на изпълнението по държави в ЕС — общи разходи за подбор и разходи като % от планираното (графика), които могат да бъдат намерени на адрес: https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview.

([8]) Предложение за нов член 92б, параграф 7 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 (COM(2020) 451 final).

([9]) Препоръка 4 от Специален доклад № 17/2018.

([10]) Нов член 3б, параграф 1, буква а) от Изменено предложение на Европейската комисия за решение на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз, 28.5.2020 г. (COM(2020) 445 final).

([11]) Бърз преглед на конкретен казус № 3/2019 „Предоставяне на финансиране на държавите членки по политиката на сближаване за периода 2021—2027 г. (2019 г.).“

([12]) Приложение VIIa, точка 1, буква а), подточка i), точка 1, буква б, подточка ii), точка 1, буква в, подточка ii) от изменения Регламент (ЕС) № 1303/2013 (COM(2020) 451 final).

11. Тези нови разпоредби са в съответствие с целта на Комисията за подкрепа на държавите членки, *„чиято икономика е най-силно засегната […] и има най-малка възможност да се възстанови“*. Постигането на тази цел зависи от използването на достатъчно актуални статистически данни в изчисленията. Предложеният референтен период за изчисляване на равнищата на безработица с цел разпределяне на средствата за 2020 и 2021 г. (или 82 % от общото допълнително финансиране) е юни — август 2020 г. В държавите членки, в които през този период все още се прилагат временни схеми за запазване на работни места, това може да доведе до подценяване на действителния процент на безработните лица, тъй като равнищата на безработица вероятно ще нараснат след края на въпросните схеми.

Програмиране на средствата

Основни положения:

— Удължаването на срока за поемане на ангажименти ще упражни допълнителен натиск върху способността на държавите членки да изразходват допълнителното финансиране в съответствие с правилата и принципа на добро финансово управление.

— В предложението разумно се предвижда съществуващите структури за управление на европейските структурни и инвестиционни фондове в държавите членки да бъдат използвани за администриране на новото финансиране.

— От държавите членки няма да се изисква да посочват как възнамеряват да координират допълнителните средства, което поражда риск помощта от ЕС да бъде фрагментирана или дублирана.

12. Комисията предлага да удължи срока за ангажиментите с две години — до 2022 г. Държавите членки, които решат да се възползват от допълнителна помощ по REACT-EU, ще трябва да изменят своите съществуващи оперативни програми или да предложат нови такива. Ако преразгледаната МФР за периода 2014—2020 г. и решението за собствените приходи бъдат приети своевременно, тези изменения ще трябва да бъдат изготвени и договорени през 2020 г. за траншовете за 2020 г. и 2021 г. и отново през 2021/2022 г. за транша за 2022 г. Тези преговори вероятно ще съвпаднат по време с подготовката и преговорите по програмите за периода 2021—2027 г. и с изпълнението на оперативните програми, свързани и с двата програмни периода. Това ще бъде значително предизвикателство за всички участващи страни.

13. Не само съществува риск от допълнително забавяне на стартирането на периода 2021—2027 г., но и отпускането на транша за 2022 г. ще остави сравнително малко време за държавите членки да изразходват новото финансиране, като едновременно с това има риск те да отдадат приоритет на усвояването на средствата пред съображенията за икономическа ефективност — *„принципа използваш или губиш“*.

14. Предложението предвижда допълнителните средства по линия на REACT-ЕС да бъдат предоставени само на органите, които вече са определени за тази цел в рамките на съществуващите програми; средствата ще бъдат програмирани чрез съществуващите оперативни програми за периода 2014—2020 г. по отделни приоритетни оси и/или чрез нови, специални оперативни програми; и те ще бъдат включени в рамките на нова хоризонтална тематична цел ([13]). Това са положителни елементи, подлежащи на преговори между Комисията и държавите членки, които следва да опростят програмирането, да допринесат за по-солидна обосновка на разходите на местно равнище и да помогнат на Комисията да следи разходите. Вече сме отбелязвали, че оперативните програми за периода 2014—2020 г. като цяло се основават на солидна интервенционна логика ([14]), и сме констатирали, че целевото насочване на инвестиции е от полза за осигуряване на отчетност пред гражданите на ЕС за използването на средствата ([15]).

15. Все пак отбелязваме, че предложението не изисква от органите да докладват за разходите по специалните кодове за интервенция, дори за нови форми на подкрепа, разрешени в предложението, като например финансиране на оборотния капитал на МСП. Обръщаме внимание, че вместо това в измененото предложение на Комисията за РОР за периода 2021—2027 г. е въведен специален код за интервенция (вж. точка 28 по-долу). Не е ясно защо такъв код за интервенция не е бил предложен за изменението, свързано с REACT-EU.

