III

(Přípravné akty)

ÚČETNÍ DVŮR

STANOVISKO č. 4/2020

(podle čl. 287 odst. 4 a čl. 322 odst. 1 písm. a) Smlouvy o fungování EU)

k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 1303/2013, pokud jde o mimořádné dodatečné zdroje a prováděcí opatření v rámci cíle Investice pro růst a zaměstnanost na pomoc při podpoře zotavení z krize v souvislosti s pandemií COVID-19 a přípravě ekologického, digitálního a odolného oživení hospodářství (REACT-EU) (2020/0101 (COD)), a k pozměněnému návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu plus, Fondu soudržnosti, Fondu pro spravedlivou transformaci a Evropském námořním a rybářském fondu a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový a migrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro správu hranic a víza (2018/0196 (COD))

(2020/C 272/01)

OBSAH

	Body	*Strana*
Úvod	1-4	2
Naše posouzení návrhu COM(2020) 451 – REACT-EU	5-21	3
Použití dodatečných finančních prostředků pro řešení krize	6-9	3
Přidělování finančních prostředků členským státům	10-11	4
Programování finančních prostředků	12-16	5
Monitorování a hodnocení	17-19	6
Riziko podvodu	20-21	7
Naše posouzení dokumentu COM(2020) 450 – změna nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027	22-29	7
Časové omezení opatření	24	7
Flexibilita při sestavování rozpočtu	25-26	8
Programování a monitorování	27-29	8
Závěrečné poznámky	30-33	9
Příloha I – Stanoviska související s legislativními návrhy týkajícími se politiky soudržnosti na programové období 2021 – 2027, která Účetní dvůr vydal do 13. července 2020		10
Příloha II – Žádosti o stanoviska v souvislosti s pandemií COVID-19, které EÚD obdržel do 13. července 2020		11

Úvod

1 Pandemie COVID-19 má i nadále zásadní vliv na životy občanů. EU pro řešení této krize již podnikla řadu kroků, k nimž patří například:

— omezování šíření viru,

— zajištění dodávek zdravotnického vybavení,

— podpora výzkumu v oblasti léčby a očkovacích látek,

— podpora pracovních míst, podniků a ekonomiky.

V souvislosti s poslední uvedenou oblastí navrhla Unie podpůrný balíček v hodnotě 750 miliard EUR nazvaný „Next Generation EU", aby podpořila členské státy v jejich úsilí minimalizovat socioekonomický dopad pandemie a vrátit se na cestu udržitelného růstu ([1]).

2 Předmětem tohoto stanoviska EÚD jsou dva nové návrhy v oblasti politiky soudržnosti, které se oba týkají legislativy, jíž se řídí financování z evropských strukturálních a investičních fondů (fondů ESI), – nařízení o společných ustanoveních:

— změna nařízení o společných ustanoveních na programové období 2014–2020 jako součást balíčku „Next Generation EU", v jehož rámci bude v letech 2020 až 2022 dáno k dispozici dodatečných 58 miliard EUR ([2]). Tento návrh se označuje jako REACT-EU: pomoc při oživení pro soudržnost a území Evropy,

— změna návrhu nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027 předloženého Komisí, o kterém dosud jednají legislativní orgány a který stanovuje mechanismy, které lze rychle uplatnit v případě, že v budoucích letech EU postihnou další otřesy ([3]).

3 Z právního základu návrhů Komise vyplývá, že konzultace s EÚD je povinná. Formální žádost o konzultaci jsme obdrželi od Rady (dne 8. června 2020 a dne 10. června 2020) a od Parlamentu (dne 9. června 2020 v souvislosti s oběma návrhy). Tyto dva návrhy Komise jsou vzájemně provázané, což se v jejich důvodových zprávách výslovně uvádí. V této situaci a vzhledem k nutnosti odpovědět velmi rychle jsme se rozhodli poskytnout své stanovisko k oběma návrhům v jediném dokumentu. Tento dokument tudíž splňuje požadavky na konzultaci pro oba návrhy. Návrhu na REACT-EU se týkají body 5 až 21 a body 22 až 29 se týkají pozměněného návrhu nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027. Pro přehlednost uvádíme v ***příloze I*** seznam všech našich stanovisek týkajících se programového období 2021– 2027, která byla zveřejněna do 13. července 2020.

4 Byli jsme požádáni o vydání celé řady stanovisek k navrhovaným právním předpisům týkajícím se pandemie COVID-19 (viz ***příloha II***). První z nich jsme zveřejnili dne 15. dubna 2020 ([4]); toto předkládané stanovisko je druhé v řadě. Naším cílem je usnadnit projednávání návrhů Komise legislativními orgány. Na základě svých zkušeností s přezkumem legislativních návrhů a posuzováním souladu s předpisy a řádného finančního řízení jsme pro použití finančních prostředků stanovili určité obecné zásady, které mohou být užitečné pro normotvůrce, a to zejména při přípravě opatření souvisejících s pandemií COVID-19 či mimořádných opatření – viz ***rámeček 1***. Tyto zásady jsme použili jako obecný rámec při posuzování daných návrhů.

