

III

(Pripravljalni akti)

RAČUNSKO SODIŠČE

MNENJE št. 1/2021*(v skladu s členom 322 PDEU)***o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi rezerve za prilagoditev na brexit***(COM(2020) 854 final)**(2021/C 101/01)***VSEBINA**

	Odstavek	Stran
Uvod	1–7	2
Prvi del: Splošne pripombe	8–14	4
Struktura rezerve	8–12	4
Revidiranje in odgovornost	13–14	5
Drugi del: Specifične pripombe	15–23	5
Obdobje upravičenosti	15–16	5
Izračun predhodnega financiranja	17	5
Upravičenost odhodkov	18	6
Metodologija vzorčenja	19	6
Davek na dodano vrednost	20	6
Izjava o upravljanju	21	6
Poročanje in ocenjevanje	22–23	6

RAČUNSKO SODIŠČE EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 322 Pogodbe,

ob upoštevanju predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi rezerve za prilagoditev na brexit, ki ga je Komisija predložila 25. decembra 2020 (v nadaljnjem besedilu: predlog),

ob upoštevanju zaprosil Evropskega parlamenta in Sveta za mnenje o zgoraj navedenem predlogu z dne 20. januarja 2021,

ob upoštevanju Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 ⁽¹⁾ (v nadaljnjem besedilu: finančna uredba),

ob upoštevanju Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irsko iz Evropske unije in Evropske skupnosti za atomsko energijo ⁽²⁾ (v nadaljnjem besedilu: sporazum o izstopu) –

SPREJELO NASLEDNJE MNENJE:

Uvod

1. Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irsko je izstopilo iz Evropske unije 1. februarja 2020, ko je začel veljati sporazum o izstopu. Ta je vključeval določbo o prehodnem obdobju, ki je trajalo do 31. decembra 2020 in v katerem so bili zagotovljeni pogoji običajnega poslovanja za državljane, potrošnike in podjetja v EU in Združenem kraljestvu.

2. Obe strani sta se 24. decembra sicer dogovorili o novem sporazumu o trgovini in sodelovanju med EU in Združenim kraljestvom ⁽³⁾, vendar pa je to pomenilo, da sta EU in Združeno kraljestvo od 1. januarja 2021 dva ločena trga ter dve ločeni regulativni in pravni območji. Pri tem so nastale ovire za trgovino z blagom in storitvami ter čezmejno mobilnost, ki imajo posledice za javno upravo, podjetja, državljane in deležnike na obeh straneh.

3. Evropski svet je v sklepih, sprejetih na posebnem zasedanju od 17. do 21. julija 2020, napovedal vzpostavitev novega posebnega instrumenta, tj. rezerve za prilagoditev na brexit (v nadaljnjem besedilu: rezerva), ki naj bi ji bilo skupno dodeljenih 5 milijard EUR v cenah iz leta 2018. Evropski svet je pozval Komisijo, naj pripravi predlog uredbe.

4. Komisija je predlog predložila decembra 2020. Namen rezerve je zagotoviti podporo državam članicam, regijam in sektorjem, ki jih je izstop Združenega kraljestva najhuje prizadel, ter tako ublažiti negativne učinke na ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo. Do podpore iz rezerve bodo upravičene vse države članice.

⁽¹⁾ UL L 193, 30.7.2018, str. 1.

