III

(Pripravljalni akti)

RAČUNSKO SODIŠČE

MNENJE št. 4/2020

(v skladu s členoma 287(4) in 322(1)(a) PDEU)

o predlogu 2020/0101 (COD) za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 1303/2013, kar zadeva izredne dodatne vire in ureditev izvrševanja v okviru cilja „naložbe za rast in delovna mesta“, da se zagotovi pomoč spodbujanju odprave posledic krize v okviru pandemije COVID-19 in pripravi zelenega, digitalnega in odpornega okrevanja gospodarstva (REACT-EU); in o spremenjenem predlogu 2018/0196 (COD) za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo in o finančnih pravilih zanje ter za Sklad za azil in migracije, Sklad za notranjo varnost in Instrument za upravljanje meja in vizume

(2020/C 272/01)

VSEBINA

	Odstavek	*Stran*
Uvod	1–4	2
Ocena predloga COM(2020) 451 – REACT-EU, ki jo je opravilo Sodišče	5–21	3
Poraba dodatnih sredstev za reševanje krize	6–9	3
Dodeljevanje sredstev državam članicam	10–11	4
Načrtovanje programov za porabo sredstev	12–16	5
Spremljanje in vrednotenje	17–19	6
Tveganje goljufij	20–21	7
Ocena spremenjenega predloga uredbe o skupnih določbah – COM(2020) 450, ki jo je opravilo Sodišče	22–29	7
Časovna omejitev ukrepov	24	7
Prožnost pri pripravi proračuna	25–26	8
Načrtovanje programov in spremljanje	27–29	9
Sklepne ugotovitve	30–33	10
Priloga I – Mnenja Sodišča v zvezi z zakonodajnimi predlogi za kohezijsko politiko v programskem obdobju 2021–2027, objavljena do 13. julija 2020		10
Priloga II – Zahteve za mnenja v zvezi s COVID-19, ki jih je Sodišče prejelo do 13. julija 2020		11

Uvod

1. Pandemija COVID-19 še vedno močno vpliva na življenja državljanov. EU je že sprejela več ukrepov za reševanje krize, med drugim:

— omejevanje širjenja virusa,

— zagotavljanje medicinske opreme,

— spodbujanje raziskav na področju zdravljenja in cepiv,

— podpiranje delovnih mest, podjetij in gospodarstva.

V zvezi s slednjim je EU pripravila sveženj v vrednosti 750 milijard EUR, imenovan Instrument Evropske unije za okrevanje (Next Generation EU), da bi podprla države članice pri njihovih prizadevanjih za čim večje zmanjšanje socialno-ekonomskih posledic pandemije in vrnitev na pot trajnostne rasti ([1]).

2. V tem mnenju Evropskega računskega sodišča sta obravnavana nedavna predloga na področju kohezijske politike, ki zadevata zakonodajo v zvezi s financiranjem evropskih strukturnih in investicijskih skladov (skladov ESI) – uredbo o skupnih določbah:

— kot del svežnja instrumenta za okrevanje – sprememba uredbe o skupnih določbah za programsko obdobje 2014–2020, v skladu s katero bi bilo v letih 2020–2022 na voljo dodatnih 58 milijard EUR ([2]). Ta predlog se imenuje REACT-EU: pomoč pri okrevanju za kohezijo in območja Evrope ter

— sprememba predloga Komisije za uredbo o skupnih določbah za obdobje 2021–2027 (o katerem zakonodajna organa še razpravljata), v kateri so določeni mehanizmi, ki jih je mogoče hitro uporabiti, če bi v prihodnjih letih v Uniji prišlo do nadaljnjih šokov ([3]).

3. Glede na pravno podlago predloga Komisije je posvetovanje z Evropskim računskim sodiščem obvezno. Sodišče je prejelo uradne zahteve Sveta (8. junija 2020 in 10. junija 2020) in Parlamenta (9. junija 2020 za oba predloga). Predloga Komisije sta povezana, kot je izrecno pojasnjeno v obrazložitvenih memorandumih obeh predlogov. Glede na navedeno in glede na potrebo po hitrem odzivu se je Sodišče odločilo, da bo svoje mnenje o obeh predlogih predstavilo v enem dokumentu. S tem dokumentom tako izpolnjuje zahtevo po posvetovanju za oba predloga. Odstavki 5 do 21 se nanašajo na predlog uredbe REACT-EU, odstavki 22 do 29 pa na spremenjen predlog za uredbo o skupnih določbah za obdobje 2021–2027. Za referenco je v Prilogi I seznam vseh mnenj Sodišča v zvezi s programskim obdobjem 2021–2027, ki so bila objavljena do 13. julija 2020.

