III

(Előkészítő jogi aktusok)

SZÁMVEVŐSZÉK

4/2020. sz. VÉLEMÉNY

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

az 1303/2013/EU rendeletnek a beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe célkitűzés keretében a Covid19-világjárvány okozta válság elhárításának előmozdítását és a zöld, digitális és reziliens gazdasági helyreállítás előkészítését támogató rendkívüli kiegészítő források és az azokkal kapcsolatos végrehajtási rendelkezések tekintetében történő módosításáról (REACT-EU) szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló 2020/0101 (COD) javaslatról, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi és Migrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a Határigazgatási és Vízumeszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló 2018/0196 (COD) módosított javaslatról

(2020/C 272/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	*Oldal*
Bevezetés	1-4	2
A REACT-EU-ról szóló COM(2020) 451 javaslat értékelése	5-21	3
A válság kezelésére biztosított kiegészítő források felhasználása	6-9	3
A pénzeszközök tagállamok közötti elosztása	10-11	4
A források programozása	12-16	5
Nyomon követés és értékelés	17-19	6
Csaláskockázat	20-21	7
Értékelésünk a 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó közös rendelkezésekről szóló COM(2020) 450 rendelet módosításáról	22-29	7
Az intézkedések időbeli korlátozása	24	7
A költségvetés-tervezés rugalmassága	25-26	8
Programozás és nyomon követés	27-29	8
Záró megjegyzések	30-33	9
I. melléklet – A 2021–2027-es programozási időszak kohéziós politikájára irányuló jogszabály-javaslatokra vonatkozóan az Európai Számvevőszék által 2020.július 13-ig kiadott vélemények		10
II. melléklet – A Számvevőszékhez a Covid19-világjárvány kapcsán 2020. július 13-ig beérkezett véleménykérések		11

Bevezetés

1 A Covid19-világjárvány továbbra is jelentős hatást gyakorol az uniós polgárok életére. Az Unió számos lépést tett a válság kezelése érdekében, többek között a következőket:

— a vírus terjedésének korlátozása,

— az orvostechnikai felszerelésekkel való ellátottság biztosítása,

— a kezelési módokra és az oltóanyagra irányuló kutatások előmozdítása,

— a foglalkoztatás, a vállalkozások és a gazdaság támogatása.

A felsorolás legutolsó pontja tekintetében az Unió „Next Generation EU" néven 750 milliárd EUR-s csomagot terjesztett elő, hogy támogassa a tagállamokat arra irányuló törekvéseikben, hogy minimalizálják a világjárvány társadalmi-gazdasági hatását, és visszajussanak a fenntartható növekedési pályára ([1]).

2 A Számvevőszék ezen jelentése az európai strukturális és beruházási alapokból (esb-alapok) származó finanszírozást szabályozó jogszabállyal, vagyis a közös rendelkezésekről szóló rendelettel (CPR) kapcsolatos, a kohéziós politika témájában előterjesztett két közelmúltbeli javaslatot tárgyal, amelyek a következők:

— a „Next Generation EU" csomag részeként a közös rendelkezésekről szóló rendeletnek a 2014–2020-as programozási időszak tekintetében történő módosítása, amelynek keretében további 58 milliárd EUR-t tennének elérhetővé a 2020 és 2022 közötti időszakban ([2]). A javasolt eszköz a kohéziós célú és az európai területeknek nyújtott helyreállítási segítség (REACT-EU) néven ismert,

— a 2021–2027-es időszakra vonatkozó CPR-re irányuló bizottsági javaslat – amelyről a jogalkotó hatóságok még tárgyalásokat folytatnak –, amely az Unióban a közeljövőben esetlegesen bekövetkező sokkhatások esetén gyorsan aktiválható mechanizmusokról rendelkezik ([3]).

3 A Bizottság javaslatának jogalapját figyelembe véve ezekben az esetekben kötelező konzultációt folytatni az Európai Számvevőszékkel. A Tanács 2020. június 8-án, illetve június 10-én, a Parlament pedig mindkét javaslat tekintetében 2020. június 9-én nyújtott be hozzánk erre irányuló hivatalos kérelmet. A két bizottsági javaslat összefügg egymással, amit indokolásuk is egyértelművé tesz. Ezek alapján, valamint a sürgős válaszadás szükségessége miatt úgy döntöttünk, hogy a két javaslatra vonatkozó véleményünket közös dokumentumban tesszük közzé. Ez a dokumentum tehát mindkét javaslat tekintetében teljesíti a konzultációs követelményeket. Az 05–21. bekezdés a REACT-EU-ra irányuló javaslattal, a 22–29. bekezdés pedig a 2021–2027-es időszakra vonatkozó módosított CPR-javaslattal foglalkozik. Tájékoztatásul az ***I. mellékletben*** felsoroljuk a 2021–2027-es programozási időszakra vonatkozóan 2020. július 13-ig közzétett valamennyi véleményünket.

4 Felkérést kaptunk arra, hogy véleményezzünk a Covid19-világjárvány kapcsán javasolt több jogszabályt (lásd: ***II. melléklet***). E véleményeink közül az elsőt 2020. április 15-én tettük közzé ([4]); a mostani a második ilyen vélemény, amellyel célunk, hogy megkönnyítsük a jogalkotók számára a Bizottság javaslatainak mérlegelését. A jogszabályjavaslatok vizsgálata, illetve a szabályszerűség és a gondos pénzgazdálkodás értékelése terén szerzett tapasztalatunk alapján az uniós források felhasználására vonatkozóan meghatároztunk néhány olyan általános elvet, amely érdemes lehet a jogalkotók figyelmére, különösen a Covid19-világjárványhoz kapcsolódó, illetve szükséghelyzeti intézkedések kidolgozása során (lásd: ***1. háttérmagyarázat***). Ezen elveket használtuk általános keretként a javaslatok értékelésére.

