

III

(Akty przygotowawcze)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

OPINIA nr 3/2020

(przedstawiona na mocy art. 287 ust. 4 i art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE)

w sprawie wniosku 2020/0054(COD) dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 i rozporządzenie (UE) nr 1301/2013 w odniesieniu do szczególnych środków w celu zapewnienia wyjątkowej elastyczności na potrzeby wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w odpowiedzi na pandemię COVID-19

(2020/C 159/01)

SPIS TREŚCI

	Punkty	Strona
WSTĘP	1–5	2
OCENA TRYBUNAŁU	6–13	3
Możliwość dofinansowania na poziomie 100%	7–8	3
Większa elastyczność dla państw członkowskich umożliwiająca im pokierowanie wsparcia UE zgodnie z własnym uznaniem	9–10	3
Monitorowanie korzystania ze środków specjalnych	11	4
Okres obowiązywania proponowanych rozwiązań	12	4
Wpływ na pracę kontrolerów	13	4
UWAGA KOŃCOWA	14	4

WSTĘP

1. Pandemia COVID-19 ma bezprecedensowy wpływ na zdrowie obywateli i odporność gospodarek we wszystkich państwach członkowskich UE. Aby złagodzić ów negatywny wpływ, Komisja proponuje, by w tym kontekście uruchomić finansowanie z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (funduszy ESI) „jako środek tymczasowy i nadzwyczajny, bez uszczerbku dla przepisów, które powinny obowiązywać w zwykłych okolicznościach” ⁽¹⁾. Komisja jest świadoma ⁽²⁾, że główne działania w odpowiedzi na pandemię będą musiały zostać sfinansowane z budżetów państw członkowskich. Swoje propozycje przedstawiła ona w postaci zmian w dwóch rozporządzeniach regulujących wykorzystanie funduszy w okresie 2014–2020: w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów obejmującym szereg funduszy ⁽³⁾ oraz w rozporządzeniu dotyczącym konkretnie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) ⁽⁴⁾. W minionych tygodniach Komisja podjęła już dodatkowe działania ⁽⁵⁾. Choć formalnie nie są one przedmiotem niniejszej opinii, w stosownych przypadkach zostały wzięte pod uwagę.

2. Ze względu na podstawę prawną przedmiotowego wniosku Komisji obowiązkowe było zasięgnięcie opinii Europejskiego Trybunału Obrachunkowego ⁽⁶⁾. Trybunał otrzymał formalne wnioski organów prawodawczych o wydanie opinii w dniach 3 kwietnia 2020 r. (Parlament Europejski) i 8 kwietnia 2020 r. (Rada). Wydanie niniejszej opinii dopełnia obowiązku konsultacji.

3. Zgodnie z Traktatem rola Trybunału Obrachunkowego polega na kontrolowaniu legalności i prawidłowości dochodów i wydatków oraz upewnianiu się co do należytego zarządzania finansami ⁽⁷⁾. Zazwyczaj Trybunał sprawdza, czy ustanowione ramy administracyjne opierają się na regulach i czy zostały pomyślane tak, by przynosić pozytywne rezultaty i korzyści obywatelom, gwarantując jednocześnie zachowanie zgodności z odnośnymi przepisami.

4. Obecna sytuację należy jednak uznać za nadzwyczajną. Trybunał – jako instytucja unijna – zdaje sobie sprawę, że UE powinna przedsięwziąć nadzwyczajne środki, by wspomóc państwa członkowskie w walce z pandemią COVID-19 i skutkami, jakie może ona mieć dla życia obywateli Unii. Obecna sytuacja wymaga pilnego uruchomienia wszelkich dostępnych środków finansowych, tak aby przeciwdziałać skutkom pandemii w obszarze zdrowia oraz uchronić przed nimi przedsiębiorców i obywateli. Należy dopilnować, by unijne wsparcie zostało udostępnione państwom członkowskim możliwie jak najszybciej.

