III

(Förberedande akter)

REVISIONSRÄTTEN

YTTRANDE 4/2020

(i enlighet med artiklarna 287.4 och 322.1 a i EUF-fördraget)

över förslaget 2020/0101 (COD) till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1303/2013 vad gäller exceptionella ytterligare medel och genomförandebestämmelser inom målet Investering för tillväxt och sysselsättning för att tillhandahålla stöd för främjande av krisreparation i samband med covid-19-pandemin och förberedande av en grön, digital och resilient återhämtning av ekonomin (React-EU) och över det ändrade förslaget 2018/0196 (COD) till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning samt Europeiska havs- och fiskerifonden, och om finansiella regler för dessa fonder och för Asyl- och migrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för gränsförvaltning och visering

(2020/C 272/01)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Punkt	*Sidan*
Inledning	1–4	2
Vår bedömning av COM(2020) 451 – React-EU	5–21	3
Användning av ytterligare medel för att hantera krisen	6–9	3
Tilldelning av medel till medlemsstaterna	10–11	4
Programplanering	12–16	5
Övervakning och utvärdering	17–19	6
Risk för bedrägerier	20–21	7
Vår bedömning av COM(2020) 450 – ändring av förordningen om gemensamma bestämmelser för perioden 2021–2027	22–29	7
Åtgärdernas tidsbegränsning	24	7
Flexibilitet i budgetarbetet	25–26	8
Programplanering och övervakning	27–29	9
Avslutande kommentarer	30–33	10
Bilaga I – Yttranden över sammanhållningspolitiska lagstiftningsförslag för programperioden 2021–2027 som avgetts av revisionsrätten fram till den 13 juli 2020		10
Bilaga II – Begäranden om yttranden med anknytning till covid-19 som revisionsrätten tagit emot fram till den 13 juli 2020		11

Inledning

1. Covid-19-pandemin fortsätter att ha en djupgående inverkan på medborgarnas liv. EU har redan vidtagit ett antal åtgärder för att hantera krisen, bland annat genom att

— begränsa spridningen av viruset,

— säkra tillgången till sjukvårdsutrustning,

— främja forskning om behandling och vaccin,

— stödja sysselsättning, företag och samhällsekonomin.

När det gäller den sista punkten har EU lagt fram ett paket på 750 miljarder euro kallat ”Next Generation EU” som ska stödja medlemsstaterna i deras ansträngningar för att minimera de socioekonomiska konsekvenserna av pandemin och återgå till en hållbar tillväxt ([1]).

2. Detta yttrande från revisionsrätten gäller två nya förslag på sammanhållningspolitikens område som båda rör den lagstiftning som styr användningen av medel från de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna), nämligen förordningen om gemensamma bestämmelser:

— Som en del av paketet Next Generation EU föreslås en ändring av förordningen om gemensamma bestämmelser för programperioden 2014–2020 som skulle innebära att ytterligare 58 miljarder euro görs tillgängliga under åren 2020–2022 ([2]). Förslaget benämns React-EU: återhämtningsstöd för sammanhållning och till Europas regioner.

— En ändring av kommissionens förslag till förordning om gemensamma bestämmelser för 2021–2027 – fortfarande under diskussion inom de lagstiftande myndigheterna – som omfattar mekanismer som snabbt kan åberopas om EU skulle drabbas av ytterligare chocker under de kommande åren ([3]).

3. Den rättsliga grunden för kommissionens förslag innebär att revisionsrätten måste höras. Vi mottog formella förfrågningar från rådet (den 8 respektive 10 juni 2020) och från parlamentet (den 9 juni 2020 för båda förslagen). De två förslagen från kommissionen är kopplade till varandra, vilket uttryckligen anges i motiveringen till vart och ett av förslagen. Med anledning av detta, och att det krävs ett mycket snabbt svar, har vi valt att lägga fram vårt yttrande över båda förslagen i ett enda dokument. Detta dokument uppfyller därför kraven på samråd för vart och ett av förslagen. Punkterna 5–21 rör förslaget React-EU och punkterna 22–29 rör det ändrade förslaget till förordning om gemensamma bestämmelser för 2021–2027. I bilaga I finns en förteckning över alla våra yttranden avseende programperioden 2021–2027 som offentliggjorts fram till den 13 juli 2020.

4. Vi har ombetts att avge ett antal yttranden om föreslagen lagstiftning i samband med covid-19 (se bilaga II). Vi offentliggjorde det första av dem den 15 april 2020 ([4]), och det här är det andra yttrandet. Vårt mål är att underlätta för lagstiftarna att utvärdera kommissionens förslag. Baserat på vår erfarenhet av att granska lagstiftningsförslag och bedöma regelefterlevnad och sund ekonomisk förvaltning har vi fastställt några allmänna principer för användningen av EU-medel som lagstiftarna bör överväga, i synnerhet vid utveckling av covid-19-relaterade åtgärder eller nödåtgärder – se ruta 1. Vi har använt dessa principer som en allmän ram för att bedöma förslagen.