([13]) Предложение за нов член 92б, параграфи 8 и 10 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 (COM(2020) 451 final).

([14]) Точки 81—83 от Специален доклад № 2/2017 „Договарянето от страна на Комисията на споразумения за партньорство и програми в областта на сближаването за периода 2014–2020 г.“

([15]) Точка 11 от Становище № 3/2020 относно предложение 2020/0054(COD) за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 и Регламент (ЕС) № 1301/2013 по отношение на специфичните мерки за предоставяне на изключителна гъвкавост за използване на европейските структурни и инвестиционни фондове в отговор на разпространението на пандемията от COVID-19.

16. В предложението се определят най-общо областите, в които следва да се прилага новото финансиране, но видовете проекти, финансирани от държавите членки, ще бъдат по тяхно усмотрение ([16]). Предложението също така предоставя на органите значителна свобода за прехвърляне на средства между различните фондове и видове инвестиции ([17]). Тази повишена гъвкавост е подходяща с оглед на обстоятелствата, свързани с кризата, предизвикана от COVID-19. Отбелязваме обаче, че предложението не изисква от държавите членки да оповестяват как възнамеряват да координират интервенциите между различните оперативни програми и периоди, така че финансовата подкрепа да се предоставя там, където е най-необходима. При липса на координация съществува риск помощта от ЕС да бъде фрагментирана или дублирана, особено в държавите членки с повече оперативни програми.

Мониторинг и оценка

Основни положения:

— Липсата на задължителни общи показатели ще затрудни оценяването на ефективността на равнището на ЕС.

— Няма изискване за последваща оценка конкретно на допълнителното финансиране по REACT-EU, което ограничава способността на Комисията да извлича поуки за бъдещи кризи.

17. Вече посочихме, че Комисията може да измерва и оценява ефективността на инвестициите на ЕС, само ако е налична подходяща, надеждна и навременна информация за крайните продукти и резултатите и ако тази информация е във форма, която може да бъде обобщена ([18]). Въпреки че измененото предложение изисква от държавите членки да определят показатели за крайни продукти и резултати по отношение на инвестициите по линия на REACT-EU, в него не се установяват общи показатели на равнището на ЕС, които да обхванат действията, свързани с COVID-19 ([19]).

18. Комисията ни уведоми, че възнамерява да представи на държавите членки набор от общи показатели. Тези показатели няма да бъдат задължителни и държавите членки ще запазят свободата си да определят свои собствени специфични за програмата показатели. В миналото Сметната палата установи, че възможността държавите членки да определят специфични за програмите показатели за периода 2014—2020 г. е довела до използването на около 9 000 различни показателя, със значителна административна тежест за органите и бенефициентите ([20]). Липсата на общи, задължителни показатели, използвани от всички държави членки, води до това, че макар да е било възможно да се направи оценка на резултатите на равнище ОП или в рамките на регионите и държавите, не е било възможно да се обобщи информацията за изпълнението на равнище ЕС, което ограничава възможността за цялостна оценка на ефективността и въздействието. Ето защо Сметната палата предложи информацията за изпълнението да бъде ограничена до строго необходимото ([21]). Този въпрос не е разгледан в предложението за REACT-EU.

19. Предложението съдържа изискването държавите членки да извършат поне една оценка на ефективността, ефикасността и въздействието на финансовата подкрепа по линия на REACT-EU ([22]). Съгласно предложението от Комисията няма да се изисква да извършва последваща оценка конкретно по отношение на REACT-EU. Вместо това средствата по линия на REACT-EU ще бъдат подложени на оценка заедно с останалата част от ЕСИ фондовете съгласно стандартните изисквания на РОР за оценките ([23]). Според Сметната палата това, че REACT-EU представлява реакция при извънредни ситуации, облекчаването на някои процедурни изисквания, новата форма на финансиране и значителните предвидени суми биха били основание за конкретна последваща оценка на REACT-EU за извличане на поуки за евентуални бъдещи реакции при кризи. Отбелязваме, че в предложението има елементи, които биха улеснили последваща оценка от страна на Комисията, например конкретна тематична цел за допълнителните ресурси.

