III

(Pripremni akti)

REVIZORSKI SUD

MIŠLJENJE br. 1/2021

(u skladu s člankom 322. UFEU-a)

o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi pričuve za prilagodbu Brexitu

(COM(2020) 854 final)

(2021/C 101/01)

SADRŽAJ

	Odlomak	*Stranica*
Uvod	1.–7.	2
Dio 1.: Opće primjedbe	8.–14.	4
Struktura pričuve	8.–12.	4
Revizija i odgovornost	13.–14.	5
Dio 2.: Posebne primjedbe	15.–23.	5
Razdoblje prihvatljivosti	15.–16.	5
Izračun pretfinanciranja	17.	5
Prihvatljivost rashoda	18.	6
Metodologija uzorkovanja	19.	6
Porez na dodanu vrijednost	20.	6
Izjava o upravljanju	21.	6
Izvješćivanje i evaluacija	22.–23.	6

REVIZORSKI SUD EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 322.,

uzimajući u obzir prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi pričuve za prilagodbu Brexitu, koji je Komisija podnijela 25. prosinca 2020. (u daljnjem tekstu: „prijedlog"),

uzimajući u obzir zahtjeve Europskog parlamenta i Vijeća od 20. siječnja 2021. za mišljenje Suda o navedenom prijedlogu,

uzimajući u obzir Uredbu (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 ([1]) (u daljnjem tekstu: „Financijska uredba"),

uzimajući u obzir Sporazum o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju ([2]) (u daljnjem tekstu: „sporazum o povlačenju"),

DONIO JE SLJEDEĆE MIŠLJENJE:

Uvod

1. Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske napustila je Europsku uniju 1. veljače 2020., kada je stupio na snagu sporazum o povlačenju. Sporazum o povlačenju sadržavao je odredbu o prijelaznom razdoblju koje je trajalo do 31. prosinca 2020. i kojim su se jamčili „uobičajeni uvjeti" za građane, potrošače i poduzeća u EU-u i Ujedinjenoj Kraljevini.

2. Iako su obje strane 24. prosinca postigle dogovor o novom sporazumu o trgovini i suradnji između EU-a i Ujedinjene Kraljevine ([3]), to znači da od 1. siječnja 2021. EU i Ujedinjena Kraljevina čine dva odvojena tržišta i dva različita regulatorna i pravna prostora. To je dovelo do određenih prepreka za trgovinu robom i uslugama te prekograničnu mobilnost, s posljedicama za javnu upravu, poduzeća, građane i dionike s obiju strana.

3. Europsko vijeće najavilo je u zaključcima s posebnog sastanka održanog 17.–21. srpnja 2020. uvođenje novog posebnog instrumenta – pričuve za prilagodbu Brexitu (u daljnjem tekstu: „pričuva"), za koji bi bio izdvojen ukupan iznos od 5 milijardi eura u cijenama iz 2018. Europsko vijeće pozvalo je Komisiju da iznese svoj prijedlog uredbe.

