III

(Pripremni akti)

REVIZORSKI SUD

MIŠLJENJE br. 4/2020

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

o prijedlogu 2020/0101 (COD) Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1303/2013 u pogledu izvanrednih dodatnih sredstava i provedbenih mehanizama u okviru cilja „Ulaganje za rast i radna mjesta" za pružanje pomoći u sanaciji krize u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 i pripremi zelenog, digitalnog i otpornog gospodarskog oporavka (REACT-EU) te o izmijenjenom prijedlogu 2018/0195 (COD) Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i financijskih pravila za njih i za Fond za azil i migracije, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za upravljanje granicama i vize

(2020/C 272/01)

SADRŽAJ

	Odlomak	*Stranica*
Uvod	1. – 4.	2
Procjena prijedloga COM(2020) 451 – instrument REACT-EU.	5. – 21.	3
Upotreba dodatnih financijskih sredstava za borbu protiv krize.	6. – 9.	3
Dodjela financijskih sredstava državama članicama.	10. – 11.	4
Izrada programa za upotrebu financijskih sredstava.	12. – 16.	5
Praćenje i evaluacija.	17. – 19.	6
Rizik od prijevara.	20. – 21.	7
Procjena prijedloga COM(2020) 450 – izmjena Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027.	22. – 29.	7
Vremensko ograničenje mjera	24.	7
Fleksibilnost u izradi proračuna	25. – 26.	8
Izrada programa i praćenje	27. – 29.	8
Zaključne napomene	30. – 33.	9
Prilog I. – Mišljenja relevantna za zakonodavne prijedloge u području kohezijske politike za programsko razdoblje 2021. – 2027. koja je Sud objavio do 13. srpnja 2020.		10
Prilog II. – Zahtjevi za dostavu mišljenja povezanih s pandemijom COVID-19 koje je Sud zaprimio do 13. srpnja 2020.		11

Uvod

1. Pandemija COVID-19 i dalje snažno utječe na živote građana. EU je već poduzeo niz koraka za suzbijanje krize, uključujući:

— ograničavanje širenja virusa;

— osiguravanje opskrbe medicinskom opremom;

— poticanje istraživanja radi pronalaska odgovarajućeg liječenja i cjepiva;

— očuvanje radnih mjesta i pružanje potpore poduzećima i gospodarstvu.

Kad je riječ o posljednjoj od tih točaka, EU je predložio paket vrijedan 750 milijardi EUR nazvan „EU sljedeće generacije" (engl. *Next Generation EU*) u svrhu pružanja potpore državama članicama u naporima da svedu učinak pandemije na društvo i gospodarstvo na najmanju moguću razinu i da se vrate na put održivog rasta ([1]).

2. Predmet ovog mišljenja Suda čine dva nedavna prijedloga u području kohezijske politike, pri čemu se oba odnose na zakonodavstvo kojim se uređuje financiranje iz europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova, tj. na Uredbu o zajedničkim odredbama:

— izmjena Uredbe o zajedničkim odredbama za programsko razdoblje 2014. – 2020. kao dio paketa „EU sljedeće generacije", kojom bi se za razdoblje 2020. – 2022. na raspolaganje stavio dodatan iznos od 58 milijardi EUR ([2]). Taj je prijedlog poznat pod nazivom „REACT-EU": pomoć za oporavak za koheziju i europska područja (engl. *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*); te

— izmjena Komisijinog prijedloga Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027., koja je i dalje u fazi rasprave među zakonodavnim tijelima i kojom se predviđaju mehanizmi koji se mogu brzo aktivirati u slučaju daljnjih šokova u Uniji u narednim godinama ([3]).

3. U skladu s pravnom osnovom na kojoj se temelje prijedlozi Komisije nalaže se obveza savjetovanja s Europskim revizorskim sudom (Sud). Sud je zaprimio službene zahtjeve za dostavu mišljenja od Vijeća (8. lipnja 2020. za prvi prijedlog i 10. lipnja 2020. za drugi prijedlog) i od Parlamenta (9. lipnja 2020. za oba prijedloga). Predmetna dva prijedloga Komisije međusobno su povezana, što je i izričito navedeno u obrazloženjima obaju prijedloga. Uzimajući to u obzir, kao i potrebu za vrlo brzim pružanjem odgovora, Sud je odlučio iznijeti mišljenje o obama prijedlozima u jednom dokumentu. Stoga se ovim dokumentom ispunjava obveza savjetovanja za oba prijedloga. Odlomci 5. – 21. odnose se na prijedlog za instrument REACT-EU, dok se odlomci 22. – 29. odnosne na izmijenjeni prijedlog Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027. U informativne svrhe Prilog I. sadržava popis svih mišljenja Suda koja se odnose na programsko razdoblje 2021. – 2027. objavljenih do 13. srpnja 2020.

4. Mišljenje Suda o predloženom zakonodavstvu povezanom s pandemijom COVID-19 zatraženo je u niz navrata (vidjeti Prilog II.). Prvo od tih mišljenja objavljeno je 15. travnja 2020. ([4]), a ovaj dokument čini drugo. Cilj je Suda olakšati zakonodavcima razmatranje prijedloga Komisije. Sud je na temelju iskustva stečenog u ispitivanju zakonodavnih prijedloga te procjenjivanju usklađenosti i dobrog financijskog upravljanja utvrdio određena opća načela upotrebe financijskih sredstava EU-a koja bi zakonodavci mogli smatrati korisnima, posebice pri osmišljavanju mjera povezanih s pandemijom COVID-19 / kriznih mjera – vidjeti okvir 1. Sud se poslužio tim načelima kao općim okvirom za procjenu predmetnih prijedloga.