([1]) A Bizottság közleménye: „Uniós költségvetés – az európai helyreállítási terv motorja", 2020.5.27., COM(2020) 442 final.

([2]) Az Európai Bizottság javaslata: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az 1303/2013/EU rendeletnek a beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe célkitűzés keretében a Covid19-világjárvány okozta válság elhárításának előmozdítását és a zöld, digitális és reziliens gazdasági helyreállítás előkészítését támogató rendkívüli kiegészítő források és az azokkal kapcsolatos végrehajtási rendelkezések tekintetében történő módosításáról (REACT-EU) (COM(2020) 451 final).

([3]) Az Európai Bizottság módosított javaslata: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, a Méltányos Átállást Támogató Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi és Migrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a Határigazgatási és Vízumeszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról (COM(2020) 450 final).

([4]) 3/2020. számú vélemény az 1303/2013/EU és az 1301/2013/EU rendeletnek az európai strukturális és beruházási alapok Covid19-világjárványra adott válaszlépésekre történő felhasználásához kivételes rugalmasságot biztosító egyedi intézkedések tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló 2020/0054(COD) javaslatról.

1. háttérmagyarázat

Az uniós források szükséghelyzetben történő felhasználására irányadó elvek

1) *Relevancia:* A finanszírozásnak világos beavatkozási logikán kell alapulnia, hogy egyértelműen levezethető legyen, hogy a finanszírozás mely szükségleteket elégíti ki, és bizonyítható legyen az uniós támogatás hozzáadott értéke.

2) *Célirányosság:* A finanszírozási területet és a finanszírozás kedvezményezettjeit a lehető legnagyobb hatás elérése érdekében aszerint kell kiválasztani, hogy hol a legnagyobb a támogatás iránti igény.

3) *Egyszerűség:* A támogatást úgy kell kialakítani, hogy könnyű legyen a kapcsolódó adminisztráció, a kitűzött célokat is elérje és a lehető legkisebb terheket rója a kedvezményezettekre.

4) *Koordináció:* Az uniós támogatást megfelelően össze kell hangolni a többi uniós rendszerrel, illetve összhangot kell teremteni az uniós és nemzeti támogatási rendszerek között.

5) *Ütemezés:* Az uniós támogatást megfelelő időben kell biztosítani a tagállamok, és így végső soron a kedvezményezettek számára. Az intézkedéseket csak addig kell alkalmazni, amíg szükség van rájuk.

6) *Átláthatóság és elszámoltathatóság:* A Bizottságnak és a tagállamoknak elszámoltathatónak kell lenniük az uniós források felhasználásáért. A szükséghelyzeti intézkedések nyomon követése és ezáltal az átláthatóság megvalósítása nem könnyű feladat, de elengedhetetlen az elszámoltathatóság biztosításához.

7) *Gondos pénzgazdálkodás (optimális pénzfelhasználás):* A tagállamok számára kevés idő áll rendelkezésre a frissen kapott pénzeszközök elköltésére, de ennek során nem szabad a források minél nagyobb arányú felhasználását előnyben részesíteni az optimális pénzfelhasználással szemben.

8) *Nyomon követés és beszámolás:* Nyomonkövetési intézkedéseket kell bevezetni az elszámoltathatóság előmozdítására, illetve pontos és megbízható információkat kell biztosítani a vezetőség részére, hogy a gyakorlati tapasztalatok alapján javítani lehessen a rendszert.

9) *Értékelés:* A döntéshozatalhoz program- és szakpolitikai szintű értékeléseket kell felhasználni. Ha nincs elegendő idő az előzetes értékelésre, rendelkezni kell a tagállami szinten elvégzendő, bizottsági felhasználásra szánt utólagos értékelés elvégzéséről.

10) *Csalással és visszaéléssel kapcsolatos éberség:* Az egyes eljárási előírások enyhítésével járó szükséghelyzeti intézkedések keretében nyújtott nagyobb összegű uniós támogatások kapcsán nagyobb eséllyel fordulhatnak elő szabálytalanságok és csalások. E kockázatokra minden egyes, közpénzek kezelésében érintett szervezetnek kiemelt figyelmet kell fordítania.

Forrás: Európai Számvevőszék.

A REACT-EU-ról szóló COM(2020) 451 javaslat értékelése

5 A Bizottság e javaslattal azt célozza, hogy az uniós költségvetés teljes potenciálját a beruházások mozgósítására és a helyreállítás első, meghatározó éveire előreütemezett pénzügyi támogatásokra összpontosítsa. Véleményünkben e javaslat következő aspektusaira összpontosítunk:

— a válság kezelésére biztosított kiegészítő források felhasználása,

— a pénzeszközök tagállamok közötti elosztása,

— a források programozása,

— nyomon követés és értékelés,

— csaláskockázat.

A válság kezelésére biztosított kiegészítő források felhasználása

Főbb észrevételek:

— A tagállamok részére történő gyors támogatásnyújtáshoz elengedhetetlen az összes vonatkozó jogszabály mielőbbi elfogadása.

— Egyes tagállamokban az alacsonyabb támogatásfelhasználási képesség miatt fennáll annak a kockázata, hogy azok nem tudják sikeresen elkölteni a többletforrásokat.