4. Sodišče je bilo zaprošeno za izdajo več mnenj o predlagani zakonodaji, ki se nanaša na COVID-19 (glej Prilogo II). Prvo izmed njih je objavilo 15. aprila 2020 ([4]), to mnenje pa je drugo po vrsti. Cilj Sodišča je zakonodajalcema olajšati obravnavo predloga Komisije. Sodišče je na podlagi svojih izkušenj pri preučevanju zakonodajnih predlogov ter ocenjevanju skladnosti in dobrega finančnega poslovodenja določilo nekatera splošna načela za porabo sredstev EU, ki bi zakonodajalcema lahko koristila pri razmisleku, zlasti ob pripravi ukrepov v zvezi s COVID-19 ali nujnih ukrepov – glej okvir 1. Ta načela je Sodišče uporabilo kot splošni okvir za oceno predlogov.

([1]) Sporočilo Komisije Proračun EU kot gonilo načrta okrevanja za Evropo, 27.5.2020 (COM(2020) 442 final).

([2]) Predlog Evropske komisije za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 1303/2013, kar zadeva izredne dodatne vire in ureditev izvrševanja v okviru cilja „naložbe za rast in delovna mesta“, da se zagotovi pomoč spodbujanju odprave posledic krize v okviru pandemije COVID-19 in pripravi zelenega, digitalnega in odpornega okrevanja gospodarstva (REACT-EU) (COM(2020) 451 final).

([3]) Spremenjeni predlog Evropske komisije za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo in o finančnih pravilih zanje ter za Sklad za azil in migracije, Sklad za notranjo varnost in Instrument za upravljanje meja in vizume (COM(2020) 450 final).

([4]) Mnenje št. 3/20 o predlogu 2020/0054(COD) za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 1303/2013 in Uredbe (EU) št. 1301/2013 glede posebnih ukrepov za zagotovitev izredne prožnosti pri uporabi evropskih strukturnih in investicijskih skladov v odziv na izbruh COVID-19.

Okvir 1

Načela, ki urejajo porabo sredstev EU v izrednih razmerah

(1) *Relevantnost:* Z jasno intervencijsko logiko mora biti prikazano, kako so s financiranjem obravnavane potrebe in kako je utemeljena dodana vrednost podpore EU.

(2) *Usmerjenost:* Financiranje mora biti usmerjeno na tista področja in prejemnike, pri katerih so potrebe največje, da bi imelo kar največji učinek.

(3) *Enostavnost:* Upravljanje podpora mora biti enostavno, hkrati pa se morajo z njo dosegati cilji z najmanjšim možnim bremenom za upravičence.

(4) *Usklajevanje:* Podpora EU mora biti dobro usklajena z drugimi shemami EU ter med podpornimi ukrepi EU in nacionalnimi podpornimi ukrepi.

(5) *Časovna ustreznost:* Podpora EU mora biti državam članicam, torej upravičencem, na voljo pravočasno. Ukrepi morajo veljati le, dokler so potrebni.

(6) *Transparentnost in odgovornost:* Evropska komisija in države članice morajo biti odgovorne za svojo porabo sredstev EU. Sledenje nujnim ukrepom in s tem ohranjanje transparentnosti je lahko zahtevno, vendar je bistveno za zagotovitev odgovornosti.

(7) *Dobro finančno poslovodenje (stroškovna učinkovitost):* V omejenem času, ki ga imajo države članice na voljo za porabo novega denarja, črpanje sredstev ne bi smelo imeti prednosti pred vidikom stroškovne učinkovitosti.

(8) *Spremljanje in poročanje:* Vzpostaviti je treba ureditve spremljanja za omogočanje odgovornosti in zagotavljanje točnih in zanesljivih informacij za vodstvene delavce zaradi uvedbe izboljšav na podlagi praktičnih izkušenj.

(9) *Vrednotenje:* Pri odločanju se morajo uporabljati vrednotenja na ravni programov in politike. Če ni dovolj časa za predhodno vrednotenje, je treba določiti naknadno vrednotenje na ravni države članice, ki ga uporabi Komisija.

(10) *Ozaveščanje o goljufijah/zlorabah:* Znatna podpora EU v okviru nujnih ukrepov v povezavi z omilitvijo nekaterih postopkovnih zahtev pomeni povečano tveganje za nepravilnosti in goljufije. Vse organizacije, ki sodelujejo pri upravljanju javnih sredstev, morajo biti na ta tveganja posebej pozorne.

Vir: Evropsko računsko sodišče

Ocena predloga COM(2020) 451 – REACT-EU, ki jo je opravilo Sodišče

5. S tem predlogom želi Komisija izkoristiti celotno moč proračuna EU za mobilizacijo naložb in zagotovitev okrepljene začetne finančne podpore v ključnih prvih letih okrevanja. V tem mnenju Sodišče obravnava naslednje vidike predloga:

— porabo dodatnih sredstev za reševanje krize,

— dodeljevanje sredstev državam članicam,

— načrtovanje programov za porabo sredstev,

— spremljanje in vrednotenje,

— tveganje goljufij.

Poraba dodatnih sredstev za reševanje krize

Ključni točki:

— za hitro zagotovitev dodatnih finančnih sredstev za države članice je potrebno hitro sprejetje ustrezne zakonodaje,

— zaradi nižjih stopenj črpanja sredstev v nekaterih državah članicah se pojavlja tveganje, da dodatnega denarja ne bodo zmogle uspešno porabiti.