5. Poluzowanie procedur, które zostały ustanowione przez Komisję we współpracy z organami prawodawczymi na okres 2014–2020, pociąga za sobą ryzyko. W ramach proponowanych rozwiązań wyzwaniem dla Komisji będzie znalezienie właściwej równowagi między potrzebą zapewnienia elastyczności, która jest niezbędna do tego, by środki finansowe zostały udostępnione państwom członkowskim bezzwłocznie, a potrzebą zminimalizowania ryzyka w zakresie zgodności z przepisami i należytego zarządzania finansami. Trybunał jest zdania, że zapewnienie większej elastyczności jest zasadniczo kwestią oceny politycznej ze strony unijnych organów prawodawczych, tj. Parlamentu i Rady.

⁽¹⁾ Uzasadnienie towarzyszące wnioskowi Komisji COM(2020) 138 final (procedura 2020/0054(COD)) dotyczącemu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 i rozporządzenie (UE) nr 1301/2013 w odniesieniu do szczególnych środków w celu zapewnienia wyjątkowej elastyczności na potrzeby wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w odpowiedzi na pandemię COVID-19.

⁽²⁾ Komunikat Komisji – Tymczasowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa mające na celu wsparcie gospodarki w związku z obecną epidemią COVID-19 (2020/C 91 I/01), pkt 9.

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 289).

⁽⁵⁾ W szczególności rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/460 z dnia 30 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013 oraz (UE) nr 508/2014 w odniesieniu do szczególnych środków w celu uruchomienia inwestycji w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich oraz w innych sektorach ich gospodarek w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (Inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa) (Dz.U. L 99 z 31.3.2020, s. 5) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/461 z dnia 30 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2002 w celu zapewnienia pomocy finansowej państwom członkowskim i państwom prowadzącym negocjacje w sprawie przystąpienia do Unii znacząco dotkniętym w związku z poważnym stanem zagrożenia zdrowia publicznego (Dz.U. L 99 z 31.3.2020, s. 9).

⁽⁶⁾ Art. 322 ust. 1 lit. a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

⁽⁷⁾ Art. 287 TFUE.

OCENA TRYBUNAŁU

6. Mając powyższe na względzie, niniejsza opinia ma za zadanie ułatwić organom prawodawczym rozważenie wniosku Komisji. Trybunał nie przedstawił szczegółowych uwag dotyczących proponowanych zmian w przepisach, lecz zwraca uwagę na najistotniejsze kwestie problematyczne i omawia niektóre z potencjalnych zagrożeń.

Możliwość dofinansowania na poziomie 100 %

7. We wniosku nie przewidziano dodatkowych środków finansowych UE dla państw członkowskich. Wprowadzono jednak możliwość szybszego przesuwania środków unijnych poprzez umożliwienie państwom członkowskim wnioskowania o zastosowanie stopy finansowania przez UE w wysokości 100 %, bez obowiązku zapewnienia dofinansowania ze środków własnych przez państwa członkowskie⁽⁸⁾. Dzięki takiemu rozwiązaniu państwa członkowskie miałyby lepszy dostęp do zasobów w perspektywie krótkoterminowej. Skutki tego rozwiązania różniłyby się w poszczególnych państwach członkowskich w zależności od szeregu czynników, w tym od obecnie obowiązujących stóp dofinansowania oraz od względnych postępów w realizacji programów przez te państwa. Ogólnie rzecz biorąc, największe korzyści odniosłyby te państwa członkowskie, które w ramach bieżących programów operacyjnych mają dostęp do większych kwot finansowania, które w następnym roku obrachunkowym zadeklarują największe kwoty wydatków i w których zasadniczo obowiązują niższe stopy dofinansowania.

8. Przyspieszenie realizacji programów na skutek tych zmian, jak również możliwość uznawania za kwalifikowalne wydatków poniesionych w związku z zakończonymi już operacjami zwiększą presję na środki na płatności dostępne w budżecie UE. Trybunał odnotowuje, że Komisja zamierza „uważnie monitorować wpływ proponowanych zmian na środki na płatności w 2020 r., biorąc pod uwagę zarówno wykonanie budżetu, jak i zmienione prognozy państw członkowskich”⁽⁹⁾.