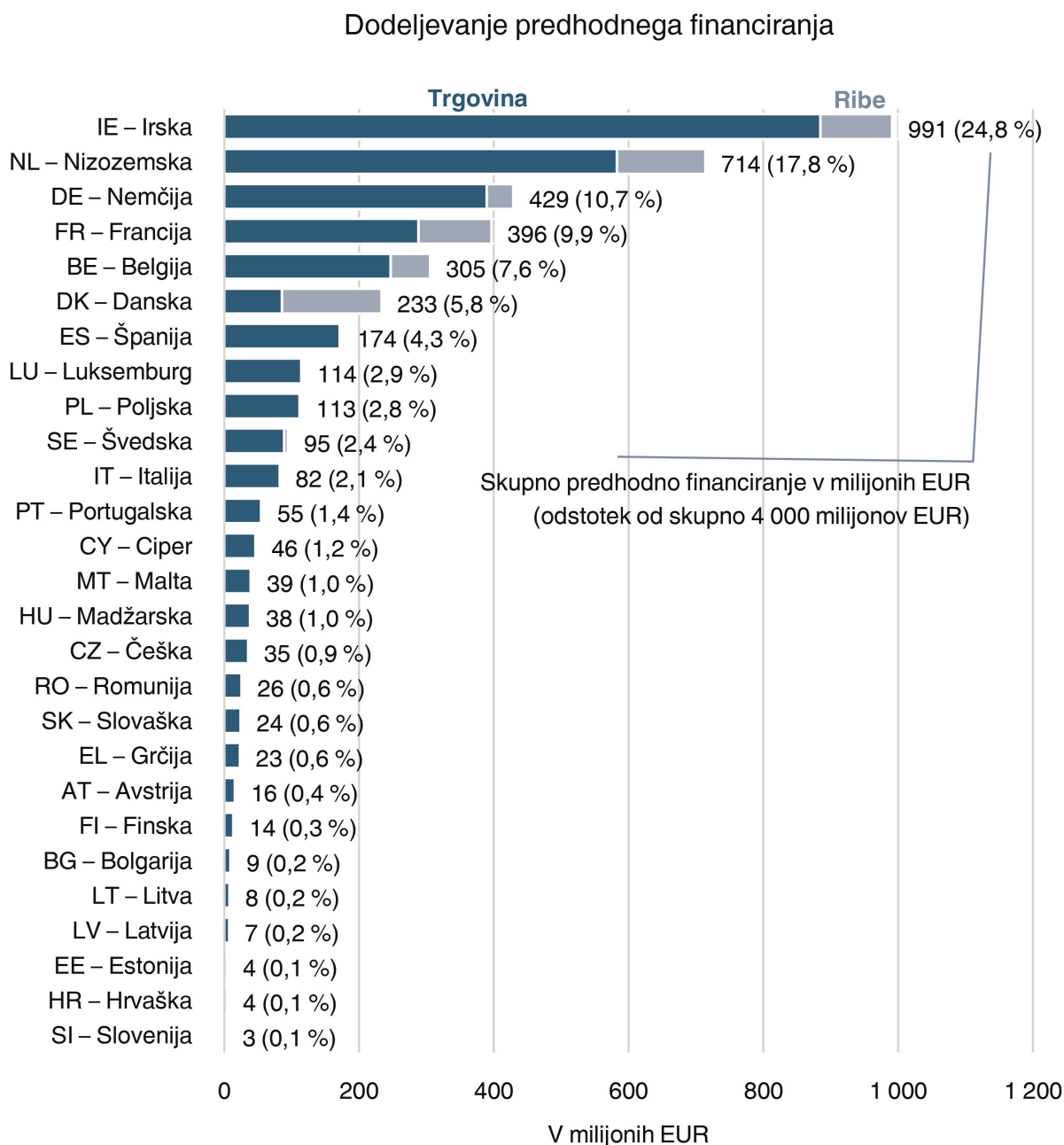
⁽²⁾ UL C 384 I, 12.11.2019, str. 1.

⁽³⁾ UL L 444, 31.12.2020, str. 14.

5. Rezerva naj bi bila aktivirana v dveh krogih dodelitev – najprej leta 2021 v obliki znatnega predhodnega financiranja v višini 4 milijarde EUR. Metodologija za dodelitev deleža vsake države članice iz predhodnega financiranja bi temeljila na dveh glavnih dejavnikih: trgovini z Združenim kraljestvom in količini rib, ulovljenih v izključni ekonomski coni Združenega kraljestva ⁽⁴⁾. Na **sliki 1** je prikazano, kako bi se s to metodo predhodno financiranje razdelilo med države članice.