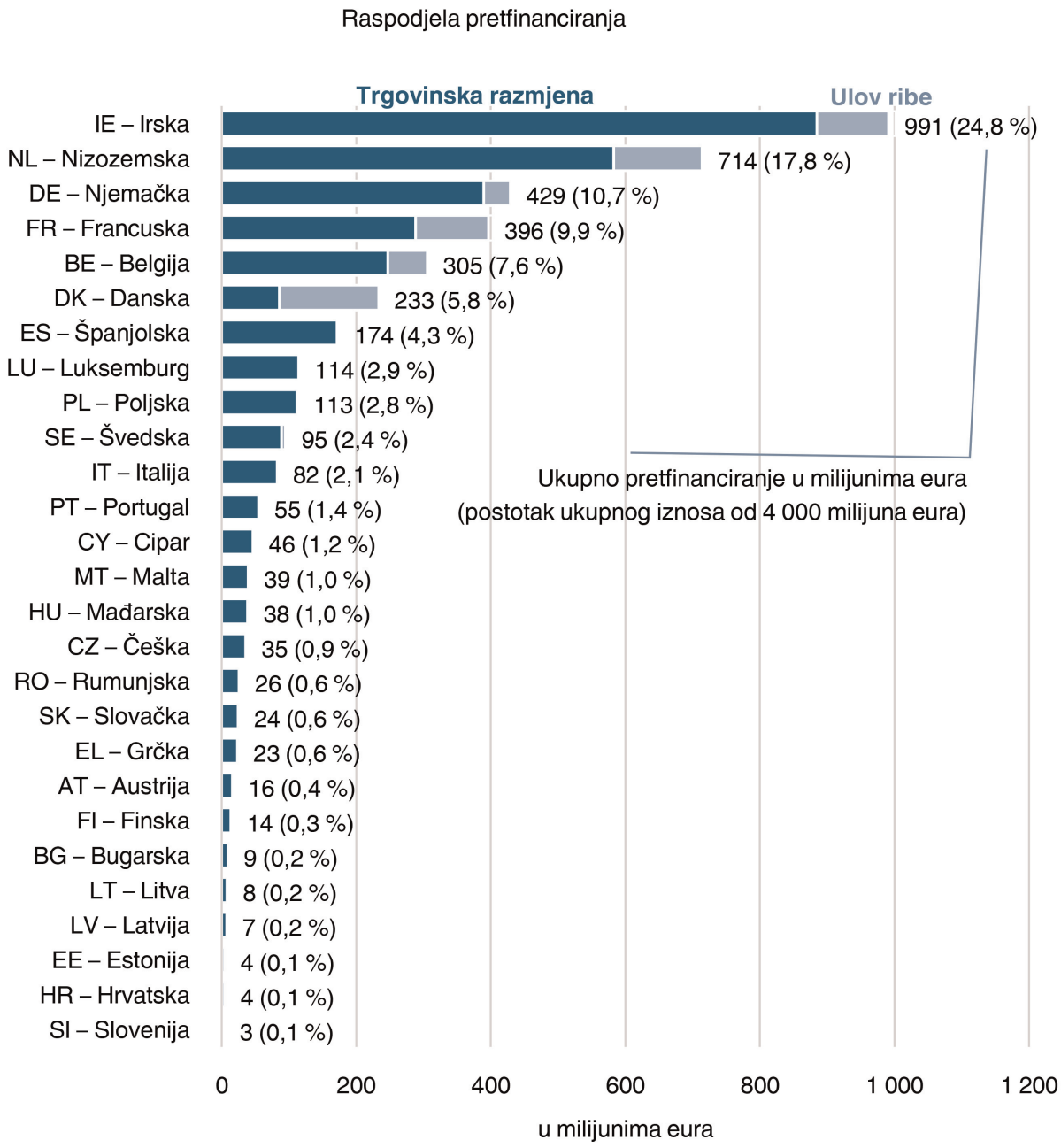
4. Europska komisija podnijela je prijedlog u prosincu 2020. Cilj je pričuve za prilagodbu Brexitu pružiti potporu državama članicama, regijama i sektorima koji su najviše pogođeni povlačenjem Ujedinjene Kraljevine iz EU-a i time ublažiti negativan učinak na gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju. Potporu iz pričuve mogu primiti sve države članice.

([1]) SL L 193, 30.7.2018., str. 1.
([2]) SL C 384 I, 12.11.2019., str. 1.
([3]) SL L 444, 31.12.2020., str. 14.

5. Predlaže se da se pričuva za prilagodbu Brexitu aktivira u dvije faze – u prvoj fazi sredstva bi se dodijelila tijekom 2021. u obliku izdašnog pretfinanciranja u visini od 4 milijarde eura. Metodologija za raspodjelu pripadajućeg udjela pretfinanciranja za svaku državu članicu temeljila bi se na dvama glavnim čimbenicima: trgovinskoj razmjeni s Ujedinjenom Kraljevinom i količini ribe ulovljene u isključivom gospodarskom pojasu Ujedinjene Kraljevine ([4]). Na ***slici 1.*** prikazano je kako bi se primjenom te metode pretfinanciranje raspodijelilo među državama članicama.