([1]) Komunikacija Komisije „Proračun EU-a za provedbu europskog plana oporavka" 27.5.2020.,(COM(2020) 442 final).

([2]) Komisijin Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1303/2013 u pogledu izvanrednih dodatnih sredstava i provedbenih mehanizama u okviru cilja „Ulaganje za rast i radna mjesta" za pružanje pomoći u sanaciji krize u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 i pripremi zelenog, digitalnog i otpornog gospodarskog oporavka (REACT-EU), COM(2020) 451 final.

([3]) Komisijin izmijenjeni prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i financijskih pravila za njih i za Fond za azil i migracije, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za upravljanje granicama i vize (COM(2020) 450 final).

([4]) Mišljenje br. 3/20 o prijedlogu 2020/0054(COD) Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1303/2013 i Uredbe (EU) br. 1301/2013 u pogledu posebnih mjera za osiguravanje iznimne fleksibilnosti pri upotrebi europskih strukturnih i investicijskih fondova u odgovoru na pandemiju bolesti COVID-19.

Okvir 1.

Načela upotrebe financijskih sredstava EU-a u kriznim situacijama

(1) *Relevantnost*: jasnom logikom intervencije trebalo bi pokazati na koji se način financijskim sredstvima zadovoljavaju potrebe i na čemu se temelji dodana vrijednost koja se ostvaruje potporom EU-a.

(2) *Ciljano usmjeravanje*: kako bi se ostvario najveći mogući učinak, financijska sredstva trebala bi biti ciljano usmjerena na ona područja i primatelje kojima su najpotrebnija.

(3) *Jednostavnost*: upravljanje potporom trebalo bi biti jednostavno te bi se njezini ciljevi trebali ostvarivati uz minimalno opterećenje korisnika.

(4) *Koordinacija*: potpora EU-a trebala bi biti dobro koordinirana s raznim drugim programima EU-a, kao i između mjera potpore EU-a i država članica.

(5) *Pravodobnost*: potpora EU-a trebala bi državama članicama, a time i korisnicima, biti pravodobno dostupna. Mjere bi se trebale primjenjivati isključivo onoliko dugo koliko je to potrebno.

(6) *Transparentnost i odgovornost*: Komisija i države članice trebale bi snositi odgovornost za način na koji upotrebljavaju financijska sredstva EU-a. Praćenje provedbe kriznih mjera, a time i očuvanje transparentnosti, može biti zahtjevan zadatak, ali ključno je za jamčenje odgovornosti.

(7) *Dobro financijsko upravljanje (ostvarivanje odgovarajuće vrijednosti za uloženi novac)*: tijekom ograničenog vremena koje je državama članicama na raspolaganju za potrošnju novih financijskih sredstava iskorištavanje financijskih sredstava ne bi smjelo imati prednost pred ostvarivanjem odgovarajuće vrijednosti za uloženi novac.

(8) *Praćenje i izvješćivanje*: trebali bi postojati mehanizmi praćenja kojima se olakšava utvrđivanje odgovornosti i koji rukovoditeljima pružaju točne i pouzdane informacije u svrhu uvođenja poboljšanja na temelju praktičnog iskustva.

(9) *Evaluacija*: za donošenje odluka trebale bi se upotrebljavati evaluacije na razini programa i politika. Ako nema dovoljno vremena za provedbu *ex ante* evaluacije, trebalo bi predvidjeti *ex post* evaluaciju na razini država članica čije će rezultate Komisija moći upotrijebiti.

(10) *Podizanje svijesti o prijevarama/zlouporabi*: spoj znatnih iznosa potpore EU-a u okviru kriznih mjera i veće fleksibilnosti u pogledu nekih proceduralnih zahtjeva sa sobom donosi veći rizik od nepravilnosti i prijevara. Sve institucije uključene u upravljanje javnim sredstvima trebale bi obratiti posebnu pozornost na taj rizik.

Izvor: Sud.

Procjena prijedloga COM(2020) 451 – instrument REACT-EU

4. Cilj je ovog prijedloga Komisije iskoristiti puni potencijal proračuna EU-a za mobilizaciju ulaganja i pojačanu financijsku potporu u ključnim prvim godinama oporavka. Ovim su mišljenjem obuhvaćeni sljedeći aspekti tog prijedloga:

— upotreba dodatnih financijskih sredstava za borbu protiv krize;

— dodjela financijskih sredstava državama članicama;

— izrada programa za upotrebu financijskih sredstava;

— praćenje i evaluacija;

— rizik od prijevara.

Upotreba dodatnih financijskih sredstava za borbu protiv krize

Ključne poruke:

— Kako bi se dodatna financijska sredstva brzo stavila na raspolaganje državama članicama, potrebno je u kratkom roku donijeti sve relevantne zakonske akte.

— Zbog niskih stopa iskorištavanja sredstava u nekim državama članicama postoji rizik da te države neće moći djelotvorno potrošiti dodatna financijska sredstava.