([1]) Sdělení Komise „Rozpočet EU, který je motorem evropského plánu na podporu oživení", 27.5.2020 (COM(2020) 442 final).

([2]) Evropská komise, návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 1303/2013, pokud jde o mimořádné dodatečné zdroje a prováděcí opatření v rámci cíle Investice pro růst a zaměstnanost na pomoc při podpoře zotavení z krize v souvislosti s pandemií COVID-19 a přípravě ekologického, digitálního a odolného oživení hospodářství (REACT-EU) (COM(2020) 451 final).

([3]) Evropská komise, pozměněný návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu plus, Fondu soudržnosti, Fondu pro spravedlivou transformaci a Evropském námořním a rybářském fondu a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový a migrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro správu hranic a víza (COM(2020) 450 final).

([4]) Stanovisko č. 3/2020 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 1303/2013 a nařízení (EU) č. 1301/2013, pokud jde o specifická opatření k zajištění mimořádné flexibility pro využití evropských strukturálních a investičních fondů v reakci na šíření onemocnění COVID-19 (2020/0054(COD)).

Rámeček 1

Zásady, kterými se řídí používání finančních prostředků EU v naléhavých situacích

1) *Relevantnost:* jasná intervenční logika by měla prokázat, jak financování odpovídá potřebám a jak odůvodňuje přidanou hodnotu podpory EU.

2) *Zacílení:* aby mělo financování co největší dopad, mělo by být zacíleno na oblasti a příjemce, u kterých je nejvíce potřeba.

3) *Jednoduchost:* podporu by mělo být snadné spravovat a měla by při dosažení svých cílů zároveň pro příjemce představovat minimální zátěž.

4) *Koordinace:* podpora EU by měla být dobře koordinována s dalšími jednotlivými programy EU a také mezi podpůrnými opatřeními na úrovni EU a na úrovni jednotlivých států.

5) *Načasování:* podpora EU by měla být k dispozici členským státům (a tudíž i příjemcům) včas. Opatření by měla být realizována jen po dobu, kdy jsou potřebná.

6) *Transparentnost a odpovědnost:* Komise a členské státy by měly být odpovědné za to, jak finanční prostředky EU využívají. Sledování mimořádných opatření, a tudíž i zachovávání transparentnosti, může být náročné, ale má pro vyvozování odpovědnosti zásadní význam.

7) *Řádné finanční řízení (optimální využití prostředků):* i při omezeném čase, které budou členské státy na vynaložení těchto nových finančních prostředků mít, by neměla být dávána přednost čerpání před optimálním využitím prostředků.

8) *Monitorování a podávání zpráv:* měly by být zavedeny monitorovací mechanismy, které usnadní vyvozování odpovědnosti a budou poskytovat řídícím pracovníkům přesné a spolehlivé informace, aby se na základě praktických zkušeností mohla provádět zlepšení.

9) *Hodnocení:* při rozhodování by měla být používána hodnocení na úrovni programu a politiky. Není-li dostatečný čas na hodnocení *ex ante*, měla by být stanovena povinnost provádět hodnocení *ex post* na úrovni členských států, které by mohla využívat Komise.

10) *Povědomí o možných podvodech / zneužití prostředků:* významný objem podpory EU v rámci mimořádných opatření spolu se zmírněním určitých procesních požadavků s sebou nesou zvýšené riziko nesrovnalostí a podvodů. Všechny organizace, které se podílejí na správě veřejných prostředků, by těmto rizikům měly věnovat obzvláštní pozornost.

Zdroj: EÚD.

Naše posouzení návrhu COM(2020) 451 – REACT-EU

5 Cílem tohoto návrhu Komise je plně využít kapacitu rozpočtu EU k mobilizaci investic a přesunout finanční podporu do důležitých prvních let oživení. Naše stanovisko se zaměřuje na tyto aspekty návrhu:

— použití dodatečných finančních prostředků pro řešení krize,

— přidělování finančních prostředků členským státům,

— programování finančních prostředků,

— monitorování a hodnocení,

— riziko podvodu.

Použití dodatečných finančních prostředků pro řešení krize

Hlavní body:

— Rychlé poskytnutí dodatečných finančních prostředků členským státům vyžaduje urychlené přijetí všech příslušných právních předpisů.

— Vzhledem k tomu, že některé státy mají nižší míru čerpání prostředků, existuje riziko, že nebudou schopny dodatečné prostředky vynaložit účinně.