Slika 1.

Raspodjela pretfinanciranja (kriteriji trgovinske razmjene i ulova ribe)



Izvor: Europska komisija.

6. Rok za prijavu država članica za financijski doprinos iz pričuve bio bi 30. rujna 2023. Preostalim iznosom od 1 milijarde eura pokrili bi se svi prihvatljivi rashodi koji prekoračuju iznos isplaćen u obliku pretfinanciranja, ali u granicama ukupnih raspoloživih sredstava. Dodatni doprinosi iz pričuve uglavnom bi se isplatili tijekom 2024.

([4]) Prilog I. prijedlogu.

7. Pravnom osnovom ([5]) Komisijina prijedloga propisana je obveza savjetovanja s Europskim revizorskim sudom (Sud) te su stoga Europski parlament ([6]) i Vijeće ([7]) zatražili mišljenje Suda. Ovo je mišljenje odgovor na taj zahtjev, a svrha mu je doprinijeti razmatranju Komisijina prijedloga koje provode zakonodavci. Sud u tu svrhu iznosi opće i posebne primjedbe u kojima, među ostalim, ističe ključna pitanja i povezane rizike.

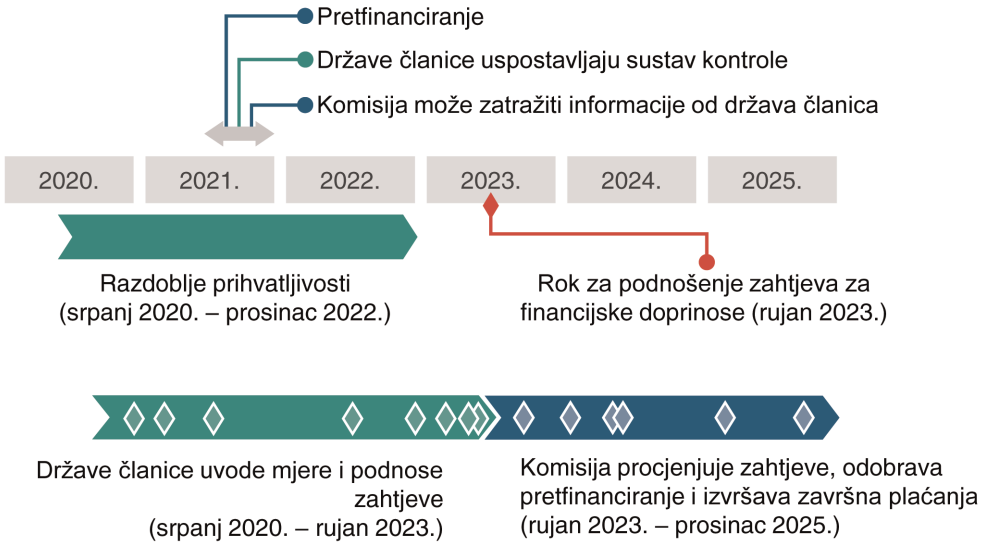
Dio 1.: Opće primjedbe

Struktura pričuve

8. Prijedlogom se predviđa da referentno razdoblje (u daljnjem tekstu: „razdoblje prihvatljivosti") za provedbu mjera za ublažavanje negativnih posljedica povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a traje od 1. srpnja 2020. do 31. prosinca 2022. Države članice trebale bi podnijeti zahtjeve za financijski doprinos do 30. rujna 2023., pri čemu bi trebale navesti pojedinosti o ukupnim javnim rashodima nastalima tijekom razdoblja prihvatljivosti ([8]). Zahtjevu bi trebalo priložiti izvješće o provedbi u kojem se opisuje koje su mjere za ublažavanje poduzete i kako su provedene, kao i izjavu o upravljanju i neovisno revizorsko mišljenje koje obuhvaća cijelo razdoblje prihvatljivosti. Komisija će tek na temelju tih informacija procijeniti prihvatljivost i primjerenost odabranih mjera, što je odstupanje od godišnjeg pristupa koji se primjenjuje na financijska sredstva u okviru podijeljenog upravljanja ([9]). Taj je proces, s ključnim datumima, prikazan na ***slici 2.***

Slika 2.

