

III

(Parengiamieji aktai)

AUDITO RŪMAI

NUOMONĖ Nr. 1/2021*(pagal SESV 322 straipsnį)***dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo sukuriamas pritaikymo prie „Brexit'o“ rezervas, pasiūlymo***(COM(2020) 854 final)**(2021/C 101/01)*

TURINYS

	<i>Dalis</i>	<i>Puslapis</i>
Įvadas	1–7	2
Pirma dalis. Bendros pastabos	8–14	4
Rezervo struktūra	8–12	4
Auditas ir atskaitomybė	13–14	5
Antra dalis. Konkrečios pastabos	15–23	5
Tinkamumo finansuoti laikotarpis	15–16	5
Išankstinio finansavimo skaičiavimas	17	5
Išlaidų tinkamumas finansuoti	18	6
Atrankos metodika	19	6
Pridėtinės vertės mokestis	20	6
Valdymo pareiškimas	21	6
Ataskaitų teikimas ir vertinimas	22–23	6

EUROPOS SĄJUNGOS AUDITO RŪMAI,

atsižvelgdami į Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo, ypač į jos 322 straipsnį,

atsižvelgdami į Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo sukuriama prisitaikymo prie „Brexit'o“ rezervas, pasiūlymą, kurį Komisija pateikė 2020 m. gruodžio 25 d. (toliau – pasiūlymas),

atsižvelgdami į 2021 m. sausio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos prašymus parengti nuomonę dėl minėto pasiūlymo,

atsižvelgdami į 2018 m. liepos 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES, Euratomas) 2018/1046 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) Nr. 1296/2013, (ES) Nr. 1301/2013, (ES) Nr. 1303/2013, (ES) Nr. 1304/2013, (ES) Nr. 1309/2013, (ES) Nr. 1316/2013, (ES) Nr. 223/2014, (ES) Nr. 283/2014 ir Sprendimas Nr. 541/2014/ES, bei panaikinamas Reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 ⁽¹⁾ (toliau – Finansų reglamentas),

atsižvelgdami į Susitarimą dėl Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės išstojimo iš Europos Sąjungos ir Europos atominės energijos bendrijos ⁽²⁾ (toliau – susitarimas dėl išstojimo),

PRIĖMĖ ŠIĄ NUOMONĘ:

Išvadas

1. 2020 m. vasario 1 d. įsigaliojus susitarimui dėl išstojimo Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė išstojo iš Europos Sąjungos. Į susitarimą dėl išstojimo įtraukta nuostata dėl pereinamojo laikotarpio, kuris truko iki 2020 m. gruodžio 31 d. ir kuriuo ES ir JK piliečiams, vartotojams ir įmonėms buvo užtikrintos įprastinės veiklos sąlygos.
2. Gruodžio 24 d. abi šalys susitarė dėl naujo ES ir JK prekybos ir bendradarbiavimo susitarimo ⁽³⁾, o tai reiškė, kad nuo 2021 m. sausio 1 d. ES ir JK bus dvi atskiros rinkos ir dvi atskiros reguliavimo ir teisinės erdvės. Atsirado kliūčių prekybai prekėmis bei paslaugomis ir tarpvalstybiniam judumui ir tai turi pasekmių abiejų šalių viešajam administravimui, įmonėms, piliečiams ir suinteresuotiesiems subjektams.
3. Europos Vadovų Taryba 2020 m. liepos 17–21 d. neeilinio susitikimo išvadose paskelbė, kad bus sukurta nauja speciali priemonė – prisitaikymo prie „Brexit'o“ rezervas (toliau – Rezervas), kuriam iš viso bus skirta 5 milijardai eurų 2018 m. kainomis. Europos Vadovų Taryba paprašė Komisijos pateikti pasiūlymą dėl reglamento.
4. Komisija pasiūlymą pateikė 2020 m. gruodžio mėn. Rezervu siekiama teikti paramą valstybėms narėms, regionams ir sektoriams, kuriuos labiausiai paveikė Jungtinės Karalystės išstojimas, taip sumažinant neigiamą poveikį ekonominei, socialinei ir teritorinei sanglaudai. Teisę gauti paramą iš Rezervo turės visos valstybės narės.