6 Částka 58 miliard EUR, kterou Komise doporučuje mobilizovat prostřednictvím iniciativy REACT-EU, doplňuje dřívější opatření, která představovala okamžitou reakci na krizi způsobenou dopadem pandemie ([5]). Iniciativa REACT-EU je koncipována jako krátkodobá a střednědobá reakce a má položit základy pro oživení v EU. Na základě návrhu bude v rámci programu REACT-EU poskytnuta na rok 2020 částka 5 miliard EUR, přičemž většina nových zdrojů ve výši 42 miliard EUR bude k dispozici na závazky v roce 2021 a poslední tranše ve výši 11 miliard EUR v roce 2022.

7 Rychlé nasazení dodatečných finančních prostředků na podporu ekonomiky EU bude vyžadovat nejen urychlené přijetí samotného návrhu programu REACT-EU, ale také schválení pozměněného víceletého finančního rámce (VFR) na období 2014–2020 a přijetí rozhodnutí o vlastních zdrojích, jímž budou zajištěny nové finanční prostředky. Zpoždění při přijímání jakéhokoli z těchto návrhů mohou způsobit, že se zpozdí i vstup programu REACT-EU v platnost.

8 Z našich předchozích zkušeností vyplývá, že samotné poskytnutí finančních prostředků členským státům nestačí: státy musí mít rovněž potřebný čas a potřebné správní kapacity, aby prostředky dokázaly dobře využít. V minulosti jsme zjistili, že obzvláštní rizika přináší doba na konci programového období, *„protože snaha o […] rychlou absorpci [prostředků] [tj. o čerpání dostupných prostředků] může vést k nedostatečnému ohledu na nákladovou efektivitu“* ([6]). Konstatujeme, že zejména některé členské státy, které budou pravděpodobně zasaženy pandemií COVID-19 nejvíce, patří zároveň v současném programovém období k členským státům s nejnižší mírou čerpání ([7]). Komise ve svých návrzích podnikla kroky ke snížení zátěže pro členské státy, jako například okamžité vyplacení 50 % dodatečných finančních prostředků pro rok 2020 ve formě předběžného financování ([8]). Přetrvává však riziko, že některé členské státy nebudou možná schopny finanční prostředky, které jim budou přiděleny, vyčerpat a zajistit optimální využití prostředků ([9]).

9 Komise navrhuje zvýšit objem dodatečného financování prostřednictvím výpůjček na finančních trzích ([10]). Na rozdíl od tradičního způsobu financování výdajů EU, který je založen na příspěvcích od členských států, tato metoda obnáší dodatečné náklady ve formě vzniklých úroků. V návrhu programu REACT-EU není však tato problematika přímo upravena a tato problematika se také neomezuje jen na tento návrh. Z tohoto důvodu se jí v tomto stanovisku nezabýváme. K této oblasti se možná vrátíme později v podobně samostatného dokumentu.

Přidělování finančních prostředků členským státům

Hlavní body:

Návrh přináší novou metodu přidělování finančních prostředků členským státům, která však může být negativně ovlivněna použitím nereprezentativních údajů pro výpočet počtu nezaměstnaných.

10 Jak jsme uvedli již v minulosti ([11]), řídí se přidělování prostředků v rámci politiky soudržnosti řadou relativně komplikovaných procesů, které zohledňují různé ekonomické, sociální a politické skutečnosti. Toto přidělování je ještě složitější v dobách krize, kdy je nutné dát prostředky k dispozici v krátkých lhůtách a rychle se měnících podmínkách. V tomto ohledu konstatujeme, že návrh zavádí metodu pro přidělování mimořádných dodatečných zdrojů *ad hoc* a také zejména obsahuje – navíc k tradičním kritériím pro soudržnost – specifické ukazatele a mechanismy přezkumu, které mají zohlednit relativní dopad krize na národní ekonomiky (měřeno HDP) a zaměstnanost ([12]).

([5]) Investiční iniciativa pro reakci na koronavirus (CRII) a investiční iniciativa pro reakci na koronavirus plus (CRII+).
([6]) Bod 82 zvláštní zprávy č. 17/2018 „Opatření Komise a členských států v posledních letech programů v období 2007–2013 řešila otázku nízkého čerpání prostředků, ale málo se zaměřovala na výsledky“.
([7]) *EU overview of implementation by country - total cost of selection and spending as % of planned (bullet chart)*, k dispozici na stránce https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview.
([8]) Odstavec 7 navrhovaného nového článku 92b nařízení (EU) č. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([9]) Doporučení 4 zvláštní zprávy č. 17/2018.
([10]) Odst. 1 písm. a) nového článku 3b pozměněného návrhu Evropské Komise na rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropské unie, 28. května 2020 (COM(2020) 445 final).
([11]) Rychlý přezkum č. 3/2019 „Rozdělení prostředků na politiku soudržnosti na období 2021–2027 mezi členské státy“.
([12]) Odst. 1. bod a) i), odst. 1. bod b) ii), odst. 1. bod c) ii) přílohy VIIa pozměněného nařízení (EU) č. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).