5. Iznosom od 58 milijardi EUR koji Komisija predlaže mobilizirati u okviru instrumenta REACT-EU nadopunjuju se prethodne mjere poduzete kao hitan odgovor na krizu koja je nastala uslijed pandemije ([5]). Prema načinu na koji je osmišljen instrument REACT-EU trebao bi poslužiti za pružanje kratkoročnog i srednjoročnog odgovora na krizu te bi se njime trebali postaviti temelji za oporavak EU-a. Prijedlogom je predviđeno da se iz instrumenta izdvoji 5 milijardi EUR za 2020. godinu, dok će se obveze za najveći dio novih financijskih sredstava, 42 milijarde EUR, preuzimati 2021. uz završnu tranšu od 11 milijardi EUR za 2022. godinu.

6. Kako bi se nova financijska sredstva brzo stavila na raspolaganje u svrhu potpore gospodarstvu EU-a, u kratkom će roku biti potrebno donijeti ne samo relevantni prijedlog za instrument REACT-EU nego i izmijenjeni višegodišnji financijski okvir (VFO) za razdoblje 2014. – 2020. i odluku o vlastitim sredstvima, koji čine temelj za pružanje tih novih financijskih sredstava. Kašnjenjima u donošenju bilo kojeg od tih prijedloga ugrozilo bi se stupanje na snagu instrumenta REACT-EU.

7. Prethodno iskustvo Suda pokazuje da pružanje financijskih sredstava državama članicama samo po sebi nije dovoljno: države članice moraju imati i dovoljno vremena i administrativnih kapaciteta za kvalitetnu uporabu financijskih sredstava. Sud je prethodno već utvrdio da završna faza određenog programskog razdoblja sa sobom donosi izražene rizike „*jer ishitreno iskorištavanje [raspoloživih] sredstava može dovesti do toga da se ne povede dovoljno računa o ostvarivanju odgovarajuće vrijednosti za uloženi novac*" ([6]). Sud posebno ističe da su neke od država članica koje će pandemija COVID-19 vjerojatno najteže pogoditi također među onima čije se stope iskorištavanja sredstava u tekućem programskom razdoblju ubrajaju među najniže ([7]). Komisija je u okviru svojih prijedloga poduzela korake za smanjenje opterećenja država članica: primjerice, 50 % dodatnih financijskih sredstava za 2020. bit će odmah dostupno, i to u obliku pretfinanciranja ([8]). Međutim, i dalje postoji rizik od toga da neke države članice neće moći potrošiti financijska sredstva koja su im stavljena na raspolaganje i ostvariti odgovarajuću vrijednost za uloženi novac ([9]).

8. Komisija predlaže da se najveći dio dodatnih financijskih sredstava prikupi zaduživanjem na financijskim tržištima ([10]). Za razliku od tradicionalnih načina financiranja rashoda EU-a, koji se temelje na doprinosima država članica, ova metoda uključuje dodatne troškove u obliku zaračunanih kamata. Međutim, to pitanje nije izravno uzeto u obzir u prijedlogu za instrument REACT-EU, niti je ograničeno na taj prijedlog. Zbog toga Sud neće razmatrati to pitanje u okviru ovog mišljenja. Postoji mogućnost da Sud obradi to pitanje kasnije, u zasebnom dokumentu.

Dodjela financijskih sredstava državama članicama

Ključne poruke:

Prijedlog uključuje novu metodu dodjele dodatnih sredstava državama članicama koja bi mogla pružiti iskrivljenu sliku zbog upotrebe nereprezentativnih podataka o nezaposlenosti u izračunima.

9. Kao što je Sud već iznio kao opažanje ([11]), dodjela financijskih sredstava iz kohezijskih fondova uređena je nizom relativno složenih procesa kojima se uzimaju u obzir razni gospodarski, društveni i politički elementi. Taj postupak dodjele postaje još zahtjevniji zadatak u kriznim razdobljima kada se sredstva moraju staviti na raspolaganje u kratkom roku i u okolnostima koje se brzo mijenjaju. U tom pogledu Sud je utvrdio da se predlaže uvođenje *ad hoc* metode dodjele za izvanredna dodatna sredstva i posebice da se povrh tradicionalnih kriterija u području kohezije uvode posebni pokazatelji i mehanizmi preispitivanja čija je svrha pružiti informacije o relativnom učinku krize na nacionalna gospodarstva (mjerenom na temelju BDP-a) i zaposlenost ([12]).

([5]) Investicijska inicijativa kao odgovor na koronavirus (CRII) i Investicijska inicijativa plus kao odgovor na koronavirus (CRII+).

([6]) Odlomak 82. tematskog izvješća br. 17/2018 „Mjere koje su Komisija i države članice poduzele tijekom posljednjih godina programskog razdoblja 2007. – 2013. doprinijele su povećanju niskih stopa iskorištenosti sredstava, ali nisu bile dovoljno usmjerene na rezultate".

([7]) Pregled provedbe na razini EU-a po zemljama – „Total cost of selection and spending as % of planned (bullet chart)", dostupno na https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview.

([8]) Predloženi novi članak 92.b stavak 7. Uredbe (EU) br. 1303/2013, COM(2020) 451 final.

([9]) 4. preporuka iz tematskog izvješća br. 17/2018.

([10]) Novi članak 3.b stavak 1. točka (a) Komisijina izmijenjenog prijedloga odluke Vijeća o sustavu vlastitih sredstava Europske unije, 28.5.2020., COM(2020) 445 final.

([11]) Kratki tematski pregled br. 3/2019 „Dodjela financijskih sredstava za kohezijsku politiku državama članicama za razdoblje 2021. – 2027.".