Slika 1

Dodelitev predhodnega financiranja (merila za trgovino in količino rib)



Vir: Evropska komisija

6. Države članice bi lahko vlogo za finančni prispevek iz rezerve vložile do 30. septembra 2023. S preostalo milijardo eurov bi se krili vsi upravičeni odhodki, ki bi presegali znesek, plačan v okviru predhodnega financiranja, vendar v mejah skupnih razpoložljivih sredstev. Dodatni prispevki iz rezerve bi bili v glavnem plačani leta 2024.

⁽⁴⁾ Glej Prilogo I k predlogu.

7. Ker je zaradi pravne podlage ⁽⁵⁾ predloga Komisije potrebno posvetovanje z Evropskim računskim sodiščem (Sodiščem), sta ga Evropski parlament ⁽⁶⁾ in Svet ⁽⁷⁾ zaprosila za mnenje. To mnenje je odgovor na to zaprosilo, njegov namen pa je prispevati k preučitvi predloga Komisije, ki jo izvajata zakonodajalca. V ta namen je Sodišče dalo splošne in specifične pripombe, v katerih med drugim poudarja glavna zadevna vprašanja in z njimi povezana tveganja.

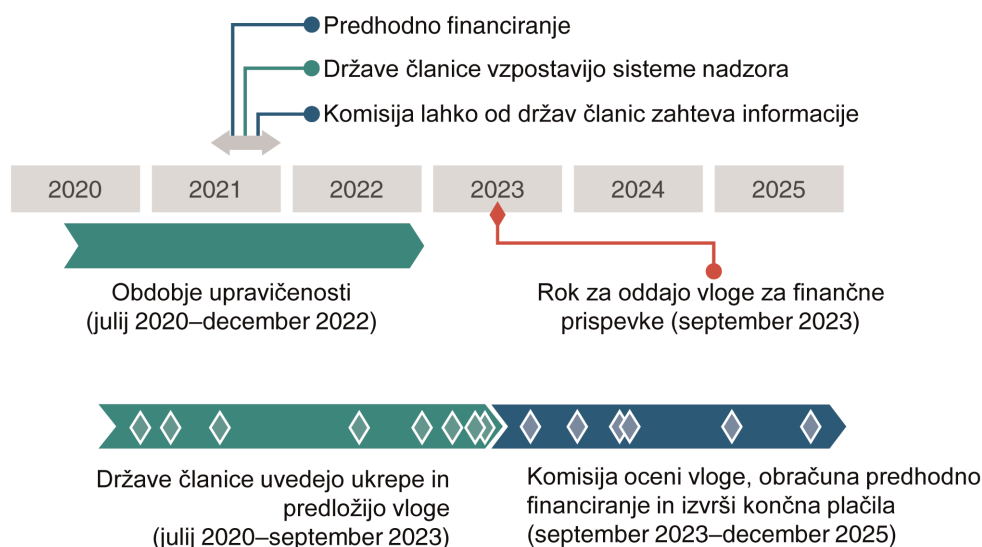
Prvi del: Splošne pripombe

Struktura rezerve

8. V predlogu je določeno, da bo referenčno obdobje (v nadaljnjem besedilu: obdobje upravičenosti) za izvajanje ukrepov za ublažitev negativnih posledic izstopa Združenega kraljestva trajalo od 1. julija 2020 do 31. decembra 2022. Države članice bi lahko vloge za finančni prispevek, v katerih navedejo podrobnosti o skupnih javnih odhodkih, nastalih v obdobju upravičenosti, predložile do 30. septembra 2023 ⁽⁸⁾. Vlogam bi bilo priloženo poročilo o izvrševanju, v katerem je opisano, kateri blažilni ukrepi so bili sprejeti in kako so bili izvedeni, ter izjava o upravljanju in neodvisno revizijsko mnenje, ki zajema celotno obdobje upravičenosti. Komisija bo šele takrat na podlagi teh informacij ocenila upravičenost in ustreznost izbranih ukrepov, kar pomeni odstopanje od letnega pristopa, ki velja za sklade, za katere se uporablja deljeno upravljanje ⁽⁹⁾. Na **sliki 2** je prikazan ta postopek s ključnimi datumi.