11 Tato nová ustanovení jsou v souladu s cílem Komise podporovat ty členské státy, *„jejichž hospodářství bylo pandemií zasaženo nejvíce a které mají nejmenší kapacity k zotavení“*. Dosažení tohoto cíle závisí na používání dostatečně aktuálních statistických údajů v daných výpočtech. Referenční období navrhované pro výpočet míry nezaměstnanosti pro příděl prostředků na rok 2020 a 2021 (na které připadá 82 % celkových dodatečných finančních prostředků) je červen až srpen 2020. V těch členských státech, v nichž v uvedeném období budou ještě fungovat dočasné programy zachování pracovních míst, to může vést k podhodnocení skutečné úrovně nezaměstnanosti, neboť míra nezaměstnanosti po ukončení takovýchto programů pravděpodobně vzroste.

Programování finančních prostředků

Hlavní body:

— Prodloužení období pro přijímání závazků vytvoří dodatečný tlak na schopnost členských států čerpat dodatečné financování v souladu s předpisy a rovněž se zásadou řádného finančního řízení.

— V návrhu se rozumně předpokládá, že pro správu nových finančních prostředků se využijí stávající řídicí struktury fondů ESI.

— Členské státy by nebyly povinny stanovit to, jak hodlají dodatečné finanční prostředky koordinovat. To vytváří riziko fragmentace nebo zdvojování podpory EU.

12 Komise navrhuje prodloužit lhůtu pro závazky o dva roky, do roku 2022. Členské státy, které se rozhodnout čerpat dodatečnou podporu z programu REACT-EU, budou muset pozměnit své stávající operační programy nebo navrhnout nové. Pod podmínkou, že revidovaný víceletý finanční rámec na období 2014–2020 bude schválen včas a že bude včas přijato i rozhodnutí o vlastních zdrojích, musely by se tyto změny pro tranše na rok 2020 a 2021 připravit a projednat v roce 2020 a opět v období 2021/2022 pro tranši na rok 2022. Tato jednání by se pravděpodobně uskutečnila současně s přípravou a vyjednáváním programů na období 2021–2027 a s prováděním operačních programů týkajících se obou programových období. Pro všechny zúčastněné strany by to bylo značně náročné.

13 Existuje nejen riziko, že se zahájení období 2021–2027 dále zpozdí, ale přidělení tranše na rok 2022 členským státům ponechá relativně málo času na to, aby nové finanční prostředky vyčerpaly, s čímž se pojí riziko, že budou dávat přednost čerpání před ohledy na optimální využití prostředků – *„buď prostředky využijete, nebo o ně přijdete“*.

14 Návrh předpokládá, že dodatečné prostředky z programu REACT-EU budou poskytnuty pouze orgánům, které jsou určeny pro již probíhající programy. Finanční prostředky budou plánovány prostřednictvím stávajících operačních programů na období 2014–2020, a to v rámci samostatných prioritních os anebo nových, zvláštních operačních programů, a budou zařazeny do nového průřezového tematického cíle ([13]). Jedná se o pozitivní prvky (které jsou ještě ale předmětem jednání mezi Komisí a členskými státy) – měly by totiž zjednodušit programování, usnadňovat dostatečné odůvodnění lokálních investic a Komisi by měly pomáhat sledovat výdaje. V minulosti jsme již uvedli, že operační programy na období 2014 –2020 jsou zpravidla založeny na důsledné intervenční logice ([14]). Zjistili jsme také, že vyčlenění investic napomáhá zajistit vyvozování odpovědnosti vůči občanům EU za čerpání finančních prostředků ([15]).

15 Konstatujeme však, že návrh neukládá orgánům povinnost vykazovat výdaje pod samostatnými kódy intervence, a to ani pro nové druhy podpory, které návrh umožňuje, jako například financování provozního kapitálu malých a středních podniků. Upozorňujeme zároveň, že pozměněný návrh nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027 předložený Komisí samostatné kódy intervence zavádí (viz bod 28 níže). Není zřejmé, proč takovýto kód intervence nebyl navržen také pro změnu nařízení v podobě REACT-EU.

([13]) Odstavce 8 a 10 navrhovaného nového článku 92b nařízení (EU) č. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).

([14]) Body 81–83 zvláštní zprávy č. 2/2017 „Jednání Komise o dohodách o partnerství a programech v oblasti soudržnosti na období 2014–2020“.

([15]) Bod 11 stanoviska č. 3/2020 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 1303/2013 a nařízení (EU) č. 1301/2013, pokud jde o specifická opatření k zajištění mimořádné flexibility pro využití evropských strukturálních a investičních fondů v reakci na šíření onemocnění COVID-19 (2020/0054(COD)).

