III

(Подготвителни актове)

СМЕТНА ПАЛАТА

СТАНОВИЩЕ № 1/2021

(в съответствие с член 322 ДФЕС)

относно предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на резерв за приспособяване във връзка с последиците от Брексит

(COM(2020) 854 final)

(2021/C 101/01)

СЪДЪРЖАНИЕ

	Параграф	*Стр.*
Въведение	1–7	2
Част първа — общи бележки	8–14	4
Архитектура на резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит	8–12	4
Одит и отчетност	13–14	5
Част втора — конкретни коментари	15–23	5
Период на допустимост	15–16	5
Изчисление на предварителните плащания	17	5
Допустимост на разходите	18	6
Методология за формиране на извадки	19	6
Данък върху добавената стойност	20	6
Декларация за управлението	21	6
Докладване и оценка	22–23	6

СМЕТНАТА ПАЛАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз и по-специално член 322 от него,

като взе предвид предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на резерв за приспособяване във връзка с последиците от Брексит, внесено от Комисията на 25 декември 2020 г. („предложението“),

като взе предвид искането на Европейския парламент и Съвета от 20 януари 2021 г. за становище относно горепосоченото предложение,

като взе предвид Регламент (ЕС, Евратом) № 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 ([1]) („Финансовия регламент“),

като взе предвид Споразумението за оттегляне на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия ([2]) („споразумението за оттегляне“),

ПРИЕ СЛЕДНОТО СТАНОВИЩЕ:

Въведение

1. Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия напусна Европейския съюз на 1 февруари 2020 г., когато влезе в сила Споразумението за оттегляне. Споразумението за оттегляне включва разпоредба за преходен период, който продължи до 31 декември 2020 г. и гарантира нормални условия за гражданите, потребителите и предприятията както в ЕС, така и в Обединеното кралство.

2. Въпреки че на 24 декември двете страни постигнаха съгласие по ново споразумение за търговия и сътрудничество между ЕС и Обединеното кралство ([3]), в действителност от 1 януари 2021 г. ЕС и Обединеното кралство вече представляват два отделни пазара и две отделни регулаторни и правни пространства. Създадени са бариери за търговията на стоки и услуги и трансграничната мобилност, които имат последствия за публичната администрация, бизнеса, гражданите и заинтересованите страни и от двете страни.

3. В заключенията от специалното си заседание на 17—21 юли 2020 г. Европейският съвет обяви създаването на нов специален инструмент — резерв за приспособяване във връзка с последиците от Брексит („резервът“) с общ бюджет от 5 млрд. евро по цени от 2018 г. Европейският съвет прикани Комисията да представи предложение за регламент.