Większa elastyczność dla państw członkowskich umożliwiająca im pokierowanie wsparcia UE zgodnie z własnym uznaniem

9. W myśl wniosku państwa członkowskie mogłyby bardziej elastycznie reagować na pandemię COVID-19 poprzez przekierowywanie środków UE tam, gdzie są one najbardziej potrzebne. We wniosku zniesiono w szczególności wymóg przeznaczenia określonego odsetka wydatków z funduszy ESI na kluczowe obszary tematyczne⁽¹⁰⁾ (takie jak badania i rozwój czy klimat i energia) oraz przewidziano możliwość łatwiejszych przesunięć środków między funduszami, programami i regionami w ramach jednego państwa członkowskiego⁽¹¹⁾. Zgodnie z wnioskiem decyzja, na które konkretnie obszary przekierować środki finansowe, w praktyce leżałaby w gestii danego państwa członkowskiego. Co więcej, elastyczność przewidziana we wniosku może ograniczać zdolność UE do osiągnięcia celów wyznaczonych początkowo w programach operacyjnych, a także zdolności Komisji do prowadzenia sprawozdawczości na temat osiągniętych wyników.

10. Choć we wniosku zniesiono pewne wymogi administracyjne (na przykład konieczność zmiany umowy partnerstwa), wiele nowych rozwiązań będzie wymagało modyfikacji programów operacyjnych, a następnie zatwierdzenia przez Komisję. Może to stanowić znaczne obciążenie administracyjne, szczególnie dla Komisji, która musiałaby rozpatrzyć dużą liczbę modyfikacji w krótkim czasie. Aby obniżyć to ryzyko, a jednocześnie zmaksymalizować oddziaływanie funduszy, państwa członkowskie i Komisja powinny zadbać o to, by zmiany w programach operacyjnych dotyczyły wyłącznie przypadków przesunięcia środków na działania związane z pandemią COVID-19, tak aby zminimalizować wszelkie opóźnienia w przekazywaniu środków beneficjentom.

⁽⁸⁾ Proponowany nowy art. 25a ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 zmieniający art. 60 ust. 1 i art. 120 ust. 3 tego rozporządzenia. Przesunięcia nie mogą prowadzić do zmniejszenia minimalnych zasobów przydzielonych na Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych i na pomoc najbardziej potrzebującym, zgodnie z art. 92 ust. 5 i 7 rozporządzenia.

⁽⁹⁾ Uzasadnienie towarzyszące wnioskowi Komisji COM(2020) 138 final (procedura 2020/0054(COD)) dotyczącemu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 i rozporządzenie (UE) nr 1301/2013 w odniesieniu do szczególnych środków w celu zapewnienia wyjątkowej elastyczności na potrzeby wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w odpowiedzi na pandemię COVID-19.

⁽¹⁰⁾ Proponowany nowy art. 25a ust. 5 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 zmieniający art. 18 tego rozporządzenia.

⁽¹¹⁾ Proponowany nowy art. 25a ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 zmieniający art. 92 ust. 1 lit. a)–d), art. 92 ust. 4 i art. 93 tego rozporządzenia.

Monitorowanie korzystania ze środków specjalnych

11. We wniosku przewidziano możliwość wyboru i finansowania z mocą wsteczną „operacji wspierających zdolności reagowania kryzysowego”⁽¹²⁾. Kontrolerzy zauważają, że we wniosku nie sprecyzowano, o jakie rodzaje operacji chodzi, ani w jaki sposób państwa członkowskie i Komisja miałyby je monitorować. Nie określono również żadnych wymogów w zakresie monitorowania inwestycji (takich jak obowiązek ustanowienia odrębnej osi priorytetowej, stworzenia kodu interwencji, w ramach którego grupowane byłyby działania podejmowane w odpowiedzi na pandemię COVID-19, czy oznaczenia odnośnych wydatków w systemach informatycznych). W rezultacie nie zagwarantowano, by Komisja bądź prawodawcy mieli łatwy dostęp do wiarygodnych informacji na temat wydatków z funduszy ESI w związku z pandemią COVID-19, co potencjalnie może osłabić rozliczalność z wykorzystania funduszy względem obywateli UE.