16 V návrhu se stanovují široce vymezené oblasti, pro něž se může nové financování použít, ale členské státy by měly pravomoc volného uvážení o tom, jaké typy projektů budou financovat ([16]). Návrh rovněž ponechává orgánům značnou volnost pro převádění přidělených prostředků mezi jednotlivými fondy a typy investic ([17]). Tato zvýšená flexibilita je za podmínek koronavirové krize vhodná. Konstatujeme však, že návrh neukládá členským státům povinnost uvést, jak hodlají intervence mezi jednotlivými operačními programy a obdobími koordinovat, aby tak podpora směrovala tam, kde je nejvíc potřebná. Bez koordinace existuje riziko fragmentace nebo zdvojování podpory EU, a to zejména v členských státech, které mají více operačních programů.

Monitorování a hodnocení

Hlavní body:

— Jelikož chybějí povinné společné ukazatele, bude obtížné posuzovat účinnost na úrovni EU.

— Pro dodatečné finanční prostředky v rámci REACT-EU neexistuje žádný konkrétní požadavek na hodnocení *ex post*, což omezuje možnost Komise využít zkušeností pro případ budoucích krizí.

17 V minulosti jsme uvedli, že Komise může měřit a posuzovat účinnost investic EU pouze za předpokladu, že jsou k dispozici relevantní, spolehlivé a včasné informace o výstupech a výsledcích a tyto informace jsou v podobě, která umožňuje agregaci údajů ([18]). Ačkoli pozměněný návrh ukládá členským státům povinnost vytvořit ukazatele výstupů a výsledků pro investice v rámci REACT-EU, nestanovují se v něm společné ukazatele na úrovni EU, které by se týkaly opatření souvisejících s pandemií COVID ([19]).

18 Komise nám sdělila, že má v úmyslu poskytnout členským státům soubor společných ukazatelů. Tyto ukazatele by nebyly povinné a členské státy by i nadále měly při stanovování svých vlastních ukazatelů pro konkrétní programy volnost. V minulosti jsme zjistili, že možnost, aby členské státy samy stanovovaly ukazatele pro konkrétní programy na období 2014–2020, vedla k tomu, že se používá přibližně 9 000 různých ukazatelů, což pro orgány i příjemce vytváří významnou administrativní zátěž ([20]). Absence společných a povinných ukazatelů, které by používaly všechny členské státy, znamenala, že ačkoli bylo možné posuzovat výkonnost na úrovni operačního programu nebo i v rámci regionů a států, nebylo možné agregovat informace o výkonnosti na úrovni EU. To omezilo rozsah celkového možného hodnocení účinnosti a dopadů. Doporučili jsme proto, aby se informace o výkonnosti omezovaly na to, co je nezbytně nutné ([21]). Návrh nařízení REACT-EU tuto otázku neřeší.

19 Návrh ukládá členským státům povinnost provést alespoň jedno hodnocení účinnosti, efektivnosti a dopadu finanční podpory v rámci REACT-EU ([22]). Komise podle návrhu nebude mít povinnost provést hodnocení *ex post* týkající se konkrétně REACT -EU. Finanční prostředky v rámci REACT-EU budou místo toho hodnoceny spolu s ostatními fondy ESI v rámci standardního požadavku na hodnocení daného nařízením o společných ustanoveních ([23]). Dle našeho názoru by skutečnost, že program REACT-EU představuje reakci na mimořádnou situaci, dojde ke zmírnění určitých procesních požadavků a bude se jednat o novou formu financování, která se bude týkat velkých objemů prostředků, odůvodňovala potřebu specifického hodnocení *ex post* tohoto programu, aby se tak mohly zužitkovat zkušenosti pro reakce na případné budoucí krize. Upozorňujeme, že návrh obsahuje prvky, které by hodnocení *ex post* Komisí usnadnily, například specifický tematický cíl pro dodatečné prostředky.

([16]) Odstavec 8 navrhovaného nového článku 92b nařízení (EU) č. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([17]) Odstavec 5 navrhovaného nového článku 92b nařízení (EU) č. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([18]) Body 40 a 48 informačního dokumentu „Zajišťování výkonnosti v politice soudržnosti“, červen 2019.
([19]) 14. bod odůvodnění navrhovaného pozměněného nařízení (EU) č. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([20]) Body 107 a 110–113 a obrázky 11 a 13 zvláštní zprávy č. 2/2017.
([21]) Bod 49 informačního dokumentu „Zajišťování výkonnosti v politice soudržnosti“, červen 2019.
([22]) Odstavec 11 navrhovaného nového článku 92b nařízení (EU) č. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([23]) Článek 57 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320).

Riziko podvodu

Hlavní body:

Tím, že se v rámci programu REAC-EU poskytne během krátkého časového období významný objem finančních prostředků, vzniká vyšší riziko nesrovnalostí a podvodů. To musí všechny zainteresované strany zohlednit.