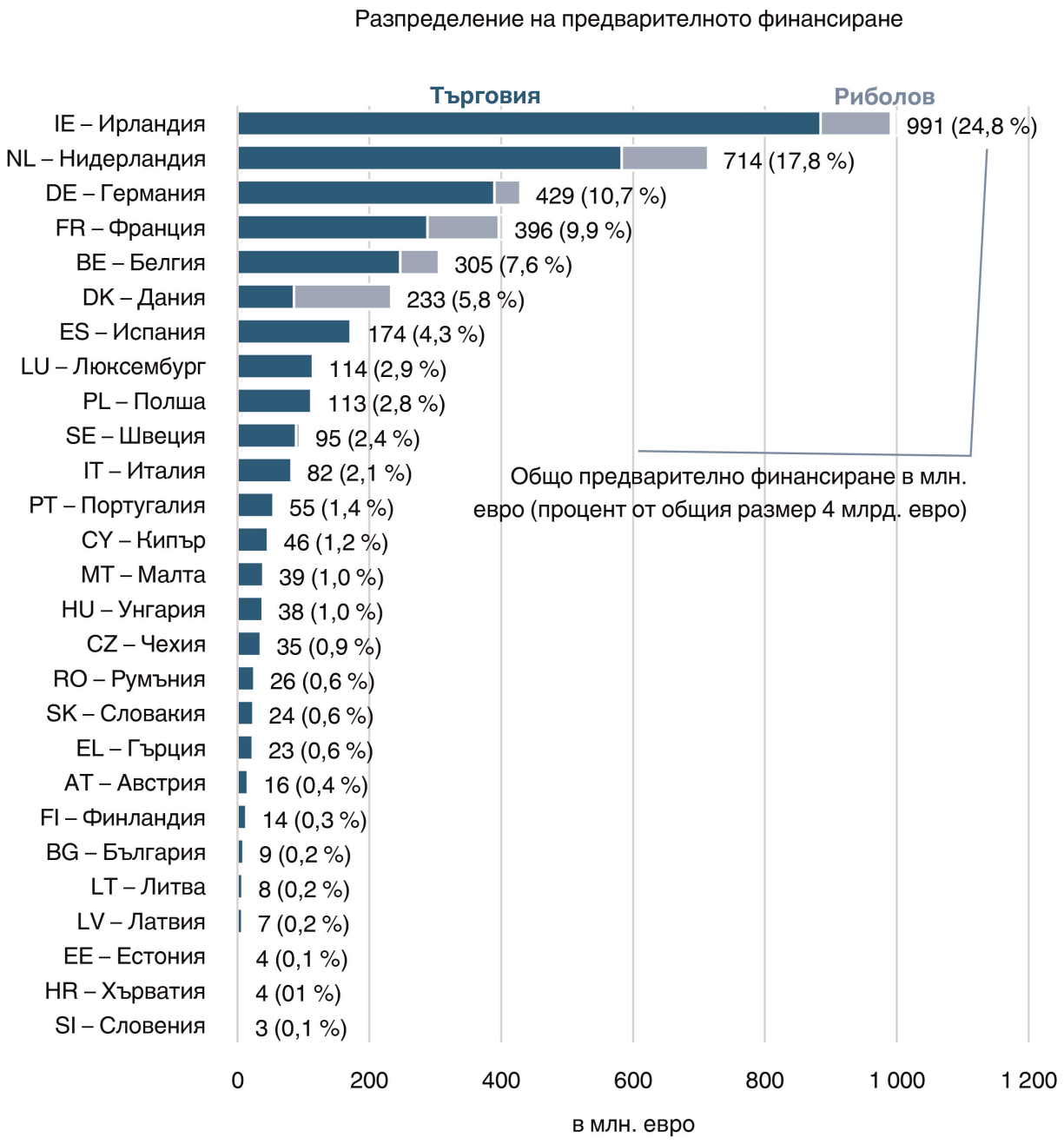
4. Комисията внесе своето предложение през декември 2020 г. Резервът за приспособяване във връзка с последиците от Брексит е предназначен да подпомогне държавите членки, регионите и секторите, които са най-силно засегнати от оттеглянето на Обединеното кралство, като по този начин цели да смекчи негативното въздействие върху икономическото, социалното и териториалното сближаване. Всички държави членки ще бъдат допустими за подпомагане от резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит.

([1]) ОВ L 193, 30.7.2018 г., стр. 1.
([2]) ОВ C 384I, 12.11.2019 г., стр. 1.
([3]) ОВ L 444, 31.12.2020 г., стр. 14.

5. Предлага се резервът да бъде активиран чрез два кръга на разпределение — първият през 2021 г. под формата на значително предварително финансиране на стойност 4 млрд. евро. Методологията за разпределяне на дела на всяка държава членка от предварителното финансиране ще се основава на два основни фактора — търговията с Обединеното кралство и улова на риба в изключителната икономическа зона на Обединеното кралство ([4]). На *фигура 1* е посочено как би се разпределило предварителното финансиране между държавите членки съгласно тази методология.

Фигура 1

Разпределение на предварителното финансиране (критерии за търговия и улов на риба)



Източник: Европейска комисия.

6. Държавите членки ще имат срок до 30 септември 2023 г. да подадат заявления за финансиране от резерва. Оставащата сума от 1 млрд. евро ще покрие допустимите разходи, които надхвърлят предварително изплатените суми, но в рамките на общия размер на наличните ресурси. Допълнителни суми от резерва ще бъдат платени основно през 2024 г.

([4]) Приложение I към предложението.

7. Съгласно нормативната база ([5]) за предложението на Комисията консултацията с Европейската сметна палата е задължителна, затова Европейският парламент ([6]) и Съветът ([7]) поискаха нейното становище. Настоящето становище се предоставя в отговор на това искане и има за цел да подпомогне разглеждането на предложението на Комисията от страна на законодателя. За тази цел представяме общи и конкретни бележки, в които подчертаваме, наред с другото, основните относими въпроси и съпътстващите рискове.