([1]) Kommissionens meddelande *EU-budgeten som motor i den europeiska återhämtningsplanen,* 27.5.2020 (COM(2020) 442 final).

([2]) Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1303/2013 vad gäller exceptionella ytterligare medel och genomförandebestämmelser inom målet Investering för tillväxt och sysselsättning för att tillhandahålla stöd för främjande av krisreparation i samband med covid-19-pandemin och förberedande av en grön, digital och resilient återhämtning av ekonomin (React-EU) (COM(2020) 451 final).

([3]) Europeiska kommissionens ändrade förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning samt Europeiska havs- och fiskerifonden, och om finansiella regler för dessa fonder och för Asyl- och migrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för gränsförvaltning och visering (COM(2020) 450 final).

([4]) Yttrande 03/2020 över förslaget 2020/0054(COD) till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1303/2013 och förordning (EU) nr 1301/2013 vad gäller särskilda åtgärder för att tillhandahålla extraordinär flexibilitet vid användningen av de europeiska struktur- och investeringsfonderna för att hantera covid-19-pandemin.

Ruta 1

Principer för användningen av EU-medel i nödsituationer

1. *Relevans*: En tydlig interventionslogik bör visa hur finansieringen tillgodoser behov och påvisa mervärdet av EU-stöd.
2. *Inriktning*: Finansieringen bör inriktas på de områden och de mottagare där behoven är som störst för att få största möjliga effekt.
3. *Enkelhet*: Stödet bör vara enkelt att administrera och samtidigt uppnå målen med minsta möjliga börda för stödmottagarna.
4. *Samordning*: EU:s stöd bör vara väl samordnat med andra EU-stödordningar och med nationella stödåtgärder.
5. *Tidsplan*: EU:s stöd bör vara tillgängligt för medlemsstaterna, och därmed för stödmottagarna, i rätt tid. Åtgärder bör endast vidtas så länge de behövs.
6. *Insyn och ansvarsskyldighet*: Kommissionen och medlemsstaterna bör vara ansvarsskyldiga för sin användning av EU-medel. Att spåra nödåtgärder och därigenom upprätthålla öppenheten kan vara en utmaning men är avgörande för att säkerställa ansvarsskyldighet.
7. *Sund ekonomisk förvaltning (valuta för pengarna)*: Trots den begränsade tid som medlemsstaterna har till sitt förfogande för att använda de nya pengarna bör inte utnyttjande prioriteras framför valuta för pengarna.
8. *Övervakning och rapportering*: Övervakningsmekanismer bör finnas för att underlätta ansvarsutkrävande och förse förvaltarna med korrekt och tillförlitlig information så att förbättringar kan göras baserat på praktisk erfarenhet.
9. *Utvärdering*: Utvärderingar på program- och politikområdesnivå bör användas för beslutsfattande. Om tiden är otillräcklig för en förhandsutvärdering bör det införas bestämmelser om en utvärdering i efterhand på medlemsstatsnivå som kommissionen kan använda.
10. *Medvetenhet om risker för bedrägerier/missbruk*: Att betydande EU-stöd ges inom ramen för nödåtgärder, samtidigt som man lättar på vissa formföreskrifter, medför en ökad risk för oriktigheter och bedrägerier. Alla organisationer som arbetar med förvaltning av offentliga medel bör vara särskilt uppmärksamma på dessa risker.

Källa: Revisionsrätten.

Vår bedömning av COM(2020) 451 – React-EU

5. Med det här förslaget vill kommissionen ta till vara EU-budgetens hela potential för att mobilisera investeringar och tidigarelägga ekonomiskt stöd under de första avgörande åren av återhämtningen. I vårt yttrande behandlas följande aspekter av förslaget:

— Användning av ytterligare medel för att hantera krisen.

— Tilldelning av medel till medlemsstaterna.

— Programplanering.

— Övervakning och utvärdering.

— Risk för bedrägerier.

Användning av ytterligare medel för att hantera krisen

Huvudpunkter:

— För att ytterligare medel snabbt ska kunna ställas till medlemsstaternas förfogande krävs ett snabbt antagande av all relevant lagstiftning.

— På grund av de lägre utnyttjandegraderna i vissa medlemsstater finns en risk att de inte kan använda de ytterligare medlen på ett ändamålsenligt sätt.