6. Znesek 58 milijard EUR, ki naj bi se po predlogu Komisije mobiliziral v okviru uredbe REACT-EU, dopolnjuje prejšnje ukrepe, ki so bili sprejeti kot takojšnji krizni odziv na posledice pandemije ([5]). Uredba REACT-EU je oblikovana s ciljem zagotoviti kratkoročen in srednjeročen odziv ter postaviti temelje za okrevanje EU. V skladu s predlogom bo v okviru uredbe REACT-EU v letu 2020 zagotovljenih 5 milijard EUR, večina obveznosti za nova sredstva, namreč 42 milijard EUR, naj bi bila prevzeta leta 2021, zadnja tranša v višini 11 milijard EUR pa v letu 2022.

7. Zaradi hitre mobilizacije dodatnih sredstev za podporo gospodarstvu EU bo potrebno hitro sprejetje predloga za uredbo REACT-EU in tudi spremenjenega večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 ter sklepa o virih lastnih sredstev, na podlagi katerega bo zagotovljeno novo financiranje. Zamude pri sprejetju katerega koli od teh predlogov pomenijo tveganje za odložitev začetka veljavnosti uredbe REACT-EU.

8. Dosedanje izkušnje Sodišča kažejo, da zagotavljanje finančnih sredstev državam članicam samo po sebi ni dovolj: te morajo imeti tudi potreben čas in upravno zmogljivost, da jih lahko dobro izkoristijo. Sodišče je v preteklosti ugotovilo, da je obdobje ob koncu programskega obdobja posebej tvegano, *„saj bi lahko zaradi črpanja [tj. pri porabi razpoložljivih sredstev] v naglici premalo upoštevale stroškovno učinkovitost“* ([6]). Sodišče opozarja, da spadajo nekatere države članice, ki jih bo pandemija COVID-19 verjetno najbolj prizadela, tudi med tiste z najnižjimi stopnjami črpanja sredstev v sedanjem programskem obdobju ([7]). Komisija je v svojih predlogih sprejela ukrepe za zmanjšanje bremena za države članice, na primer tako, da je dala 50 % dodatnih sredstev za leto 2020 na voljo takoj, v obliki predhodnega financiranja ([8]). Kljub temu še obstaja tveganje, da nekatere države članice ne bodo mogle porabiti sredstev, ki so jim na voljo, in zagotoviti stroškovne učinkovitosti ([9]).

9. Komisija predlaga, da bi se večina dodatnih sredstev pridobila z najemanjem posojil na finančnih trgih ([10]). Za razliko od tradicionalnih načinov financiranja odhodkov EU, ki temeljijo na prispevkih držav članic, ta metoda vključuje dodatne stroške zaradi nastalih obresti. Vendar to vprašanje v predlogu uredbe REACT-EU ni neposredno obravnavano in nanj tudi ni omejeno. Zato ga Sodišče tem mnenju ne obravnava. Morda ga bo obravnavalo pozneje v ločenem dokumentu.

Dodeljevanje sredstev državam članicam

Ključna točka:

predlog vključuje novo metodologijo dodeljevanja dodatnih sredstev državam članicam, ki bi lahko bila izkrivljena zaradi uporabe nereprezentativnih podatkov za brezposelnost v izračunih.

10. Kot je Sodišče že ugotovilo ([11]), se pri dodeljevanju kohezijskih sredstev uporablja vrsta relativno zapletenih procesov, pri katerih se upoštevajo različni gospodarski, socialni in politični elementi. Proces dodeljevanja sredstev je še toliko bolj zahteven v času krize, ko je treba dati sredstva na voljo v kratkih rokih in v hitro spreminjajočih se okoliščinah. V zvezi s tem se je Sodišče seznanilo s predlogom za uvedbo metodologije *ad hoc* za dodeljevanje izrednih dodatnih virov in zlasti vključitev – poleg tradicionalnih kohezijskih meril – posebnih kazalnikov in pregledovalnih mehanizmov, ki so zasnovani tako, da bi zajeli relativni učinek krize na nacionalna gospodarstva (merjeno z BDP) in zaposlenost ([12]).

([5]) Naložbena pobuda v odziv na koronavirus (CRII) in naložbena pobuda v odziv na koronavirus plus (CRII+).
([6]) Odstavek 82 Posebnega poročila št. 17/2018 – Ukrepi Komisije in držav članic v zadnjih letih programskega obdobja 2007–2013 so obravnavali slabo črpanje sredstev, vendar so bili premalo osredotočeni na rezultate.
([7]) Pregled EU v zvezi z izvrševanjem po državah – skupni stroški izbire in porabe kot delež načrtovanih stroškov (meritveni grafikon), ki je na voljo na https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview.
([8]) Predlagani novi člen 92b(7) Uredbe (EU) št. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([9]) Priporočilo 4 Posebnega poročila št. 17/2018.
([10]) Nov člen 3b(1)(a) spremenjenega predloga Evropske komisije za sklep Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije, 28.5.2020 (COM(2020) 445 final).
([11]) Hiter pregled primera št. 3/2019 – Dodelitev finančnih sredstev kohezijske politike državam članicam za obdobje 2021–2027.
([12]) Točke 1(a)(i), 1(b)(ii) in 1(c)(ii) Priloge VIIa k spremenjeni Uredbi (EU) št. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).