⁽¹⁾ OL L 193, 2018 7 30, p. 1.

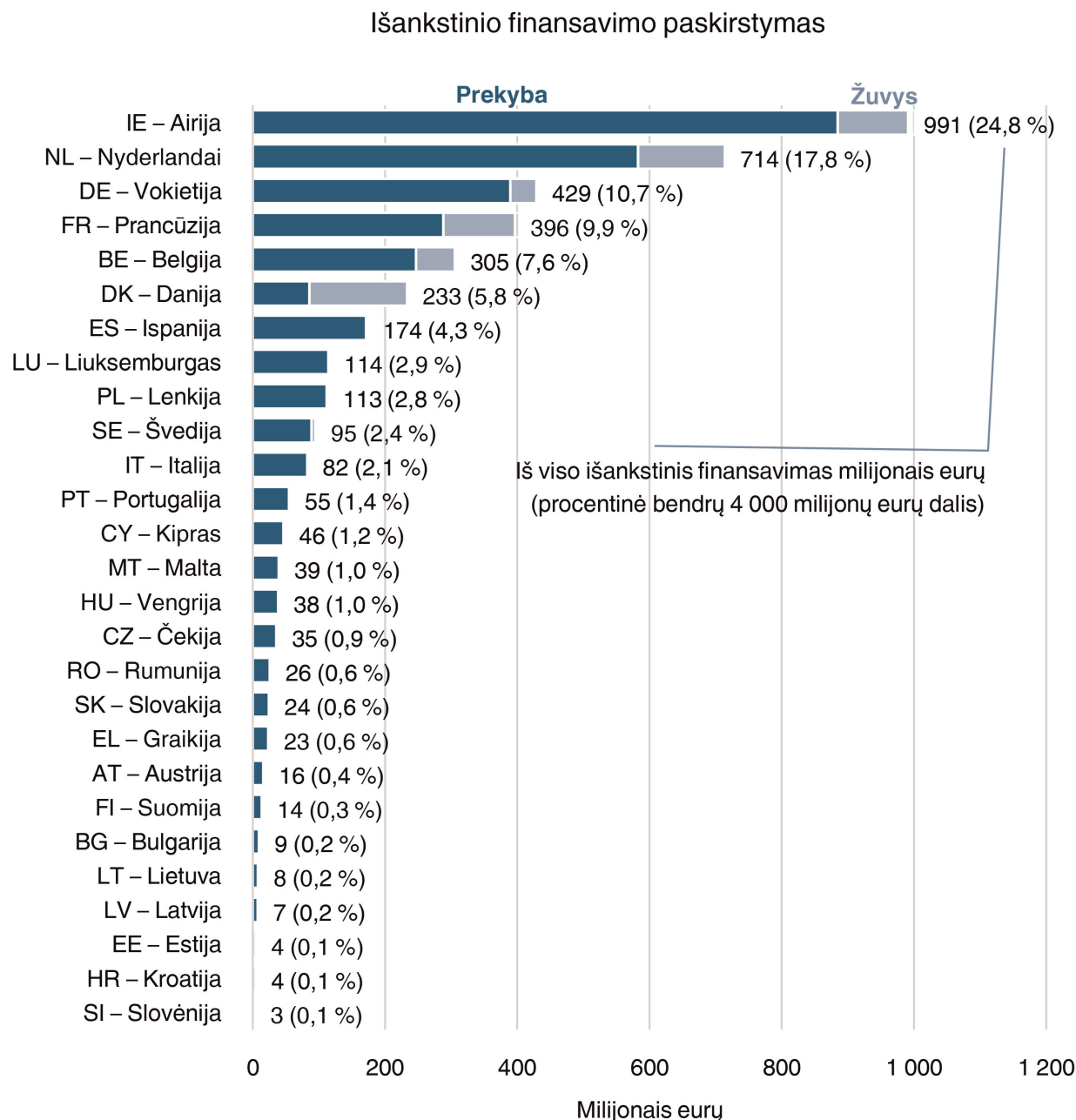
⁽²⁾ OL C 384 I, 2019 11 12, p. 1.

⁽³⁾ OL L 444, 2020 12 31, p. 14.

5. Siūloma aktyvuoti Rezervą dviem asignavimų etapais: pirmasis 2021 m. – kaip didelis išankstinis finansavimas, kurio vertė – 4 milijardai eurų. Valstybėms narėms išankstinio finansavimo skyrimo metodika būtų grindžiama dviem pagrindiniais veiksniais: prekyba su Jungtine Karalyste ir Jungtinės Karalystės išskirtinėje ekonominėje zonoje sužvejotomis žuvimis ⁽⁴⁾. **1 diagramoje** pavaizduota, kaip taikant šį metodą išankstinis finansavimas būtų paskirstytas valstybėms narėms.

1 diagrama

Išankstinio finansavimo paskirstymas (prekybos ir žuvų kriterijai)



Šaltinis: Europos Komisija.

6. Valstybės narės iki 2023 m. rugšėjo 30 d. turės pateikti Komisijai paraišką dėl finansinės išmokos iš Rezervo. Likusi 1 milijardo eurų suma padengtų visas tinkamas finansuoti išlaidas, viršijančias išmokėtą išankstinio finansavimo sumą, tačiau neviršijant visų turimų išteklių. Papildomos išmokos iš Rezervo daugiausia būtų išmokėtos 2024 m.

⁽⁴⁾ Žr. šio pasiūlymo I priedą.

7. Pagal Komisijos pasiūlymo teisinį pagrindą ⁽⁵⁾ reikalaujama konsultuotis su Europos Audito Rūmais, todėl Europos Parlamentas ⁽⁶⁾ ir Taryba ⁽⁷⁾ Audito Rūmų paprašė pateikti nuomonę. Ši nuomonė yra atsakas į šį prašymą; ja siekiama prisidėti prie teisėkūros institucijų atliekamo Komisijos pasiūlymo nagrinėjimo. Šiuo tikslu pateikiame bendras ir konkrečias pastabas, kuriose, be kita ko, pabrėžiame esminius susijusius klausimus ir susijusių riziką.

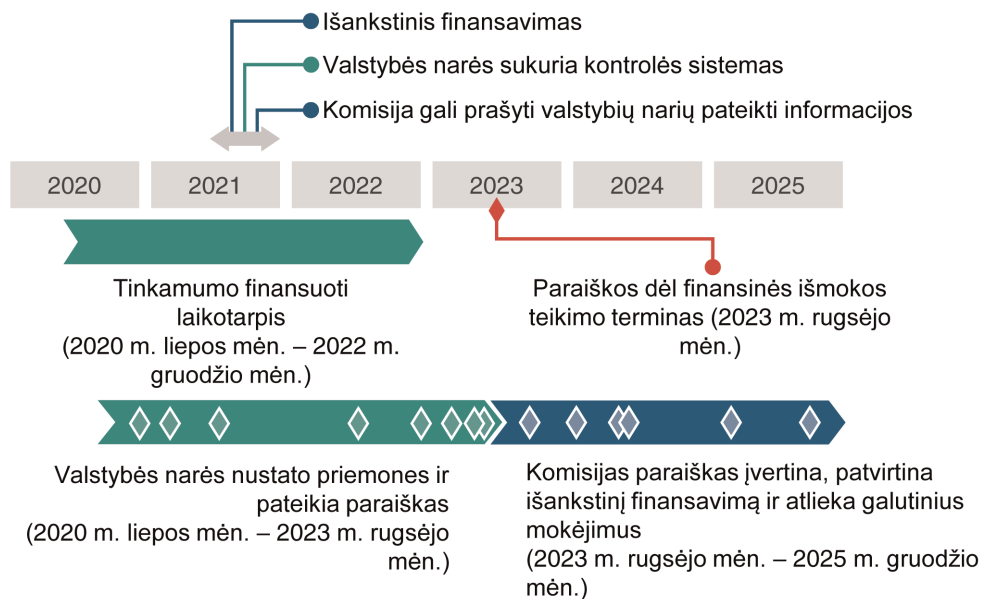
Pirma dalis. Bendros pastabos

Rezervo struktūra

8. Pasiūlyme nustatyta, kad įgyvendinimo priemonių, kuriomis siekiama sušvelninti neigiamus Jungtinės Karalystės išstojimo padarinius, ataskaitinis laikotarpis (toliau – tinkamumo finansuoti laikotarpis) būtų 2020 m. liepos 1 d. – 2022 m. gruodžio 31 d. Iki 2023 m. rugsėjo 30 d. valstybės narės turėtų pateikti paraišką finansinei išmokai gauti, kurioje būtų pateikta išsami informacija apie visas per tinkamumo finansuoti laikotarpį patirtas viešąsias išlaidas ⁽⁸⁾. Prie paraiškų turėtų būti pridėta įgyvendinimo ataskaita, kurioje būtų nurodyta, kokių riziką mažinančių priemonių buvo imtasi ir kaip jos buvo įgyvendintos, taip pat valdymo pareiškimas ir nepriklausomo audito nuomonė, apimanti visą tinkamumo finansuoti laikotarpį. Remdamasi šia informacija, Komisija tik tada įvertins, ar pasirinktos priemonės atitinka tinkamumo finansuoti reikalavimus ir ar jos yra tinkamos, o tai yra nukrypimas nuo metinio metodo, taikomo pagal pasidalijamąjį valdymą skiriamoms lėšoms ⁽⁹⁾. **2 diagramoje** pavaizduotas šis procesas ir pagrindinės datos.

2 diagrama

Rezervo tvarkaraštis



Šaltinis: Audito Rūmai.

9. Valstybės narės pagal išankstinį finansavimą gautų 4 milijardus eurų arba 80 % Rezervo lėšų. Prieš gaudamos išmoką pagal išankstinį finansavimą, valstybės narės privalo pranešti Komisijai apie tai, kurios įstaigos būtų atsakingos už išmokos iš Rezervo valdymą ir kontrolę ir kuriai įstaigai turėtų būti išmokėta suma pagal išankstinį finansavimą. Nors išankstinio finansavimo lygis yra neįprastai didelis, juo valstybėms narėms suteikiama galimybė greitai reaguoti į išskirtinę padėtį. Be to, atsižvelgiama į tai, kad galutiniai likučio mokėjimai bus atliekami ne anksčiau kaip 2023 m. pabaigoje.

⁽⁵⁾ Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 322 straipsnio 1 dalies a punktas.

⁽⁶⁾ Europos Parlamentas, D300 288 (2021 1 20).

⁽⁷⁾ Taryba, SGS 21/000 201 (2021 1 20).

⁽⁸⁾ Pasiūlymo 9 straipsnis.

⁽⁹⁾ 7 straipsnio 4 dalis: „Nukrypstant nuo Finansinio reglamento 63 straipsnio 5, 6 ir 7 dalių, tose nuostatose nurodyti dokumentai pagal šio reglamento 10 straipsnį pateikiami vieną kartą.“

10. Pasiūlymo struktūra atitiktų tikslą valstybėms narėms suteikti lankstumo. Skyrus dideles sumas iš Rezervo kaip išankstinių finansavimų, valstybės narės galėtų greitai reaguoti į pasikeitusias aplinkybes ir veiksmingiau kovoti su neigiamais „Brexit’o“ padariniais. Pasiūlyme nustatomos plačios sritys – jų papildomai neapibrėžus –, kurioms galėtų būti taikomas finansavimas, o valstybės narės gali savo nuožiūra spręsti, kokių rūšių projektus ar priemones jos norėtų finansuoti ⁽¹⁰⁾.

11. Rezervu suteikiamas lankstumas, visų pirma dėl to, kad nenumatytas reikalavimas prieš skiriant išankstinių finansavimų valstybėms narėms oficialiai pranešti Komisijai apie tai, kurie regionai, teritorijos ir sektoriai gali būti labiausiai paveikti ir kurios priemonės bus finansuojamos, todėl kyla tam tikra rizika, susijusi su aiškumo stoka. Rezervas gali būti panaudotas priemonėms, kurios iš tikrųjų neatitinka reikalavimų, remti, todėl Komisija vėliau gali negrąžinti valstybėms narėms išlaidų. Be to, pasirinktos priemonės gali būti neoptimalios ir jomis gali būti nepasiektas numatytas tikslas.

12. Pagal pasiūlymą būtų reikalaujama, kad valstybės narės patvirtintų parengusios savo valdymo ir kontrolės sistemų aprašymus ⁽¹¹⁾. Išmokoms iš Rezervo valdyti valstybės narės galėtų pasinaudoti esamomis paskirtomis įstaigomis ir sistemomis, sukurtomis ES lėšoms įgyvendinti. Jei valstybės narės nusprendžia sukurti naujas sistemas, kyla rizika, kad jos gali būti neveiksmingos. Komisija ankstyvame tinkamumo finansuoti laikotarpio etape turėtų įvertinti, ar jomis būtų tinkamai prisidedama prie ES finansinių interesų apsaugos.

Auditas ir atskaitomybė

13. Pasiūlyme numatyta kiekvienoje valstybėje narėje paskirti nepriklausomą audito įstaigą, kuri atliktų valdymo ir kontrolės sistemos ir finansuojamų priemonių auditą ⁽¹²⁾. Todėl audito įstaiga būtų pagrindinis subjektas, suteikiantis Komisijai patikinimą, kad valstybių narių valdymo ir kontrolės sistemos veikia veiksmingai, o išlaidos yra teisėtos ir tvarkingos. Tačiau pasiūlyme trūksta išsamių ir aiškių apibrėžčių, susijusių su tam tikrais svarbiais elementais, kaip antai atrankos metodika ir klaidų kiekybiniu įvertinimu ir ištaisymu.

14. Dėl tokio neaiškumo gali būti neužtikrinta, kad visose valstybėse narėse atliekamas auditas bus nuoseklus ir palyginamas, taigi gali sumažėti tikimybė, kad, atlikus audito darbą ir pateikus audito nuomones, Komisija gautų patikinimą.

Antra dalis. Konkrečios pastabos

Tinkamumo finansuoti laikotarpis

15. Pasiūlyme nurodyta, kad įgyvendinimo priemonių tinkamumo finansuoti laikotarpis turėtų būti 2020 m. liepos mėn. – 2022 m. gruodžio mėn. ⁽¹³⁾. Komisija atsižvelgė į tai, kad pasiūlymas yra pasirengimo pereinamojo laikotarpio pabaigai dalis, remiantis ES ir valstybių narių atliktu darbu, susijusiu su pasirengimo priemonėmis, kurių imtasi per derybas dėl „Brexit’o“, ir jį papildant ⁽¹⁴⁾.

16. Tinkamumo finansuoti laikotarpiu turėtų būti padedama įgyvendinti tikslą panaudoti Rezervą pasirengimo priemonėms remti ir padėti sušvelninti JK išstojimo ekonominį poveikį. Tačiau pasiūlyme aiškiai nenurodytos priežastys, kodėl pasirinktas būtent toks tinkamumo finansuoti laikotarpis, ir nenagrinėjamas jo tinkamumas atsižvelgiant į nurodytus tikslus.

Išankstinio finansavimo skaičiavimas

17. Komisijos pasirinkta ir taikoma valstybių narių išankstinio finansavimo dalies apskaičiavimo metodika grindžiama dviem veiksniais: prekyba su Jungtine Karalyste ir Jungtinės Karalystės vandenyse sužvejota žuvimi. Šia metodika Komisija siekia kuo tiksliau įvertinti „Brexit’o“ poveikį atitinkamoms valstybėms narėms. Tačiau, atsižvelgiant į tai, kad vis dar yra daug neaiškumo dėl Jungtinės Karalystės išstojimo poveikio, įskaitant ekonomikos sektorių veiklos perkėlimą iš JK į ES, kyla rizika, kad pasirinktas paskirstymo metodas gali nevisiškai atspindėti konkrečią valstybės narės ekonomikos padėtį.

⁽¹⁰⁾ Pasiūlymo 5 straipsnis.

⁽¹¹⁾ Pasiūlymo 13 straipsnio 1 dalis.

⁽¹²⁾ Pasiūlymo 13 straipsnio 4 dalis.

⁽¹³⁾ Pasiūlymo 2 straipsnio 1 dalis ir 5 straipsnio 2 dalis.

⁽¹⁴⁾ Pasiūlymo 7 konstatuojamoji dalis.

Išlaidų tinkamumas finansuoti

18. Pasiūlyme nustatyta, kad išlaidos yra tinkamos finansuoti, jei jos buvo patirtos ir apmokėtos per tinkamumo finansuoti laikotarpį⁽¹⁵⁾. Be to, jame nustatyta, kad išmokos iš Rezervo teikiamos kaip tinkamų finansuoti išlaidų, kurias valstybės narės patyrė ir apmokėjo įgyvendindamos priemones, kompensacija⁽¹⁶⁾. Mūsų nuomone, pasiūlymu sudaromos sąlygos skirtingai aiškinti išlaidų tinkamumą finansuoti. Todėl reikėtų išsamiau paaiškinti, kad išlaidos turėtų būti patirtos ir apmokėtos per tinkamumo finansuoti laikotarpį abiem lygmenimis – paskirtųjų įstaigų ir galutinių gavėjų.

Atrankos metodika

19. Pasiūlyme apibrėžiamas finansuojamų priemonių audito procesas ir aprašoma atitinkama atrankos metodika⁽¹⁷⁾. Pasiūlyme nurodoma, kad tais atvejais, kai leidžiama taikyti nestatistinių atrankos metodą, atrankos vienetai ataskaitiniais metais turi apimti tam tikrą populiacijos dalį. Kadangi finansuojamų priemonių auditas turėtų apimti visą tinkamumo finansuoti laikotarpį, t. y. dvejus su puse metų, nuoroda į „ataskaitinius metus“ bendroje metodikoje atrodo nenuosekli.

Pridėtinės vertės mokestis

20. Pagal pasiūlymą Rezervu nebūtų remiamas pridėtinės vertės mokestis⁽¹⁸⁾. Palankiai vertiname siūlomą požiūrį į Rezervą, kuris atitinka rekomendaciją, paskutinį kartą išreikštą mūsų 2018 m. skubioje atvejo apžvalgoje dėl PVM grąžinimo sanglaudos politikos srityje. Rekomendavome neįtraukti PVM kompensavimo viešosioms įstaigoms ES lėšomis, kad būtų sumažinta klaidų rizika sanglaudos išlaidų srityje ir užtikrintas geresnis ES lėšų panaudojimas patikimo finansų valdymo atžvilgiu⁽¹⁹⁾.