6 A Bizottság által a REACT-EU révén mozgósítani szándékozott 58 milliárd EUR a járványhelyzet hatásaira irányuló azonnali válságkezelési fellépést alkotó korábbi intézkedéseket egészíti ki ([5]). A REACT-EU eszközt úgy alakították ki, hogy a rövid és középtávú válságkezelést szolgálja, illetve megteremtse az Unió fellendülésének alapjait. A javaslat értelmében a REACT-EU 5 milliárd EUR-t biztosít 2020-ra, míg az újonnan rendelkezésre bocsátott források zömét, 42 milliárd EUR-t 2021-re, a 11 milliárd EUR-s utolsó részletet pedig 2022-re irányozza elő.

7 Az Unió gazdaságát támogató kiegészítő forrásokat csak akkor lehet gyorsan igénybe venni, ha a REACT-EU-ra irányuló javaslatot is mihamarabb elfogadják, és ugyanez igaz a 2014–2020-as többéves pénzügyi keret (TPK) módosítására, illetve a saját forrásokról szóló határozatra, amely az új források rendelkezésre bocsátásáról rendelkezik. E javaslatok bármelyikének késedelmes elfogadása azt vonhatja maga után, hogy a REACT-EU rendelet csak késve tud hatályba lépni.

8 Korábbi tapasztalataink azt mutatják, hogy nem elég pénzügyi támogatást nyújtani a tagállamoknak: a források lehető legeredményesebb felhasználásához rendelkezniük kell az ehhez szükséges idővel és adminisztratív kapacitással is. Már korábban észrevételeztük, hogy a programozási időszak befejező fázisában sajátos kockázatok merülhetnek fel, *„mivel a sietős forrásfelhasználásnak [tehát a rendelkezésre álló pénz elköltésének] az értékarányosság láthatja kárát”* ([6]). Különösen felhívjuk a figyelmet arra, hogy a világjárvány által várhatóan leginkább sújtott egyes tagállamok támogatásfelhasználási aránya a legalacsonyabbak között van a jelenlegi programozási időszakban ([7]). Javaslatában a Bizottság a tagállamok terheit enyhítő lépéseket sürget: például hogy előfinanszírozás révén tegyék azonnal elérhetővé a 2020-ra előirányzott kiegészítő források 50 %-át ([8]). Fennáll azonban továbbra is a kockázata annak, hogy néhány tagállam nem lesz képes felhasználni a rendelkezésére álló pénzeszközöket és biztosítani az értékarányosságot ([9]).

9 A Bizottság azt javasolja, hogy a kiegészítő finanszírozás zömét a pénzügyi piacokon történő hitelfelvétellel teremtsék elő ([10]). Az uniós kiadások tagállami hozzájárulásokon alapuló hagyományos finanszírozási módjától eltérően ez a módszer a felmerült kamatok miatt pluszköltségekkel jár. A REACT-EU-ra irányuló javaslat azonban nem foglalkozik közvetlenül ezzel a problémával, és a probléma nem csak ezt a javaslatot érinti. Ezért ebben a véleményben nem foglalkozunk ezzel a kérdéssel, de arra egy későbbi időpontban és egy külön dokumentumban visszatérhetünk.

A pénzeszközök tagállamok közötti elosztása

Főbb észrevételek:

A javaslatban szerepel egy új módszer a kiegészítő források tagállamok közötti felosztására, amelyet torzíthatnak a számítások során felhasznált nem reprezentatív munkanélküliségi számadatok.

10 Amint azt már korábban megjegyeztük ([11]), a kohéziós alapok elosztását egy sor viszonylag bonyolult folyamat irányítja, amelyek különböző gazdasági, társadalmi és politikai tényezőket vesznek figyelembe. Ez az elosztás még nagyobb kihívást jelent válság idején, amikor a forrásokat szoros határidőkön belül és gyorsan változó körülmények között kell rendelkezésre bocsátani. E tekintetben észrevételezzük a kivételes kiegészítő források eseti alapú elosztási módszerének bevezetésére irányuló javaslatot, és különösen – a hagyományos kohéziós kritériumok mellett – a válságnak a nemzetgazdaságokra (GDP szerinti) és a foglalkoztatásra gyakorolt viszonylagos hatását mérő egyedi mutatók és felülvizsgálati mechanizmusok beépítését ([12]).

([5]) A koronavírusra való reagálást célzó beruházási kezdeményezés (CRII) és a koronavírusra való reagálást célzó, kiterjesztett beruházási kezdeményezés (CRII+).

([6]) „A Bizottság és a tagállamok a 2007–2013-as programok utolsó éveiben tettek ugyan intézkedéseket a források alacsony felhasználását illetően, de nem az eredmények elérése állt a középpontban” című 17/2018. sz. különjelentés 82. bekezdése.

([7]) *EU overview of implementation by country - total cost of selection and spending as % of planned (bullet chart)*, elérhető a következő webcímen: https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview

([8]) A módosított 1303/2013/EU rendelet javasolt új 92b. cikkének (7) bekezdése (COM(2020) 451 final).

([9]) A 17/2018. sz. különjelentés 4. ajánlása.

([10]) Az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről szóló tanácsi határozatra irányuló módosított európai bizottsági javaslat új 3b. cikke (1) bekezdésének a) pontja, 2020.5.28., COM(2020) 445 final.

([11]) 3/2019. sz. gyorsjelentés: „A kohéziós politika forrásainak elosztása a tagállamok körében a 2021–2027-es időszakban”.