20 REACT-EU představuje významný objem dodatečných zdrojů, které mají být čerpány v průběhu krátké doby, což zvyšuje tlak na kontrolní systémy. Agentura EU pro policejní spolupráci (Europol) varovala, že „*ekonomické podněty, jako například ty, které se navrhují v souvislosti s pandemií COVID-19, budou předmětem zájmu pachatelů trestné činnosti, kteří se budou snažit o podvody s veřejnými prostředky*“ ([24]). V jedné z předchozích zpráv jsme upozornili na řadu nedostatků týkajících se procesu řízení boje proti podvodům a vyzvali jsme Komisi a řídicí orgány, aby zlepšily odhalování podvodů, reakci na podvody i související koordinaci mezi orgány členských států ([25]).

21 Ve světle této skutečnosti vítáme deklarovaný záměr Komise dál posílit opatření na boj proti podvodům a nesrovnalostem ([26]). Jako ochránci financí EU naléhavě vyzýváme všechny zúčastněné strany (tj. Komisi, členské státy a jejich orgány, Evropský parlament, Úřad evropského veřejného žalobce, úřad OLAF a agentury Europol a Eurojust), aby učinily vše pro to, aby byla přijata a uplatňována účinná opatření pro boj proti podvodům řešící nová rizika, která mohou vzniknout v souvislosti s ekonomickými stimuly typu REACT-EU.

Naše posouzení dokumentu COM(2020) 450 – změna nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027

22 Dne 29. května 2018 Komise zveřejnila legislativní návrh nařízení o společných ustanoveních pro příští víceletý finanční rámec 2021–2027. Tento původní návrh byl předmětem našeho stanoviska č. 6/2018 ([27]). Dne 14. ledna 2020 Evropská komise zveřejnila návrh změny svého legislativního návrhu ze dne 29. května 2018. Tato změna byla předmětem našeho stanoviska č. 2/2020 ([28]).

23 Nejnovější návrh, který je předmětem tohoto předkládaného stanoviska, má za cíl posílit schopnost EU reagovat na výjimečné a neobvyklé okolnosti tím, že Komisi dočasně umožní, po rozhodnutí Rady ([29]), reagovat rychleji využíváním prováděcích rozhodnutí k realizaci opatření. Návrh se neomezuje na potenciální zhoršení situace s pandemií COVID-19 nebo obecně jen na situace ohrožení veřejného zdraví. Týkal by se jakékoli situace, kterou by Rada uznala za krizovou. Naše stanovisko se zaměřuje na tyto aspekty návrhu:

— časové omezení opatření,

— flexibilitu při sestavování rozpočtu,

— programování a monitorování.

Časové omezení opatření

Hlavní bod:

V návrhu se neuvádí, kdy budou dodatečné pravomoci, které by byly Komisi uděleny, ukončeny.

([24]) Europol, *Europol launches the European Financial and Economic Crime Centre*, tisková zpráva ze dne 5. června 2020, k dispozici na https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre.
([25]) Bod 79 a doporučení zvláštní zprávy č. 6/2019 „Boj proti podvodům ve výdajích EU na soudržnost: řídicí orgány musí posílit odhalování podvodů, reakci na ně a koordinaci“.
([26]) „Rozpočet EU, který je motorem evropského plánu na podporu oživení“ (COM(2020) 442 final) ze dne 27. května 2020.
([27]) Stanovisko č. 6/2018 k návrhu Komise ze dne 29. května 2018 o nařízení o společných ustanoveních (COM(2018) 375 final).
([28]) Stanovisko č. 2/2020 (podle čl. 287 odst. 4 a čl. 322 odst. 1 písm. a) Smlouvy o fungování EU) k pozměněnému návrhu Komise ze dne 14. ledna 2020 o nařízení o společných ustanoveních (COM(2020) 23 final).
([29]) Navrhovaný nový článek 15a dokumentu (COM(2020) 450 final).

24 Z návrhu jasně nevyplývá, kdy a za jakých okolností bude dodatečné zmocnění Komise ukončeno. Jak jsme konstatovali již v minulosti, měla by být podobná výjimečná opatření časově omezená a měla by zůstat v platnosti jen po dobu, kdy jsou potřeba ([30]).

Flexibilita při sestavování rozpočtu

Hlavní bod:

V návrhu není odůvodněno, proč není snížení prahové hodnoty pro operace, které mohou být postupně zaváděny ve dvou programových obdobích, a to z 10 milionů EUR na 5 milionů EUR, omezeno jen na dočasná opatření.

25 V pozměněném návrhu nařízení o společných ustanovení se vyjasňují podmínky pro převádění přidělených prostředků mezi fondy ([31]). Toto vyjasnění, které je v souladu s naším původním stanoviskem k návrhu nařízení o společných ustanoveních, vítáme. Připomínáme, že takovéto převody by měly být odpovědí na nejnaléhavější potřeby ([32]).