Vremenski prikaz procesa dodjele pričuve



Izvor: Sud.

9. Države članice primile bi 4 milijarde eura ili 80 % sredstava iz pričuve u obliku pretfinanciranja. Prije primanja pretfinanciranja države članice moraju obavijestiti Komisiju o tome koja bi tijela bila odgovorna za upravljanje pričuvom i njezinu kontrolu te o tome kojem bi tijelu trebalo isplatiti pretfinanciranje. Predviđena razina pretfinanciranja neuobičajeno je visoka, no njome se državama članicama omogućuje da brzo reagiraju na izvanrednu situaciju te se uzima u obzir činjenica da će se konačna isplata preostalog iznosa izvršiti najranije krajem 2023.

([5]) Ugovor o funkcioniranju Europske unije, članak 322. stavak 1. točka (a).
([6]) Europski parlament – D300 288 (20.1.2021.).
([7]) Vijeće – SGS 21/000 201 (20.1.2021.).
([8]) Članak 9. prijedloga.
([9]) Članak 7. stavak 4.: „Odstupajući od članka 63. stavaka 5., 6. i 7. Financijske uredbe, dokumenti iz tih odredaba podnose se jednom na temelju članka 10. ove Uredbe."

10. Struktura prijedloga omogućuje da se ispuni cilj pružanja fleksibilnosti državama članicama. Stavljanje na raspolaganje znatnih iznosa pričuve u obliku pretfinanciranja omogućilo bi državama članicama da brzo reagiraju na promjenjive okolnosti i da suzbijaju negativne učinke Brexita na djelotvorniji način. Prijedlogom se predviđaju široka područja u kojima bi se financijska sredstva mogla iskoristiti, ali se ona dodatno ne definiraju, te bi države članice imale pravo odabrati vrstu projekata ili mjera koje žele financirati ([10]).

11. Zbog takve fleksibilnosti koju pruža pričuva javljaju se određeni rizici povezani s nedovoljnom sigurnošću, a posebno zbog činjenice da se ne propisuje da su države članice dužne službeno obavijestiti Komisiju o tome koje bi regije, područja i sektori mogli biti najviše pogođeni te opisati koje će se mjere financirati prije dodjele pretfinanciranja. Pričuva bi se mogla upotrijebiti za potporu mjerama koje zapravo nisu prihvatljive, tako da Komisija naknadno ne bi nadoknadila troškove državama članicama. Nadalje, mogle bi se odabrati neoptimalne mjere i mjere kojima se ne bi ostvario željeni cilj.

12. U skladu s prijedlogom države članice bile bi dužne potvrditi da su sastavile opise svojih sustava upravljanja i kontrole ([11]). Države članice mogle bi za upravljanje pričuvom zadužiti već postojeća imenovana tijela i iskoristiti već uspostavljene sustave za upotrebu financijskih sredstava EU-a. Ako države članice odluče uspostaviti nove sustave, postoji rizik da bi oni mogli biti nedjelotvorni. Komisija bi u ranim fazama razdoblja prihvatljivosti trebala procijeniti njihovu primjerenost u pogledu doprinosa zaštiti financijskih interesa EU-a.

Revizija i odgovornost

13. Prijedlogom se predviđa da u svakoj državi članici neovisno tijelo za reviziju obavlja reviziju sustava upravljanja i kontrole te reviziju financiranih mjera ([12]). Takvo bi tijelo za reviziju stoga imalo ključnu ulogu u pružanju jamstva Komisiji da su sustavi upravljanja i kontrole u državama članicama djelotvorni te da su rashodi zakoniti i pravilni. Međutim, u prijedlogu se ne iznose detaljne i jasne definicije u pogledu određenih važnih elemenata, kao što su metodologija uzorkovanja te kvantifikacija i ispravljanje pogrešaka.

