III

(Prípravné akty)

DVOR AUDÍTOROV

STANOVISKO č. 4/2020

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

k návrhu 2020/0101 (COD) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 1303/2013, pokiaľ ide o mimoriadne dodatočné zdroje a vykonávacie opatrenia v rámci cieľa Investovanie do rastu a zamestnanosti na poskytovanie pomoci na podporu nápravy dôsledkov krízy v kontexte pandémie COVID-19 a na prípravu zelenej, digitálnej a odolnej obnovy hospodárstva (REACT-EU), a k zmenenému návrhu 2018/0196 (COD) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde plus, Kohéznom fonde, Fonde na spravodlivú transformáciu a Európskom námornom a rybárskom fonde a rozpočtové pravidlá pre uvedené fondy, ako aj pre Fond pre azyl a migráciu, Fond pre vnútornú bezpečnosť a Nástroj na riadenie hraníc a víza

(2020/C 272/01)

OBSAH

	Body	*Strana*
Úvod	1 – 4	2
Naše posúdenie návrhu COM(2020) 451 – REACT-EU	5 – 21	3
Využívanie dodatočných finančných prostriedkov na riešenie krízy	6 – 9	3
Prideľovanie finančných prostriedkov členským štátom	10 – 11	4
Programovanie finančných prostriedkov	12 – 16	5
Monitorovanie a hodnotenie	17 – 19	6
Riziko podvodu	20 – 21	7
Naše posúdenie návrhu COM(2020) 450 – zmena nariadenia o spoločných ustanoveniach na obdobie 2021 – 2027	22 – 29	7
Časové obmedzenie opatrení	24	7
Flexibilita v rozpočtovaní	25 – 26	8
Programovanie a monitorovanie	27 – 29	9
Záverečné poznámky	30 – 33	10
Príloha I – Stanoviská EDA relevantné pre legislatívny návrh v oblasti politiky súdržnosti na programové obdobie 2021 – 2027 vydané do 13. júla 2020		10
Príloha II – Žiadosti o stanoviská v súvislosti s pandémiou ochorenia COVID-19 zaslané Dvoru audítorov do 13. júla 2020		11

Úvod

1 Pandémia ochorenia COVID-19 aj naďalej zásadne zasahuje do života občanov. EÚ už urobila niekoľko krokov na riešenie krízy vrátane:

— obmedzenia šírenia vírusu,

— zabezpečenia obstarania zdravotníckeho vybavenia,

— posilnenia výskumu liečby a vakcín,

— podpory pracovných miest, podnikov a hospodárstva.

Pokiaľ ide o posledný uvedený bod, EÚ predstavila balík s názvom *Next Generation EU* (Európsky nástroj obnovy) v hodnote 750 mld. EUR, určený na podporu členských štátov v ich snahách o minimalizáciu sociálno-ekonomického vplyvu pandémie a návrat k udržateľnému rastu ([1]).

2 Témou tohto stanoviska Dvora audítorov sú dva nedávne návrhy v oblasti politiky súdržnosti, ktoré sa týkajú právneho predpisu upravujúceho financovanie z európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF) – nariadenia o spoločných ustanoveniach (NSU):

— v rámci balíka *Next Generation EU* zmena NSU na programové obdobie 2014 – 2020, podľa ktorej sa na roky 2020 až 2022 poskytne dodatočných 58 mld. EUR ([2]). Tento návrh sa označuje ako REACT-EU: pomoc pri obnove v rámci politiky súdržnosti a pri obnove území v Európe,

— zmenený návrh Komisie týkajúci sa NSU na obdobie 2021 – 2027, ktorý je stále predmetom diskusie v legislatívnych orgánoch a poskytuje mechanizmy, ktoré sa budú môcť rýchlo použiť v prípade, ak by EÚ v nasledujúcich rokoch čelila ďalším šokom ([3]).

3 Z právneho základu návrhov Komisie vyplýva, že konzultácia s Dvorom audítorov je povinná. Formálne žiadosti nám zaslala Rada (8. júna 2020 a 10. júna 2020) a Parlament (za oba návrhy 9. júna 2020). Tieto dva návrhy Komisie spolu súvisia, ako to jasne vyplýva aj z dôvodovej správy ku každému z nich. Vzhľadom na tento kontext a potrebu reagovať veľmi rýchlo sme sa rozhodli predložiť stanovisko k obom návrhom v jednom dokumente. Týmto dokumentom sa teda spĺňa požiadavka konzultácie v súvislosti s obidvoma návrhmi. Návrhu v súvislosti s iniciatívou REACT-EU sa týkajú body 5 až 21 a zmeneného návrhu NSU na obdobie 2021 – 2027 sa týkajú body 22 až 29. V prílohe I uvádzame pre informáciu zoznam našich stanovísk týkajúcich sa programového obdobia 2021 – 2027 uverejnených do 13. júla 2020.

4 Boli sme požiadaní vydať niekoľko stanovísk k navrhovaným právnym predpisom súvisiacim s pandémiou ochorenia COVID -19 (pozri prílohu II). Prvé z nich sme uverejnili 15. apríla 2020 ([4]); toto stanovisko je druhé v poradí. Naším cieľom je uľahčiť prerokúvanie návrhov Komisie v legislatívnych orgánoch. Na základe našich skúseností z preskúmavania legislatívnych návrhov a posudzovania dodržiavania predpisov a správneho finančného riadenia sme sformulovali niekoľko všeobecných zásad pre využívanie finančných prostriedkov EÚ, ktoré môžu byť pre legislatívne orgány užitočné, najmä pri vytváraní opatrení v reakcii na pandémiu COVID-19/núdzových opatrení (pozri ***rámček 1***). Tieto zásady tvorili všeobecný rámec, v ktorom sme návrhy posudzovali.