([12]) A módosított 1303/2013/EU rendelet VIIa. melléklete 1.a) pontjának i., 1.b) pontjának ii. és 1.c) pontjának ii. pontja (COM(2020) 451 final).

11 Ezek az új rendelkezések összhangban vannak a Bizottság azon céljával, hogy támogassa azokat a *„gazdaságilag leginkább sújtott tagállamokat […], amelyek a legkevésbé lesznek képesek visszatérni a fellendülési pályára*". E célkitűzés akkor érhető el, ha a számításokban kellően naprakész statisztikákat használnak. A 2020. és 2021. évi juttatásokat (a teljes kiegészítő finanszírozás 82 %-a) meghatározó munkanélküliségi szintek kiszámításához javasolt referencia-időszak 2020. június–augusztus. Így azokban a tagállamokban, ahol ebben az időszakban még léteznek munkahelyek megtartását célzó ideiglenes rendszerek, előfordulhat, hogy alulbecsülik a munkanélküliség valódi, mögöttes szintjét, mivel a munkanélküliségi ráták valószínűleg emelkedni fognak, amint e rendszereket megszüntetik.

A források programozása

Főbb észrevételek:

— A kötelezettségvállalási időszak meghosszabbítása még inkább hátráltatja majd a tagállamokat abban, hogy a kiegészítő finanszírozást a szabályoknak és a gondos pénzgazdálkodás elvének megfelelően költsék el.

— A javaslat az új források kezelését észszerű módon az esb-alapok meglévő tagállami struktúráinak keretében tervezi megvalósítani.

— A tagállamoknak nem kellene meghatározniuk, hogy miként kívánják koordinálni a kiegészítő pénzeszközöket, így fennállhat a kockázata annak, hogy az uniós támogatás szétaprózódik vagy megkettőződik.

12 A Bizottság azt javasolja, hogy a kötelezettségvállalások határidejét két évvel későbbre, 2022-re tolják ki. A kiegészítő REACT-EU támogatás igénybevétele mellett döntő tagállamoknak ki kell igazítaniuk meglévő operatív programjaikat vagy újakat kell javasolniuk. Amennyiben a 2014–2020-as időszakra vonatkozó felülvizsgált többéves pénzügyi keretet és a saját forrásokról szóló határozatot kellő időben elfogadják, az ilyen kiigazításokat a 2020. és 2021. évi összegek tekintetében 2020 során, a 2022. évi források tekintetében pedig 2021–2022-ben kell előkészíteni és letárgyalni. A vonatkozó tárgyalásokra valószínűleg a 2021–2027-es időszak programjainak előkészítésével és tárgyalásával, valamint mindkét programozási időszak operatív programjainak végrehajtásával egy időben kerül sor. Ez komoly kihívást jelentene valamennyi érintett fél számára.

13 Azon túl, hogy a 2021–2027-es programozási időszak kezdete tovább késhet, fennáll annak is a kockázata, hogy a 2022. évi források kiosztását követően viszonylag kevés idő marad a tagállamoknak arra, hogy az újonnan kapott finanszírozást elköltsék, ami viszont magában hordozza annak a veszélyét, hogy a hatékony pénzgazdálkodási megfontolásokkal szemben előnyben részesítik a támogatás minél nagyobb arányú felhasználását (*„felhasználod vagy elveszíted*").

14 A javaslat értelmében a REACT-EU keretében rendelkezésre álló kiegészítő forrásokból csak azok a hatóságok részesülhetnének, amelyeket a meglévő programok már kijelöltek erre a célra. A források programozását a meglévő 2014–2020-as operatív programok révén külön prioritási tengelyek mentén, illetve új, külön erre a célra kialakított operatív programok révén valósítanák meg, végrehajtásuk pedig egy újonnan létrehozandó, horizontális tematikus célkitűzés keretében zajlana ([13]). A Bizottság és a tagállamok közötti tárgyalásoktól függően ezek kedvező hatású elemek, amelyekben megvan a potenciál arra, hogy egyszerűsítsék a programozást, elősegítsék a helyi kiadások észszerűségét, és támogassák a Bizottságot a kiadások nyomon követésében. Korábban már beszámoltunk arról, hogy a 2014–2020-as operatív programok általában megalapozott beavatkozási logikán alapulnak ([14]), és megállapítottuk, hogy a beruházott összegek elkülönített kezelése elősegítette az alapok felhasználásával kapcsolatos elszámoltathatóságot az uniós polgárok felé ([15]).

15 Megjegyezzük azonban, hogy a javaslat nem írja elő a hatóságok számára, hogy a kiadásokról külön beavatkozási kódok alatt számoljanak be, még a javaslatban engedélyezett új támogatási formák esetében sem, mint például a kkv-k működő tőkéjének finanszírozása. Ugyanakkor rámutatunk arra is, hogy a 2021–2027-re vonatkozó módosított bizottsági CPR-javaslat külön beavatkozási kódot vezetett be (lásd alább: 28. bekezdés). Nem világos, hogy a REACT-EU módosításában miért nem javasoltak ilyen beavatkozási kódot.

([13]) A módosított 1303/2013/EU rendelet javasolt új 92b. cikkének (8) és (10) bekezdése (COM(2020) 451 final).

([14]) A „Bizottság tárgyalásai a 2014–2020-as partnerségi megállapodásokról és kohéziós programokról" című 2/2017. sz. különjelentés 81–83. bekezdése.

([15]) Az 1303/2013/EU és az 1301/2013/EU rendeletnek az európai strukturális és beruházási alapok Covid19-világjárványra adott válaszlépésekre történő felhasználásához kivételes rugalmasságot biztosító egyedi intézkedések tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló 2020/0054(COD) javaslatról szóló 3/2020. számú vélemény 11. bekezdése.

