III

(Előkészítő jogi aktusok)

SZÁMVEVŐSZÉK

1/2021. sz. VÉLEMÉNY

(az EUMSZ 322. cikke alapján)

a brexit miatti kiigazításokra képzett tartalék létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról

(COM(2020) 854 final)

(2021/C 101/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	*Oldal*
Bevezetés	1–7	2
Első rész: Általános észrevételek	8–14	4
A Tartalék struktúrája	8–12	4
Ellenőrzés és elszámoltathatóság	13–14	5
Második rész: Egyedi kérdésekkel kapcsolatos észrevételek	15–23	5
Támogathatósági időszak	15–16	5
Az előfinanszírozás kiszámítása	17	5
A kiadások támogathatósága	18	6
Mintavételi módszertan	19	6
Hozzáadottérték-adó	20	6
Vezetői nyilatkozat	21	6
Beszámolás és értékelés	22–23	6

AZ EURÓPAI UNIÓ SZÁMVEVŐSZÉKE,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 322. cikkére,

tekintettel a brexit miatti kiigazításokra képzett tartalék létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló, a Bizottság által 2020. december 25-én benyújtott javaslatra (a továbbiakban: a javaslat),

tekintettel az Európai Parlamentnek, illetve a Tanácsnak a fent említett javaslatra vonatkozó 2021. január 20-i véleménykérésére,

tekintettel az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. július 18-i (EU, Euratom) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendeletre ([1]),

tekintettel a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről szóló megállapodásra ([2]) (a továbbiakban: a kilépési megállapodás),

A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT FOGADTA EL:

Bevezetés

1. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága 2020. február 1-jén, a kilépési megállapodás hatálybalépésével kilépett az Európai Unióból. A kilépési megállapodás rendelkezett egy 2020. december 31-ig tartó átmeneti időszakról, amely mind az Unióban, mind az Egyesült Királyságban a korábbi feltételeket biztosította a polgárok, a fogyasztók és a vállalkozások számára.

2. A két fél december 24-én megkötötte az EU és az Egyesült Királyság közötti új kereskedelmi és együttműködési megállapodást ([3]), amelynek értelmében 2021. január 1-jétől az EU és az Egyesült Királyság két különálló piacot, valamint két különálló szabályozási és jogi területet képez. Immár különféle korlátok akadályozzák az áruk és szolgáltatások kereskedelmét, valamint a határokon átnyúló mobilitást, ami mindkét oldalon következményekkel jár a közigazgatásra, a vállalkozásokra, a polgárokra és az egyéb érdekeltekre nézve.

3. 2020. július 17–21-i rendkívüli ülésén elfogadott következtetéseiben az Európai Tanács bejelentette egy új speciális eszköz, a brexit miatti kiigazításokra képzett tartalék (a továbbiakban: BAR, illetve Tartalék) létrehozását, 2018-as árakon összesen 5 milliárd EUR előirányzattal. Az Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy terjessze elő a vonatkozó rendeletjavaslatot.