14. Takve nejasnoće mogle bi dovesti do toga da primijenjeni revizijski pristup nije dosljedan i usporediv u svim državama članicama, čime bi se umanjilo jamstvo koje bi Komisija mogla dobiti na temelju njihovih aktivnosti i revizorskih mišljenja.

Dio 2.: Posebne primjedbe

Razdoblje prihvatljivosti

15. U prijedlogu se navodi da bi razdoblje prihvatljivosti za provedbu mjera trebalo trajati od srpnja 2020. do prosinca 2022. ([13]). Komisija je uzela u obzir da je prijedlog dio pripreme za kraj prijelaznog razdoblja te da se nadovezuje na rad EU-a i država članica u kontekstu mjera pripravnosti poduzetih tijekom pregovora o Brexitu i da ga nadopunjuje ([14]).

16. Razdoblje prihvatljivosti trebalo bi omogućiti da se lakše ispuni cilj upotrebe pričuve u svrhu pružanja potpore mjerama pripravnosti i ublažavanja gospodarskog učinka povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a. Međutim, u prijedlogu nije jasno obrazloženo zašto je odabrano upravo to razdoblje prihvatljivosti niti se ispituje njegova prikladnost s obzirom na navedene ciljeve.

Izračun pretfinanciranja

17. Metodologija koju je Komisija odabrala i koju će primjenjivati za izračun pripadajućeg udjela pretfinanciranja za svaku državu članicu temelji se na dvama čimbenicima: trgovinskoj razmjeni s Ujedinjenom Kraljevinom i količini ribe ulovljene u vodama Ujedinjene Kraljevine. Tom metodologijom Komisija nastoji dobiti najbolju procjenu učinka Brexita na pojedinačne države članice. Međutim, s obzirom na brojne nesigurnosti koje su još uvijek povezane s učinkom povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a, uključujući premještaj određenih gospodarskih djelatnosti iz Ujedinjene Kraljevine u EU, postoji rizik da odabrana metoda raspodjele možda neće u potpunosti odražavati specifičnu izloženost gospodarstva određene države članice.

([10]) Članak 5. prijedloga.
([11]) Članak 13. stavak 1. prijedloga.
([12]) Članak 13. stavak 4. prijedloga.
([13]) Članak 2. stavak 1. i članak 5. stavak 2. prijedloga.
([14]) Uvodna izjava 7. prijedloga.

Prihvatljivost rashoda

18. U prijedlogu se navodi da su rashodi prihvatljivi ako su nastali i plaćeni tijekom razdoblja prihvatljivosti ([15]). Nadalje, predviđa se i da doprinosi iz pričuve imaju oblik nadoknade nastalih prihvatljivih troškova koje su platile države članice pri provedbi mjera ([16]). Sud smatra da prijedlog otvara mogućnost različitih tumačenja prihvatljivosti rashoda. Stoga bi se u njemu trebalo dodatno pojasniti da bi troškovi trebali nastati i biti plaćeni tijekom razdoblja prihvatljivosti, kako na razini imenovanih tijela tako i na razini krajnjih primatelja.

Metodologija uzorkovanja

19. U prijedlogu se opisuje proces revizije financiranih mjera i odgovarajuća metodologija uzorkovanja ([17]). U slučajevima u kojima se prijedlogom dopušta primjena nestatističke metode uzorkovanja, navodi se da jedinice uzorka moraju obuhvaćati određeni udio skupine podataka tijekom obračunske godine. Budući da bi revizija financiranih mjera trebala obuhvaćati cijelo razdoblje prihvatljivosti, tj. dvije i pol godine, upućivanje na „obračunsku godinu" ne čini se u skladu s cjelokupnom metodologijom.