11. Te nove določbe so skladne s ciljem Komisije, da podpre tiste države članice, *„katerih gospodarstva je pandemija najbolj prizadela in imajo najmanjše zmogljivosti za okrevanje“*. Doseganje tega cilja je odvisno od uporabe dovolj posodobljenih statističnih podatkov v izračunih. Referenčno obdobje, predlagano za izračun stopenj brezposelnosti za dodelitve za leti 2020 in 2021 (ki predstavljajo 82 % skupnih dodatnih finančnih sredstev), je od junija do avgusta 2020. V državah članicah, v katerih v tem obdobju še veljajo začasne sheme za ohranitev delovnih mest, lahko to vodi k podcenitvi resnične, temeljne stopnje brezposelnosti, saj se bodo stopnje brezposelnosti po izteku teh shem verjetno povečale.

Načrtovanje programov za porabo sredstev

Ključne točke:

— podaljšanje roka za prevzem obveznosti bo ustvarilo dodaten pritisk na zmožnost držav članic, da dodatna finančna sredstva porabijo v skladu s pravili in načeli dobrega finančnega poslovodenja,

— v predlogu je za upravljanje novih sredstev smiselno predvidena uporaba obstoječih struktur upravljanja skladov ESI v državah članicah,

— državam članicam ne bo treba določiti, kako nameravajo dodatna sredstva usklajevati, kar pomeni tveganje za razdrobljenost ali podvajanje podpore EU.

12. Komisija predlaga podaljšanje roka za prevzem obveznosti za dve leti do leta 2022. Države članice, ki se bodo odločile izkoristiti dodatno podporo v okviru uredbe REACT-EU, bodo morale spremeniti svoje obstoječe operativne programe ali predlagati nove. Če bosta revidiran večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020 in sklep o virih lastnih sredstev sprejeta pravočasno, bi bilo treba take spremembe pripraviti in se o njih pogajati v letu 2020 za tranše leta 2020 in 2021 ter ponovno v letih 2021/2022 za tranšo leta 2022. Ta pogajanja bodo verjetno potekala sočasno s pripravo in pogajanji o programih za obdobje 2021–2027 ter izvajanjem operativnih programov iz obeh programskih obdobij. To bi bil velik izziv za vse udeležene strani.

13. Ne obstaja le tveganje, da bo začetek obdobja 2021–2027 dodatno odložen, temveč bodo imele države članice zaradi dodelitve tranše za leto 2022 na voljo tudi razmeroma malo časa za porabo novih sredstev, ob hkratnem tveganju, da bodo dajale prednost črpanju in ne stroškovni učinkovitosti po načelu *„porabi ali izgubi“*.

14. V predlogu je predvideno, da bodo dodatna sredstva v okviru uredbe REACT-EU na voljo le organom, ki so že imenovani za ta namen v okviru obstoječih programov. Programi za porabo sredstev bodo načrtovani v okviru obstoječih operativnih programov za obdobje 2014–2020, v okviru ločenih prednostnih osi in/ali v okviru novih namenskih operativnih programov, sredstva pa naj bi bila zajeta v nov večsektorski tematski cilj ([13]). Odvisno od izida pogajanj med Komisijo in državami članicami, so to pozitivni elementi, s katerimi se bo poenostavilo načrtovanje programov, zagotovila trdnejša utemeljitev za lokalno porabo, Komisija pa bo lažje spremljala odhodke. Sodišče je že poročalo o svojih ugotovitvah, da so operativni programi za obdobje 2014–2020 na splošno temeljili na trdni intervencijski logiki ([14]) in da je namenska poraba za naložbe pripomogla k zagotavljanju odgovornosti do državljanov EU v zvezi s porabo sredstev ([15]).

15. Sodišče opozarja, da v skladu s predlogom organom ni treba poročati o porabi v okviru namenskih intervencijskih kod, niti za nove oblike podpore, dovoljene na podlagi predloga, kot je financiranje obratnega kapitala MSP. Nasprotno pa ugotavlja, da se s spremenjenim predlogom Komisije za uredbo o skupnih določbah za obdobje 2021–2027 uvaja namenska intervencijska koda (glej odstavek 28 spodaj). Ni jasno, zakaj takšna intervencijska koda ni bila predlagana v uredbi REACT-EU.

([13]) Odstavka 8 in 10 predlaganega novega člena 92b Uredbe (EU) št. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).

([14]) Odstavki 81 do 83 Posebnega poročila št. 2/2017 – Pogajanja Komisije o partnerskih sporazumih in programih na področju kohezije za obdobje 2014–2020.

([15]) Odstavek 11 Mnenja št. 3/2020 o predlogu 2020/0054(COD) za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 1303/2013 in Uredbe (EU) št. 1301/2013 glede posebnih ukrepov za zagotovitev izredne prožnosti pri uporabi evropskih strukturnih in investicijskih skladov v odziv na izbruh COVID-19.