([12]) Prilog VII.a točka 1. podtočka (a) alineja i., podtočka (b) alineja ii. i podtočka (c) alineja ii. izmijenjene Uredbe (EU) br. 1303/2013, COM(2020) 451 final.

10. Te nove odredbe u skladu su s ciljem Komisije da se pruži potpora državama članicama kojima su „*gospodarstva među najteže pogođenima […], a najmanje u stanju sama se oporaviti*". Postizanje tog cilja ovisi o tome hoće li se u izračunima upotrebljavati dovoljno ažurirani statistički podatci. Kao referentno razdoblje za izračun stopa nezaposlenosti radi dodjele sredstava za 2020. i 2021. godinu (koja čine 82 % ukupnih dodatnih financijskih sredstava) predloženo je razdoblje od lipnja do kolovoza 2020. U slučaju država članica u kojima su u tom razdoblju i dalje na snazi privremeni programi zadržavanja radnih mjesta to bi moglo dovesti do procjenjivanja stope nezaposlenosti manjom od stvarne, prikrivene stope jer će nakon završetka tih programa stope nezaposlenosti vjerojatno početi rasti.

Izrada programa za upotrebu financijskih sredstava

Ključne poruke:

— Produženjem razdoblja za preuzimanje obveza stavit će se dodatni pritisak na države članice u pogledu njihove sposobnosti da potroše dodatna financijska sredstva u skladu s relevantnim pravilima i načelom dobrog financijskog upravljanja.

— U prijedlog je unesena razumna odredba da se za upravljanje novim financijskim sredstvima upotrijebe postojeće strukture upravljanja ESI fondovima u državama članicama.

— Države članice ne bi bile dužne prikazati kako namjeravaju koordinirati dodatna financijska sredstva, zbog čega postoji rizik od fragmentiranja ili dupliciranja potpore EU-a.

11. Komisija predlaže da se rok za preuzimanje obveza produži za dvije godine, odnosno do 2022. Države članice koje odluče iskoristiti dodatnu potporu iz instrumenta REACT-EU morat će izmijeniti svoje postojeće operativne programe ili predložiti nove. Pod uvjetom pravodobnog donošenja izmijenjenog VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. i odluke o vlastitim sredstvima, postupak pripreme izmjena i njihova dogovaranja pregovorima trebao bi se obaviti tijekom 2020. za tranše za 2020. i 2021. godinu i ponoviti tijekom 2021./2022. za tranšu za 2022. godinu. Ti bi se pregovori vjerojatno održavali istodobno s pripremom i pregovorima za programe za razdoblje 2021. – 2027. te provedbom operativnih programa za oba razdoblja, što bi bio vrlo zahtjevan zadatak za sve uključene strane.

12. Osim što postoji rizik od daljnjeg kašnjenja u početku primjene VFO-a za razdoblje 2021. – 2027., dodjelom tranše za 2022. državama članicama ostalo bi relativno malo vremena da potroše nova financijska sredstva, uz popratni rizik od toga da će prednost dati iskorištavanju raspoloživih sredstava, a ne ostvarivanju odgovarajuće vrijednosti za uloženi novac, po načelu „*ako se sredstva ne potroše, ostaje se bez njih*".

13. Prijedlogom se predviđa da bi se dodatna sredstva iz instrumenta REACT-EU isključivo stavila na raspolaganje tijelima koja su već imenovana u tu svrhu u okviru postojećih programa; programi za upotrebu financijskih sredstava izradili bi se u okviru postojećih operativnih programa za razdoblje 2014. – 2020. pod zasebnim prioritetnim osima i/ili u okviru novih namjenskih operativnih programa te bi se financijska sredstva kategorizirala pod novi, horizontalni tematski cilj ([13]). Iako ovise o ishodu pregovora između Komisije i država članica, riječ je o pozitivnim elementima koji bi trebali olakšati izradu programa i pružanje utemeljenog obrazloženja za potrošnju sredstava na lokalnoj razini te pomoći Komisiji da prati rashode. Sud je već ranije istaknuo da se operativni programi za razdoblje 2014. – 2020. načelno temelje na utemeljenoj logici intervencije ([14]) i utvrdio da namjensko izdvajanje sredstava za ulaganja doprinosi jamčenju odgovornosti za uporabu sredstava prema građanima EU-a ([15]).

14. Međutim, Sud napominje da u skladu s prijedlogom relevantna tijela nisu dužna izvješćivati o potrošnji sredstava prema posebnim oznakama (kodovima) intervencija, čak ni za nove vrste potpore koje se omogućuju prijedlogom, kao što je financiranje obrtnog kapitala malih i srednjih poduzeća. S druge strane, Sud je utvrdio da se Komisijinim izmijenjenim prijedlogom Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027. predviđa uvođenje posebne oznake (koda) intervencije (vidjeti odlomak 28. u nastavku). Nije jasno zašto takva oznaka (kod) intervencije nije predložena u okviru prijedloga izmjene za instrument REACT-EU.

([13]) Predloženi novi članak 92.b stavci 8. i 10. Uredbe (EU) br. 1303/2013, COM(2020) 451 final.

([14]) Odlomci 81. – 83. tematskog izvješća br. 2/2017 „Pregovori Komisije o sporazumima o partnerstvu i programima u području kohezije za razdoblje 2014. – 2020.".