([16]) Предложение за нов член 92б, параграф 8 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([17]) Предложение за нов член 92б, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([18]) Точки 40 и 48 от информационно-аналитичен документ „Ориентираност към постигането на резултати в областта на сближаването“, юни 2019 г.
([19]) Съображение 14) от предложеното изменение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([20]) Точки 107 и 110—113, фигури 11 и 13 от Специален доклад № 2/2017.
([21]) Точка 49 от информационно-аналитичен документ „Ориентираност към постигането на резултати в областта на сближаването“, юни 2019 г.
([22]) Предложение за нов член 92б, параграф 11 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([23]) Член 57, Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

Риск от измами

Основни положения:

Като осигурява значително допълнително финансиране за кратък период от време, REACT-EU е свързан с по-голям риск от нередности и измами — въпрос, който трябва да бъде разгледан от всички заинтересовани страни.

20. Инициативата REACT-EU представлява значителен размер допълнителни ресурси, които ще бъдат изразходвани за кратък период от време, което увеличава натиска върху системите за контрол. Агенцията на ЕС за полицейско сътрудничество — Европол, предупреди, че *икономическите стимули, като предложените вследствие на пандемията от COVID-19, ще бъдат мишена за престъпници с цел измама с публични средства* ([24]). В предишен доклад Сметната палата установи няколко недостатъка, засягащи процеса на управление на борбата с измамите, и призова Комисията и управляващите органи да въведат подобрения в разкриването, реакцията и координацията между органите на държавите членки ([25]).

21. С оглед на това приветстваме заявеното от Комисията намерение за допълнително засилване на мерките срещу измамите и нередностите ([26]). Като пазител на финансите на ЕС, ЕСП приканва настойчиво всички участници (Комисията, държавите членки и техните органи, Европейския парламент, Европейската прокуратура, ОЛАФ, Европол и Евроюст) да направят всичко възможно за приемането и прилагането на ефективни мерки за борба с измамите за противодействие на новите рискове, произтичащи от икономически стимули като REACT-EU.

Оценката на ЕСП на COM(2020) 450 — измененото предложение за РОР за периода 2021—2027 г.

22. На 29 май 2018 г. Комисията публикува своето законодателно предложение за Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР) за следващия програмен период 2021—2027 г. Това първоначално предложение беше предмет на Становище № 6/2018 на ЕСП ([27]). На 14 януари 2020 г. Европейската комисия публикува предложение за изменение на своето законодателно предложение от 29 май 2018 г. Това изменение беше предмет на Становище № 2/2020 на ЕСП ([28]).

23. Последното предложение, което е предмет на настоящото становище, има за цел да засили способността на ЕС за реакция при извънредни и необичайни обстоятелства, като временно позволи на Комисията, след решение на Съвета ([29]), да реагира по-бързо, като използва решения за изпълнение, за да предприеме действия. Това предложение не се ограничава до евентуално влошаване на ситуацията, свързана с COVID-19, нито до извънредни ситуации, свързани с общественото здраве като цяло. То ще се прилага във всяка ситуация, призната от Съвета като криза. Нашето становище разглежда следните аспекти на предложението:

— срокове на мерките;

— гъвкавост в бюджетирането;

— програмиране и мониторинг.

Срокове на мерките

Основно положение:

В предложението не се посочва краен срок на действие на допълнителните правомощия, които ще бъдат предоставени на Комисията.

([24]) Европол, „Europol launches the European Financial and Economic Crime Centre“, съобщение за пресата от 5.6.2020 г., на разположение на адрес https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre.

([25]) Точка 79 и препоръки от Специален доклад № 6/2019 „Борба с измамите при разходването на средства по политиката на ЕС на сближаване — необходими са подобрения в разкриването, реакцията и координацията от страна на управляващите органи“.

([26]) „Бюджетът на ЕС осигурява ресурс за плана за възстановяването на Европа“ (COM(2020) 442 final) от 27.5.2020 г.

([27]) Становище № 6/2018 относно предложението на Комисията от 29 май 2018 г. относно Регламента за общоприложимите разпоредби (COM(2018) 375 final).

([28]) Становище № 2/2020 (съгласно член 287, параграф 4 и член 322, параграф 1, буква а) от ДФЕС) относно измененото предложение на Комисията от 14 януари 2020 г. относно Регламента за общоприложимите разпоредби (COM(2020) 23 final).

([29]) Предложение за нов член 15а от COM (2020) 450 final.

24. В него не става ясно кога и при какви обстоятелства ще бъдат преустановени временните правомощия на Комисията. Както Сметната палата е посочвала преди, такива извънредни мерки следва да бъдат ограничени във времето и да останат в сила само докато са необходими ([30]).

Гъвкавост в бюджетирането

Основно положение:

Предложението не обосновава защо намаляването на прага — от 10 млн. на 5 млн.евро, приложим за операциите, които могат да бъдат изпълнени поетапно през различни програмни периоди, не е ограничено до временните мерки.