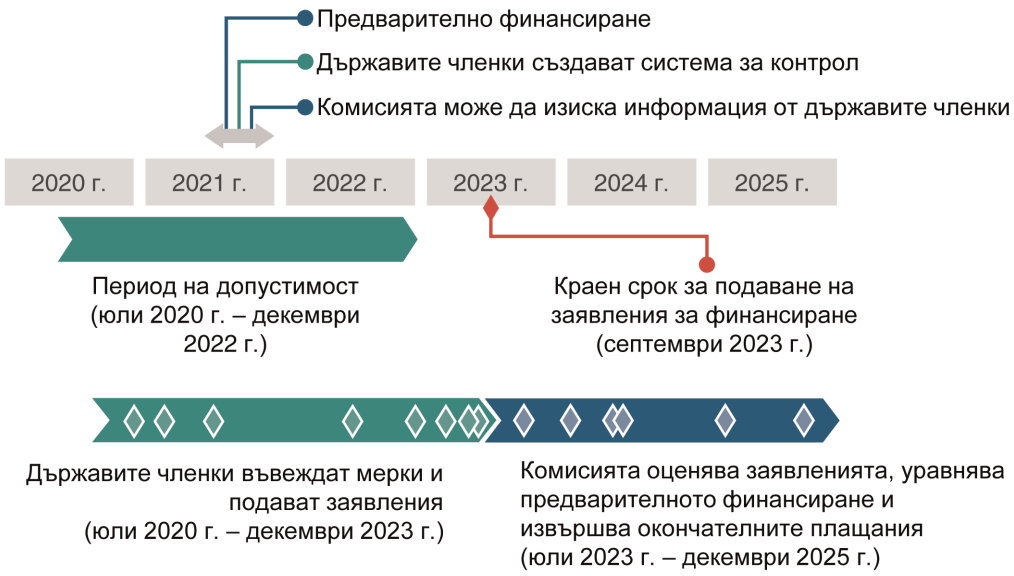
Част първа — общи бележки

Архитектура на резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит

8. Предложението предвижда референтен период (наричан по-нататък „период на допустимост“) за изпълнение на мерките за смекчаване на неблагоприятните последици от оттеглянето на Обединеното кралство, който е със срок от 1 юли 2020 г. до 31 декември 2022 г. Държавите членки ще имат срок до 30 септември 2023 г. за подаване на заявления за финансово подпомагане, като дадат подробно описание на всички публични разходи, извършени по време на периода на допустимост ([8]). Заявленията ще бъдат придружени от доклад за изпълнението, в който се описват предприетите мерки за противодействие и как те са били изпълнени, както и от декларация за управлението и независимо одитно становище, обхващащо целия период на допустимост. Въз основа на тази информация Комисията едва след това ще оцени допустимостта и целесъобразността на избраните мерки, което представлява дерогация от годишния подход, прилаган за средствата при споделено управление ([9]). На ***фигура 2*** е представен този процес, като са посочени ключови дати.

Фигура 2

График за прилагане на резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит



Източник: ЕСП.

9. Държавите членки ще получат 4 млрд. евро (80 %) от средствата в резерва чрез предварително финансиране. Преди да получат предварително финансиране, държавите членки трябва да уведомят Комисията кои органи ще бъдат отговорни за управлението и контрола на резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит и на кой орган следва да се изплати предварителното финансиране. Процентът на предварителното финансиране е необичайно висок, но той позволява държавите членки да реагират бързо на извънредната ситуация и отчита факта, че плащането на окончателното салдо ще се извърши най-рано в края на 2023 г.

([5]) Договор за функционирането на Европейския съюз, член 322, параграф 1, буква а).
([6]) Европейски парламент – D300288 (20.1.2021 г.).
([7]) Съвет – SGS 21/000201 (20.1.2021 г.).
([8]) Член 9 от предложението.
([9]) Член 7, параграф 4: „Чрез дерогация от параграфи 5, 6 и 7 от член 63 от Финансовия регламент, документите, посочени в тези разпоредби, се подават веднъж съгласно член 10 от настоящия регламент.“

10. Архитектурата на предложението отговаря на целта да се осигури гъвкавост за държавите членки. Отпускането на значителни суми от резерва за държавите членки под формата на предварително финансиране ще им позволи да реагират бързо на променящите се обстоятелства и да преодоляват по-ефективно негативните последици от Брексит. В предложението се определят най-общо областите, в които може да се използва финансирането, без по-нататъшна конкретизация, но държавите членки ще имат право на преценка относно видовете проекти или мерки, които искат да финансират ([10]).