([15]) Odlomak 11. mišljenja br. 3/2020 o prijedlogu 2020/0054(COD) Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1303/2013 i Uredbe (EU) br. 1301/2013 u pogledu posebnih mjera za osiguravanje iznimne fleksibilnosti pri upotrebi europskih strukturnih i investicijskih fondova u odgovoru na pandemiju bolesti COVID-19.

15. U prijedlogu se utvrđuju široka područja u kojima bi trebalo upotrijebiti nova financijska sredstva, ali odluka o vrstama projekta koji će se financirati bila bi prepuštena državama članicama ([16]). Osim toga, u skladu s prijedlogom relevantna bi tijela imala znatnu slobodu u pogledu prenošenja dodijeljenih sredstava između različitih fondova i vrsta ulaganja ([17]). Takva povećana fleksibilnost primjerena je u okolnostima krize uzrokovane pandemijom COVID-19. Međutim, Sud je utvrdio da države članice u skladu s prijedlogom nisu dužne pružiti informacije o tome kako namjeravaju koordinirati intervencije u okviru različitih operativnih programa i razdoblja kako bi se financijska potpora usmjerila na područja u kojima je najpotrebnija. Bez koordinacije postoji rizik od fragmentiranja ili dupliciranja potpore EU-a, posebice u državama članicama u kojima postoji nekoliko operativnih programa.

Praćenje i evaluacija

Ključne poruke:

— Nisu utvrđeni obvezni zajednički pokazatelji, zbog čega će procjena djelotvornosti na razini EU-a biti otežana.

— Nije utvrđen zahtjev za provedbu *ex post* evaluacije koja bi se odnosila posebno na dodatna financijska sredstva iz instrumenta REACT-EU, čime se Komisiji ograničava mogućnost izvlačenja pouka za buduće krize.

16. Sud je prethodno već napominjao da Komisija može mjeriti i procjenjivati djelotvornost ulaganja EU-a samo ako su dostupne relevantne, pouzdane i pravodobne informacije o ostvarenjima i rezultatima te ako su te informacije u obliku koji omogućava njihovo objedinjavanje ([18]). Iako su u skladu s izmijenjenim prijedlogom države članice dužne utvrditi pokazatelje ostvarenja i rezultata za ulaganja u okviru instrumenta REACT-EU, u njemu nisu utvrđeni zajednički pokazatelji na razini EU-a kojima bi se obuhvatile informacije o mjerama povezanima s pandemijom COVID-19 ([19]).

17. Komisija je obavijestila Sud da državama članicama namjerava dostaviti skup zajedničkih pokazatelja, pri čemu oni ne bi bili obvezni te bi države članice imale slobodu utvrditi vlastite pokazatelje za pojedinačne programe. Sud je prethodno utvrdio da je posljedica toga što je državama članicama ostavljena mogućnost da u razdoblju 2014. – 2020. same utvrđuju pokazatelje za pojedinačne programe bila upotreba oko 9 000 različitih pokazatelja, što je dovelo do znatnog administrativnog opterećenja relevantnih tijela i korisnike ([20]). Nepostojanje zajedničkih pokazatelja čija bi uporaba bila obvezna za sve države članice znači da unatoč tome što je bilo moguće procijeniti uspješnost na razini određenog operativnog programa, regije ili zemlje, nije bilo moguće objediniti informacije o uspješnosti na razini EU-a, čime je ograničen prostor za provedbu cjelokupne evaluacije djelotvornosti i učinka. Sud je stoga predložio da se informacije o uspješnosti strogo ograniče na ono što je potrebno ([21]). U prijedlogu za instrument REACT-EU to se pitanje ne razmatra.

18. U skladu s prijedlogom države članice bile bi dužne provesti najmanje jednu evaluaciju djelotvornosti, učinkovitosti i učinka financijske potpore iz instrumenta REACT-EU ([22]). Komisija u skladu s prijedlogom ne bi bila obvezna provesti posebnu *ex post* evaluaciju za instrument REACT-EU. Umjesto toga, evaluacija upotrebe tih sredstava obavljala bi se u okviru evaluacije za ostale ESI fondove u skladu sa standardnim zahtjevom za provedbu evaluacije iz Uredbe o zajedničkim odredbama ([23]). Sud smatra da su činjenica da je instrument REACT-EU odgovor na kriznu situaciju, veća fleksibilnost u pogledu nekih proceduralnih zahtjeva, novi oblik financiranja i činjenica da su u pitanju znatna financijska sredstva opravdani razlozi za provedbu posebne *ex post* evaluacije za taj instrument u svrhu izvlačenja pouka za moguće buduće odgovore na krizne situacije. Sud je utvrdio da prijedlog sadržava elemente kojima bi se olakšala provedba *ex post* evaluacije na razini Komisije, kao što je poseban tematski cilj za dodatna sredstva.

([16]) Predloženi novi članak 92.b stavak 8. Uredbe (EU) br. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([17]) Predloženi novi članak 92.b stavak 5. Uredbe (EU) br. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([18]) Odlomci 40. i 48. informativnog dokumenta „Postizanje uspješnosti u području kohezije”, lipanj 2019.
([19]) Uvodna izjava 14. predložene izmjene Uredbe (EU) br. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([20]) Odlomci 107. i 110. – 113. te slike 11. i 13. iz tematskog izvješća Suda br. 2/2017.
([21]) Odlomak 49. informativnog dokumenta „Postizanje uspješnosti u području kohezije”, lipanj 2019.
([22]) Predloženi novi članak 92.b stavak 11. Uredbe (EU) br. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([23]) Članak 57. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

Rizik od prijevara

Ključne poruke:

Iz instrumenta REACT-EU namjerava se osigurati znatan iznos financijskih sredstava u kratkom roku, što znači da postoji povećan rizik od nepravilnosti i prijevara o kojem svi dionici moraju voditi računa.