Okres obowiązywania proponowanych rozwiązań

12. Niektóre z rozwiązań miałyby być dostępne przez określony czas (stopa dofinansowania w wysokości 100 %, przesunięcie terminów składania rocznego sprawozdania z wdrażania, zmodyfikowane metody doboru prób kontrolnych, finansowanie przedsięwzięć znajdujących się w trudnej sytuacji), podczas gdy inne (uchylenie wymogów dotyczących koncentracji tematycznej i obowiązku zmiany umów partnerstwa) mogłyby potencjalnie obowiązywać do końca 2023 r., a więc do momentu, kiedy upływa termin dokonywania płatności w ramach bieżącego okresu programowania. W związku z tym, że brak jest pewności, jak długo utrzymać się będzie kryzys w różnych obszarach, elastyczne podejście co do okresów obowiązywania proponowanych środków jest odpowiednie. W przypadku rozwiązań, które według obecnych ustaleń mają obowiązywać do końca okresu programowania, Komisja powinna jednak ściśle monitorować rozwój sytuacji, tak aby dopilnować, by obowiązywały one jedynie tak długo, jak jest to uzasadnione, zważywszy na ich „tymczasowy i nadzwyczajny” charakter, o czym była mowa powyżej.

Wpływ na pracę kontrolerów

13. Zgodnie z wnioskiem instytucje audytowe będą mogły powoływać się na pandemię COVID-19, by uzasadnić zastosowanie w swoich pracach niestatystycznych metod doboru próby w odniesieniu do jednego roku obrachunkowego⁽¹³⁾. Takie rozwiązanie może potencjalnie przyczynić się do zmniejszenia nakładów pracy instytucji audytowych, które się na nie zdecydują⁽¹⁴⁾. Wiąże się z tym jednak ryzyko, że próby dobrane w ten sposób dla danych programów nie będą reprezentatywne, co z kolei może oznaczać, że poziomy błędów i opinie pokontrolne za ten rok nie będą wiarygodne. Skutkiem może być osłabienie nadzoru nad wydatkami z funduszy ESI w okresie, kiedy prawdopodobnie będą one bardziej narażone na ryzyko wystąpienia błędów lub nadużycia. Tym samym wniosek może mieć niekorzystny wpływ na zdolności Komisji do poświadczania, że fundusze zostały wykorzystane zgodnie z prawem, co z kolei może rzutować na proces rozliczalności i kontrolę przeprowadzaną przez Trybunał Obrachunkowy.

UWAGA KOŃCOWA

14. Komisja proponuje wprowadzić zmiany w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów oraz w rozporządzeniu dotyczącym EFRR, które doprowadzą do poluzowania szeregu przepisów regulujących wydatkowanie środków z funduszy ESI w okresie 2014–2020. Takie krótkoterminowe rozwiązanie jest niezbędne do tego, by wesprzeć państwa członkowskie w łagodzeniu skutków kryzysu związanego z pandemią COVID-19. Nie powinno ono jednak pociągać za sobą znacznych kompromisów z punktu widzenia rozliczalności wydatków, gdyż miałyby to negatywny wpływ na zaufanie obywateli UE do instytucji w dłuższym okresie. Aby móc przedstawić przygotowany przez siebie wniosek, Komisja pracowała pod presją polityczną i w warunkach bardzo napiętych terminów, z czym wiąże się większe ryzyko wystąpienia nieprzewidzianych problemów, jeśli chodzi o koncepcję i wdrażanie zaproponowanych środków. Komisja powinna zatem uważnie obserwować, jak środki te będą stosowane w obliczu zmieniającej się sytuacji, i w razie potrzeby dokonywać ich modyfikacji na podstawie doświadczeń zdobytych w praktyce. Zaproponowane zmienione przepisy mają charakter tymczasowy, co wynika z wyjątkowych okoliczności. Z tego względu istotne będzie, by możliwie najszybciej przywrócić przepisy we wcześniej obowiązującym brzmieniu.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu w dniu 14 kwietnia 2020 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego
Klaus-Heiner LEHNE
Prezes

⁽¹²⁾ Nowy art. 25a ust. 7 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 zmieniający art. 65 ust. 6 w odniesieniu do nowych operacji kwalifikowalnych wprowadzonych od 1 lutego 2020 r. w art. 65 ust. 10 na mocy rozporządzenia (UE) 2020/460.

⁽¹³⁾ Nowy art. 25a ust. 12 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 zmieniający art. 127 ust. 1 tego rozporządzenia.

⁽¹⁴⁾ W praktyce takie rozwiązanie byłoby użyteczne w przypadku populacji obejmujących mniej niż 600 operacji.