Slika 2

Časovni okvir rezerve



Vir: Evropsko računsko sodišče

9. Države članice bi 4 milijarde EUR ali 80 % sredstev iz rezerve prejele s predhodnim financiranjem. Države članice morajo pred prejemom predhodnega financiranja Komisijo obvestiti, katera telesa bi bila odgovorna za upravljanje in nadzor rezerve ter kateremu telesu naj se predhodno financiranje izplača. Raven tega financiranja je sicer nenavadno visoka, vendar pa državam članicam omogoča, da se hitro odzovejo na izredne razmere, pri čemer se upošteva tudi to, da plačila preostalega zneska ne bodo izvedena pred koncem leta 2023.

⁽⁵⁾ Člen 322(1)(a) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

⁽⁶⁾ Evropski parlament – D300288 (20.1.2021).

⁽⁷⁾ Svet – SGS 21/000201 (20.1.2021).

⁽⁸⁾ Člen 9 predloga.

⁽⁹⁾ Člen 7(4): „Z odstopanjem od odstavkov 5, 6 in 7 člena 63 finančne uredbe se dokumenti iz navedenih določb v skladu s členom 10 te uredbe predložijo enkrat“.

10. S strukturo predloga bi bil izpolnjen cilj zagotavljanja prožnosti državam članicam. Z dajanjem na voljo znatnih zneskov iz rezerve v obliki predhodnega financiranja bi se lahko države članice hitro odzivale na spreminjajoče se okoliščine in uspešneje zavirale negativne učinke brexita. V predlogu so določena obsežna področja, na katerih se lahko porabijo finančna sredstva in ki niso podrobneje opredeljena, države članice pa bi pri odločitvi o vrstah projektov ali ukrepov, ki bi jih želele financirati, imele diskrecijsko pravico ⁽¹⁰⁾.

11. Prožnost, zagotovljena z rezervo – zlasti to, da državam članicam ni treba uradno obvestiti Komisije o tem, katere regije, območja in sektorji naj bi bili najbolj prizadeti, ter opisati ukrepov, ki se bodo financirali pred dodelitvijo predhodnega financiranja –, ustvarja več tveganj, povezanih z negotovostjo. Rezerva bi se lahko uporabila za podporo ukrepom, ki dejansko niso upravičeni, zato Komisija državam članicam pozneje ne bi povrnila stroškov. Poleg tega bi lahko bili izbrani ukrepi neoptimalni, z njimi pa morda ne bi bilo mogoče doseči zastavljenega cilja.

12. Države članice bi morale v skladu s predlogom potrditi, da so pripravile opise svojih sistemov upravljanja in nadzora ⁽¹¹⁾. Za upravljanje rezerve bi lahko uporabile obstoječe imenovane telesa in sisteme, ki so že vzpostavljeni za izvrševanje sredstev EU. V primerih, v katerih bi se države članice odločile vzpostaviti nove sisteme, obstaja tveganje, da ti sistemi ne bi bili uspešni. Komisija naj v zgodnjih fazah obdobja upravičenosti oceni njihovo ustreznost glede prispevanja k zaščiti finančnih interesov EU.

Revidiranje in odgovornost

13. V skladu s predlogom neodvisno revizijsko telo v vsaki državi članici revidira sistem upravljanja in nadzora ter izvaja revizije financiranih ukrepov ⁽¹²⁾. Revizijsko telo bi bilo zato eden ključnih akterjev za dajanje zagotovila Komisiji o tem, da sistemi držav članic za upravljanje in nadzor delujejo uspešno ter da so odhodki zakoniti in pravilni. Vendar predlog ne vsebuje podrobnosti in jasnih opredelitev v zvezi z nekaterimi pomembnimi elementi, kot so metodologija vzorčenja ter količinska opredelitev in popraviljanje napak.