6. De 58 miljarder euro som enligt kommissionens förslag ska mobiliseras genom React-EU kompletterar tidigare åtgärder för omedelbar krishantering av pandemins effekter ([5]). React-EU har utformats för att hantera krisen på kort och medellång sikt och lägga grunden för EU:s återhämtning. Enligt förslaget kommer React-EU att tillföra 5 miljarder euro för 2020 medan huvuddelen av de nya resurserna, 42 miljarder euro, tillförs som åtagandebemyndiganden för 2021, och en sista del på 11 miljarder euro tillförs för 2022.

7. Det snabba tillförandet av ytterligare medel för att stödja EU:s ekonomi kommer att kräva ett snabbt antagande inte bara av själva förslaget om React-EU utan även av den ändrade fleråriga budgetramen för 2014–2020 och av det beslut om egna medel som ska ge tillgång till den nya finansieringen. Förseningar i antagandet av något av dessa förslag riskerar att försena ikraftträdandet av React-EU.

8. Vår tidigare erfarenhet visar att det inte räcker att tillhandahålla medel till medlemsstaterna: de behöver också ha tillräckligt med tid och administrativ kapacitet för att använda medlen på ett bra sätt. Vi har tidigare sett att det finns särskilda risker i slutet av programperioden *"eftersom anslagsutnyttjande under tidspress [dvs. att behöva använda de tillgängliga pengarna snabbt] kan leda till att man inte ägnar tillräcklig uppmärksamhet åt att få valuta för pengarna"* ([6]). Vi noterar särskilt att vissa av de medlemsstater som sannolikt kommer att drabbas hårdast av covid-19-pandemin också är bland de medlemsstater som har den lägsta utnyttjandegraden under den nuvarande programperioden ([7]). I sina förslag har kommissionen vidtagit åtgärder för att minska bördan för medlemsstaterna, till exempel genom att omedelbart ställa 50 % av de ytterligare medlen för 2020 till förfogande i form av förfinansiering ([8]). Det finns dock fortfarande en risk att vissa medlemsstater inte kan använda den finansiering som de har tillgång till och ge valuta för pengarna ([9]).

9. Kommissionen föreslår att den ska anskaffa större delen av de ytterligare medlen genom att låna upp kapital på finansmarknaderna ([10]). Till skillnad från traditionella sätt att finansiera EU:s utgifter, baserat på bidrag från medlemsstaterna, medför denna metod ytterligare kostnader i form av ränta. Denna fråga tas dock inte upp direkt i, och är heller inte begränsad till, förslaget om React-EU. Av dessa skäl tar vi inte upp den i detta yttrande. Vi kan komma att ta upp denna fråga senare i ett separat dokument.

Tilldelning av medel till medlemsstaterna

Huvudpunkt:

Förslaget innehåller en ny metod för tilldelning av de ytterligare medlen till medlemsstaterna som kan snedvridas på grund av att de arbetslöshetssiffror som används i beräkningarna inte är representativa.

10. Såsom vi tidigare har påpekat ([11]) styrs tilldelningen av sammanhållningsmedel av en rad relativt komplicerade processer som tar hänsyn till olika ekonomiska, sociala och politiska aspekter. Denna anslagstilldelning är ännu mer problematisk i kristider när medel måste göras tillgängliga på kort tid och under snabbt föränderliga omständigheter. I detta sammanhang noterar vi förslaget att införa en särskild tilldelningsmetod för de exceptionella ytterligare medlen och, i synnerhet, införandet av särskilda indikatorer och översynsmekanismer vid sidan av de traditionella sammanhållningskriterierna för att fånga upp krisens relativa effekter på nationella ekonomier (mätt i BNP) och sysselsättning ([12]).

([5]) Investeringsinitiativet mot coronaeffekter (CRII) och investeringsinitiativet mot coronaeffekter plus (CRII +).
([6]) Punkt 82 i särskild rapport 17/2018 *Kommissionens och medlemsstaternas åtgärder under de sista åren av programperioden 2007–2013 rådde bot på det låga anslagsutnyttjandet men var inte tillräckligt resultatinriktade.*
([7]) *EU overview of implementation by country – total cost of selection and spending as % of planned (bullet chart)* hämtad från https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview.
([8]) Föreslagen ny artikel 92b.7 i förordning (EU) nr 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([9]) Rekommendation 4 i särskild rapport 17/2018.
([10]) Ny artikel 3b.1 a i kommissionens ändrade förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel, 28.5.2020 (COM(2020) 445 final).
([11]) Översikt 03/2019 *Tilldelning av sammanhållningspolitiska medel till medlemsstaterna 2021–2027*.
([12]) Punkterna 1 a i, 1 b ii och 1 c ii i bilaga VIIa till den ändrade förordning (EU) nr 1303/2013 (COM(2020) 451 final).