19. U okviru instrumenta REACT-EU namjerava se izdvojiti znatna količina dodatnih sredstava koje je potrebno potrošiti u kratkom roku, čime se povećava pritisak na sustave kontrole. Agencija Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva – Europol – upozorila je na to da će *gospodarski poticaji kao što su oni koji su predloženi nakon izbijanja pandemije COVID-19 biti meta kriminalaca koji se prijevarom žele domoći javnih financijskih sredstava* ([24]). U jednom prethodnom izvješću Sud je utvrdio da postoji niz nedostataka koji nepovoljno utječu na proces upravljanja borbom protiv prijevara te pozvao Komisiju i upravljačka tijela da poboljšaju otkrivanje prijevara, poduzimanje odgovarajućih mjera i koordinaciju relevantnih aktivnosti među tijelima država članica ([25]).

20. U tom kontekstu Sud pozdravlja iskazanu namjeru Komisije da dodatno ojača mjere za borbu protiv prijevara i nepravilnosti ([26]). Kao zaštitnik financija EU-a Sud poziva sve uključene strane (Komisiju, države članice i njihova tijela, Europski parlament, Ured europskog javnog tužitelja, OLAF, Europol i Eurojust) da učine sve što je u njihovoj moći kako bi se donijele i primjenjivale djelotvorne mjere za borbu protiv prijevara kojima će se odgovoriti na nove rizike proizašle iz gospodarskih poticaja kao što su oni koje donosi instrument REACT-EU.

Procjena prijedloga COM(2020) 450 – izmjena Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027.

21. Komisija je 29. svibnja 2018. objavila zakonodavni prijedlog Uredbe o zajedničkim odredbama za sljedeći višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027. Taj prvotni prijedlog bio je predmet mišljenja Suda br. 6/2018 ([27]). Europska komisija objavila je 14. siječnja 2020. prijedlog izmjene tog zakonodavnog prijedloga od 29. svibnja 2018. Ta je izmjena bila predmet mišljenja Suda br. 2/2020 ([28]).

22. Cilj je najnovijeg prijedloga – koji je predmet ovog mišljenja – ojačati kapacitet EU-a za pružanje odgovora na izvanredne i neuobičajene okolnosti na način da se Komisiji omogući da, nakon što Vijeće donese odgovarajuću odluku ([29]), brže reagira uporabom provedbenih odluka za poduzimanje mjera. Prijedlog se ne odnosi isključivo na moguće pogoršanje stanja u pogledu pandemije COVID-19, kao ni na javnozdravstvene krize općenito. Primjenjivao bi se na svaku situaciju koju Vijeće ocijeni kriznom. Ovim su mišljenjem obuhvaćeni sljedeći aspekti tog prijedloga:

— vremensko ograničenje mjera;

— fleksibilnost u izradi proračuna;

— izrada programa i praćenje.

Vremensko ograničenje mjera

Ključna poruka:

Prijedlogom nije predviđeno dokad bi Komisija zadržala dodatne ovlasti koje bi joj bile dodijeljene.

([24]) Europol, „Europol launches the European Financial and Economic Crime Centre", priopćenje za medije od 5. lipnja 2020., dostupno na https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre.
([25]) Odlomak 79. i preporuke iz tematskog izvješća br. 6/2019 „Suzbijanje prijevara pri potrošnji sredstava EU-a za koheziju: upravljačka tijela moraju poboljšati otkrivanje prijevara, poduzimanje odgovarajućih mjera i koordinaciju relevantnih aktivnosti".
([26]) „Proračun EU-a za provedbu europskog plana oporavka" (COM(2020) 442 final) od 27.5.2020.
([27]) Mišljenje Suda br. 6/2018 o Komisijinu prijedlogu Uredbe o zajedničkim odredbama od 29. svibnja 2018. (COM(2018) 375 final).
([28]) Mišljenje br. 2/2020 (u skladu s člankom 287. stavkom 4. i člankom 322. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a) o Komisijinu izmijenjenom prijedlogu Uredbe o zajedničkim odredbama od 14. siječnja 2020. (COM(2020) 23 final).
([29]) Predloženi novi članak 15.a prijedloga COM(2020) 450 final.

23. U prijedlogu nije jasno navedeno kada i pod kojim uvjetima bi se privremene ovlasti Komisije ukinule. Kao što je Sud već iznio kao opažanje, takve izvanredne mjere trebale bi biti vremenski ograničene i ostati na snazi samo onoliko dugo koliko je to potrebno ([30]).

Fleksibilnost u izradi proračuna

Ključna poruka:

U prijedlogu nije obrazloženo zašto snižavanje praga za operacije koje se mogu provoditi tijekom dvaju programskih razdoblja s 10 milijuna EUR na 5 milijuna EUR nije ograničeno na privremene mjere.

24. U izmijenjenom prijedlogu Uredbe o zajedničkim odredbama pojašnjavaju se uvjeti za prijenos dodijeljenih sredstava između različitih fondova ([31]). Sud pozdravlja to pojašnjenje, koje je u skladu s prvim mišljenjem Suda o prijedlogu Uredbe o zajedničkim odredbama. Sud ponovno napominje da bi se takvim prijenosima trebao pružiti odgovor na najhitnije potrebe ([32]).

25. Prijedlogom se ujedno predviđa snižavanje praga za operacije koje se mogu provoditi tijekom dvaju programskih razdoblja s 10 milijuna EUR na 5 milijuna EUR ([33]). Tim elementom prijedloga državama članicama dala bi se veća fleksibilnost u financiranju projekata te bi on općenito doprinio povećanju stopa iskorištavanja sredstava ([34]). Međutim, ta mjera nije ograničena na privremene mjere koje se uvedu kao odgovor na izvanredne i neuobičajene okolnosti, već bi ona bila dostupna za sve projekte, neovisno o tome je li riječ o krizi ili ne.

Izrada programa i praćenje

Ključna poruka:

— Prijedlog ne uključuje odredbe o ublažavanju rizika od mrtvog tereta povezanog s retroaktivnim odobravanjem projekata.

— Prijedlogom se uvode poboljšane odredbe o praćenju financijskih sredstava pruženih kao odgovor na krizne situacije.

26. Prijedlogom se predviđaju posebni mehanizmi financiranja koji bi trebali olakšati odgovor na izvanredne i neuobičajene okolnosti, uključujući mogućnost retroaktivnog odabira i financiranja određenih operacija ([35]). Sud je prethodno utvrdio da retroaktivno financiranje projekata sa sobom donosi rizik od mrtvog tereta i da u takvim projektima češće dolazi do pogrešaka u pogledu usklađenosti ([36]). Alternativno rješenje bilo bi ograničavanje mogućnosti retroaktivnog financiranje na jasno definirane vrste projekata koji su najrelevantniji za izvanredne okolnosti.

27. Prijedlogom se uvode posebne oznake (kodovi) intervencija za praćenje kapitalnih bespovratnih sredstava koja se dodjeljuju malim i srednjim poduzećima te ključne opreme i zaliha potrebnih za suočavanje s kriznim situacijama u okviru tih privremenih mjera ([37]). Riječ je o prvom koraku prema većoj transparentnosti i dobrodošlom poboljšanju u odnosu na odredbe za razdoblje 2014. – 2020. ([38]) Bilo bi korisno u prijedlog dodati i odredbu da će Komisija u slučaju aktivacije tih kriznih mjera u određenoj budućoj kriznoj situaciji definirati operacije koje je moguće financirati kako bi se zajamčilo odgovarajuće usmjeravanje financijskih sredstava.

([30]) Odlomak 12. mišljenja Suda br. 3/2020.
([31]) Predloženi novi članak 21.a prijedloga COM(2020) 450 final.
([32]) Odlomci 27. i 28. te 2. preporuka iz mišljenja Suda br. 6/2018.
([33]) Predloženi novi članak 111. stavak 1. točka (b) prijedloga COM(2020) 450 final.
([34]) Odlomak 62. tematskog izvješća br. 17/2018.
([35]) Predloženi novi članak 15.a prijedloga COM(2020) 450 final.
([36]) Odlomci 63. – 69. tematskog izvješća br. 17/2018.
([37]) Predložena nova izmjena Priloga I. tablice 1.: „Oznaka 023a – Financiranje obrtnog kapitala u MSP-ovima u obliku bespovratnih sredstava za suočavanje s kriznom situacijom" i „Oznaka 095a – Ključna oprema i zalihe potrebni za suočavanje s kriznom situacijom" (COM(2020) 450 final).
([38]) Komisijin prijedlog COM(2020) 138 final (postupak 2020/0054 (COD)) Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1303/2013 i Uredbe (EU) br. 1301/2013 u pogledu posebnih mjera za osiguravanje iznimne fleksibilnosti pri upotrebi europskih strukturnih i investicijskih fondova u odgovoru na pandemiju bolesti COVID-19 i Komisijin izmijenjeni prijedlog Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027. (COM(2020) 450 final).

28. U prijedlogu se ne spominje mogućnost Komisije da utvrdi zajedničke pokazatelje za ostvarenja i rezultate. Kao što je Sud istaknuo u kontekstu mišljenja o prijedlogu za instrument REACT-EU (odlomak 18. u prethodnom dijelu teksta), zajednički pokazatelji omogućili bi Komisiji da prati financijsku potporu koju je pružila kao odgovor na izvanredne i neuobičajene okolnosti i olakšali naknadno obavljanje evaluacije.

Zaključne napomene

29. Nakon izbijanja pandemije COVID-19 Komisija je poduzela mjere u nizu područja, uključujući mobilizaciju dodatnih financijskih sredstava, pružanje veće fleksibilnosti državama članicama u tekućem programskom razdoblju 2014. – 2020., nove inicijative i izmjene predloženih zakonskih akata te financijska sredstva za sljedeće programsko razdoblje 2021. – 2027. Sve su navedene mjere dobrodošle, ali da bi bile djelotvorne potrebno ih je dobro koordinirati na razini EU-a i država članica. Bilo bi korisno državama članicama pružiti pregled različitih mjera koji bi im poslužio kao vodič kroz razne oblike potpore za pružanje odgovora na različite posljedice krize.