([1]) Oznámenie Komisie – Rozpočet EÚ umožňujúci realizáciu plánu obnovy Európy, 27.5.2020 [COM(2020) 442 final].

([2]) Návrh Európskej komisie týkajúci sa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 1303/2013, pokiaľ ide o mimoriadne dodatočné zdroje a vykonávacie opatrenia v rámci cieľa Investovanie do rastu a zamestnanosti na poskytovanie pomoci na podporu nápravy dôsledkov krízy v kontexte pandémie COVID-19 a na prípravu zelenej, digitálnej a odolnej obnovy hospodárstva (REACT-EU) [COM(2020) 451 final].

([3]) Zmenený návrh Európskej komisie týkajúci sa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde plus, Kohéznom fonde, Fonde na spravodlivú transformáciu a Európskom námornom a rybárskom fonde a rozpočtové pravidlá pre uvedené fondy, ako aj pre Fond pre azyl a migráciu, Fond pre vnútornú bezpečnosť a Nástroj na riadenie hraníc a víza [COM(2020) 450 final].

([4]) Stanovisko č. 3/2020 k návrhu 2020/0054(COD) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 1303/2013 a nariadenie (EÚ) č. 1301/2013, pokiaľ ide o špecifické opatrenia na zabezpečenie mimoriadnej flexibility pri využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov v reakcii na šírenie ochorenia COVID-19.

Rámček 1

Zásady upravujúce využívanie finančných prostriedkov EÚ v núdzových situáciách

1) *Relevantnosť*: jasná intervenčná logika by mala preukázať, ako sa pomocou finančných prostriedkov riešia potreby, a zdôvodniť pridanú hodnotu podpory EÚ.

2) *Zacielenie*: na to, aby malo financovanie maximálny vplyv, by malo byť zacielené na oblasti a príjemcov s najväčšími potrebami.

3) *Jednoduchosť*: spravovanie podpory by malo byť jednoduché pri súčasnom plnení jej cieľov a s minimálnou záťažou na prijímateľov.

4) *Koordinácia*: podpora EÚ by mala byť dobre skoordinovaná s inými rôznymi mechanizmami EÚ aj s národnými podpornými opatreniami.

5) *Načasovanie*: podpora EÚ by mala byť pre členské štáty, a teda aj pre prijímateľov, dostupná včas. Opatrenia by mali zostať zavedené, len kým sú potrebné.

6) *Transparentnosť a povinnosť zodpovedať sa*: Komisia a členské štáty by mali mať povinnosť zodpovedať sa za využívanie finančných prostriedkov EÚ. Monitorovanie núdzových opatrení, a tým aj zachovávanie transparentnosti, môže byť zložité, je však nevyhnutné na zabezpečenie vyvodenia zodpovednosti.

7) *Správne finančné riadenie (optimálna hodnota za vynaložené prostriedky)*: v obmedzenom čase, ktorý majú členské štáty na vynaloženie finančných prostriedkov, by sa mal klásť dôraz na dosiahnutie optimálnej hodnoty, a nie na čerpanie.

8) *Monitorovanie a podávanie správ*: na uľahčenie vyvodzovania zodpovednosti by mali byť zavedené mechanizmy monitorovania, ktoré poskytujú presné a spoľahlivé informácie pre manažérov, so zreteľom na zavádzanie zlepšení na základe praktických skúseností.

9) *Hodnotenie*: hodnotenia na úrovni programov a politík by sa mali využívať pri prijímaní rozhodnutí. Ak na *ex ante* hodnotenie nie je dosť času, treba zabezpečiť vykonanie *ex post* hodnotenia na úrovni členského štátu, ktoré využije Komisia.

10) *Povedomie o podvode/zneužití*: vysoké sumy podpory EÚ na núdzové opatrenia spolu s uvoľnením niektorých procedurálnych požiadaviek so sebou nesú zvýšené riziko nezrovnalostí a podvodu. Všetky organizácie, ktoré riadia finančné prostriedky z verejných zdrojov, by mali byť mimoriadne ostražité voči týmto rizikám.

Zdroj: EDA.

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

5 Týmto návrhom chce Komisia využiť plnú kapacitu rozpočtu EÚ na mobilizáciu investícií a presunúť finančnú podporu v kľúčových prvých rokoch obnovy. V tomto stanovisku analyzujeme tieto aspekty jej návrhu:

— využívanie dodatočných finančných prostriedkov na riešenie krízy,

— prideľovanie finančných prostriedkov členským štátom,

— programovanie finančných prostriedkov,

— monitorovanie a hodnotenie,

— riziko podvodu.

Využívanie dodatočných finančných prostriedkov na riešenie krízy

Hlavné body:

— Rýchle sprístupnenie dodatočného financovania členským štátom si vyžaduje pohotové prijatie všetkých relevantných právnych predpisov.

— Vzhľadom na nízku mieru čerpania v niektorých členských štátoch je riziko, že nebudú schopné vynaložiť dodatočné finančné prostriedky účinne.

6 Suma vo výške 58 mld. EUR, ktorú Komisia navrhuje zmobilizovať prostredníctvom iniciatívy REACT-EU, dopĺňa skoršie opatrenia, ktoré tvorili bezprostrednú krízovú reakciu na vplyv pandémie ([5]). REACT-EU je navrhnutá ako krátkodobá až strednodobá reakcia, v rámci ktorej sa majú položiť základy obnovy EÚ. Podľa návrhu bude v rámci iniciatívy REACT-EU v roku 2020 k dispozícii 5 mld. EUR, pričom k väčšine nových zdrojov (vo výške 42 mld. EUR) sa prijmú záväzky v roku 2021 a posledná tranža vo výške 11 mld. EUR zostane na rok 2022.

7 Rýchle nasadenie dodatočných finančných prostriedkov na podporu hospodárstva EÚ si bude vyžadovať nielen pohotové prijatie samotného návrhu o iniciatíve REACT-EU, ale aj zmeneného viacročného finančného rámca (VFR) na obdobie 2014 – 2020 a rozhodnutia o vlastných zdrojoch, na základe ktorého sa poskytne nové financovanie. Oneskorenia pri prijímaní ktoréhokoľvek z týchto návrhov ohrozia včasné nadobudnutie platnosti iniciatívy REACT-EU.

8 Z našich doterajších skúseností vyplýva, že nestačí len poskytnúť finančné prostriedky členským štátom: musia mať dostatok času a administratívnej kapacity, aby ich dobre vynaložili. V minulosti sme zaznamenali, že riziká vznikajú obzvlášť ku koncu programového obdobia, *„pretože unáhlenosť pri čerpaní prostriedkov môže viesť k nedostatočnému zohľadneniu hodnoty za vynaložené prostriedky“* ([6]). Upozorňujeme najmä na to, že niektoré členské štáty, ktoré budú pandémiou COVID-19 pravdepodobne zasiahnuté najviac, patria medzi tie, ktorých miera čerpania je v súčasnom programovom období najnižšia ([7]). Komisia zavádza vo svojich návrhoch opatrenia na zníženie záťaže na členské štáty, ako napríklad sprístupnenie 50 % dodatočného financovania na rok 2020 ihneď v podobe predbežného financovania ([8]). Riziko, že niektoré členské štáty nebudú schopné vynaložiť finančné prostriedky, ktoré dostanú k dispozícii, a zabezpečiť za ne optimálnu hodnotu, však zostáva ([9]).

9 Komisia navrhuje požičať si väčšiu časť dodatočného financovania na finančných trhoch ([10]). Na rozdiel od tradičných spôsobov financovania výdavkov EÚ založených na príspevkoch od členských štátov sú s touto metódou spojené dodatočné náklady v podobe úrokov. Táto záležitosť sa však v návrhu o iniciatíve REACT-EU priamo nerieši ani sa neobmedzuje len na tento návrh. Preto sa k nej v tomto stanovisku nevyjadrujeme. Je možné, že sa k tejto záležitosti vrátime neskôr v samostatnom dokumente.

Prideľovanie finančných prostriedkov členským štátom

Hlavný bod:

Návrh zahŕňa novú metódu prideľovania dodatočných financií členským štátom, ktorá môže byť skreslená použitím nereprezentatívnych údajov o nezamestnanosti vo výpočtoch.

10 Ako sme už uviedli v minulosti ([11]), prideľovanie finančných prostriedkov v oblasti súdržnosti sa riadi súborom pomerne komplikovaných procesov, v ktorých sú zohľadnené rôzne ekonomické, sociálne a politické prvky. Takéto prideľovanie je ešte zložitejšie v časoch krízy, keď musia byť finančné prostriedky sprístupnené v krátkej lehote a za rýchlo sa meniacich okolností. V tejto súvislosti berieme na vedomie, že v návrhu sa zavádza metóda *ad hoc* prideľovania mimoriadnych dodatočných zdrojov, a najmä konkrétne ukazovatele a mechanizmy preskúmania (navyše k tradičným kritériám v oblasti súdržnosti), ktoré sú navrhnuté tak, aby zisťovali relatívny vplyv krízy na národné hospodárstva (merané prostredníctvom HDP) a zamestnanosť ([12]).

([5]) Investičná iniciatíva v reakcii na koronavírus (CRII) a Investičná iniciatíva v reakcii na koronavírus Plus (CRII+).
([6]) Bod 82 osobitnej správy č. 17/2018 – Činnosti Komisie a členských štátov v programovom období 2007 – 2013 riešili problém nízkej miery čerpania, ale neboli dostatočne zamerané na výsledky.
([7]) Prehľad čerpania prostriedkov v EÚ podľa jednotlivých krajín – celkové náklady na výber a výdavky ako % plánovaných (pruhový graf), dostupné na https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview.
([8]) Navrhovaný nový článok 92b ods. 7 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013 [COM(2020) 451 final].
([9]) Odporúčanie 4 v osobitnej správe č. 17/2018.
([10]) Nový článok 3b ods. 1 písm. a) zmeneného návrhu Európskej komisie týkajúceho sa rozhodnutia Rady o systéme vlastných zdrojov Európskej únie, 28.5.2020 [COM(2020) 445 final].
([11]) Rýchle preskúmanie č. 3/2019 – Prideľovanie finančných prostriedkov na politiku súdržnosti na obdobie 2021 – 2027 medzi členské štáty.
([12]) Príloha VIIa, ods. 1 písm. a) bod i), ods. 1 písm. b) bod ii) a ods. 1 písm. c) bod ii) zmeneného nariadenia (EÚ) č. 1303/2013 [COM(2020) 451 final].

11 Tieto nové ustanovenia sú v súlade so zámerom Komisie podporiť tie členské štáty, *„ktorých hospodárstvo bolo […] zasiahnuté najtvrdšie a ktoré majú najnižšie kapacity krízu prekonať“*. Dosiahnutie tohto cieľa závisí od použitia dostatočne aktuálnych štatistických údajov vo výpočtoch. Referenčné obdobie, ktoré sa navrhuje na výpočet miery nezamestnanosti na účely pridelenia finančných prostriedkov za roky 2020 a 2021 (predstavujúcich 82 % celkového dodatočného financovania), je jún až august 2020. Je možné, že v členských štátoch, v ktorých v tomto období ešte prebiehajú dočasné programy na zachovanie pracovných miest, bude príslušná skutočná miera nezamestnanosti podhodnotená, pretože miera nezamestnanosti sa po skončení týchto programov pravdepodobne zvýši.

Programovanie finančných prostriedkov

Hlavné body:

— Predĺženie obdobia na prijatie záväzkov bude vyvíjať dodatočný tlak na schopnosť členských štátov vynaložiť dodatočné financovanie v súlade s pravidlami a so zásadou správneho finančného riadenia.

— V návrhu sa rozumne stanovuje, že na správu nového financovania sa použijú existujúce štruktúry riadenia fondov EŠIF v členských štátoch.

— Členské štáty by neboli povinné vysvetliť, ako plánujú koordinovať dodatočné financie, z čoho vyplýva riziko, že podpora EÚ bude fragmentovaná alebo zdvojená.

12 Komisia navrhuje predĺžiť lehotu pre záväzky o dva roky – do roku 2022. Členské štáty, ktoré sa rozhodnú využiť dodatočnú podporu z iniciatívy REACT-EU, budú musieť zmeniť svoje súčasné operačné programy alebo predložiť návrh nových. Za predpokladu, že sa revidovaný VFR na obdobie 2014 – 2020 a rozhodnutie o vlastných zdrojoch prijmú načas, tieto zmeny by v súvislosti s tranžami na roky 2020 a 2021 museli byť vypracované a prerokované v roku 2020 a v súvislosti s tranžou na rok 2022 znovu v rokoch 2021/2022. Tieto rokovania budú pravdepodobne prebiehať zároveň s vypracúvaním programov na obdobie 2021 – 2027 a rokovaniami o nich, ako aj s vykonávaním operačných programov vzťahujúcich sa na obe programové obdobia. To by bola pre všetky zapojené strany značná výzva.

13 Rizikom je nielen to, že sa ešte viac posunie začiatok programového obdobia 2021 – 2027, ale aj to, že po pridelení tranže na rok 2022 budú mať členské štáty pomerne málo času na to, aby nové financie použili. Sprievodným rizikom môže byť, že prioritou pre ne bude financie vyčerpať namiesto toho, aby sa snažili za ne dosiahnuť optimálnu hodnotu – teda, že budú postupovať podľa zásady *„využi alebo strať“*.

14 V návrhu sa predpokladá, že dodatočné finančné prostriedky z iniciatívy REACT-EU by boli sprístupnené len tým orgánom, ktoré sú na tento účel vymedzené už v rámci existujúcich programov. Financie by sa programovali prostredníctvom súčasných operačných programov na obdobie 2014 – 2020 v rámci osobitných prioritných osí a/alebo prostredníctvom nových špecifických operačných programov a boli by súčasťou nového prierezového tematického cieľa ([13]). Za predpokladu, že budú tieto ustanovenia prerokované medzi Komisiou a členskými štátmi, ide o pozitívne prvky: mali by zjednodušiť programovanie, umožniť dôkladné zdôvodnenie miestnych výdavkov a pomôcť Komisii výdavky sledovať. V minulosti sme skonštatovali, že operačné programy na obdobie 2014 – 2020 boli spravidla postavené na solídnej intervenčnej logike ([14]), a zistili sme, že vymedzovanie konkrétneho účelu pre investície pomáha zabezpečiť vyvodzovanie zodpovednosti za vynakladanie finančných prostriedkov pred občanmi EÚ ([15]).

15 Poznamenávame však, že v návrhu sa od orgánov nevyžaduje, aby výdavky vykazovali pomocou špecifických intervenčných kódov, a to ani pri nových formách podpory, ktoré sa v návrhu povoľujú, ako je financovanie prevádzkového kapitálu MSP. Konštatujeme, že na rozdiel od toho v zmenenom návrhu Komisie týkajúcom sa nariadenia o spoločných ustanoveniach (NSU) na obdobie 2021 – 2027 sa špecifický intervenčný kód zavádza (pozri bod 28). Nie je jasné, prečo takýto intervenčný kód nebol stanovený aj v návrhu o iniciatíve REACT-EU.

([13]) Navrhovaný nový článok 92b ods. 8 a 10 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013 [COM(2020) 451 final].

([14]) Body 81 až 83 osobitnej správy č. 2/2017 – Rokovania Komisie o partnerských dohodách a programoch v oblasti súdržnosti na roky 2014 – 2020.

([15]) Bod 11 stanoviska č. 3/2020 k návrhu 2020/0054(COD) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 1303/2013 a nariadenie (EÚ) č. 1301/2013, pokiaľ ide o špecifické opatrenia na zabezpečenie mimoriadnej flexibility pri využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov v reakcii na šírenie ochorenia COVID-19.

16 V návrhu sa vymedzujú všeobecné oblasti, v ktorých by sa nové financovanie malo využívať, no bolo by na uvážení členských štátov, aké typy projektov by financovali ([16]). Návrh ďalej ponúka orgánom značnú voľnosť presúvať pridelené finančné prostriedky medzi fondmi a rôznymi typmi investícií ([17]). Táto zvýšená pružnosť je v krízových podmienkach pandémie COVID-19 vhodná. Upozorňujeme však, že v návrhu sa od členských štátov nevyžaduje, aby informovali, ako plánujú intervenčné opatrenia koordinovať v rámci rôznych operačných programov a období tak, aby sa finančná podpora dostala tam, kde je najviac potrebná. Bez koordinácie vznikne riziko, že podpora EÚ sa fragmentuje alebo zdvojí, najmä v členských štátov s viacerými operačnými programami.

Monitorovanie a hodnotenie

Hlavné body:

— Absencia povinných spoločných ukazovateľov sťaží posudzovanie účinnosti na úrovni EÚ.

— Pre dodatočné financovanie v rámci iniciatívy REACT-EU sa nevyžaduje *ex post* hodnotenie, čo obmedzí schopnosť Komisie poučiť sa pre prípad budúcich kríz.

17 V minulosti sme uviedli, že Komisia môže merať a posudzovať účinnosť investícií EÚ, len ak sú k dispozícii relevantné, spoľahlivé a aktuálne informácie o výstupoch a výsledkoch a ak sú tieto informácie v takej forme, ktorú možno zlúčiť do jedného celku ([18]). Hoci sa v zmenenom návrhu od členských štátov požaduje, aby stanovili pre investície v rámci iniciatívy REACT-EU ukazovatele výstupov a výsledkov, nevymedzujú sa v ňom spoločné ukazovatele na úrovni EÚ, ktoré by merali opatrenia prijaté v súvislosti s pandémiou COVID-19 ([19]).

18 Komisia nám oznámila, že plánuje informovať členské štáty o súbore spoločných ukazovateľov. Tieto ukazovatele by neboli povinné a členské štáty by mali voľnosť pri stanovovaní vlastných ukazovateľov pre konkrétne programy. V minulosti sme zistili, že keď mali členské štáty v období 2014 – 2020 možnosť vymedziť ukazovatele pre konkrétne programy, viedlo to k používaniu zhruba 9 000 rôznych ukazovateľov, čo príslušným orgánom a prijímateľom spôsobilo značnú administratívnu záťaž ([20]). Absencia spoločných, povinných ukazovateľov používaných všetkými členskými štátmi znamenala, že hoci bolo možné posúdiť výkonnosť na úrovni operačných programov alebo v rámci regiónov a krajín, nebolo možné skonsolidovať informácie o výkonnosti do jedného celku na úrovni EÚ, čo obmedzilo rozsah celkového hodnotenia účinnosti a vplyvu. Preto sme navrhli, aby boli informácie o výkonnosti obmedzené len na nevyhnutne potrebné ([21]). Návrh o iniciatíve REACT-EU sa týmto problémom nezaoberá.

19 V návrhu sa od členských štátov požaduje, aby vykonali aspoň jedno hodnotenie účinnosti, efektívnosti a vplyvu finančnej podpory z iniciatívy REACT-EU ([22]). Podľa návrhu Komisia nebude povinná vykonať *ex post* hodnotenie osobitne zamerané na iniciatívu REACT-EU. Finančné prostriedky z iniciatívy budú namiesto toho vyhodnocované zároveň s ostatnými fondmi EŠIF v súlade so štandardnou požiadavkou na hodnotenie v NSU ([23]). Skutočnosť, že REACT-EU je núdzovou reakciou, uvoľnenie niektorých procedurálnych požiadaviek, nová forma financovania a značná výška príslušných súm sú podľa nášho názoru dobrými dôvodmi na vykonanie osobitného *ex post* hodnotenia s cieľom vyvodiť poučenia pre prípadné budúce reakcie na krízy. Poznamenávame, že návrh obsahuje prvky, ktoré by *ex post* hodnotenie zo strany Komisie umožňovali, napríklad špecifický tematický cieľ pre dodatočné zdroje.

([16]) Navrhovaný nový článok 92b ods. 8 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013 [COM(2020) 451 final].
([17]) Navrhovaný nový článok 92b ods. 5 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013 [COM(2020) 451 final].
([18]) Body 40 a 48 informačného dokumentu – Zameranie na výkonnosť v politike súdržnosti, jún 2019.
([19]) Odôvodnenie (14) navrhovanej zmeny nariadenia (EÚ) č. 1303/2013 [COM(2020) 451 final].
([20]) Body 107 a 110 až 113, obrázky 11 a 13 osobitnej správy č. 2/2017.
([21]) Bod 49 informačného dokumentu – Zameranie na výkonnosť v politike súdržnosti, jún 2019.
([22]) Navrhovaný nový článok 92b ods. 11 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013 [COM(2020) 451 final].
([23]) Článok 57 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 320).