26 V návrhu se rovněž snižuje prahová hodnota pro operace, které mohou být postupně zaváděny ve dvou programových obdobích, z 10 milionů EUR na 5 milionů EUR ([33]). Tento prvek návrhu by členským státům dal větší flexibilitu při financování projektů a obecně by také napomohl čerpání prostředků ([34]). Toto opatření se však neomezuje na dočasná opatření reagující na výjimečné a neobvyklé události, ale bylo by k dispozici pro všechny projekty bez ohledu na to, existuje-li krizová situace.

Programování a monitorování

Hlavní body:

— Návrh neobsahuje ustanovení na zmírnění rizika „mrtvé váhy“ v souvislosti se schvalováním projektů se zpětnou platností.

— Návrh zavádí zlepšená ustanovení pro sledování finančních prostředků, které byly poskytnuty na řešení naléhavých situací.

27 V návrhu jsou stanoveny specifické mechanismy financování, které mají pomoci řešit výjimečné a neobvyklé okolnosti. Patří sem možnost vybírat a financovat některé operace se zpětnou platností ([35]). V minulosti jsme zjistili, že retrospektivní financování projektů s sebou nese riziko mrtvé váhy a že takovéto projekty jsou zároveň náchylnější k chybám souvisejícím s dodržováním předpisů ([36]). Alternativou by bylo omezit možnost retrospektivního financování na jasně definované typy projektů, které jsou pro mimořádné okolnosti nejrelevantnější.

28 Návrh zavádí samostatné kódy intervence, které umožní sledovat kapitálové granty poskytnuté malým a středním podnikům a také kritické vybavení a dodávky potřebné k řešení mimořádné situace v rámci těchto dočasných opatření ([37]). Představuje to první krok směrem k větší transparentnosti a také vítané zlepšení ve srovnání s ustanoveními pro období 2014–2020 ([38]). Do návrhu by mohlo být ještě užitečně doplněno, že budou-li v případě vypuknutí krizové situace v budoucnu tato mimořádná opatření uplatněna, Komise stanoví operace, které bude možné financovat, aby bylo financování vhodně zacíleno.

([30]) Bod 12 stanoviska č. 3/2020.
([31]) Navrhovaný nový článek 21 dokumentu COM(2020) 450 final.
([32]) Body 27 a 28 doporučení 2 stanoviska č. 6/2018.
([33]) Odst. 1 písm. b) navrhovaného nového článku 111 dokumentu COM(2020) 450 final.
([34]) Bod 62 zvláštní zprávy č. 17/2018.
([35]) Navrhovaný nový článek 15a dokumentu COM(2020) 450 final.
([36]) Body 63–69 zvláštní zprávy č. 17/2018.
([37]) Navrhovaná nová změna tabulky 1 přílohy 1 „Kód 023a – Financování provozního kapitálu v malých a středních podnicích formou grantů na řešení mimořádné situace“ a „Kód 095a – Kritické vybavení a dodávky potřebné k řešení mimořádné situace“ (COM(2020) 450 final).
([38]) Evropská komise, návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 1303/2013 a nařízení (EU) č. 1301/2013, pokud jde o specifická opatření k zajištění mimořádné flexibility pro využití evropských strukturálních a investičních fondů v reakci na šíření onemocnění COVID-19, předloženému Komisí, COM(2020) 138 final (postup 2020/0054 (COD)), a Evropská komise, pozměněný návrh nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027 (COM(2020) 450 final).

29 Návrh neobsahuje žádný odkaz na možnost, aby Komise stanovila společné ukazatele výkonnosti pro výstupy a výsledky. Jak jsme zdůraznili v souvislosti s naším stanoviskem k návrhu nařízení REACT-EU (bod 18 výše), společné ukazatele by Komisi umožnily sledovat finanční podporu, kterou poskytla v reakci na výjimečné a neobvyklé okolnosti, a usnadnily by také následné hodnocení této podpory.

Závěrečné poznámky

30 Po vypuknutí pandemie COVID-19 podnikla Komise opatření na mnoha frontách. Mobilizovala například dodatečné finanční prostředky, členským státům pro stávající programové období 2014–2020 umožnila větší flexibilitu, navrhla nové iniciativy a změny navrhovaných právních předpisů a financování příštího programového období 2021–2027. Všechna tato opatření jsou vítaná, ale aby byla i účinná, musí být dobře koordinována na úrovni jak EU, tak jednotlivých států. Pro členské státy by bylo užitečné, kdyby existoval přehled jednotlivých opatření, který by jim pomohl se zorientovat v různých formách podpory na řešení jednotlivých dopadů krize.