30. Svrha je prijedloga za instrument REACT-EU pružiti državama članicama dodatnu potporu u kratkom i srednjem roku uvođenjem niza izvanrednih mjera kojima se omogućava brza mobilizacija dodatnih resursa. Međutim, cilj da se državama članicama pruže financijska sredstva koja će se moći upotrijebiti u što kraćem roku i dalje je neizbježno suprotstavljen cilju da se financijska sredstva pruže u područjima u kojima su ona najpotrebnija i na način kojim će se najvjerojatnije postići najveći učinak. U skladu s prijedlogom programi za upotrebu sredstava iz instrumenta REACT-EU trebali bi se izraditi u okviru postojećih struktura, što je razumna i pragmatična ideja. Međutim, prijedlogom se odluka o tome kako će se financijska sredstva upotrijebiti prepušta državama članicama te on ne sadržava pojedinosti o načinu na koji će se instrument REACT-EU koordinirati s drugim instrumentima EU-a i nacionalnim programima.

31. Izmijenjenim prijedlogom za razdoblje 2021. – 2027. omogućuje se brzo djelovanje Komisije u slučaju budućih, nedefiniranih izvanrednih okolnosti. U prijedlogu nije razrađen niz aspekata upravljanja financijskim sredstvima EU-a kojima bi se doprinijelo dobrom financijskom upravljanju. Stoga će ga Komisija možda trebati nadopuniti dodatnim zakonodavstvom o kriznim situacijama u trenutku kad one nastanu.

32. Sud razumije potrebu za brzom reakcijom u svrhu pružanja potpore državama članicama u naporima koje ulažu u ublažavanje posljedica pandemije COVID-19, kao i razloge za predlaganje mjera o kojima Sud donosi ovo mišljenje. Sud je utvrdio da prijedlozi – posebice onaj za instrument REACT-EU – donose povećani rizik od prijevara – što je vrlo važno pitanje za građane EU-a. U tom kontekstu Sud ponavlja stajalište koje je iznio i ranije, a to je da fleksibilnost i reaktivnost ne bi trebalo omogućiti nauštrb javne odgovornosti i uspješnosti ([39]) jer bi to također moglo narušiti povjerenje građana EU-a u njegove institucije.

Revizorski sud donio je ovo mišljenje na sastanku održanom u Luxembourgu 13. srpnja 2020.

Za Revizorski sud
Klaus-Heiner LEHNE
predsjednik

([39]) Odlomak 14. mišljenja br. 3/2020 i odlomak 14. panoramskog pregleda „Nedostatci, preklapanja i izazovi: panoramski pregled mehanizama odgovornosti i javne revizije EU-a”, 2014.

PRILOG I.

Mišljenja relevantna za zakonodavne prijedloge u području kohezijske politike za programsko razdoblje 2021. – 2027. koja je Sud objavio do 13. srpnja 2020.

— Mišljenje br. 1/2018 o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od 2. svibnja 2018. o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama.

— Mišljenje br. 6/2018 o Komisijinu prijedlogu Uredbe o zajedničkim odredbama od 29. svibnja 2018. (COM(2018) 375 final).

— Mišljenje br. 8/2018 o prijedlogu Komisije od 23. svibnja 2018. o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 o OLAF-u u pogledu suradnje s Uredom europskog javnog tužitelja i djelotvornosti istraga koje provodi OLAF.

— Mišljenje br. 9/2018 o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi programa EU-a za borbu protiv prijevara.

— Mišljenje br. 2/2020 o Komisijinu izmijenjenom prijedlogu Uredbe o zajedničkim odredbama od 14. siječnja 2020. (COM(2020) 23 final).

PRILOG II.

Zahtjevi za dostavu mišljenja povezanih s pandemijom COVID-19 koje je Sud zaprimio do 13. srpnja 2020.

— Službeni zahtjev za dostavu mišljenja zaprimljen 8. travnja 2020., rok za dostavu: najkasnije do 15. travnja 2020. – COM(2020) 138 final, prijedlog o izmjeni Uredbe (EU) br. 1303/2013 u pogledu posebnih mjera za osiguravanje iznimne fleksibilnosti; *mišljenje Suda br. 3/20 objavljeno 15. travnja 2020.*

— Službeni zahtjev za dostavu mišljenja zaprimljen 8. lipnja 2020., rok za dostavu: najkasnije do 15. srpnja 2020. – COM(2020) 451 final, prijedlog za instrument REACT-EU

— Službeni zahtjev za dostavu mišljenja zaprimljen 8. lipnja 2020., rok za dostavu: što je prije moguće – COM(2020) 460 final, prijedlog o Fondu za pravednu tranziciju

— Službeni zahtjev za dostavu mišljenja zaprimljen 10. lipnja 2020., rok za dostavu: što je prije moguće – COM(2020) 450 final, Uredba o zajedničkim odredbama o EFRR-u, EFS-u +, KF-u i EFPR-u i financijskim pravilima za njih i FAMI, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za upravljanje granicama i vize

— Službeni zahtjev za dostavu mišljenja zaprimljen 10. lipnja 2020., rok za dostavu: 30. rujna 2020. – COM(2020) 453 final, prijedlog o mehanizmu za pravednu tranziciju

— Službeni zahtjev za dostavu mišljenja zaprimljen 18. lipnja 2020., rok za dostavu: što je prije moguće – COM(2020) 220 final, prijedlog o mehanizmu Unije za civilnu zaštitu