16 A javaslat nagy vonalakban meghatározza azokat a területeket, amelyeken az új finanszírozást alkalmazni kell, de arról a tagállamok döntenének, hogy milyen típusú projekteket finanszíroznak ([16]). A javaslat emellett jelentős szabadságot biztosít a hatóságok számára ahhoz, hogy előirányzatokat csoportosítsanak át a források és a beruházástípusok között ([17]). A Covid19-válság körülményei között helyénvaló ez a fokozott rugalmasság. Megjegyezzük azonban, hogy a javaslat nem írja elő a tagállamok számára annak közzétételét, hogy miként kívánják összehangolni a beavatkozásokat a különböző operatív programok és időszakok között, hogy a pénzügyi támogatás eljusson oda, ahol arra a legnagyobb szükség van. Összehangolás nélkül fennáll a veszélye annak, hogy az uniós támogatás szétaprózódik vagy megkettőződik, különösen a több operatív programot működtető tagállamokban.

Nyomon követés és értékelés

Főbb észrevételek:

— A kötelező közös mutatók hiánya megnehezíti az eredményesség uniós szintű értékelését.

— Nem írja elő rendelkezés a kiegészítő REACT-EU finanszírozás utólagos értékelését, ami hátráltatja a Bizottságot abban, hogy a jövőbeli válságok során hasznosítható tanulságokat vonjon le.

17 Korábban már jeleztük, hogy a Bizottság csak akkor tudja mérni és értékelni az uniós beruházások eredményességét, ha releváns, megbízható és időszerű, illetve összesíthető formátumban megadott információk állnak rendelkezésre az outputokról és az eredményekről ([18]). A módosított javaslat előírja ugyan a tagállamok számára, hogy a REACT-EU keretében megvalósuló beruházásokhoz output- és eredménymutatókat dolgozzanak ki, de nem határoz meg olyan uniós szintű közös mutatókat, amelyek a Covid19-világjárvánnyal kapcsolatos fellépésekre vonatkoznának ([19]).

18 A Bizottság közölte velünk, hogy közös mutatókat szándékozik a tagállamok rendelkezésére bocsátani. Ezek a mutatók nem lennének kötelezőek: a tagállamok szabadon határozhatnának saját programspecifikus mutatóikról. Korábban megállapítottuk, hogy a 2014–2020-as időszakban a tagállamok számára biztosított lehetőség, hogy programspecifikus mutatókat határozzanak meg, mintegy 9 000 különböző mutató alkalmazását eredményezte, ami jelentős adminisztratív terhet rótt a hatóságokra és a kedvezményezettekre ([20]). Valamennyi tagállamban használatos, közös, kötelező mutatók hiányában – bár az operatív programok szintjén, illetve a régiókon és országokon belül lehetséges volt a teljesítmény értékelése – uniós szinten nem lehetett összesíteni a teljesítményinformációkat, ami korlátozta az elért eredmények és hatások átfogó értékelésének lehetőségét. Ezért azt javasoltuk, hogy a teljesítményinformációk a szigorúan szükséges adatokra korlátozódjanak ([21]). A REACT-EU-ra irányuló javaslat nem foglalkozik ezzel a kérdéssel.

19 A javaslat előírja a tagállamok számára, hogy legalább egyszer végezzék el a REACT-EU keretében nyújtott pénzügyi támogatás eredményességének, hatékonyságának és hatásának értékelését ([22]). A javaslat értelmében a Bizottságnak nem kell kifejezetten a REACT-EU-ra vonatkozó utólagos értékelést végeznie. A REACT-EU forrásait ehelyett az esb-alapok többi részével együtt fogják értékelni az közös rendelkezésekről szóló rendeletben az értékelésekre vonatkozóan meghatározott standard követelmények alapján ([23]). Véleményünk szerint az a tény, hogy a REACT-EU egy szükséghelyzeti válaszintézkedés, amely magával vonja egyes eljárási követelmények enyhítését és jelentős összegeket nyújtó, új finanszírozási formák alkalmazását, indokolttá tenné a kifejezetten a REACT-EU-ra irányuló utólagos értékelést, amelyből levonhatóak lennének az esetlegesen előforduló jövőbeli válságok során hasznosítható tanulságok. Megjegyezzük, hogy a javaslatban vannak olyan elemek – például a kiegészítő forrásokra vonatkozó konkrét tematikus célkitűzés –, amelyek kedveznének a Bizottság által elvégzett utólagos értékelésnek.

([16]) A módosított 1303/2013/EU rendelet javasolt új 92b. cikkének (8) bekezdése (COM(2020) 451 final).
([17]) A módosított 1303/2013/EU rendelet javasolt új 92b. cikkének (5) bekezdése (COM(2020) 451 final).
([18]) „A teljesítményorientáltság megvalósítása a kohéziós politika terén" című, 2019. júniusi számvevőszéki tájékoztató 40. és 48. bekezdése.
([19]) Az 1303/2013/EU módosított rendeletjavaslat (14) preambulumbekezdése (COM(2020) 451 final).
([20]) A 2/2017. sz. különjelentés 107. és 110–113. bekezdése, valamint 11. és 13. ábrája.
([21]) „A teljesítményorientáltság megvalósítása a kohéziós politika terén" című, 2019. júniusi számvevőszéki tájékoztató 49. bekezdése.
([22]) A módosított 1303/2013/EU rendelet javasolt új 92b. cikkének (11) bekezdése (COM(2020) 451 final).
([23]) Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 2013.12.20., 320. o.) 57. cikke.

Csaláskockázat

Főbb észrevételek:

A REACT-EU kapcsán – mivel rövid időn belül jelentős összegű kiegészítő finanszírozást biztosít – nagyobb a szabálytalanságok és csalások kockázata, amit valamennyi érdekelt félnek kezelnie kell.

20 A REACT-EU rövid időszak alatt elköltendő, jelentős összegű kiegészítő finanszírozást nyújt, ami fokozza a kontrollrendszerekre nehezedő nyomást. Az Europol, az Unió rendőrségi együttműködéssel foglalkozó ügynöksége figyelmeztetett arra, hogy *„a Covid19-világjárvány nyomán javasoltakhoz hasonló gazdasági ösztönzők a közpénzek elsikkasztására szakosodott bűnözők célpontjává fognak válni”* ([24]). Egy korábbi jelentésünkben számos, a csaláskezelési folyamatot érintő hiányosságot azonosítottunk, és felszólítottuk a Bizottságot és az irányító hatóságokat, hogy erősítsék meg a csalásfelderítést, a csaláselhárítást és a tagállami szervek közötti koordinációt ([25]).

21 Ennek fényében üdvözöljük a Bizottság azon kifejezett szándékát, hogy tovább erősítse a csalás és a szabálytalanság elleni intézkedéseket ([26]). Az Unió pénzügyeinek őreként sürgetjük az összes érintett felet (a Bizottság, a tagállamok és hatóságaik, az Európai Parlament, az Európai Ügyészség, az OLAF, az Europol és az Eurojust), hogy tegyenek meg minden tőlük telhetőt annak érdekében, hogy eredményes csalásellenes intézkedéseket fogadjanak el és alkalmazzanak a REACT-EU-hoz hasonló gazdasági ösztönzőkből eredő új kockázatok leküzdése érdekében.

Értékelésünk a 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó közös rendelkezésekről szóló COM(2020) 450 rendelet módosításáról

22 A Bizottság 2018. május 29-én közzétette a következő, 2021–2027-es időszak többéves pénzügyi keretére vonatkozó közös rendelkezésekről szóló rendeletre irányuló jogalkotási javaslatát. Ez az eredeti javaslat képezte a 6/2018. sz. véleményünk ([27]) tárgyát. 2020. január 14-én az Európai Bizottság közzétette a 2018. május 29-i jogalkotási javaslatának módosítására irányuló javaslatát. Erről a módosításról adtuk ki 2/2020. sz. véleményünket ([28]).

23 Jelen véleményünk tárgyát a legutóbb előterjesztett javaslat képezi, amely azt a célt szolgálja, hogy megerősítse az Unió rendkívüli és szokatlan eseményekre való reagálási képességét azáltal, hogy a Tanács határozatát követően ([29]) ideiglenesen lehetővé tenné, hogy a Bizottság végrehajtási határozatok alkalmazásával gyorsabban tudjon reagálni. E javaslat hatálya nem korlátozódik a Covid19 helyzet esetleges súlyosbodására vagy általánosságban közegészségügyi szükséghelyzetekre: minden olyan helyzetben alkalmazni lehetne, amelyet a Tanács válságnak minősít. Véleményünkben a javaslat következő aspektusaira összpontosítunk:

— az intézkedések időbeli korlátozása,

— a költségvetés-tervezés rugalmassága,

— programozás és nyomon követés.

Az intézkedések időbeli korlátozása

Főbb észrevételek:

A javaslat nem határozza meg a Bizottságra ruházandó kiegészítő hatáskörök időbeli korlátait.

([24]) Europol: *Europol launches the European Financial and Economic Crime Centre*, 2020. június 5-i sajtóközlemény, elérhető a következő webcímen: https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre

([25]) „A csalások kezelése az uniós kohéziós kiadások terén: az irányító hatóságoknak hatékonyabbá kell tenniük a csalások felderítését, a válaszlépéseket és a koordinációt” című, 6/2019. sz. különjelentés 79. bekezdése és ajánlásai.

([26]) „Uniós költségvetés – az európai helyreállítási terv motorja”, COM(2020) 442 final (2020.5.27.).

([27]) 6/2018. sz. vélemény a közös rendelkezésekről szóló rendeletre irányuló, 2018. május 29-i COM(2018) 375 final bizottsági javaslatról.

([28]) 2/2020. sz. vélemény (az EUMSZ 287. cikkének (4) bekezdésével és 322. cikke (1) bekezdésének a) pontjával összhangban) a közös rendelkezésekről szóló rendeletre irányuló, 2020. január 14-i módosított bizottsági javaslatról (COM(2020) 23 final)

([29]) A COM(2020) 450 final javaslat javasolt új 15a. cikke.

24 Nem egyértelműsíti, hogy mikor és milyen feltételek mellett szűnik meg a Bizottság ideiglenes felhatalmazása. Amint azt már korábban észrevételeztük, az ilyen rendkívüli intézkedések csak a szükséges ideig maradhatnak hatályban és meg kell határozni az időbeli korlátaikat ([30]).

A költségvetés-tervezés rugalmassága

Főbb észrevételek:

A javaslat nem indokolja, hogy a különböző programidőszakok között szakaszoltan átvihető műveletek értékküszöbének 10 millió EUR-ról 5 millió EUR-ra való csökkentése miért nem korlátozódik az ideiglenes intézkedésekre.

25 A módosított CPR-javaslat egyértelműen rendelkezik az előirányzott összegek alapok közötti átcsoportosításának feltételeiről ([31]). Üdvözöljük ezt a pontosítást, amely összhangban áll a CPR-javaslatról kiadott legelső véleményünkkel. Ismételten hangsúlyozzuk, hogy az ilyen átcsoportosítások csak a legsürgetőbb igények kielégítése céljából hajthatóak végre ([32]).

26 A javaslat továbbá a különböző programidőszakok között szakaszoltan átvihető műveletek értékküszöbét is lecsökkenti 10 millió EUR-ról 5 millió EUR-ra ([33]). A javaslat ezen eleme nagyobb rugalmasságot biztosítana a tagállamok számára a projektek finanszírozásában, és általában elősegítené a források felhasználását ([34]). Ez a szabályozás azonban nem korlátozódik a rendkívüli és kivételes körülmények esetén hozott ideiglenes intézkedésekre, hanem válsághelyzettől függetlenül minden projekt esetében alkalmazható lenne.

Programozás és nyomon követés

Főbb észrevételek:

— A javaslat nem rendelkezik a „talált pénz” hatás kockázatának csökkentéséről a visszamenőleges jóváhagyású projektek esetében.

— A javaslat jobb rendelkezéseket vezet be a válsághelyzetek kezelésére nyújtott finanszírozás nyomon követésére.

27 A javaslat a rendkívüli és szokatlan körülmények kezelését elősegítő egyedi finanszírozási szabályokat ír elő, beleértve egyes műveletek utólagos kiválasztásának és finanszírozásának lehetőségét is ([35]). Korábbi megállapításunk szerint a projektek visszamenőleges finanszírozása magában hordozza a „talált pénz” hatás kockázatát, és az ilyen projektek esetében nagyobb a szabályszerűségi hibák kockázata ([36]). Alternatív megoldásként a visszamenőleges finanszírozás lehetőségét a rendkívüli körülmények szempontjából leginkább releváns, egyértelműen meghatározott projekttípusokra lehetne korlátozni.

28 A javaslat külön beavatkozási kódokat vezet be a kkv-knak nyújtott tőketámogatások, valamint az ezen ideiglenes intézkedések keretében a válsághelyzetek kezeléséhez szükséges kritikus felszerelések és eszközök nyomon követésére ([37]). Ez jelenti az első lépést a nagyobb átláthatóság felé, és örvendetes javulást hoz a 2014–2020-as időszak rendelkezéseihez képest ([38]). A javaslatot helyénvaló lenne kiegészíteni azzal, hogy amennyiben és amikor ezeket a válsághelyzeti intézkedéseket egy jövőbeli válság során aktiválják, a Bizottság meg fogja határozni a finanszírozható műveleteket annak biztosítása érdekében, hogy a finanszírozás kellően célzott legyen.

([30]) A 3/2020. sz. vélemény 12. bekezdése.
([31]) A COM(2020) 450 final javaslat javasolt új 21. cikke.
([32]) A 6/2018. sz. vélemény 27–28. bekezdése és 2. ajánlása.
([33]) A COM(2020) 450 final javaslat javasolt új 111. cikke (1) bekezdésének b) pontja.
([34]) A 17/2018. sz. különjelentés 62. bekezdése.
([35]) A COM(2020) 450 final javaslat javasolt új 15a. cikke.
([36]) A 17/2018. sz. különjelentés 63–69. bekezdése.
([37]) A COM(2020) 450 final javaslat I. mellékletének 1. táblázata a javasolt új módosítás következtében a következő kódokkal egészül ki: „023a – A kkv-k forgótőkéjének finanszírozása vissza nem térítendő támogatások formájában a válsághelyzet kezelése céljából” és „095a – Válsághelyzet kezeléséhez szükséges kritikus felszerelések és eszközök”.
([38]) Az 1303/2013/EU és az 1301/2013/EU rendeletnek az európai strukturális és beruházási alapok Covid19-világjárványra adott válaszlépésekre történő felhasználásához kivételes rugalmasságot biztosító egyedi intézkedések tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló COM(2020) 138 final (2020/0054(COD) eljárás) bizottsági javaslat és a 2021–2027-es időszakra vonatkozó közös rendelkezésekről szóló rendeletre irányuló COM(2020) 450 final módosított javaslat.

29 A javaslat nem tesz említést arról, hogy a Bizottságnak lehetősége van meghatározni a kimenetekre és az eredményekre vonatkozó közös teljesítménymutatókat. Amint arra a REACT-EU-ra irányuló véleményünkben rámutattunk (lásd fent: 18. bekezdés), a közös mutatók lehetővé tennék a Bizottság számára, hogy nyomon kövesse a rendkívüli és szokatlan körülmények esetén nyújtott pénzügyi támogatást, valamint megkönnyítenék a későbbi értékelést.

Záró megjegyzések

30 A Covid19-világjárvány kitörését követően a Bizottság több területen is intézkedéseket hozott, például kiegészítő forrásokat mozgósított, nagyobb rugalmasságot biztosított a tagállamok számára a jelenlegi, 2014–2020-as programidőszakban, új kezdeményezéseket indított, valamint módosítást terjesztett elő a javasolt a következő, 2021–2027-es programidőszakra javasolt jogszabályokat és finanszírozást illetően. Ezek az intézkedések összességében üdvözlendőek, de ahhoz, hogy eredményt hozzanak, azokat uniós és tagállami szinten megfelelően koordinálni kell. A különféle intézkedések áttekintése segítené a tagállamokat és útmutatást nyújtana számukra a tekintetben, hogy a válság különféle hatásainak kezeléséhez milyen támogatási formához folyamodjanak.

31 A REACT-EU-ra irányuló javaslat célja, hogy rövid és középtávon kiegészítő támogatást nyújtson a tagállamoknak több olyan rendkívüli intézkedés bevezetésével, amelyek elősegítik a kiegészítő források gyors igénybevételét. Elkerülhetetlenül ellentét feszül azonban a javaslat azon céljai között, hogy a lehető leggyorsabban biztosítson többletfinanszírozást a tagállamok számára, illetve hogy azt ott tegye elérhetővé, ahol a leginkább szükség van rá és vélhetőleg a legnagyobb hatást fogja elérni. A javaslat előírja, hogy a REACT-EU pénzforrásait a meglévő programozási struktúrák keretében kell kezelni, ami észszerű és pragmatikus elképzelés. A javaslat azonban szabad mérlegelési jogkört biztosít a tagállamoknak a kiegészítő források felhasználási módját illetően, és nem részletezi, hogy a REACT-EU forrásokat hogyan fogják összehangolni más uniós eszközökkel és nemzeti rendszerekkel.

32 A 2021–2027-es időszakra vonatkozó módosított javaslat gyors bizottsági fellépés lehetőségét vezeti be meghatározatlan, jövőbeli rendkívüli körülmények esetére. A javaslat az uniós pénzeszközök kezelése kapcsán figyelmen kívül hagy több, a gondos pénzgazdálkodást elősegítő szempontot. Ezért előfordulhat, hogy a Bizottság a válsághelyzetek alakulása mentén még kénytelen lesz további szabályokkal kiegészíteni a javaslatot.

33 Tisztában vagyunk azzal, hogy gyors válaszlépésekre van szükség ahhoz, hogy támogatni lehessen a tagállamokat a Covid19-világjárvány hatásainak enyhítésében, és megértjük az e vélemény tárgyát képező javasolt intézkedések indokait. Észrevételezzük, hogy a javaslatok – különösen a REACT-EU-ra irányulóak – növelik a csalás kockázatát, ami komoly aggályt jelent az uniós polgárok számára. Ennek kapcsán ismételten hangsúlyozzuk azt a korábbi álláspontunkat, hogy a rugalmasság és válaszadási képesség nem válhat a nyilvános elszámoltathatóság és a teljesítmény kárára ([39]), mivel ez káros hatással lehet az uniós polgároknak az intézményeikbe vetett bizalmára is.

A véleményt 2020. július 13-i luxembourgi ülésén fogadta el a Számvevőszék.

a Számvevőszék nevében
Klaus-Heiner LEHNE
elnök

([39]) A 3/2020. sz. vélemény 14. bekezdése és a „Hiátusok, átfedések és kihívások: állapotfelmérés az uniós elszámoltathatósági és közpénz-ellenőrzési rendszerekről” című 2014. évi állapotfelmérés 14. bekezdése.

I. MELLÉKLET

A 2021–2027-es programozási időszak kohéziós politikájára irányuló jogszabályjavaslatokra vonatkozóan az Európai Számvevőszék által 2020.július 13-ig kiadott vélemények

— 1/2018. sz. vélemény a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló, 2018. május 2-i európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatról

— 6/2018. sz. vélemény a közös rendelkezésről szóló rendeletre irányuló, 2018. május 29-i COM(2018) 375 final bizottsági javaslatról

— 8/2018. sz. vélemény a 883/2013/EU, Euratom rendeletnek (OLAF-rendelet) az Európai Ügyészséggel való együttműködés és az OLAF vizsgálatai hatékonysága tekintetében történő módosításáról szóló, 2018. május 23-i bizottsági javaslatról

— 9/2018. sz. vélemény a csalás elleni uniós program létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról

— 2/2020. sz. vélemény a közös rendelkezésekről szóló rendeletre irányuló, 2020. január 14-i módosított bizottsági javaslatról (COM(2018) 23 final)

II. MELLÉKLET

A Számvevőszékhez a Covid19-világjárvány kapcsán 2020. július 13-ig beérkezett véleménykérések

— 2020. április 8-án beérkezett hivatalos véleménykérés legkésőbb 2020. április 15-i határidővel: COM(2020) 138 final: Az 1303/2013/EU rendeletnek a kivételes rugalmasságot biztosító egyedi intézkedések tekintetében történő módosításáról szóló javaslat. *3/2020. sz. számvevőszéki vélemény, közzététel: 2020. április 15.*

— 2020. június 8-án beérkezett hivatalos véleménykérés legkésőbb 2020. július 15-i határidővel: COM(2020) 451 final: A REACT-EU-ra irányuló javaslat.

— 2020. június 8-án beérkezett hivatalos véleménykérés a lehető leghamarabbi határidővel: COM(2020) 460 final: A Méltányos Átállást Támogató Alap létrehozásáról szóló javaslat.

— 2020. június 10-én beérkezett hivatalos véleménykérés a lehető leghamarabbi határidővel: COM(2020) 450 final: Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, a Méltányos Átállást Támogató Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi és Migrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a Határigazgatási és Vízumeszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról szóló rendeletre irányuló módosított javaslat.

— 2020. június 10-én beérkezett hivatalos véleménykérés 2020. szeptember 30-i határidővel: COM(2020) 453 final: A méltányos átállást támogató mechanizmusról szóló javaslat

— 2020. június 18-án beérkezett hivatalos véleménykérés a lehető leghamarabbi határidővel: COM(2020) 220 final: Az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló javaslat