25. Измененото предложение за РОР определя по-ясно условията за прехвърляне на отпуснати средства между фондовете ([31]). Приветстваме това прецизиране, което е в съответствие с първоначалното становище на ЕСП относно предложението за РОР. Сметната палата отново обръща внимание на факта, че тези прехвърляния следва да бъдат в отговор на най-неотложните нужди ([32]).

26. Предложението също така намалява прага — от 10 млн. евро на 5 млн. евро, за операциите, които могат да бъдат прехвърляни между различни програмни периоди ([33]). Този елемент от предложението ще предостави на държавите членки повече гъвкавост при финансирането на проекти и по принцип ще спомогне за усвояването на средствата като цяло ([34]). Тази мярка обаче не е ограничена до временните мерки в отговор на извънредни необичайни обстоятелства и ще може да се прилага за всички проекти, независимо дали има криза.

Програмиране и мониторинг

Основно положение:

— Предложението не включва разпоредби за ограничаване на риска от икономически загуби при одобряване на проекти със задна дата.

— С предложението се въвеждат подобрени условия за проследяване на финансирането, предоставено за реакция при извънредни ситуации.

27. Предложението предвижда специфични механизми за финансиране, за да спомогне за преодоляването на извънредни и непредвидени обстоятелства, включително възможността за избор и финансиране на някои операции със задна дата ([35]). ЕСП вече установи, че финансирането на проекти със задна дата поражда риск от икономически загуби и че такива проекти са по-податливи на грешки при спазването на условията ([36]). Алтернатива на това е финансирането със задна дата да бъде ограничено до ясно определени видове проекти, които са най-подходящи при извънредните обстоятелства.

28. С предложението се въвеждат специални кодове за интервенция, за да се проследяват безвъзмездната капиталова помощ, отпускана на МСП, както и оборудването и доставките от критично значение, необходими за справяне с извънредни ситуации в рамките на тези временни мерки ([37]). Това представлява първа стъпка към повече прозрачност и положително подобрение в сравнение с разпоредбите за периода 2014—2020 г. ([38]). В предложението би било полезно да се добави, че ако и когато тези извънредни мерки бъдат задействани в случай на бъдеща криза, Комисията ще определи операциите, които могат да бъдат финансирани, за да се гарантира, че финансирането е насочено правилно.

([30]) Точка 12 от Становище № 3/2020.
([31]) Предложение за нов член 21 от COM (2020) 450 final.
([32]) Точки 27, 28 и препоръка 2 от Становище № 6/2018.
([33]) Предложение за нов член 111, параграф 1, точка б) от COM (2020) 450 final.
([34]) Точка 62 от Специален доклад № 17/2018.
([35]) Предложение за нов член 15а от COM (2020) 450 final.
([36]) Точки 63—69 от Специален доклад № 17/2018.
([37]) Предложение за ново изменение на приложение I, таблица 1 на „Код 023а — Финансиране на оборотен капитал на МСП под формата на безвъзмездни средства за справяне с извънредна ситуация“ и „Код 095а— Критично оборудване и стоки, необходими за справяне с извънредна ситуация“ (COM(2020) 450 final).
([38]) Предложение COM(2020) 138 final на Европейската комисия (процедура 2020/0054 (COD) за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 и Регламент (ЕС) № 1301/2013 по отношение на специфичните мерки за предоставяне на изключителна гъвкавост за използване на европейските структурни и инвестиционни фондове в отговор на разпространението на пандемията от COVID-19 и измененото предложение на Европейската комисия за общоприложими разпоредби за периода 2021—2027 (COM(2020) 450 final).

29. Предложението изобщо не споменава възможността Комисията да определи общи показатели за изпълнението по отношение на крайните продукти и резултатите. Както посочихме в контекста на своето становище относно предложението за REACT EU (точка 18 по-горе), общите показатели ще дадат възможност на Комисията да проследява предоставената от нея финансова подкрепа за реакция при извънредни и непредвидени обстоятелства, както и ще улесни последващата оценка.

Заключителни коментари

30. След избухването на пандемията от COVID-19 Комисията предприе действия в различни области, включително мобилизиране на допълнителни средства, което осигурява повече гъвкавост на държавите членки по време на настоящия програмен период 2014—2020 г., както и нови инициативи и изменения на предложеното законодателство и финансиране за следващия програмен период 2021—2027 г. Всички тези мерки са необходими, но за да бъдат ефективни, следва да са добре координирани на национално равнище и на равнището на ЕС. Едно обобщено представяне на множеството мерки би било от полза за държавите членки, за да ги ориентира сред разнообразните форми на подкрепа с цел справяне с различните последици от кризата.