14. Zaradi te nejasnosti morda ne bo zagotovljeno, da bi se v vseh državah članicah uporabljal dosleden in primerljiv revizijski pristop, kar zmanjšuje ustreznost zagotovila, ki bi ga Komisija lahko pridobila na podlagi dela in revizijskih mnenj teh teles.

Drugi del: Specifične pripombe

Obdobje upravičenosti

15. V skladu s predlogom naj bi obdobje upravičenosti za izvajanje ukrepov trajalo od julija 2020 do decembra 2022 ⁽¹³⁾. Komisija je upoštevala, da je predlog del priprav na konec prehodnega obdobja ter da se z njim nadgrajuje in dopolnjuje delo, ki so ga institucije EU in države članice opravile z ukrepi za pripravljenost, sprejetimi med pogajanjmi o brexitu ⁽¹⁴⁾.

16. Z obdobjem upravičenosti bi se moralo prispevalo k cilju, da se rezerva uporabi za podpiranje ukrepov za pripravljenost ter za pomoč pri blaženju gospodarskega učinka izstopa Združenega kraljestva. Vendar v predlogu ni jasne utemeljitve izbranega obdobja upravičenosti niti preučitve njegove ustreznosti glede na navedene cilje.

Izračun predhodnega financiranja

17. Metodologija, ki jo je Komisija izbrala in uporabila za izračun deleža držav članic iz predhodnega financiranja, temelji na dveh dejavnikih: trgovini z Združenim kraljestvom in količini rib, ulovljenih v vodah Združenega kraljestva. S to metodologijo želi Komisija najbolje oceniti učinek brexita na zadevne države članice. Vendar zaradi veliko negotovosti, ki so še vedno povezane z učinkom izstopa Združenega kraljestva, vključno s selitvijo sektorjev gospodarske dejavnosti iz Združenega kraljestva v EU, obstaja tveganje, da izbrana metoda dodeljevanja morda ne odraža v celoti specifične izpostavljenosti gospodarstva posamezne države članice.

⁽¹⁰⁾ Člen 5 predloga.

⁽¹¹⁾ Člen 13(1) predloga.

⁽¹²⁾ Člen 13(4) predloga.

⁽¹³⁾ Člen 2(1) in člen 5(2) predloga.

⁽¹⁴⁾ Uvodna izjava 7 predloga.

Upravičenost odhodkov

18. V predlogu je določeno, da so odhodki upravičeni, če so nastali in bili plačani v obdobju upravičenosti ⁽¹⁵⁾. V njem je nadalje določeno, da so prispevki iz rezerve v obliki povračila upravičenih stroškov, ki so jih države članice imele in plačale pri izvajanju ukrepov ⁽¹⁶⁾. Sodišče meni, da predlog omogoča različne razlage upravičenosti odhodkov. Zato bi bilo treba natančneje pojasniti, da bi morali stroški nastati in biti plačani v obdobju upravičenosti, in sicer tako na ravni imenovanih teles kot končnih upravičencev.

Metodologija vzorčenja

19. V predlogu sta opisana postopek za revizijo financiranih ukrepov in z njim povezana metodologija vzorčenja ⁽¹⁷⁾. Kadar je glede na postopek mogoče uporabiti nestatistično metodo vzorčenja, morajo vzorčne enote v skladu s predlogom zajemati določen delež populacije obračunskega leta. Ker bi morala revizija financiranih ukrepov zajemati celotno obdobje upravičenosti, tj. dve leti in pol, se zdi pogoj v zvezi z „obračunskim letom“ v splošni metodologiji nedosleden.

Davek na dodano vrednost

20. V skladu s predlogom se z rezervo ne bi podpiral davek na dodano vrednost ⁽¹⁸⁾. Sodišče odobrava predlagani pristop za rezervo, ki je v skladu s priporočilom, ki ga je nazadnje izrazilo v hitrem pregledu primera v zvezi z vračanjem DDV na področju kohezije iz leta 2018. V njem je priporočilo, naj se iz sredstev EU izključi vračanje DDV javnim organom, da se zmanjša tveganje napak pri porabi za kohezijo in zagotovi boljša poraba sredstev EU z vidika dobrega finančnega poslovanja ⁽¹⁹⁾.