11. Dessa nya bestämmelser överensstämmer med kommissionens mål att stödja de medlemsstater *"vars ekonomi har drabbats hårdast […] och som har minst kapacitet att återhämta sig"*. För att detta mål ska kunna uppnås krävs att tillräckligt uppdaterad statistik används i beräkningarna. Den referensperiod som föreslås för beräkningen av arbetslöshetsnivåerna när det gäller anslagen för 2020 och 2021 (som utgör 82 % av den totala tilläggsfinansieringen) är juni–augusti 2020. I de medlemsstater där det fortfarande finns tillfälliga system för bevarande av arbetstillfällen under den perioden kan detta leda till en underskattning av den verkliga underliggande arbetslöshetsnivån, eftersom arbetslösheten sannolikt kommer att öka när dessa system upphör att gälla.

Programplanering

Huvudpunkter:

— Att tidsfristen för att göra åtaganden förlängs kommer att sätta extra tryck på medlemsstaternas förmåga att spendera de ytterligare medlen i enlighet med gällande regler och principen om sund ekonomisk förvaltning.

— Enligt förslaget planeras på ett förnuftigt sätt att medlemsstaternas befintliga strukturer för förvaltning av ESI-fonderna ska utnyttjas för att administrera den nya finansieringen.

— Medlemsstaterna skulle inte behöva ange hur de avser att samordna de ytterligare medlen, med risk för att EU:s stöd fragmenteras eller dubbleras.

12. Kommissionen föreslår att tidsfristen för åtaganden förlängs med två år till 2022. De medlemsstater som väljer att dra nytta av det ytterligare stödet från React-EU kommer att behöva ändra sina befintliga operativa program eller föreslå nya. Förutsatt att den reviderade fleråriga budgetramen för 2014–2020 och beslutet om egna medel antas i tid skulle sådana ändringar behöva utarbetas och förhandlas fram under 2020 för delutbetalningarna 2020–2021, och sedan på nytt under 2021/2022 för 2022 års delutbetalning. Dessa förhandlingar kommer sannolikt att äga rum samtidigt med förberedelserna av och förhandlingarna om programmen för perioden 2021–2027 och genomförandet av de operativa programmen för båda programperioderna. Detta skulle vara en stor utmaning för alla berörda parter.

13. Det finns risk inte bara att starten på perioden 2021–2027 försenas ytterligare, utan också att fördelningen av 2022 års delutbetalning ger medlemsstaterna relativt kort tid att använda den nya finansieringen, med risken att de prioriterar att utnyttja medlen framför att få valuta för pengarna – enligt principen *use it or lose it*.

14. Enligt förslaget skulle de ytterligare medlen från React-EU göras tillgängliga endast för myndigheter som redan har utsetts för detta syfte inom ramen för befintliga program. Programplaneringen av medlen skulle ske genom de befintliga operativa programmen för 2014–2020, inom separata prioriterade områden och/eller genom nya, särskilda operativa program, och de skulle sorteras in under ett nytt övergripande tematiskt mål ([13]). Det här är positiva aspekter, som kommissionen och medlemsstaterna nu förhandlar om. De bör göra programplaneringen enklare, främja en starkare motivation att använda medlen lokalt och hjälpa kommissionen att spåra utgifterna. Vi har tidigare rapporterat om att de operativa programmen för 2014–2020 i allmänhet byggde på en stabil interventionslogik ([14]) och noterat att öronmärkning av investeringar har bidragit till att säkerställa ansvarsskyldigheten gentemot EU-medborgarna för användningen av medel ([15]).

15. Vi noterar dock att förslaget inte ålägger myndigheterna att rapportera utgifter enligt särskilda insatskoder, inte ens för de nya former av stöd som tillåts enligt förslaget såsom finansiering av små och medelstora företags rörelsekapital. I kontrast till detta noterar vi att kommissionen i sitt ändrade förslag till förordning om gemensamma bestämmelser för 2021–2027 har infört en särskild insatskod (se punkt 28 nedan). Det är oklart varför en sådan insatskod inte har föreslagits för React-EU-ändringen.

([13]) Föreslagen ny artikel 92b, punkterna 8 och 10, i förordning (EU) nr 1303/2013 (COM(2020) 451 final).

([14]) Punkterna 81–83 i särskild rapport 02/2017 *Kommissionens förhandlingar om partnerskapsöverenskommelser och program inom sammanhållningspolitiken 2014–2020*.

([15]) Punkt 11 i yttrande 03/2020 över förslaget 2020/0054(COD) till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1303/2013 och förordning (EU) nr 1301/2013 vad gäller särskilda åtgärder för att tillhandahålla extraordinär flexibilitet vid användningen av de europeiska struktur- och investeringsfonderna för att hantera covid-19-pandemin.