16. V predlogu so določena obsežna področja, na katerih se morajo porabiti nova finančna sredstva, vendar bi države članice imele diskrecijsko pravico pri odločitvi o vrstah projektov, ki jih bodo financirale ([16]). V skladu s predlogom imajo organi tudi precejšnjo svobodo pri prerazporeditvi sredstev med skladi in vrstami naložb ([17]). Ta večja prožnost je primerna v razmerah, ki so nastale zaradi krize COVID-19. Vendar Sodišče opozarja, da se v skladu s predlogom ne zahteva, da morajo države članice razkriti, kako nameravajo usklajevati intervencije med različnimi operativnimi programi in obdobji tako, da se bo finančna podpora porabila tam, kjer je najbolj potrebna. Brez usklajevanja obstaja tveganje, da bo podpora EU razdrobljena ali podvojena, zlasti v državah članicah z več operativnimi programi.

Spremljanje in vrednotenje

Ključni točki:

— ker ni obveznih skupnih kazalnikov, bo težko ovrednotiti uspešnost na ravni EU,

— ni zahteve po specifičnem naknadnem vrednotenju dodatnega financiranja v okviru uredbe REACT-EU, kar omejuje zmožnost Komisije za pridobitev spoznanj, ki bi jih lahko uporabila v prihodnjih krizah.

17. Sodišče je že zapisalo, da lahko Komisija izmeri in oceni uspešnost naložb EU samo, če so na voljo ustrezne, zanesljive in pravočasne informacije in če so te informacije v taki obliki, da jih je mogoče združevati ([18]). Na podlagi spremenjenega predloga se od držav članic zahteva, da opredelijo kazalnike izložkov in rezultatov za naložbe v okviru uredbe REACT-EU, vendar pa v predlogu niso določeni skupni kazalniki na ravni EU, ki bi zajemali ukrepe v zvezi s krizo zaradi COVID-19 ([19]).

18. Komisija je Sodišče obvestila, da namerava državam članicam sporočiti niz skupnih kazalnikov. Ti naj bi ne bili obvezni in države članice bi lahko tudi same opredelile svoje kazalnike za posamezne programe. Sodišče je v preteklosti že ugotovilo, da je zato, ker so države članice imele možnost opredeliti kazalnike za posamezne programe v obdobju 2014–2020, prišlo do uporabe približno 9 000 različnih kazalnikov, kar je privedlo do velikega upravnega bremena za organe in upravičence ([20]). Ker ni bilo skupnih obveznih kazalnikov, ki bi jih uporabljale vse države članice, je bilo sicer mogoče oceniti smotrnost poslovanja na ravni operativnih programov ali v regijah in državah, ni pa bilo mogoče zbrati informacij o smotrnosti na ravni EU, kar je omejilo možnosti za splošno vrednotenje uspešnosti in učinka. Zato je Sodišče predlagalo, da bi morale biti informacije o smotrnosti poslovanja omejene na to, kar je nujno potrebno ([21]). V predlogu za uredbo REACT-EU to vprašanje ni obravnavano.

19. Na podlagi predloga morajo države članice opraviti vsaj eno vrednotenje uspešnosti, učinkovitosti in učinka finančne podpore v okviru uredbe REACT-EU ([22]). V skladu s predlogom Komisiji ne bo treba opraviti naknadnega vrednotenja posebej za uredbo REACT-EU. Namesto tega bodo sredstva v okviru uredbe REACT-EU vrednotena skupaj z ostalimi sredstvi iz skladov ESI skladno s standardno zahtevo o vrednotenju iz uredbe o skupnih določbah ([23]). Po mnenju Sodišča bi bilo zaradi tega, ker je uredba REACT-EU odziv na izredne razmere, in zaradi rahljanja nekaterih postopkovnih zahtev, nove oblike financiranja ter znatnih zneskov utemeljeno, da se opravi posebno naknadno vrednotenje uredbe REACT-EU, da se pridobijo spoznanja za prihodnje odzive na morebitne krize. Sodišče opaža, da predlog vsebuje elemente, ki bi Komisiji olajšali naknadno vrednotenje, kot je na primer poseben tematski cilj za dodatne vire.

([16]) Predlagani novi člen 92b(8) Uredbe (EU) št. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([17]) Predlagani novi člen 92b(5) Uredbe (EU) št. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([18]) Odstavka 40 in 48 informativnega dokumenta Sodišča – Zagotavljanje smotrnosti na področju kohezije, junij 2019.
([19]) Uvodna izjava 14 predloga spremembe Uredbe (EU) št. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([20]) Odstavki 107 in 110 do 113, sliki 11 in 13 Posebnega poročila št. 2/2017.
([21]) Odstavek 49 informativnega dokumenta Sodišča – Zagotavljanje smotrnosti na področju kohezije, junij 2019.
([22]) Predlagani novi člen 92b(11) Uredbe (EU) št. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([23]) Člen 57 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

Tveganje goljufij

Ključna točka:

ker se z uredbo REACT-EU zagotavlja znatno dodatno financiranje v kratkem časovnem obdobju, obstaja večje tveganje nepravilnosti in goljufij, ki ga morajo obravnavati vsi deležniki.