Izjava o upravljanju

21. V skladu s predlogom bi morale države članice vlogi za finančne prispevke iz rezerve priložiti izjavo o upravljanju, mnenje neodvisnega revizijskega telesa in poročilo o izvrševanju (odstavek 8) ⁽²⁰⁾. Sodišče ugotavlja, da predloga izjave o upravljanju iz Priloge II k predlogu ne vključuje izjave osebe, odgovorne za upravljanje rezerve, s katero bi se potrdilo pravilno delovanje sistema nadzora. Ta izjava se zahteva v skladu s členom 63(6)(c) finančne uredbe. Brez nje bi bilo zagotovilo, dano v okviru izjave o upravljanju, omejeno, poleg tega pa bi to vplivalo tudi na revizijsko mnenje, s katerim se običajno oceni točnost izjave odgovorne osebe.

Poročanje in ocenjevanje

22. V skladu s predlogom bi Komisija izvedla ocenjevanje uspešnosti, učinkovitosti, ustreznosti in skladnosti rezerve ter njene dodane vrednosti EU ⁽²¹⁾. Sodišče sicer priznava, da je pomembno najti pravo ravnovesje med zahtevami za spremljanje in upravnim bremenom za države članice, vendar pa ugotavlja, da morajo vloge za finančne prispevke vključevati samo vrednosti kazalnikov izločkov ⁽²²⁾. Čeprav so ti kazalniki izločkov merljivi, kot je Sodišče ugotovilo v enem od svojih prejšnjih poročil, pa se z njimi zagotavlja le malo informacij o tem, ali je bil ukrep uspešen pri odpravljanju negativnih posledic izstopa Združenega kraljestva ⁽²³⁾. Poleg tega v skladu s predlogom državam članicam za te kazalnike ni treba določiti ciljnih vrednosti, zaradi česar bo še težje zagotoviti smiselno oceno uspešnosti rezerve.

⁽¹⁵⁾ Člen 5(2) predloga.

⁽¹⁶⁾ Člen 7(2) predloga.

⁽¹⁷⁾ Člen 13(4) predloga.

⁽¹⁸⁾ Člen 6(a) predloga.

⁽¹⁹⁾ Hiter pregled primera: Vračanje DDV na področju kohezije – poraba sredstev EU, pri kateri so pogoste napake in ki ni povsem optimalna, november 2018.

⁽²⁰⁾ Člen 10(1)(2) predloga.

⁽²¹⁾ Člen 16 predloga.

⁽²²⁾ Priloga II k predlogu.

⁽²³⁾ Odstavek 4.19 Poročila Evropskega računskega sodišča o smotrnosti izvrševanja proračuna EU – stanje ob koncu leta 2019: „Kazalniki izločkov so neposredno povezani z dejavnostmi, ki se financirajo iz proračuna EU, vendar zagotavljajo le malo informacij o napredku pri doseganju ciljev politike“.

23. V skladu s smernicami za boljše pravno urejanje je trdne in zanesljive rezultate mogoče doseči le z neodvisnim objektivnim ocenjevanjem ⁽²⁴⁾. S predlogom je sicer določeno celovito ocenjevanje rezerve, na podlagi katerega se Evropskemu parlamentu in Svetu do 30. junija 2027 predloži poročilo, vendar pa v njem ni izrecno navedeno, da bi bilo ocenjevanje neodvisno.

To mnenje je sprejelo Evropsko računsko sodišče v Luxembourgju na zasedanju 25. februarja 2021.

Za Evropsko računsko sodišče
Klaus-Heiner LEHNE
Predsednik

⁽²⁴⁾ SWD(2017) 350 final z dne 7. maja 2017, str. 53.