16. I förslaget anges i stora drag inom vilka områden den nya finansieringen bör användas, men medlemsstaterna ges handlingsfrihet när det gäller vilka typer av projekt de finansierar ([16]). Förslaget ger också myndigheterna stor frihet att överföra anslag mellan fonder och typer av investeringar ([17]). Denna ökade flexibilitet är lämplig med tanke på omständigheterna kring covid-19-krisen. Vi noterar dock att förslaget inte ålägger medlemsstaterna att redovisa hur de avser att samordna insatserna mellan olika operativa program och perioder så att det ekonomiska stödet går dit där det behövs mest. Utan samordning finns det en risk att EU:s stöd kommer att fragmenteras eller dubbleras, särskilt i medlemsstater med flera operativa program.

Övervakning och utvärdering

Huvudpunkter:

— Avsaknaden av obligatoriska gemensamma indikatorer kommer att göra det svårt att bedöma ändamålsenligheten på EU-nivå.

— Det finns inget krav på efterhandsutvärdering som specifikt avser de ytterligare medlen från React-EU, vilket begränsar kommissionens möjligheter att dra lärdomar inför framtida kriser.

17. Vi har tidigare påpekat att kommissionen endast kan mäta och bedöma EU-investeringars ändamålsenlighet om relevant, tillförlitlig och aktuell information om output och resultat finns tillgänglig i en form som kan sammanställas ([18]). I det ändrade förslaget åläggs medlemsstaterna att fastställa output- och resultatindikatorer för investeringar inom ramen för React-EU, men det fastställs inga gemensamma indikatorer på EU-nivå som kan fånga upp covid-19-relaterade åtgärder ([19]).

18. Kommissionen meddelade oss att den avsåg att kommunicera en uppsättning gemensamma indikatorer till medlemsstaterna. Dessa indikatorer skulle inte vara obligatoriska och medlemsstaterna skulle ha frihet att fastställa sina egna programspecifika indikatorer. Vi har tidigare konstaterat att medlemsstaternas möjlighet att fastställa programspecifika indikatorer för perioden 2014–2020 ledde till att cirka 9 000 olika indikatorer användes, vilket innebar en betydande administrativ börda för myndigheter och stödmottagare ([20]). Utan gemensamma, obligatoriska indikatorer för alla medlemsstater kunde man visserligen bedöma prestation på programnivå eller inom regioner och länder, men det gick inte att sammanställa prestationsinformation på EU-nivå, vilket begränsar utrymmet för en övergripande utvärdering av ändamålsenlighet och effekt. Vi föreslog därför att den information om prestation som samlas in skulle begränsas till vad som är absolut nödvändigt ([21]). Detta problem tas inte upp i förslaget om React-EU.

19. Enligt förslaget ska medlemsstaterna genomföra minst en utvärdering av React-EU-stödets ändamålsenlighet, effektivitet och verkan ([22]). Enligt förslaget krävs inte att kommissionen gör en specifik utvärdering i efterhand av React-EU. Istället kommer medel från React-EU att utvärderas tillsammans med resten av ESI-fonderna enligt standardkraven på utvärdering i förordningen om gemensamma bestämmelser ([23]). Med tanke på att React-EU är en nödinsats, att man lättar på vissa formföreskrifter, att det är en ny finansieringsform och att det handlar om betydande belopp är det enligt vår uppfattning motiverat med en särskild efterhandsutvärdering av React-EU så att lärdomar kan dras inför eventuella framtida krishanteringsåtgärder. Vi noterar att det finns aspekter i förslaget som skulle underlätta kommissionens efterhandsutvärdering, såsom ett specifikt tematiskt mål för de ytterligare resurserna.

([16]) Föreslagen ny artikel 92b.8 i förordning (EU) nr 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([17]) Föreslagen ny artikel 92b.5 i förordning (EU) nr 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([18]) Punkterna 40 och 48 i revisionsrättens briefingdokument *En prestationsinriktad sammanhållningspolitik,* juni 2019.
([19]) Skäl 14 i förslaget till ändring av förordning (EU) nr 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([20]) Punkterna 107 och 110–113 och figurerna 11 och 13 i särskild rapport 02/2017.
([21]) Punkt 49 i revisionsrättens briefingdokument *En prestationsinriktad sammanhållningspolitik,* juni 2019.
([22]) Föreslagen ny artikel 92b.11 i förordning (EU) nr 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([23]) Artikel 57 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

Risk för bedrägerier

Huvudpunkt:

Eftersom React-EU tillhandahåller betydande ytterligare medel inom en kort tidsperiod är risken större för oriktigheter och bedrägerier, vilket behöver tas i beaktande av alla berörda parter.