11. Предоставената от резерва гъвкавост, особено липсата на изискване държавите членки официално да информират Комисията преди разпределянето на предварителното финансиране кои региони, области и сектори могат да бъдат най-засегнати и да опишат мерките, които ще се финансират, създава рискове, свързани с липсата на сигурност. Резервът може да се използва за подпомагане на мерки, които в действителност не са допустими, и впоследствие Комисията да не възстанови разходите на държавите членки. Освен това избраните мерки могат да бъдат неоптимални и да не постигнат заявената си цел.

12. Предложението изисква държавите членки да потвърдят, че са изготвили описание на своите системи за управление и контрол ([11]). Държавите членки могат да използват съществуващите органи и системи, които вече са създадени за администриране на средствата от ЕС за целите на управлението на резерва. Ако държавите членки решат да създадат нови системи, съществува риск те да не бъдат ефективни. В ранните етапи на периода на допустимост Комисията следва да оцени доколко те са подходящи за задачата да допринасят за защитата на финансовите интереси на ЕС.

Одит и отчетност

13. Предложението предвижда независим одитен орган във всяка държава членка, който да извършва одит на системата за управление и контрол и да извършва одити на финансираните мерки ([12]). Одитният орган следователно е ключов участник в процеса на предоставяне на увереност за Комисията, че системите за управление и контрол на държавите членки функционират ефективно и че разходите са законосъобразни и редовни. Все пак предложението не е достатъчно подробно и не съдържа ясни дефиниции във връзка с някои важни елементи, като например методологията за формиране на извадки и остойностяването и коригирането на грешките.

14. Липсата на яснота може да не осигури последователен и съпоставим одитен подход във всички държави членки, като по този начин се намалява увереността, която може да получи Комисията от тяхната работа и одитни становища.

Част втора — конкретни коментари

Период на допустимост

15. Предложението предвижда период на допустимост за изпълнение на мерките от юли 2020 г. до декември 2022 г. ([13]) Комисията е отчела, че предложението е част от подготовката за края на преходния период, надграждайки и допълвайки работата, извършена от ЕС и държавите членки в контекста на предприетите по време на преговорите за Брексит мерки за готовност ([14]).

16. Периодът на допустимост следва да подпомага целта за използване на резерва за подкрепа на мерките за готовност и смекчаване на икономическото въздействие от оттеглянето на Обединеното кралство. Предложението обаче не идентифицира ясно причините за избора на този период на допустимост и не разглежда неговата уместност по отношение на заявените цели.

Изчисление на предварителните плащания

17. Избраната и приложена от Комисията методология за изчисляване на дела на всяка държава членка от предварителното финансиране се основава на два основни фактора — търговията с Обединеното кралство и улова на риба във водите на Обединеното кралство. Чрез тази методология Комисията цели да изготви най-добрата оценка на въздействието на Брексит върху съответните държави членки. Въпреки това, като се имат предвид многобройните неясноти, които все още се асоциират с въздействието на оттеглянето на Обединеното кралство, в т. ч. преместването на икономически сектори на дейност от Обединеното кралство към ЕС, съществува риск избраният метод на разпределяне на средствата да не отразява напълно конкретната уязвимост на икономиката на дадена държава членка.

([10]) Член 5 от предложението.
([11]) Член 13, параграф 1 от предложението.
([12]) Член 13, параграф 4 от предложението.
([13]) Член 2, параграф 1 и член 5, параграф 2 от предложението.
([14]) Съображение 7 от предложението.

Допустимост на разходите

18. Предложението предвижда, че разходите ще бъдат допустими, ако са извършени и платени по време на периода на допустимост ([15]). Освен това то предвижда, че финансирането от резерва ще бъде под формата на възстановяване на допустими разходи, които са били извършени и платени от държавите членки за изпълнение на мерките ([16]). Сметната палата счита, че предложението дава възможност за различни интерпретации на допустимостта на разходите. Следователно следва да бъде допълнително прецизирано, че разходите трябва да бъдат извършени и платени в рамките на периода на допустимост както на нивото на компетентните органи, така и на нивото на крайните получатели.