20. Uredba REACT-EU obsega znaten znesek dodatnih sredstev, ki jih je treba porabiti v kratkem časovnem obdobju, kar pomeni večjo obremenitev za kontrolne sisteme. Agencija EU za policijsko sodelovanje Europol je opozorila, da bodo ekonomske spodbude, kot so tiste, predlagane zaradi pandemije COVID-19, cilj storilcev kaznivih dejanj, ki bodo hoteli poneveriti javna finančna sredstva ([24]). Sodišče je v enem od svojih prejšnjih poročil opredelilo številne pomanjkljivosti, ki vplivajo na proces boja proti goljufijam, ter Komisijo in organe upravljanja pozvalo, naj okrepijo odkrivanje goljufij, odzivanje nanje in usklajevanje med organi držav članic na tem področju ([25]).

21. Glede na navedeno Sodišče pozdravlja izraženo namero Komisije, da dodatno okrepi ukrepe proti goljufijam in nepravilnostim ([26]). Sodišče kot varuh financ EU poziva vse udeležene (Komisijo, države članice in njihove organe, Evropski parlament, Evropsko javno tožilstvo, OLAF, Europol in Eurojust), naj storijo vse, kar je v njihovi moči, da bodo sprejeli in izvajali uspešne ukrepe za boj proti goljufijam zaradi obvladovanja novih tveganj, ki izhajajo iz ekonomskih spodbud, kot je REACT-EU.

Ocena spremenjenega predloga uredbe o skupnih določbah – COM(2020) 450, ki jo je opravilo Sodišče

22. Komisija je 29. maja 2018 objavila zakonodajni predlog uredbe o skupnih določbah za naslednji večletni finančni okvir (2021–2027). Ta prvotni predlog je bil obravnavan v mnenju Sodišča št. 6/2018 ([27]). Evropska komisija je 14. januarja 2020 objavila predlog spremembe svojega zakonodajnega predloga z dne 29. maja 2018. Ta predlog spremembe je Sodišče obravnavalo v svojem mnenju št. 2/2020 ([28]).

23. Namen zadnjega predloga, ki je obravnavan v tem mnenju, je okrepiti zmogljivost EU za odzivanje na izjemne in neobičajne okoliščine, tako da se Komisiji na podlagi sklepa Sveta ([29]) omogoči, da se hitreje odzove z ukrepanjem na podlagi izvedbenih sklepov. Ta predlog ni omejen na morebitno poslabšanje položaja v zvezi s COVID-19 niti na javnozdravstvene izredne razmere na splošno. Uporabljal bi se za vse primere, ki bi jih je Svet potrdil kot krizo. Sodišče v tem mnenju obravnava naslednje vidike predloga:

— časovno omejitev ukrepov,

— prožnost pri pripravi proračuna,

— načrtovanje programov in spremljanje.

Časovna omejitev ukrepov

Ključna točka:

v predlogu ni določeno, kdaj bi prenehale veljati dodate pristojnosti, ki bi bile podeljene Komisiji.

([24]) Europol, *Europol launches the European Financial and Economic Crime Centre*, obvestilo za medije z dne 5. junija 2020, ki je na voljo na https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre.
([25]) Odstavek 79 in priporočila Posebnega poročila št. 6/2019 – Boj proti goljufijam pri porabi EU za kohezijo: organi upravljanja morajo okrepiti odkrivanje, odzivanje in usklajevanje.
([26]) Proračun EU kot gonilo načrta okrevanja za Evropo (COM(2020) 442 final, 27.5.2020).
([27]) Mnenje Sodišča št. 6/2018 o predlogu Komisije z dne 29. maja 2018 o uredbi o skupnih določbah (COM(2018) 375 final).
([28]) Mnenje Sodišča št. 2/2020 (v skladu s členoma 287(4) in 322(1)(a) PDEU) o spremenjenem predlogu Komisije z dne 14. januarja 2020 o uredbi o skupnih določbah (COM(2020) 23 final).
([29]) Predlagani novi člen 15a COM(2020) 450 final.

24. V predlogu ni jasno navedeno, kdaj in v katerih okoliščinah bi se začasne dodatne pristojnosti Komisije končale. Kot je Sodišče že poudarilo, bi morali biti takšni izredni ukrepi časovno omejeni in veljavni le tako dolgo, kot je potrebno ([30]).

Prožnost pri pripravi proračuna

Ključna točka:

v predlogu ni utemeljeno, zakaj znižanje praga za dejavnosti, ki se lahko izvedejo postopno v dveh programskih obdobjih, z 10 milijonov EUR na 5 milijonov EUR ni omejeno na začasne ukrepe.

25. V spremenjenem predlogu uredbe o skupnih določbah so pojasnjeni pogoji za prerazporeditev dodelitev sredstev med skladi ([31]). Sodišče odobrava to pojasnilo, saj je v skladu z njegovim prvotnim mnenjem o predlogu uredbe o skupnih določbah. Ponovno pa poudarja, da morajo biti takšne prerazporeditve odziv na najnujnejše potrebe ([32]).