20. React-EU innebär att en betydande mängd extra resurser ska användas på kort tid, vilket ökar trycket på kontrollsystemen. EU:s byrå för polissamarbete, Europol, har varnat för att ekonomiska stimulansåtgärder såsom de som föreslås i efterdyningarna av covid-19-pandemin kommer att utsättas för bedrägeriförsök av kriminella som vill ta del av den offentliga finansieringen ([24]). I en tidigare rapport identifierade vi flera brister som påverkade bedrägeribekämpningsprocessen samt uppmanade kommissionen och förvaltningsmyndigheterna att bli bättre på att upptäcka och reagera på bedrägeri och samordna bedrägeribekämpningsåtgärder mellan medlemsstaternas organ ([25]).

21. Mot bakgrund av detta välkomnar vi kommissionens uttalade avsikt att ytterligare stärka åtgärderna mot bedrägerier och oriktigheter ([26]). Som väktare av EU:s finanser uppmanar vi alla berörda parter (kommissionen, medlemsstaterna och deras myndigheter, Europaparlamentet, Europeiska åklagarmyndigheten, Olaf, Europol och Eurojust) att göra sitt yttersta för att anta och tillämpa ändamålsenliga åtgärder för bedrägeribekämpning för att möta de nya risker som uppstår till följd av ekonomiska stimulansåtgärder såsom React-EU.

Vår bedömning av COM(2020) 450 – ändring av förordningen om gemensamma bestämmelser för perioden 2021–2027

22. Den 29 maj 2018 offentliggjorde kommissionen sitt lagstiftningsförslag till förordning om gemensamma bestämmelser för nästa fleråriga budgetram 2021–2027. Det ursprungliga förslaget behandlades i vårt yttrande 06/2018 ([27]). Den 14 januari 2020 offentliggjorde Europeiska kommissionen ett förslag till ändring av sitt lagstiftningsförslag av den 29 maj 2018. Det ändringsförslaget behandlades i vårt yttrande 02/2020 ([28]).

23. Det senaste förslaget – som är föremål för detta yttrande – syftar till att stärka EU:s förmåga att reagera på exceptionella och ovanliga omständigheter genom att kommissionen tillfälligt ges möjlighet att, efter rådets beslut ([29]), reagera snabbare genom användning av genomförandebeslut för att vidta åtgärder. Detta förslag är inte begränsat till en potentiell försämring av covid-19-situationen eller till hot mot folkhälsan i allmänhet. Det skulle gälla i alla situationer som rådet erkänner som en kris. I vårt yttrande behandlas följande aspekter av förslaget:

— Åtgärdernas tidsbegränsning.

— Flexibilitet i budgetarbetet.

— Programplanering och övervakning.

Åtgärdernas tidsbegränsning

Huvudpunkt:

I förslaget anges inte någon slutpunkt för de ytterligare befogenheter som skulle beviljas kommissionen.

([24]) Europol, *Europol launches the European Financial and Economic Crime Centre*, pressmeddelande av den 5.6.2020, finns på https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre.
([25]) Punkt 79 och rekommendationerna i särskild rapport 06/2019 *Bekämpning av bedrägeri i EU:s sammanhållningsutgifter: förvaltande myndigheter måste bli bättre på upptäckt, motåtgärder och samordning*.
([26]) *EU-budgeten som motor i den europeiska återhämtningsplanen* (COM(2020) 442 final, 27.5.2020).
([27]) Yttrande 06/2018 över kommissionens ändrade förslag av den 29 maj 2018 till förordning om gemensamma bestämmelser (COM(2018) 375 final).
([28]) Yttrande 02/2020 (enligt artiklarna 287.4 och 322.1 a i EUF-fördraget) över kommissionens ändrade förslag av den 14 januari 2020 till förordning om gemensamma bestämmelser (COM(2020) 23 final).
([29]) Föreslagen ny artikel 15a enligt COM(2020) 450 final.

24. I förslaget klargörs inte när och under vilka omständigheter kommissionens tillfälliga befogenheter skulle upphöra. Som vi redan har påpekat bör sådana exceptionella åtgärder vara tidsbegränsade och endast gälla så länge som krävs ([30]).

Flexibilitet i budgetarbetet

Huvudpunkt:

I förslaget ges ingen motivering till varför sänkningen av tröskeln för insatser som kan fasas ut över olika programperioder från 10 miljoner euro till 5 miljoner euro inte är begränsad till de tillfälliga åtgärderna.

25. I det ändrade förslaget till förordning om gemensamma bestämmelser klargörs villkoren för överföring av anslag mellan fonder ([31]). Vi välkomnar detta förtydligande, som ligger i linje med vårt ursprungliga yttrande över förslaget till förordning om gemensamma bestämmelser. Vi upprepar att sådana överföringar bör göras för att tillgodose de mest akuta behoven ([32]).