31 Cílem návrhu nařízení REACT-EU je poskytnout členským státům dodatečnou krátkodobou a střednědobou podporu tím, že bude zavedena celá řada mimořádných opatření, která umožní rychlé nasazení dodatečných zdrojů. Přetrvává ale určité nevyhnutelné napětí mezi účelem návrhu, kterým je poskytnout financování členským státům co nejrychleji, a jeho cílem dát finanční prostředky k dispozici tam, kde jsou nejvíce potřeba a kde budou mít pravděpodobně největší účinek. Návrh požaduje, aby se finanční prostředky poskytnuté v rámci iniciativy REACT-EU programovaly za použití stávajících struktur – což je rozumný a pragmatický přístup. Návrh však dává členským státům volnost, jak má být toto financování použito, a neobsahuje ani podrobné informace o tom, jak bude program REACT-EU koordinován s jinými nástroji EU a vnitrostátními programy.

32 Pozměněný návrh na období 2021–2027 stanoví pro Komisi rychlý postup pro případ budoucích, nedefinovaných mimořádných okolností. Návrh také neupravuje řadu aspektů řízení finančních prostředků EU, které přispívají k řádnému finančnímu řízení. Komise tedy možná bude muset návrh doplnit dalšími právními předpisy pro krizové situace, podle toho, jak k nim bude docházet.

33 Chápeme potřebu rychlé reakce, která členské státy podpoří v jejich úsilí o zmírnění dopadů pandemie COVID-19, a také odůvodnění navrhovaných opatření, která jsou předmětem tohoto stanoviska. Konstatujeme současně, že se v důsledku těchto návrhů, zejména pak návrhu REACT-EU, zvýší riziko podvodů, což je téma, které vyvolává velké znepokojení občanů EU. V této souvislosti připomínáme svůj již dříve vyjádřený názor, že flexibilita a schopnost reagovat by neměly být uplatňovány na úkor vyvozování odpovědnosti vůči veřejnosti a také výkonnosti ([39]), neboť to by mohlo mít potenciální dopad i na důvěru, kterou mají občané EU v instituce Unie.

Toto stanovisko přijal Účetní dvůr v Lucemburku na svém zasedání dne 13. července 2020.

Za Účetní dvůr
Klaus-Heiner LEHNE
předseda

([39]) Bod 14 stanoviska č. 3/2020 a bod 14 situační zprávy „Nedostatky, přesahy a výzvy: situační zpráva o mechanismech EU v oblasti vyvozování odpovědnosti a auditu veřejných prostředků“, 2014.

PŘÍLOHA I

Stanoviska související s legislativními návrhy týkajícími se politiky soudržnosti na programové období 2021–2027, která Účetní dvůr vydal do 13. července 2020

— Stanovisko č. 1/2018 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 2. května 2018 o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech.

— Stanovisko č. 6/2018 k návrhu Komise ze dne 29. května 2018 o nařízení o společných ustanoveních (COM(2018) 375 final).

— Stanovisko č. 8/2018 k návrhu Komise ze dne 23. května 2018, kterým se mění nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům, pokud jde o spolupráci s Úřadem evropského veřejného žalobce a účinnost vyšetřování úřadu OLAF.

— Stanovisko č. 9/2018 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí Program EU pro boj proti podvodům.

— Stanovisko č. 2/2020 k pozměněnému návrhu Komise ze dne 14. ledna 2020 o nařízení o společných ustanoveních (COM(2020) 23 final).

PŘÍLOHA II

Žádosti o stanoviska v souvislosti s pandemií COVID-19, které EÚD obdržel do 13. července 2020

— Oficiální žádost o stanovisko obdržená dne 8. dubna 2020, se lhůtou nejpozději 15. dubna 2020: COM(2020) 138 final Návrh, kterým se mění nařízení (EU) č. 1303/2013, pokud jde o specifická opatření k zajištění mimořádné flexibility; *stanovisko ECA č. 3/20 zveřejněno dne 15. dubna 2020*.

— Oficiální žádost o stanovisko obdržená dne 8. června 2020, se lhůtou nejpozději 15. července 2020: COM(2020) 451 final Návrh (REACT-EU).

— Oficiální žádost o stanovisko obdržená dne 8. června 2020, se lhůtou co nejdříve: COM(2020) 460 final Návrh Fondu pro spravedlivou transformaci.

— Oficiální žádost o stanovisko obdržená dne 10. června 2020, se lhůtou co nejdříve: COM(2020) 450 final Nařízení o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu plus, Evropském sociálním fondu plus, Fondu soudržnosti, Fondu pro spravedlivou transformaci a Evropském námořním a rybářském fondu a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový a migrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro správu hranic a víza.

— Oficiální žádost o stanovisko obdržená dne 10. června 2020, se lhůtou 30. září 2020: COM(2020) 453 final Návrh mechanismu pro spravedlivou transformaci.

— Oficiální žádost o stanovisko obdržená dne 18. června 2020, se lhůtou co nejdříve: COM(2020) 220 final Návrh mechanismu civilní ochrany Unie.