31. Предложението за REACT-EU цели осигуряване на допълнителна подкрепа на държавите членки в краткосрочен и средносрочен план чрез въвеждане на редица извънредни мерки, които да дадат възможност за бързо разпределяне на допълнителни средства. Въпреки това има известно неизбежно несъответствие между целта за предоставяне на финансиране на държавите членки във възможно най-кратки срокове и целта за насочването му там, където то ще бъде най-необходимо за постигането на максимални резултати. Съгласно предложението средствата по линия на REACT-EU трябва да бъдат програмирани чрез утвърдени структури — една разумна, прагматична идея. Предложението обаче дава свобода на държавите членки да решават сами как да използват средствата и в него не е уточнено как инициативата REACT-EU ще се координира с други инструменти на ЕС и с националните схеми.

32. В измененото предложение за периода 2021—2027 г. се предвиждат бързи действия от страна на Комисията в случай на бъдещи, неопределени извънредни обстоятелства. В предложението не са посочени редица аспекти на управлението на средствата на ЕС, които са свързани с доброто финансово управление. Ето защо може да е необходимо Комисията да допълни предложението с допълнително законодателство относно евентуалните ситуации на криза, когато такива възникват.

33. Разбираме необходимостта от бърза реакция в подкрепа на усилията на държавите членки да смекчат последиците от COVID-19, както и основанията за предложените мерки, предмет на настоящото становище. Отбелязваме, че предложенията, и по-специално за инициативата REACT-EU, увеличават риска от измами — въпрос от основно значение за гражданите на ЕС. В този контекст, Сметната палата изразява отново виждането, че гъвкавостта и способността за реакция не трябва да бъдат за сметка на публичната отчетност и резултатите ([39]), тъй като това потенциално би се отразило на доверието на европейските граждани в институциите на ЕС.

Настоящото становище беше прието от Сметната палата в Люксембург на заседанието ѝ от 13 юли 2020 г.

За Сметната палата
Klaus-Heiner LEHNE
Председател

([39]) Точка 14 от Становище No 3/2020; и точка 14 от Обзорен доклад на ЕСП „Пропуски, припокривания и предизвикателства: обзорен преглед на механизмите на ЕС за отчитане и за одит в публичния сектор“, 2014 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Становища, свързани със законодателното предложение в областта на политиката за сближаване за програмния период 2021—2027 г., публикувани от ЕСП към 13 юли 2020 г.

— Становище № 1/2018 относно предложението от 2 май 2018 г. за регламент на Европейския парламент и на Съвета във връзка със защитата на бюджета на Съюза в случаи на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки.

— Становище № 6/2018 относно предложението на Комисията от 29 май 2018 г. относно Регламента за общоприложимите разпоредби, COM(2018) 375 final.

— Становище № 8/2018 относно предложението на Комисията от 23 май 2018 г. за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 за OLAF по отношение на сътрудничеството с Европейска прокуратура и ефективността на разследванията на OLAF.

— Становище № 9/2018 относно предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Програма на ЕС за борба с измамите.

— Становище № 2/2020 относно измененото предложение на Комисията от 14 януари 2020 г. относно Регламента за общоприложимите разпоредби, (COM(2020) 23 final).

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Искания за становища относно COVID-19, получени от ЕСП до 13 юли 2020 г.

— Официално искане за становище, получено на 8 април 2020 г., със срок не по-късно от 15 април 2020 г.: COM(2020) 138 final Предложение за изменение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 по отношение на специфичните мерки за предоставяне на изключителна гъвкавост; *Становище № 3/20 на ЕСП, публикувано на 15 април 2020 г.*

— Официално искане за становище, получено на 8 юни 2020 г., със срок не по-късно от 15 юли 2020 г.: COM(2020) 451 final Предложение за REACT-EU.

— Официално искане за становище, получено на 8 юни 2020 г., със срок възможно най-скоро: COM(2020) 460 final Предложение за създаване на Фонда за справедлив преход.

— Официално искане за становище, получено на 10 юни 2020 г., със срок възможно най-скоро: COM(2020) 450 final за Регламент за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд+, Кохезионния фонд, Европейския фонд за морско дело и рибарство, както и финансови правила за тях и за фонд „Убежище и миграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и инструмента за управление на границите и визите.

— Официално искане за становище, получено на 10 юни 2020 г., с краен срок 30 септември 2020 г.: COM(2020) 453 final Предложение относно Механизма за справедлив преход.

— Официално искане за становище, получено на 18 юни 2020 г., със срок възможно най-скоро: COM(2020) 220 final Предложение относно Механизъм за гражданска защита на Съюза.