26. I förslaget sänks också tröskeln för insatser som kan fasas ut över olika programperioder från 10 miljoner euro till 5 miljoner euro ([33]). Denna del av förslaget skulle ge medlemsstaterna större flexibilitet i finansieringen av projekt och skulle i allmänhet underlätta utnyttjandet ([34]). Denna åtgärd är dock inte begränsad till de tillfälliga åtgärderna för att hantera exceptionella ovanliga omständigheter, utan skulle vara tillgänglig för alla projekt, oavsett om en kris föreligger.

Programplanering och övervakning

Huvudpunkter:

— Förslaget innehåller inga bestämmelser avsedda att minska risken för dödviktseffekter på grund av retroaktiva godkännanden av projekt.

— Genom förslaget införs förbättrade bestämmelser om spårning av den finansiering som tillhandahålls för att hantera nödsituationer.

27. Enligt förslaget införs särskilda finansieringsarrangemang som ska hjälpa till att hantera exceptionella och ovanliga omständigheter, inklusive möjligheten att välja ut och finansiera vissa insatser retroaktivt ([35]). Vi har tidigare konstaterat att retroaktiv finansiering av projekt medför en risk för dödviktseffekter och att sådana projekt är mer utsatta för fel avseende regelefterlevnad ([36]). Ett alternativ skulle vara att begränsa möjligheten till retroaktiv finansiering till tydligt definierade typer av projekt som är mest relevanta för de exceptionella omständigheterna.

28. Genom förslaget införs särskilda insatskoder för att det ska gå att spåra kapitalbidrag som ges till små och medelstora företag och viktig medicinsk utrustning och förnödenheter för att hantera nödsituationer inom ramen för dessa tillfälliga åtgärder ([37]). Detta är ett första steg mot större öppenhet och en välkommen förbättring jämfört med bestämmelserna för perioden 2014–2020 ([38]). Ett värdefullt tillägg i förslaget skulle vara att kommissionen, om och när dessa nödåtgärder aktiveras vid en framtida kris, ska fastställa vilka åtgärder som kan finansieras, för att se till att finansieringen riktas på ett bra sätt.

([30]) Punkt 12 i yttrande 03/2020.
([31]) Föreslagen ny artikel 21 enligt COM(2020) 450 final.
([32]) Punkterna 27 och 28 och rekommendation 2 i yttrande 06/2018.
([33]) Föreslagen ny artikel 111.1 b enligt COM(2020) 450 final.
([34]) Punkt 62 i särskild rapport 17/2018.
([35]) Föreslagen ny artikel 15a enligt COM(2020) 450 final.
([36]) Punkterna 63–69 i särskild rapport 17/2018.
([37]) Föreslagna nya ändringar i tabell 1 i bilaga I: ”kod 023a Finansiering av rörelsekapital för små och medelstora företag i form av bidrag för att hantera en nödsituation” och ”kod 095a Viktig medicinsk utrustning och förnödenheter för att hantera en nödsituation” (COM(2020) 450 final).
([38]) Europeiska kommissionens förslag COM(2020) 138 final (förfarande 2020/0054(COD)) till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1303/2013 och förordning (EU) nr 1301/2013 vad gäller särskilda åtgärder för att tillhandahålla extraordinär flexibilitet vid användningen av de europeiska struktur- och investeringsfonderna för att hantera covid-19-pandemin och Europeiska kommissionens ändrade förslag till förordning om gemensamma bestämmelser för 2021–2027 (COM(2020) 450 final).

29. I förslaget görs ingen hänvisning till kommissionens möjlighet att fastställa gemensamma prestationsindikatorer för output och resultat. Som vi påpekade i samband med vårt yttrande över förslaget React-EU (punkt 18 ovan) skulle gemensamma indikatorer göra det möjligt för kommissionen att spåra det finansiella stöd som den har tillhandahållit för att hantera exceptionella och ovanliga omständigheter och underlätta efterföljande utvärdering.

Avslutande kommentarer

30. Efter covid-19-pandemins utbrott vidtog kommissionen åtgärder på flera fronter, bland annat genom att mobilisera ytterligare medel, tillåta större flexibilitet för medlemsstaterna under den innevarande programperioden 2014–2020 och lägga fram nya initiativ och ändringar av föreslagen lagstiftning och finansiering för nästa programperiod 2021–2027. Alla de här åtgärderna är välkomna, men för att vara ändamålsenliga behöver de samordnas väl på EU-nivå och nationell nivå. En översikt över de olika åtgärderna skulle vara till hjälp för medlemsstaterna, för att ge dem vägledning om olika former av stöd för att hantera olika effekter av krisen.