Porez na dodanu vrijednost

20. U skladu s prijedlogom potporom iz pričuve ne bi bio obuhvaćen porez na dodanu vrijednost ([18]). Sud pozdravlja predloženi pristup za primjenu pričuve koji je u skladu s preporukom koju je posljednji put iznio u kratkom tematskom pregledu iz 2018. o povratu PDV-a u području kohezije. Sud je preporučio da se isključi mogućnosti uporabe financijskih sredstava EU-a za nadoknadu PDV-a javnim tijelima kako bi se smanjio rizik od pogrešaka u rashodima u području kohezije i, sa stajališta dobrog financijskog upravljanja, zajamčila bolja uporaba financijskih sredstava EU-a ([19]).

Izjava o upravljanju

21. U skladu s prijedlogom države članice obvezne su uz svoje zahtjeve za financijske doprinose iz pričuve priložiti izjavu o upravljanju, mišljenje neovisnog tijela za reviziju i izvješće o provedbi (odlomak 8) ([20]). Sud napominje da u predlošku izjave o upravljanju, koji se nalazi u Prilogu II. prijedlogu, nije predviđena izjava osobe zadužene za upravljanje pričuvom kojom bi se potvrdilo pravilno funkcioniranje sustava kontrole. Takva je izjava propisana člankom 63. stavkom 6. točkom (c) Financijske uredbe. Izostavljanjem takve izjave ograničilo bi se jamstvo koje bi se moglo pružiti izjavom o upravljanju. To bi se odrazilo i na revizorsko mišljenje u kojem bi se u pravilu procijenila točnost takve izjave.

Izvješćivanje i evaluacija

22. U skladu s prijedlogom Komisija bi provodila evaluaciju djelotvornosti, učinkovitosti, relevantnosti i dosljednosti pričuve, kao i dodane vrijednosti EU-a koja se njome ostvaruje ([21]). Sud je svjestan toga da je važno uspostaviti pravu ravnotežu između zahtjeva u pogledu praćenja i administrativnog opterećenja država članica, no istodobno skreće pozornost na to da zahtjevi za financijske doprinose moraju uključivati samo vrijednosti pokazatelja ostvarenja ([22]). Iako su ti pokazatelji ostvarenja mjerljivi, kao što je prethodno istaknuto, njima se pružaju tek ograničene informacije o tome jesu li određenom mjerom djelotvorno ublažene negativne posljedice povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a ([23]). Nadalje, prijedlogom se od država članica ne zahtijeva da utvrde ciljne vrijednosti za takve pokazatelje, zbog čega će biti još teže provesti korisnu procjenu djelotvornosti pričuve.

([15]) Članak 5. stavak 2. prijedloga.
([16]) Članak 7. stavak 2. prijedloga.
([17]) Članak 13. stavak 4. prijedloga.
([18]) Članak 6. točka (a) prijedloga.
([19]) Kratki tematski pregled: „Nadoknada PDV-a u području kohezije – uporaba financijskih sredstava EU-a izložena je pogreškama i nije optimalna", studeni 2018.
([20]) Članak 10. stavci 1. i 2. prijedloga.
([21]) Članak 16. prijedloga.
([22]) Prilog II. prijedlogu.
([23]) Izvješće Europskog revizorskog suda o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2019., odlomak 4.19.: „Pokazatelji ostvarenja izravno su povezani s aktivnostima koje se financiraju iz proračuna EU-a, ali pružaju malo informacija o napretku u ostvarivanju ciljeva politike."

23. U skladu sa smjernicama za bolju regulativu utemeljeni i pouzdani rezultati mogu se dobiti samo neovisnim objektivnim evaluacijama ([24]). Iako se prijedlogom predviđa cjelovita evaluacija pričuve, na temelju koje bi se sastavilo izvješće koje bi se Europskom parlamentu i Vijeću trebalo podnijeti do 30. lipnja 2027., u njemu se ne navodi izričito da bi ta evaluacija bila neovisna.

Revizorski sud donio je ovo mišljenje na sastanku održanom u Luxembourgu 25. veljače 2021.

Za Revizorski sud
Klaus-Heiner LEHNE
predsjednik

([24]) SWD(2017) 350 final od 7. svibnja 2017., str. 53.