26. V predlogu je določeno tudi znižanje praga za dejavnosti, ki se lahko izvedejo postopno v dveh programskih obdobjih, z 10 milijonov EUR na 5 milijonov EUR ([33]). Ta element predloga bi državam članicam omogočil večjo prožnost pri financiranju projektov in bi na splošno pripomogel k črpanju ([34]). Vendar ta ukrep ni omejen na začasne ukrepe v odziv na izjemne neobičajne okoliščine, temveč bi bil na voljo za vse projekte, ne glede na to, ali kriza je ali ne.

Načrtovanje programov in spremljanje

Ključni točki:

— v predlog niso vključene določbe o zmanjševanju tveganja mrtvih izgub zaradi retroaktivne odobritve projektov,

— v predlogu so uvedene izboljšane določbe za sledenje finančnim sredstvom, zagotovljenim za obravnavanje izrednih razmer.

27. V predlogu so določene posebne ureditve financiranja, ki naj bi pripomogle k reševanju izjemnih in neobičajnih okoliščin, vključno z možnostjo, da se nekatere operacije izberejo in financirajo retroaktivno ([35]). Sodišče je v preteklosti že ugotovilo, da retroaktivno financiranje projektov predstavlja tveganje mrtvih izgub in da so takšni projekti bolj dovzetni za napake v zvezi s skladnostjo ([36]). Ena od rešitev bi lahko bila omejitev možnosti retroaktivnega financiranja na jasno opredeljene vrste projektov, ki so najbolj relevantni za izjemne okoliščine.

28. S predlogom so uvedene namenske intervencijske kode za sledenje nepovratnim sredstvom za obratni kapital, ki se dodelijo MSP, ter za kritično opremo in zaloge, ki so potrebne za reševanje izrednih razmer v okviru teh začasnih ukrepov ([37]). To je prvi korak k večji transparentnosti in dobrodošla izboljšava v primerjavi z določbami za obdobje 2014–2020 ([38]). V predlog bi se lahko dodala koristna določba, da bo Komisija, če in ko bodo ti izredni ukrepi uvedeni v prihodnji krizi, opredelila dejavnosti, ki se lahko financirajo, da bi zagotovila ustrezno usmerjenost financiranja.

([30]) Odstavek 12 Mnenja Sodišča št. 3/2020.
([31]) Predlagani novi člen 21 COM(2020) 450 final.
([32]) Odstavka 27 in 28 in priporočilo št. 2 Mnenja št. 6/2018.
([33]) Predlagani novi člen 111(1)(b) COM(2020) 450 final.
([34]) Odstavek 62 Posebnega poročila št. 17/2018.
([35]) Predlagani novi člen 15a COM(2020) 450 final.
([36]) Odstavki 63 do 69 Posebnega poročila št. 17/2018.
([37]) Predlagana nova sprememba tabele 1 v Prilogi I: koda 023a – Financiranje obratnih sredstev v MSP v obliki nepovratnih sredstev za reševanje izrednih razmer in koda 095a – Kritična oprema in zaloge, ki so potrebne za reševanje izrednih razmer (COM(2020) 450 final).
([38]) Predlog Evropske komisije COM(2020) 138 final (postopek 2020/0054 (COD)) za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 1303/2013 in Uredbe (EU) št. 1301/2013 glede posebnih ukrepov za zagotovitev izredne prožnosti pri uporabi evropskih strukturnih in investicijskih skladov v odziv na izbruh CO VID-19 ter Spremenjeni predlog Evropske komisije za uredbo o skupnih določbah za obdobje 2021–2027 (COM(2020) 450 final).

29. V predlogu ni omenjena možnost, da bi Komisija lahko določila skupne kazalnike smotrnosti za izložke in rezultate. Kot je Sodišče poudarilo v svojem mnenju v zvezi s predlogom REACT-EU (odstavek 18 zgoraj), bi skupni kazalniki Komisiji omogočili spremljanje finančne podpore, ki jo je zagotovila kot odziv na izjemne in neobičajne okoliščine, ter olajšali naknadno vrednotenje.

Sklepne ugotovitve

30. Komisija je po izbruhu COVID-19 sprejela ukrepe na številnih področjih, med drugim mobilizacijo dodatnih sredstev, omogočanje večje prožnosti za države članice v sedanjem programskem obdobju 2014–2020, nove pobude in spremembe predlagane zakonodaje ter finančna sredstva za naslednje programsko obdobje 2021–2027. Vsi ti ukrepi so dobrodošli, vendar morajo biti dobro usklajeni na ravni EU in nacionalnih ravneh, da bi bili uspešni. Državam članicam bi bil v pomoč pregled različnih ukrepov, ki bi jim služil kot vodnik pri različnih oblikah podpore za obravnavanje različnih posledic krize.