31. Förslaget React-EU syftar till att ge medlemsstaterna ytterligare stöd på kort och medellång sikt genom införandet av ett antal extraordinära åtgärder som möjliggör ett snabbt utnyttjande av de ytterligare medlen. Det kvarstår dock vissa oundvikliga avvägningar mellan målet att tillhandahålla finansiering som medlemsstaterna kan använda så snart som möjligt och målet att göra medlen tillgängliga där de behövs mest och på ett sätt som sannolikt ger störst effekt. Enligt förslaget ska programplaneringen av medlen från React-EU ske inom ramen för etablerade strukturer – en förnuftig och pragmatisk idé. Förslaget ger dock medlemsstaterna handlingsfrihet när det gäller hur medlen ska användas, och det anges inte i detalj hur stödet ska samordnas med andra EU-instrument och nationella stödordningar.

32. Det ändrade förslaget för 2021–2027 lägger grunden för snabba åtgärder från kommissionens sida i samband med framtida, odefinierade exceptionella omständigheter. I förslaget saknas angivelser om ett antal aspekter av förvaltningen av EU-medel som skulle främja en sund ekonomisk förvaltning. Kommissionen kan därför behöva komplettera förslaget med ytterligare lagstiftning som rör de specifika krissituationerna om och när dessa uppstår.

33. Vi förstår behovet av att reagera snabbt och stödja medlemsstaterna i deras insatser för att mildra effekterna av covid-19 och den logiska grunden för de föreslagna åtgärderna som är föremål för detta yttrande. Vi noterar att förslagen, särskilt React-EU, ökar risken för bedrägerier – en viktig fråga för EU:s medborgare. I detta sammanhang upprepar vi den ståndpunkt som vi tidigare har uttryckt, att flexibilitet och reaktivitet inte bör införas på bekostnad av offentligt ansvarsutkrävande och prestation ([39]), eftersom detta också skulle kunna påverka EU-medborgarnas förtroende för EU:s institutioner.

Detta yttrande antogs av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 13 juli 2020.

För revisionsrätten
Klaus-Heiner LEHNE
ordförande

([39]) Punkt 14 i yttrande 03/2020 och punkt 14 i översikten *Luckor, överlappningar och utmaningar: En översiktlig analys av EU:s förfaranden för ansvarsutkrävande och offentlig revision.*

BILAGA I

Yttranden över sammanhållningspolitiska lagstiftningsförslag för programperioden 2021–2027 som avgetts av revisionsrätten fram till den 13 juli 2020

— Yttrande 01/2018 över förslaget av den 2 maj 2018 till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd av unionens budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna.

— Yttrande 06/2018 över kommissionens förslag av den 29 maj 2018 till förordning om gemensamma bestämmelser (COM(2018) 375 final).

— Yttrande 08/2018 över kommissionens förslag av den 23 maj 2018 till ändring av förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 (Olaf-förordningen) vad gäller samarbete med Europeiska åklagarmyndigheten och effektiviteten i Olafs utredningar.

— Yttrande 09/2018 över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av EU-programmet för bedrägeribekämpning.

— Yttrande 02/2020 över kommissionens ändrade förslag av den 14 januari 2020 till förordning om gemensamma bestämmelser (COM(2020) 23 final).

BILAGA II

Begäranden om yttranden med anknytning till covid-19 som revisionsrätten tagit emot fram till den 13 juli 2020

— Officiell begäran om yttrande mottagen den 8 april 2020 med tidsfrist fram till den 15 april 2020: COM(2020) 138 final Förslag om ändring av förordning (EU) nr 1303/2013 vad gäller särskilda åtgärder för att tillhandahålla extraordinär flexibilitet; *revisionsrättens yttrande 03/2020 offentliggjort den 15 april 2020*.

— Officiell begäran om yttrande mottagen den 8 juni 2020 med tidsfrist fram till den 15 juli 2020: COM(2020) 451 final Förslag om React-EU.

— Officiell begäran om yttrande mottagen den 8 juni 2020 med tidsfrist så snart som möjligt:COM(2020) 460 final Förslag om inrättande av Fonden för en rättvis omställning.

— Officiell begäran om yttrande mottagen den 10 juni 2020 med tidsfrist så snart som möjligt: COM(2020) 450 final Ändrat förslag till förordning om gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning samt Europeiska havs- och fiskerifonden, och om finansiella regler för dessa fonder och för Asyl- och migrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för gränsförvaltning och visering.

— Officiell begäran om yttrande mottagen den 10 juni 2020 med tidsfrist fram till den 30 september 2020: COM(2020) 453 final Förslag om mekanismen för en rättvis omställning.

— Officiell begäran om yttrande mottagen den 18 juni 2020 med tidsfrist så snart som möjligt: COM(2020) 220 final Förslag om en civilskyddsmekanism för unionen.