Riziko podvodu

Hlavný bod:

Pretože prostredníctvom iniciatívy REACT-EU sa za krátky čas poskytne značný objem dodatočného financovania, spája sa s ňou vyššie riziko nezrovnalostí a podvodu, ktoré musia riešiť všetky zainteresované strany.

20 REACT-EU predstavuje značný objem dodatočných zdrojov, ktoré sa majú vynaložiť za krátky čas, čo zvyšuje tlak na systémy kontroly. Agentúra EÚ pre policajnú spoluprácu, Europol, varuje, že *hospodárske stimuly, ako sú tie, ktoré boli navrhnuté po vypuknutí pandémie COVID-19, budú terčom zločincov snažiacich sa spreneveriť verejné financie* ([24]). V jednej z predchádzajúcich správ sme identifikovali niekoľko nedostatkov procesu riadenia boja proti podvodom a vyzvali Komisiu a riadiace orgány, aby posilnili odhaľovanie podvodu, reakciu na ne a koordináciu medzi orgánmi členských štátov ([25]).

21 V tejto súvislosti vítame skutočnosť, že Komisia ohlásila zámer ešte viac posilniť opatrenia na boj proti podvodu a nezrovnalostiam ([26]). Ako ochrancovia financií EÚ naliehame na všetky zainteresované strany (Komisiu, členské štáty a ich orgány, Európsky parlament, Európsku prokuratúru, úrad OLAF, Europol a Eurojust), aby urobili všetko, čo je v ich silách, na prijatie a uplatňovanie účinných opatrení proti podvodu s cieľom zamedziť novým rizikám, ktoré vznikajú v súvislosti s hospodárskymi stimulmi ako je iniciatíva REACT-EU.

Naše posúdenie návrhu COM(2020) 450 – zmena nariadenia o spoločných ustanoveniach na obdobie 2021 – 2027

22 Dňa 29. mája 2018 Komisia zverejnila svoj legislatívny návrh nariadenia o spoločných ustanoveniach (NSU) pre nasledujúci VFR na obdobie 2021 – 2027. K tomuto pôvodnému návrhu sme vydali stanovisko č. 6/2018 ([27]). 14. januára 2020 Európska komisia uverejnila navrhovanú zmenu svojho legislatívneho návrhu z 29. mája 2018. Táto zmena bola predmetom nášho stanoviska č. 2/2020 ([28]).

23 Najnovší návrh – predmet tohto stanoviska – má za cieľ posilniť kapacitu EÚ odpovedať na mimoriadne a nezvyčajné okolnosti, a to dočasným splnomocnením Komisie, na základe rozhodnutia Rady ([29]), využívať na prijímanie opatrení vykonávacie rozhodnutia a zareagovať tak rýchlejšie. Tento návrh sa neobmedzuje len na potenciálne zhoršenie situácie v súvislosti s pandémiou ochorenia COVID-19 ani na ohrozenia verejného zdravia vo všeobecnosti. Vzťahoval by sa na akúkoľvek situáciu, ktorú Rada vyhodnotí ako krízu. V tomto stanovisku analyzujeme tieto aspekty návrhu:

— časové obmedzenie opatrení,

— flexibilita v rozpočtovaní,

— programovanie a monitorovanie.

Časové obmedzenie opatrení

Hlavný bod:

V návrhu sa nestanovujú podmienky uplynutia dodatočných právomocí, ktoré by boli udelené Komisii.

([24]) Europol, *Europol launches the European Financial and Economic Crime Centre*, tlačová správa z 5.6.2020, dostupná na https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre.
([25]) Bod 79 a odporúčania osobitnej správy č. 6/2019 – Boj proti podvodom v rámci výdavkov EÚ v oblasti súdržnosti: riadiace orgány musia posilniť odhaľovanie, reakciu a koordináciu.
([26]) Rozpočet EÚ umožňujúci realizáciu plánu obnovy Európy [COM(2020) 442 final] z 27.5.2020.
([27]) Stanovisko č. 6/2018 k návrhu Komisie z 29. mája 2018 týkajúcemu sa nariadenia o spoločných ustanoveniach [COM(2018) 375 final].
([28]) Stanovisko č. 2/2020 (podľa článku 287 ods. 4 a článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ) k zmenenému návrhu Komisie zo 14. januára 2020 o nariadení o spoločných ustanoveniach [COM(2020) 23 final].
([29]) Navrhovaný nový článok 15a dokumentu COM(2020) 450 final.

24 Jasne z neho nevyplýva, kedy a za akých okolností by skončilo dočasné splnomocnenie Komisie. Ako sme už uviedli, takéto mimoriadne opatrenia by mali byť časovo obmedzené a mali by zostať platné len dovtedy, kým je to potrebné ([30]).

Flexibilita v rozpočtovaní

Hlavný bod:

V návrhu sa nezdôvodňuje, prečo zníženie prahovej hodnoty pre operácie, ktoré možno v rámci dvoch programových období vykonávať fázovo, z 10 mil. EUR na 5 mil. EUR, nie je obmedzené len na dočasné opatrenia.