Методология за формиране на извадки

19. В предложението е описан процесът на одит на финансираните мерки и съответната методология за формиране на извадки ([17]). Където предвижда възможност за нестатистически извадков метод, предложението гласи, че извадковите единици трябва да обхващат определен дял от популацията за счетоводната година. Тъй като одитът на финансираните мерки следва да обхваща целия период на допустимост, т.е. две и половина години, изразът „счетоводната година“ не е в съответствие с цялостната методология.

Данък върху добавената стойност

20. Съгласно предложението резервът няма да финансира данъка върху добавената стойност ([18]). Приветстваме предложения подход към резерва, който е в съответствие с препоръката, изразена за последен път в изготвения от Сметната палата бърз преглед по конкретен казус за възстановяването на ДДС в областта на сближаването. Препоръчваме да се изключи от финансирането от ЕС възстановяването на ДДС за публични органи като начин за намаляване на риска от грешки в разходите в областта на сближаването и осигуряване на по-добро използване на средствата от ЕС от гледна точка на доброто финансово управление ([19]).

Декларация за управлението

21. Предложението изисква държавите членки да представят декларация за управлението, становище на независим одитен орган и доклад за изпълнението (точка 8) като част от техните заявления за финансиране от резерва ([20]). Отбелязваме, че образецът на декларацията за управлението, съдържащ се в приложение II към предложението, не предвижда декларация от лицето, отговорно за управлението на резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит, която да потвърждава правилното функциониране на системата за контрол. Такава декларация се изисква съгласно член 63, параграф 6, буква в) от Финансовия регламент. Липсата на подобна декларация би ограничила увереността, която може да се получи от тази декларация. Това би имало отражение върху одитното становище, което обикновено оценява точността на декларацията.

Докладване и оценка

22. Съгласно предложението Комисията ще извърши оценка на ефективността, ефикасността, целесъобразността, съгласуваността и европейската добавена стойност на резерва ([21]). Въпреки че признава, че е важно да се намери точният баланс между изискванията за мониторинг и административната тежест за държавите членки, Сметната палата отбелязва, че в заявленията за финансиране трябва да се включват стойности само за показателите за крайни продукти ([22]). Тези показатели за крайни продукти са измерими, както вече беше отбелязано, но предоставят само ограничена информация за това дали дадена мярка е била ефективна за справяне с отрицателните последици от оттеглянето на Обединеното кралство ([23]). Освен това предложението не задължава държавите членки да определят количествени цели за горепосочените показатели, което ще затрудни още повече предоставянето на съдържателна оценка на ефективността на резерва.

([15]) Член 5, параграф 2 от предложението.
([16]) Член 7, параграф 2 от предложението.
([17]) Член 13, параграф 4 от предложението.
([18]) Член 6, буква а) от предложението.
([19]) Бърз преглед по конкретен казус „Възстановяване на ДДС в областта на политиката на сближаване — предпоставка за грешки и неоптимално използване на средствата от ЕС“, ноември 2018 г.
([20]) Член 10, параграфи 1 и 2 от предложението.
([21]) Член 16 от предложението.
([22]) Приложение II към предложението.
([23]) Доклад на Европейската сметна палата относно изпълнението на бюджета на ЕС — състояние в края на 2019 година, точка 4.19: „Показателите за крайни продукти имат пряка връзка с финансираните от бюджета на ЕС дейности, но предоставят малко информация за напредъка към постигането на целите на политиката“.

23. Съгласно указанията за по-добро регулиране добри и надеждни резултати могат да се постигнат само чрез независими оценки на целите ([24]). Въпреки че предложението предвижда да бъде извършена цялостна оценка на резерва, въз основа на която да бъде изпратен доклад до Европейския парламент и Съвета до 30 юни 2027 г., в него не е посочено изрично, че оценката ще бъде независима.

Настоящото становище беше прието от Европейската сметна палата в Люксембург на заседанието ѝ от 25 февруари 2021 г.

За Сметната палата
Klaus-Heiner LEHNE
Председател

([24]) SWD (2017) 350 final от 7 май 2017 г., стр. 53.