31. Namen predloga REACT-EU je zagotoviti dodatno podporo državam članicam v kratko- in srednjeročnem obdobju z uvedbo številnih izrednih ukrepov, ki bodo omogočili hitro uporabo dodatnih sredstev. Vendar je še vedno nekaj neizogibnih napetosti med namenom kar najhitrejšega zagotavljanja finančnih sredstev v uporabo državam članicam in ciljem, da bi bila finančna sredstva na voljo tam, kjer so najbolj potrebna, in tako, da bodo imela kar največji učinek. V predlogu se zahteva, da se poraba sredstev iz uredbe REACT-EU načrtuje v okviru vzpostavljenih struktur – kar je smiselna in pragmatična ideja. Vendar pa bodo imele države članice v skladu s predlogom diskrecijsko pravico pri tem, kako bodo sredstva porabile, predlog pa ne vsebuje podrobnosti o tem, kako se bodo sredstva v okviru uredbe REACT-EU usklajevala z drugimi instrumenti EU in nacionalnimi shemami.

32. S spremenjenim predlogom za obdobje 2021–2027 je omogočeno hitro ukrepanje Komisije v primeru prihodnjih neopredeljenih izjemnih okoliščin. V predlogu pa niso določeni številni vidiki upravljanja sredstev EU, ki bi prispevali k dobremu finančnemu poslovodenju. Komisija bo zato morda morala predlog dopolniti z dodatno zakonodajo v zvezi s kriznimi razmerami, če in ko se bodo te pojavile.

33. Sodišče razume, da je potreben hiter odziv v podporo državam članicam pri njihovih prizadevanjih za ublažitev posledic COVID-19, ter utemeljitev predlaganih ukrepov, ki so obravnavani v tem mnenju. Opozarja pa, da predloga, zlasti v zvezi s pobudo REACT-EU, prinašata povečano tveganje goljufij, kar je velik razlog za zaskrbljenost državljanov EU. V tem kontekstu Sodišče še enkrat poudarja svoje stališče, da prožnost in odzivnost ne smeta pomeniti slabše javne odgovornosti in smotrnosti ([39]), saj bi to lahko škodljivo vplivalo na zaupanje državljanov EU v njene institucije.

To mnenje je sprejelo Evropsko računsko sodišče v Luxembourgu na zasedanju 13. julija 2020.

Za Evropsko računsko sodišče
Klaus-Heiner LEHNE
Predsednik

([39]) Odstavek 14 Mnenja št. 3/2020 in odstavek 14 Panoramskega pregleda – Vrzeli, prekrivanja in izzivi: panoramski pregled ureditev odgovornosti in javnega revidiranja v EU, 2014.

PRILOGA I

Mnenja Sodišča v zvezi z zakonodajnimi predlogi za kohezijsko politiko v programskem obdobju 2021–2027, objavljena do 13. julija 2020

— Mnenje št. 1/2018 o predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta z dne 2. maja 2018 o zaščiti proračuna Unije v primeru splošnih pomanjkljivosti v zvezi z načelom pravne države v državah članicah

— Mnenje Sodišča št. 6/2018 o predlogu Komisije z dne 29. maja 2018 za uredbo o skupnih določbah (COM(2018) 375 final)

— Mnenje št. 8/2018 o predlogu Komisije z dne 23. maja 2018 za spremembo Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013 o uradu OLAF v zvezi s sodelovanjem z Evropskim javnim tožilstvom in učinkovitostjo preiskav urada OLAF

— Mnenje št. 9/2018 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa EU za boj proti goljufijam

— Mnenje št. 2/2020 o spremenjenem predlogu Komisije z dne 14. januarja 2020 za uredbo o skupnih določbah (COM(2020) 23 final)

PRILOGA II

Zahteve za mnenja v zvezi s COVID-19, ki jih je Sodišče prejelo do 13. julija 2020

— Uradna zahteva za mnenje, prejeta 8. aprila 2020, s skrajnim rokom 15. aprila 2020: COM(2020) 138 final – Predlog o spremembi Uredbe (EU) št. 1303/2013 glede posebnih ukrepov za zagotovitev izredne prožnosti; *Mnenje Sodišča št. 3/20, objavljeno 15. aprila 2020*

— Uradna zahteva za mnenje, prejeta 8. junija 2020, s skrajnim rokom 15. julija 2020: COM(2020) 451 final – Predlog za REACT-EU.

— Uradna zahteva za mnenje, prejeta 8. junija 2020, z rokom čim prej: COM(2020) 460 final – Predlog za Sklad za pravični prehod.

— Uradna zahteva za mnenje, prejeta 10. junija 2020, z rokom čim prej: COM(2020) 450 final – Uredba o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo in o finančnih pravilih zanje ter za Sklad za azil in migracije, Sklad za notranjo varnost in Instrument za upravljanje meja in vizume

— Uradna zahteva za mnenje, prejeta 10. junija 2020, z rokom 30. septembra 2020: COM(2020) 453 final – Predlog za mehanizem za pravični prehod

— Uradna zahteva za mnenje, prejeta 18. junija 2020, z rokom čim prej: COM(2020) 220 final – Predlog o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite