

III

(Prípravné akty)

DVOR AUDÍTOROV

STANOVISKO č. 1/2021

(podľa článku 322 ZFEÚ)

k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje pobrexitová adaptačná rezerva

[COM(2020) 854 final]

(2021/C 101/01)

OBSAH

	Bod	Strana
Úvod	1–7	2
Časť 1: Všeobecné pripomienky	8–14	4
Štruktúra pobrexitovej adaptačnej rezervy	8–12	4
Audit a povinnosť zodpovedať sa	13–14	5
Časť 2: Konkrétne pripomienky	15–23	5
Obdobie oprávnenosti	15–16	5
Výpočet predbežného financovania	17	5
Oprávnenosť výdavkov	18	6
Metodika výberu vzorky	19	6
Daň z pridanej hodnoty	20	6
Vyhlásenie riadiaceho subjektu	21	6
Predkladanie správ a hodnotenie	22–23	6

DVOR AUDÍTOROV EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 322,

so zreteľom na návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje pobrexitová adaptačná rezerva, ktorý Komisia predložila 25. decembra 2020 (ďalej len „návrh“),

so zreteľom na žiadosti Európskeho parlamentu a Rady z 20. januára 2021 o stanovisko k uvedenému návrhu,

so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 2018/1046 z 18. júla 2018 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, o zmene nariadení (EÚ) č. 1296/2013, (EÚ) č. 1301/2013, (EÚ) č. 1303/2013, (EÚ) č. 1304/2013, (EÚ) č. 1309/2013, (EÚ) č. 1316/2013, (EÚ) č. 223/2014, (EÚ) č. 283/2014 a rozhodnutia č. 541/2014/EÚ a o zrušení nariadenia (EÚ, Euratom) č. 966/2012 ⁽¹⁾ (ďalej len „nariadenie o rozpočtových pravidlách“),

so zreteľom na Dohodu o vystúpení Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska z Európskej únie a z Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu ⁽²⁾ („dohoda o vystúpení“),

PRIJAL TOTO STANOVISKO:

Úvod

1. Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska vystúpilo z Európskej únie 1. februára 2020, keď nadobudla účinnosť dohoda o vystúpení. Dohoda o vystúpení obsahovala ustanovenie o prechodnom období, ktoré trvalo do 31. decembra 2020 a ktoré občanom, spotrebiteľom a podnikom v EÚ aj Spojenom kráľovstve zaručilo podmienky „vývoja za nezmenených okolností“.

2. Hoci sa obe strany 24. decembra dohodli na novej dohode o obchode a spolupráci medzi EÚ a Spojeným kráľovstvom ⁽³⁾, znamenalo to, že od 1. januára 2021 EÚ a Spojené kráľovstvo odteraz tvoria dva samostatné trhy a dva odlišné regulačné a právne priestory. Vytvorili sa prekážky obchodu s tovarom a službami a cezhraničnej mobility, čo má dôsledky pre verejnú správu, podniky, občanov a zainteresované strany na oboch stranách.

3. Európska rada vo svojich záveroch z mimoriadneho zasadnutia 17. – 21. júla 2020 oznámila vytvorenie nového osobitného nástroja, pobrexitovej adaptačnej rezervy, s celkovým prídelom 5 mld. EUR v cenách z roku 2018. Európska rada vyzvala Komisiu predložiť návrh nariadenia.

4. Komisia predložila svoj návrh v decembri 2020. Cieľom pobrexitovej adaptačnej rezervy je poskytnúť podporu členským štátom, regiónom a odvetviám, ktoré sú najviac postihnuté vystúpením Spojeného kráľovstva, čím sa zmierni negatívny vplyv na hospodársku, sociálnu a územnú súdržnosť. Na podporu z pobrexitovej adaptačnej rezervy budú oprávnené všetky členské štáty.

⁽¹⁾ Ú. v. EÚ L 193, 30.7.2018, s. 1.

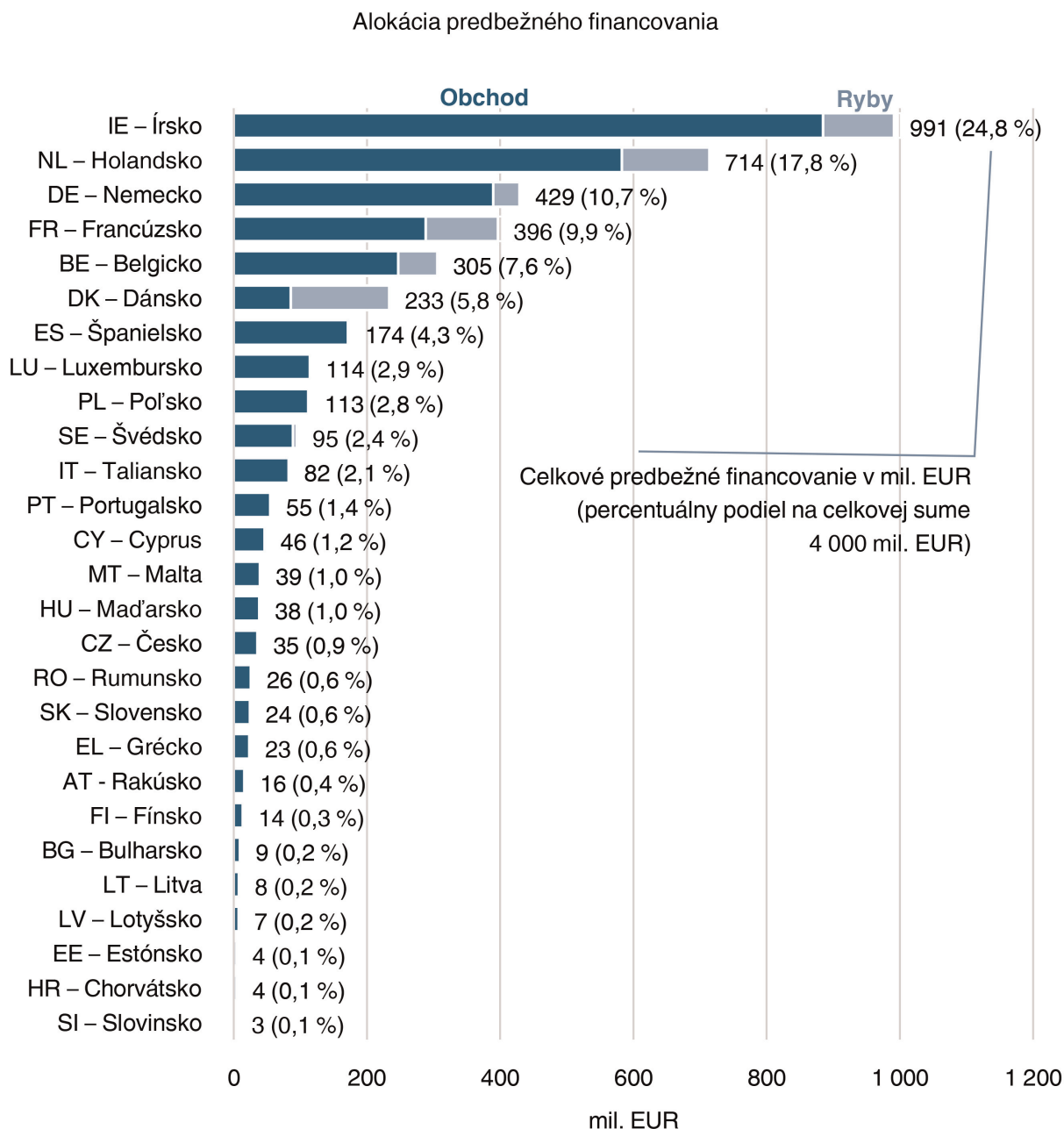
⁽²⁾ Ú. v. EÚ C 384 I, 12.11.2019, s. 1.

⁽³⁾ Ú. v. EÚ L 444, 31.12.2020, s. 14.

5. Navrhuje sa aktivovať pobrexitívnu adaptačnú rezervu v dvoch kolách alokácií – prvé v roku 2021 v podobe predbežného financovania v značnej výške 4 mld. EUR. Metodika rozdeľovania podielu každého členského štátu na predbežnom financovaní by sa zakladala na dvoch hlavných faktoroch: obchod so Spojeným kráľovstvom a ryby ulovené vo vodách, ktoré patria do výlučnej hospodárskej zóny Spojeného kráľovstva (*). Na **ilustrácii 1** je znázornené, ako by sa predbežné financovanie prostredníctvom tejto metódy rozdelilo medzi členské štáty.

Ilustrácia 1

Alokácia predbežného financovania (obchodné kritériá a kritériá spojené s rybami)



Zdroj: Európska komisia.

6. Členské štáty by mali požiadať o finančný príspevok z pobrexitívnej adaptačnej rezervy do 30. septembra 2023. Zostávajúca suma vo výške 1 mld. EUR by pokryla všetky oprávnené výdavky presahujúce sumu zaplatenú v rámci predbežného financovania, ale v rámci obmedzení celkových disponibilných zdrojov. Dodatočné príspevky z pobrexitívnej adaptačnej rezervy by sa uhradili najmä v roku 2024.

(*) Príloha I k návrhu.

7. V právnom základe ⁽⁵⁾ návrhu Komisie sa požaduje konzultácia s Európskym dvorom audítorov (EDA) a Európsky parlament ⁽⁶⁾ a Rada ⁽⁷⁾ požiadali EDA o jeho stanovisko. Toto stanovisko je odpoveďou na túto žiadosť a má prispieť k preskúmaniu návrhu Komisie zákonodarcami. Na tento účel predkladáme všeobecné a konkrétne pripomienky, v ktorých okrem iného poukazujeme na hlavné problémy a súvisiace riziká.

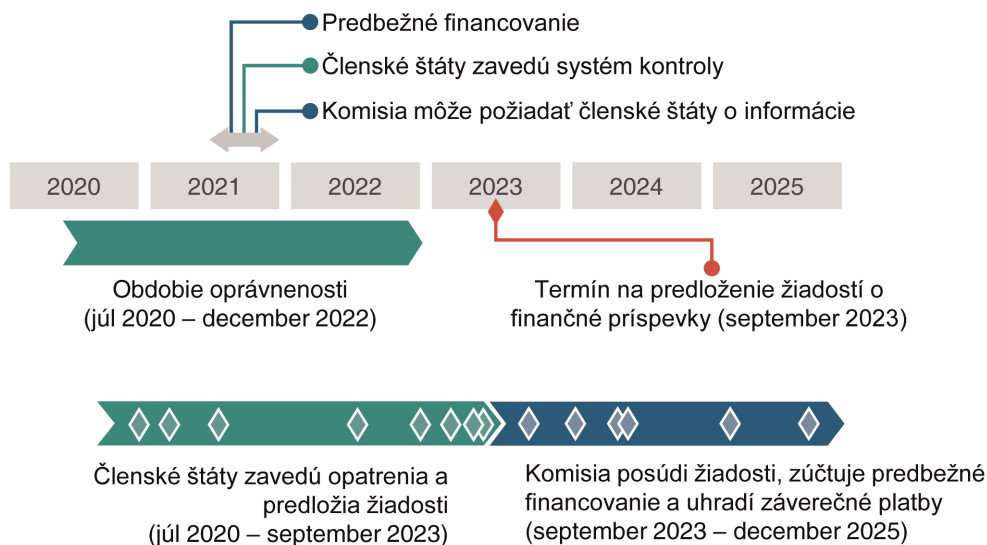
Časť 1: Všeobecné pripomienky

Štruktúra pobrexitovej adaptačnej rezervy

8. V návrhu sa stanovuje, že referenčné obdobie (ďalej len „obdobie oprávnenosti“) na vykonávanie opatrení na zmiernenie nepriaznivých dôsledkov vystúpenia Spojeného kráľovstva bude trvať od 1. júla 2020 do 31. decembra 2022. Členské štáty budú musieť predložiť žiadosti o finančný príspevok do 30. septembra 2023, pričom uvedú podrobnosti o celkových verejných výdavkoch vynaložených počas obdobia oprávnenosti ⁽⁸⁾. K žiadostiam bude priložená správa o implementácii s opisom prijatých zmierňujúcich opatrení a spôsobe ich vykonávania, ako aj vyhlásenie riadiaceho subjektu a nezávislé audítorské stanovisko vzťahujúce sa na celé obdobie oprávnenosti. Na základe týchto informácií Komisia až potom posúdi oprávnenosť a vhodnosť zvolených opatrení, čo predstavuje výnimku z ročného prístupu uplatňovaného na finančné prostriedky v rámci zdieľaného riadenia ⁽⁹⁾. Na **ilustrácii 2** je znázornený tento proces s hlavnými dátumami.

Ilustrácia 2

Harmonogram pobrexitovej adaptačnej rezervy



Zdroj: EDA.

9. Členské štáty by prostredníctvom predbežného financovania dostali 4 mld. EUR alebo 80 % finančných prostriedkov rezervy. Pred prijatím predbežného financovania musia členské štáty oznámiť Komisii, ktoré orgány budú zodpovedné za riadenie a kontrolu pobrexitovej adaptačnej rezervy a ktorému orgánu sa má predbežné financovanie vyplatiť. Hoci je úroveň predbežného financovania stanovená mimoriadne vysoko, členským štátom umožňuje rýchlo reagovať na výnimočnú situáciu a zohľadňuje skutočnosť, že záverečné platby zostatku sa uskutočnia najskôr koncom roka 2023.

⁽⁵⁾ Článok 322 ods. 1 písm. a) Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

⁽⁶⁾ Európsky parlament – D300288 (20.1.2021).

⁽⁷⁾ Rada – SGS 21/000201 (20.1.2021).

⁽⁸⁾ Článok 9 návrhu.

⁽⁹⁾ Článok 7 ods. 4: „Odchylné od článku 63 ods. 5, 6 a 7 nariadenia o rozpočtových pravidlách sa dokumenty uvedené v daných ustanoveniach predložia podľa článku 10 tohto nariadenia len raz.“

10. Štruktúra návrhu by splnila cieľ poskytnúť členským štátom flexibilitu. Sprístupnenie značných súm pobrexitovej adaptačnej rezervy prostredníctvom predbežného financovania by členským štátom umožnilo rýchlo reagovať na meniace sa okolnosti a účinnejšie čeliť negatívnym účinkom brexitu. V návrhu sa stanovujú rozsiahle oblasti, v ktorých by sa financovanie mohlo využiť, bez ich bližšieho vymedzenia, ale členské štáty by mali mať diskrečnú právomoc, pokiaľ ide o typy projektov alebo opatrení, ktoré chcú financovať⁽¹⁰⁾.

11. Flexibilita, ktorú poskytuje pobrexitová adaptačná rezerva – najmä chýbajúca požiadavka, aby členské štáty oficiálne oznámili Komisii, ktoré regióny, oblasti a odvetvia môžu byť najviac postihnuté a opísať, ktoré opatrenia budú financované pred pridelením predbežného financovania – vytvára niekoľko rizík súvisiacich s nedostatočnou istotou. Pobrexitová adaptačná rezerva by sa mohla použiť na podporu opatrení, ktoré v skutočnosti nie sú oprávnené, takže Komisia by následne členským štátom náklady nepreplatila. Okrem toho zvolené opatrenia nemusia byť optimálne a nemusí sa nimi dosiahnuť ich plánovaný cieľ.

12. V návrhu sa vyžaduje, aby členské štáty potvrdili, že vypracovali opis svojich systémov riadenia a kontroly⁽¹¹⁾. Členské štáty môžu na účely riadenia rezervy využiť už existujúce určené subjekty a systémy zriadené na účel čerpania finančných prostriedkov EÚ. Ak sa členské štáty rozhodnú zriadiť nové systémy, existuje riziko, že nebudú účinné. Komisia by mala v počiatočných fázach obdobia oprávnenosti posúdiť ich primeranosť pri prispievaní k ochrane finančných záujmov EÚ.

Audit a povinnosť zodpovedať sa

13. V návrhu sa stanovuje, že nezávislý auditorský orgán v každom členskom štáte má vykonávať audit systému riadenia a kontroly a uskutočňuje audity financovaných opatrení⁽¹²⁾. Orgán auditu by bol preto kľúčovým aktérom pri poskytovaní uistenia Komisii, že systémy riadenia a kontroly členských štátov fungujú účinne a že výdavky sú zákonné a správne. Návrh však neobsahuje podrobné a jasné definície v súvislosti s niektorými dôležitými prvkami, ako je metódika výberu vzorky a vyčíslenie a oprava chýb.