25 V zmenenom návrhu NSU sa objasňujú podmienky prevodu alokácií medzi fondmi ([31]). Toto objasnenie, ktoré je v súlade s naším pôvodným stanoviskom k návrhu NSU, vítame. Znovu opakujeme, že takéto prevody by mali byť reakciou na najnaliehavejšie potreby ([32])

26 V návrhu sa tiež znižuje prahová hodnota pre operácie, ktoré možno v rámci dvoch programových období vykonávať fázovo, z 10 mil. EUR na 5 mil. EUR ([33]). Tento prvok návrhu by členským štátom poskytol väčšiu flexibilitu pri financovaní projektov a vo všeobecnosti by pomohol s čerpaním ([34]). Toto opatrenie sa však neobmedzuje len na dočasné opatrenia v reakcii na mimoriadne a nezvyčajné okolnosti, bolo by dostupné pre všetky projekty bez ohľadu na to, či je krízová situácia.

Programovanie a monitorovanie

Hlavné body:

— Návrh neobsahuje ustanovenia o zmiernení rizika mŕtvej váhy spojeného so spätným schvaľovaním projektov.

— Návrh zavádza vylepšené ustanovenia na vysledovanie financovania poskytnutého na riešenie núdzových situácií.

27 V návrhu sa ustanovujú osobitné mechanizmy financovania, ktoré majú pomôcť riešiť mimoriadne a nezvyčajné okolnosti, vrátane možnosti vybrať a financovať niektoré operácie spätne ([35]). V minulosti sme zistili, že financovanie projektov so spätnou platnosťou so sebou nesie riziko mŕtvej váhy a že takéto projekty sú náchylnejšie na chyby vyplývajúce z nedodržania predpisov ([36]). Alternatívou by bolo obmedziť možnosť spätného financovania na jasne vymedzené typy projektov, ktoré sú z hľadiska mimoriadnych okolností najrelevantnejšie.

28 V návrhu sa zavádzajú špecifické intervenčné kódy, pomocou ktorých sa majú sledovať kapitálové granty poskytnuté malým a stredným podnikom a kritické vybavenie a zásoby nevyhnutné na riešenie núdzových situácií v rámci týchto dočasných opatrení ([37]). To je prvý krok k dosiahnutiu väčšej transparentnosti a vítané zlepšenie v porovnaní s obdobím 2014 – 2020 ([38]). Bolo by užitočné do návrhu doplniť, že keď budú tieto núdzové opatrenia aktivované v súvislosti s prípadnou budúcou krízou, Komisia vymedzí operácie, ktoré možno financovať, aby sa zabezpečilo riadne zacielenie financií.

([30]) Bod 12 stanoviska č. 3/2020.
([31]) Navrhovaný nový článok 21 dokumentu COM(2020) 450 final.
([32]) Body 27, 28 a odporúčanie 2 stanoviska č. 6/2018.
([33]) Navrhovaný nový článok 111 ods. 1 písm. b) dokumentu COM(2020) 450 final.
([34]) Bod 62 osobitnej správy č. 17/2018.
([35]) Navrhovaný nový článok 15a dokumentu COM(2020) 450 final.
([36]) Body 63 až 69 osobitnej správy č. 17/2018.
([37]) Navrhovaná nová zmena prílohy I, tabuľka 1, kód 023a – Financovanie prevádzkového kapitálu v MSP vo forme grantov na riešenie núdzovej situácie a kód 095a – Kritické vybavenie a zásoby nevyhnutné na riešenie núdzovej situácie [COM(2020) 450 final].
([38]) Návrh Európskej komisie COM(2020) 138 final (postup 2020/0054 (COD)) týkajúci sa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 1303/2013 a nariadenie (EÚ) č. 1301/2013, pokiaľ ide o špecifické opatrenia na zabezpečenie mimoriadnej flexibility pri využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov v reakcii na šírenie ochorenia COVID-19, a zmenený návrh Európskej komisie týkajúci sa nariadenia o spoločných ustanoveniach na obdobie 2021 – 2027 [COM(2020) 450 final].

29 V návrhu sa vôbec nespomína možnosť, že by Komisia stanovila spoločné ukazovatele výkonnosti pre výstupy a výsledky. Ako sme uviedli v kontexte stanoviska o návrhu týkajúcom sa iniciatívy REACT-EU (bod 18), spoločné ukazovatele by Komisii umožnili vysledovať finančnú podporu, ktorú poskytla v reakcii na mimoriadne a nezvyčajné okolnosti, a uľahčili by následné hodnotenie.

Záverečné poznámky

30 Po vypuknutí pandémie ochorenia COVID-19 Komisia prijala opatrenia na niekoľkých frontoch vrátane mobilizácie dodatočných finančných prostriedkov, umožnenia väčšej flexibility pre členské štáty v súčasnom programovom období 2014 – 2020, nových iniciatív a zmien navrhovaných právnych predpisov a financovania na nasledujúce programové obdobie 2021 – 2027. Všetky tieto opatrenia sú vítané, no na to, aby boli účinné, ich treba dobre skoordinovať na úrovni EÚ a členských štátov. Prehľad jednotlivých opatrení by pomohol usmerniť členské štáty v súvislosti s rôznymi formami podpory na riešenie rozličných účinkov krízy.