Valdymo pareiškimas

21. Pasiūlyme reikalaujama, kad kartu su paraiška dėl finansinės išmokos iš Rezervo valstybės narės pateiktų valdymo pareiškimą, nepriklausomos audito įstaigos nuomonę ir įgyvendinimo ataskaitą (8 dalis)⁽²⁰⁾. Atkreipiame dėmesį į tai, kad pasiūlymo II priede pateiktame valdymo pareiškimo šablone nenurodyta, kad už išmokos iš Rezervo valdymą atsakingas asmuo pateiktų pareiškimą, kuriuo būtų patvirtinta, kad kontrolės sistema veikia tinkamai. Tokį pareiškimą reikalaujama pateikti pagal Finansų reglamento 63 straipsnio 6 dalies c punktą. Nesant tokiam pareiškimui būtų apribotos galimybės valdymo pareiškimu gauti patikinimą. Be to, tai turėtų įtakos audito nuomonei, kurioje paprastai vertinamas pareiškimo tikslumas.

Ataskaitų teikimas ir vertinimas

22. Pagal pasiūlymą Komisija atlieka vertinimą, kuriuo įvertina Rezervo veiksmingumą, efektyvumą, aktualumą, nuoseklumą ir ES pridėtinę vertę⁽²¹⁾. Nors pripažįstame, kad svarbu rasti tinkamą stebėsenos reikalavimų ir valstybės narėms tenkančios administracinės naštos pusiausvyrą, pažymime, kad paraiškos dėl finansinių išmokų turi apimti tik išdirbių rodiklių vertes⁽²²⁾. Nors, kaip pirmiau nurodyta, šie išdirbio rodikliai yra išmatuojami, juose pateikiama tik ribota informacija apie tai, ar priemonė buvo veiksminga šalinant neigiamus Jungtinės Karalystės išstojimo padarinius⁽²³⁾. Be to, pasiūlyme nereikalaujama, kad valstybės narės nustatytų pirmiau minėtų rodiklių tikslus, todėl bus dar sunkiau pateikti prasmingą Rezervo veiksmingumo vertinimą.

⁽¹⁵⁾ Pasiūlymo 5 straipsnio 2 dalis.

⁽¹⁶⁾ Pasiūlymo 7 straipsnio 2 dalis.

⁽¹⁷⁾ Pasiūlymo 13 straipsnio 4 dalis.

⁽¹⁸⁾ Pasiūlymo 6 straipsnio a punktas.

⁽¹⁹⁾ Skubi atvejo apžvalga „PVM kompensavimas sanglaudos srityje – veikiamas klaidų ir neoptimalus ES lėšų panaudojimas“, 2018 m. lapkričio mėn.

⁽²⁰⁾ Pasiūlymo 10 straipsnio 1 dalies 2 punktas.

⁽²¹⁾ Pasiūlymo 16 straipsnis.

⁽²²⁾ Pasiūlymo II priedas.

⁽²³⁾ Europos Audito Rūmų ataskaita „ES biudžeto veiksmingumas. Padėtis 2019 m. pabaigoje“, 4 dalies 19 punktas: „Išdirbio rodikliai yra tiesiogiai susiję ES biudžeto finansuojama veikla, tačiau juose pateikiama mažai informacijos apie pažangą, padarytą siekiant politikos tikslų.“

23. Remiantis Geresnio reglamentavimo gairėmis, kokybiškus ir patikimus rezultatus galima gauti tik atlikus nepriklausomus objektyvius vertinimus ⁽²⁴⁾. Nors pasiūlyme numatytas visapusiškas Rezervo vertinimas, o po jo iki 2027 m. birželio 30 d. Europos Parlamentui ir Tarybai turi būti pateikta ataskaita, jame aiškiai nenurodyta, kad vertinimas turi būti nepriklausomas.

Šią nuomonę Audito Rūmai priėmė Liuksemburge 2021 m. vasario 25 d. įvykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu

Pirmininkas

Klaus-Heiner LEHNE

⁽²⁴⁾ SWD(2017) 350 *final*, 2017 m. gegužės 7 d., p. 53.