14. Pre tento nedostatok jasnosti sa nemusí zabezpečiť jednotný a porovnateľný auditorský prístup vo všetkých členských štátoch, čím sa zníži miera uistenia, ktorú by Komisia mohla získať z ich práce a auditorských stanovísk.

Časť 2: Konkrétne pripomienky

Obdobie oprávnenosti

15. V návrhu sa uvádza, že obdobie oprávnenosti na vykonávanie opatrení by malo trvať od júla 2020 do decembra 2022⁽¹³⁾. Komisia zohľadnila, že návrh je súčasťou prípravy na koniec prechodného obdobia, pričom stavia na práci vykonanej EÚ a členskými štátmi a dopĺňa ju v kontexte opatrení na zaistenie pripravenosti prijatých v rámci rokovaní o brexite⁽¹⁴⁾.

16. Obdobie oprávnenosti by malo podporiť cieľ využiť pobrexitovú adaptačnú rezervu na podporu opatrení na zaistenie pripravenosti a pomôcť zmierniť hospodársky vplyv vystúpenia Spojeného kráľovstva. V návrhu sa však jasne neurčuje odôvodnenie zvoleného obdobia oprávnenosti, ani sa neskúma jeho vhodnosť vzhľadom na stanovené ciele.

Výpočet predbežného financovania

17. Metodika, ktorú Komisia zvolila a uplatňuje na výpočet podielu členských štátov na predbežnom financovaní, je založená na dvoch faktoroch: obchod so Spojeným kráľovstvom a ryby ulovené vo vodách Spojeného kráľovstva. Prostredníctvom tejto metodiky je cieľom Komisie vypracovať najlepší odhad vplyvu brexitu na príslušné členské štáty. Vzhľadom na mnohé neistoty, ktoré sú stále spojené s vplyvom vystúpenia Spojeného kráľovstva, vrátane presunu činnosti hospodárskych odvetví zo Spojeného kráľovstva do EÚ, však existuje riziko, že zvolená alokačná metóda nemusí plne odrážať konkrétnu expozíciu hospodárstva členského štátu.

⁽¹⁰⁾ Článok 5 návrhu.

⁽¹¹⁾ Článok 13 ods. 1 návrhu.

⁽¹²⁾ Článok 13 ods. 4 návrhu.

⁽¹³⁾ Článok 2 ods. 1 a článok 5 ods. 2 návrhu.

⁽¹⁴⁾ Odôvodnenie 7 návrhu.

Oprávnenosť výdavkov

18. V návrhu sa stanovuje, že výdavky sú oprávnené, ak vznikli a boli zaplatené počas obdobia oprávnenosti⁽¹⁵⁾. Ďalej sa stanovuje, že príspevky z rezervy majú formu refundácie skutočne vynaložených oprávnených nákladov zaplatených členskými štátmi pri vykonávaní opatrení⁽¹⁶⁾. Podľa nášho názoru návrh umožňuje rôzne výklady oprávnenosti výdavkov. Preto by sa malo ďalej objasniť, že náklady by sa mali vynaložiť a zaplatiť v rámci obdobia oprávnenosti, a to na úrovni určených subjektov aj konečných prijímateľov.

Metodika výberu vzorky

19. V návrhu sa opisuje proces auditu financovaných opatrení a opisuje sa príslušná metodika výberu vzorky⁽¹⁷⁾. V návrhu sa uvádza, že ak sa použije neštatistická metóda výberu vzorky, musí zahŕňať určitý podiel vybraných jednotiek vzorky zo základného súboru za účtovný rok. Keďže audit financovaných opatrení by sa mal vzťahovať na celé obdobie oprávnenosti, t. j. dva a pol roka, odkaz na „účtovný rok“ sa zdá byť v rámci celkovej metodiky nekonzistentný.

Daň z pridanej hodnoty

20. Podľa návrhu by sa z pobrexítvej adaptačnej rezervy nepodporovala daň z pridanej hodnoty⁽¹⁸⁾. Víťame navrhovaný prístup k pobrexítvej adaptačnej rezerve, ktorý je v súlade s odporúčaním, ktoré bolo naposledy vyjadrené v našom rýchlym preskúmaní z roku 2018 týkajúcom sa vrátenia DPH v oblasti súdržnosti. Odporučili sme vylúčiť možnosť vrátenia DPH verejným subjektom z finančných prostriedkov EÚ ako spôsob na zníženie rizika chýb vo výdavkoch v oblasti súdržnosti a zabezpečenie lepšieho využívania finančných prostriedkov EÚ z hľadiska správneho finančného riadenia⁽¹⁹⁾.