31 Návrh týkajúci sa iniciatívy REACT-EU má za cieľ poskytnúť členským štátom dodatočnú krátkodobú a strednodobú podporu prostredníctvom niekoľkých mimoriadnych opatrení umožňujúcich rýchle nasadenie dodatočných zdrojov. Medzi účelom návrhu poskytnúť členským štátom financovanie najrýchlejšie, ako je to možné, a cieľmi sprístupniť ho tam, kde je najviac potrebné, a tak, aby malo čo najväčší účinok, však nevyhnutne pretrváva určité napätie. V návrhu sa požaduje, aby sa finančné prostriedky v rámci iniciatívy REACT-EU programovali prostredníctvom zavedených štruktúr – čo je rozumná, pragmatická myšlienka. Členským štátom však dáva voľnosť rozhodnúť, ako finančné prostriedky použijú, a neobsahuje podrobnosti o tom, ako bude iniciatíva REACT-EU koordinovaná s ostatnými nástrojmi EÚ a vnútroštátnymi programami.

32 Zmenený návrh na obdobie 2021 – 2027 umožňuje rýchlu reakciu Komisie v prípade nedefinovaných mimoriadnych okolností v budúcnosti. V návrhu sa nestanovujú určité aspekty riadenia finančných prostriedkov EÚ, ktoré by napomohli správne finančné riadenie. Komisia tak možno v prípade potreby bude musieť návrh doplniť o ďalšie právne predpisy týkajúce sa krízových situácií.

33 Chápeme potrebu rýchlej reakcie na podporu členských štátov v ich úsilí o zmiernenie účinkov pandémie COVID-19 a dôvody navrhovaných opatrení, ktoré sú predmetom tohto stanoviska. Poznamenávame, že návrhy – najmä návrh týkajúci sa iniciatívy REACT-EU – zvyšujú riziko podvodu, čo je z pohľadu občanov EÚ veľký problém. V tejto súvislosti opakujeme postoj, ktorý sme vyjadrili už v minulosti, že flexibilita a pohotová reakcia by nemali ísť na úkor verejnej zodpovednosti a výkonnosti ([39]), čo by tiež mohlo mať vplyv na dôveru občanov EÚ v inštitúcie EÚ.

Toto stanovisko prijal Európsky dvor audítorov v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 13. júla 2020.

Za Európsky dvor audítorov
Klaus-Heiner LEHNE
predseda

([39]) Bod 14 stanoviska č. 3/2020 a bod 14 situačnej správy – Medzery, prekrývanie a výzvy: situačná správa o opatreniach EÚ týkajúcich sa povinnosti zodpovedať sa a verejného auditu, 2014.

PRÍLOHA I

Stanoviská EDA relevantné pre legislatívny návrh v oblasti politiky súdržnosti na programové obdobie 2021 – 2027 vydané do 13. júla 2020

— Stanovisko č. 1/2018 k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady z 2. mája 2018 o ochrane rozpočtu Únie v prípade všeobecných nedostatkov v oblasti dodržiavania zásady právneho štátu v členských štátoch.

— Stanovisko č. 6/2018 k návrhu Komisie z 29. mája 2018 týkajúcemu sa nariadenia o spoločných ustanoveniach [COM(2018) 375 final].

— Stanovisko č. 8/2018 k návrhu Komisie z 23. mája 2018, ktorým sa mení nariadenie (EÚ, Euratom) č. 883/2013 o úrade OLAF, pokiaľ ide o spoluprácu s Európskou prokuratúrou a účinnosť vyšetrovaní úradu OLAF.

— Stanovisko č. 9/2018 k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovuje program EÚ pre boj proti podvodom.

— Stanovisko č. 2/2020 k zmenenému návrhu Komisie zo 14. januára 2020 o nariadení o spoločných ustanoveniach [COM(2020) 23 final].

PRÍLOHA II

Žiadosti o stanoviská v súvislosti s pandémiou ochorenia COVID-19 zaslané Dvoru audítorov do 13. júla 2020

— Oficiálna žiadosť o stanovisko prijatá 8. apríla 2020 s lehotou do 15. apríla 2020: COM(2020) 138 final – návrh nariadenia, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 1303/2013, pokiaľ ide o špecifické opatrenia na zabezpečenie mimoriadnej flexibility; *stanovisko EDA č. 3/2020 uverejnené 15. apríla 2020*.

— Oficiálna žiadosť o stanovisko prijatá 8. júna 2020 s lehotou do 15. júla 2020: COM(2020) 451 final – návrh týkajúci sa iniciatívy REACT-EU.

— Oficiálna žiadosť o stanovisko prijatá 8. júna 2020 s lehotou „čo najskôr":COM(2020) 460 final – návrh týkajúci sa Fondu na spravodlivú transformáciu.

— Oficiálna žiadosť o stanovisko prijatá 10. júna 2020 s lehotou „čo najskôr": COM(2020) 450 final – nariadenie o spoločných ustanoveniach o EFRR, ESF+, KF a ENRF a rozpočtových pravidlách pre uvedené fondy, ako aj pre AMIF, Fond pre vnútornú bezpečnosť a Nástroj na riadenie hraníc a víza.

— Oficiálna žiadosť o stanovisko prijatá 10. júna 2020 s lehotou do 30. septembra 2020: COM(2020) 453 final – návrh o mechanizme spravodlivej transformácie.

— Oficiálna žiadosť o stanovisko prijatá 18. júna 2020 s lehotou „čo najskôr": COM(2020) 220 final – návrh o mechanizme Únie v oblasti civilnej ochrany.