Vyhlásenie riadiaceho subjektu

21. V návrhu sa od členských štátov vyžaduje, aby v rámci svojich žiadostí o finančné príspevky z pobrexítvej adaptačnej rezervy⁽²⁰⁾ predložili vyhlásenie riadiaceho subjektu, stanovisko nezávislého audítorského orgánu a správu o implementácii (bod 8). Poznávame, že vo vzore vyhlásenia riadiaceho subjektu, ktorý je uvedený v prílohe II k návrhu, sa neuvádza vyhlásenie osoby zodpovednej za riadenie pobrexítvej adaptačnej rezervy na potvrdenie riadneho fungovania systému kontroly. Toto vyhlásenie sa vyžaduje v článku 63 ods. 6 písm. c) nariadenia o rozpočtových pravidlách. Absencia takéhoto vyhlásenia by obmedzila uistenie, ktoré by vyhlásenie mohlo poskytnúť. Malo by to vplyv aj na audítorské stanovisko, v ktorom by sa zvyčajne posudzovala presnosť vyhlásenia.

Predkladanie správ a hodnotenie

22. Podľa návrhu by Komisia vyhodnotila pobrexítovú adaptačnú rezervu z hľadiska účinnosti, efektívnosti, relevantnosti, koherentnosti a pridanej hodnoty EÚ⁽²¹⁾. Hoci uznávame, že je dôležité nájsť správnu rovnováhu medzi požiadavkami na monitorovanie a administratívnu záťažou členských štátov, poznávame, že žiadosti o finančné príspevky musia obsahovať len hodnoty ukazovateľov výstupov⁽²²⁾. Hoci sú tieto ukazovatele výstupov merateľné, ako už bolo uvedené, poskytujú len obmedzené informácie o tom, či bolo opatrenie účinné pri riešení negatívnych dôsledkov vystúpenia Spojeného kráľovstva⁽²³⁾. Okrem toho sa v návrhu nevyžaduje, aby členské štáty stanovili ciele pre uvedené ukazovatele, čo ešte viac sťažuje poskytovanie zmysluplného posúdenia účinnosti pobrexítvej adaptačnej rezervy.

⁽¹⁵⁾ Článok 5 ods. 2 návrhu.

⁽¹⁶⁾ Článok 7 ods. 2 návrhu.

⁽¹⁷⁾ Článok 13 ods. 4 návrhu.

⁽¹⁸⁾ Článok 6 písm. a) návrhu.

⁽¹⁹⁾ Rýchle preskúmanie: Vrátenie DPH v oblasti súdržnosti – neoptimálne využívanie finančných prostriedkov EÚ náchylné na chyby, november 2018.

⁽²⁰⁾ Článok 10 ods. 1 a 2 návrhu.

⁽²¹⁾ Článok 16 návrhu.

⁽²²⁾ Príloha II k návrhu.

⁽²³⁾ Správa Európskeho dvora audítora o výkonnosti rozpočtu EÚ – stav na konci roka 2019, bod 4.19: „Ukazovatele výstupov majú priamu súvislosť s činnosťami financovanými z rozpočtu EÚ, ale poskytujú len málo informácií o pokroku pri dosahovaní cieľov politiky“.

23. Podľa usmernení o lepšej právnej regulácii možno robustné a spoľahlivé výsledky dosiahnuť len prostredníctvom nezávislých objektívnych hodnotení⁽²⁴⁾. Hoci sa v návrhu stanovuje úplné hodnotenie pobrexitovej adaptačnej rezervy, ktoré povedie k predloženiu správy Európskemu parlamentu a Rade do 30. júna 2027, výslovne sa v ňom neuvádza, že hodnotenie bude nezávislé.

Toto stanovisko prijal Dvor audítorov v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 25. februára 2021.

Za Dvor audítorov
Klaus-Heiner LEHNE
predseda

⁽²⁴⁾ SWD(2017) 350 final zo 7. mája 2017, s. 53.