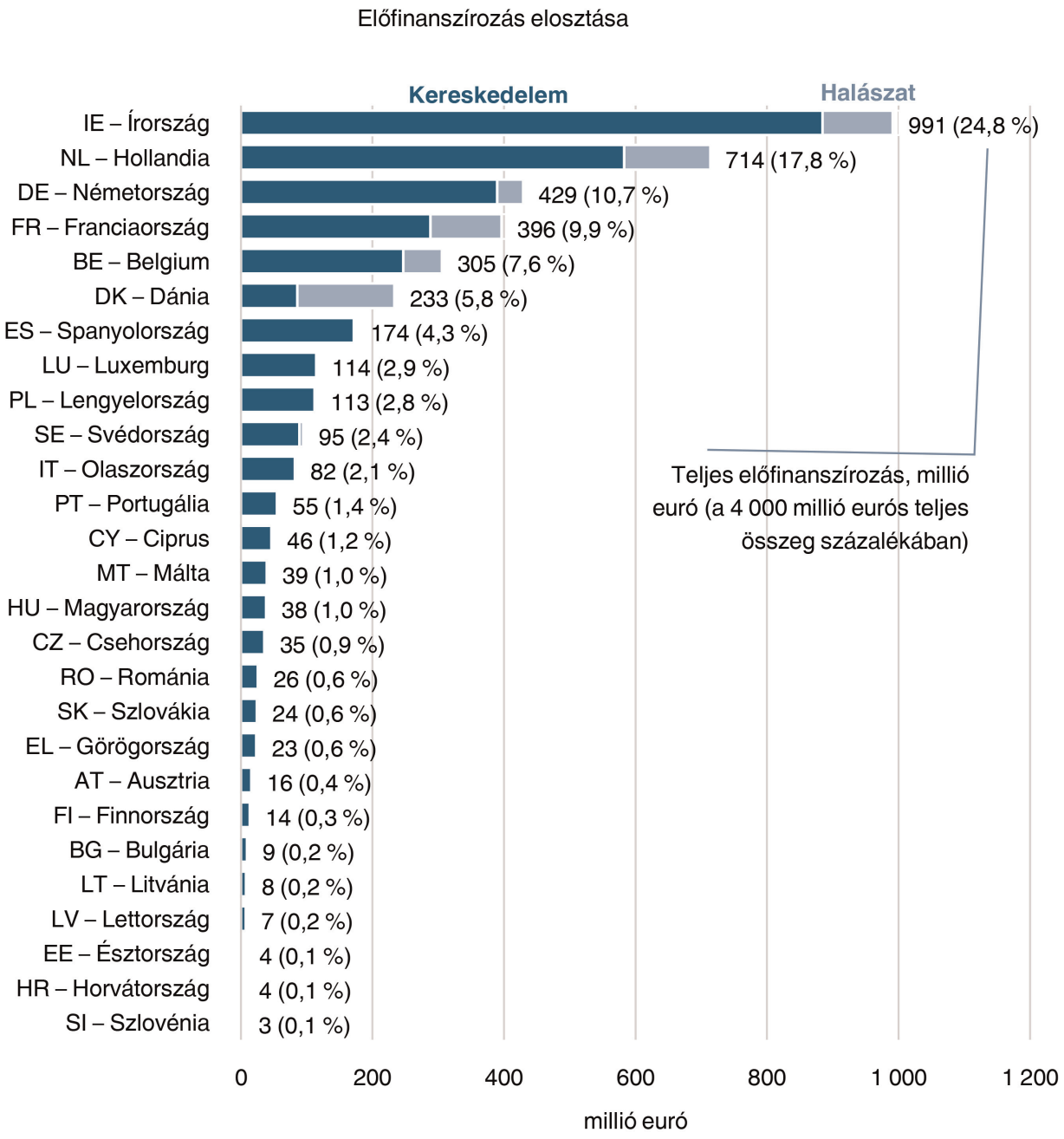
4. A Bizottság 2020 decemberében nyújtotta be javaslatát. A BAR célja, hogy támogatást nyújtson az Egyesült Királyság kilépése által a legsúlyosabban érintett tagállamoknak, régióknak és ágazatoknak, és ezzel enyhítse a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót érő negatív hatást. A Tartalékból származó támogatásra valamennyi tagállam jogosult.

([1]) HL L 193., 2018.7.30., 1. o.
([2]) HL C 384. I, 2019.11.12., 1. o.
([3]) HL L 444., 2020.12.31., 14. o.

5. A Bizottság azt javasolja, hogy a Tartalékot két allokációs fordulóban aktiválják: az első forduló 2021-ben jelentős, 4 milliárd EUR összegű előfinanszírozás formájában valósulna meg. Az egyes tagállamoknak az előfinanszírozásból való részesedését két fő tényezőn – az Egyesült Királysággal folytatott kereskedelmen és az Egyesült Királyság kizárólagos gazdasági övezetében fogott halmennyiségen – alapuló módszertan segítségével állapítanák meg ([4]). Az ***1. ábra*** bemutatja, hogyan osztanák el az előfinanszírozást e módszer alkalmazásával a tagállamok között.

1. ábra

Az előfinanszírozás elosztása (kereskedelmi és halászati kritériumok)



Forrás: Európai Bizottság.

6. A tagállamok 2023. szeptember 30-ig igényelhetnek pénzügyi hozzájárulást a Tartalékból. A fennmaradó 1 milliárd EUR-s összeg – a rendelkezésre álló összes forrás keretein belül – az előfinanszírozásként kifizetett összeget meghaladó, támogatható kiadások fedezésére szolgálna. A Tartalékból származó további hozzájárulásokat főként 2024-ben fizetnék ki.

([4]) A javaslat I. melléklete.

7. A Bizottság javaslatának jogalapja ([5]) kötelező konzultációt ír elő a Számvevőszékkel, ezért az Európai Parlament ([6]) és a Tanács ([7]) vélemény kiadására kérte fel a Számvevőszéket. Véleményünket e felkérésekre reagálva, azzal a céllal adjuk ki, hogy segítsük a jogalkotókat a bizottsági javaslat vizsgálatában. E célból általános és egyedi kérdésekkel kapcsolatos észrevételeket teszünk, amelyekben többek között rámutatunk a fő felmerülő problémákra és a kapcsolódó kockázatokra.

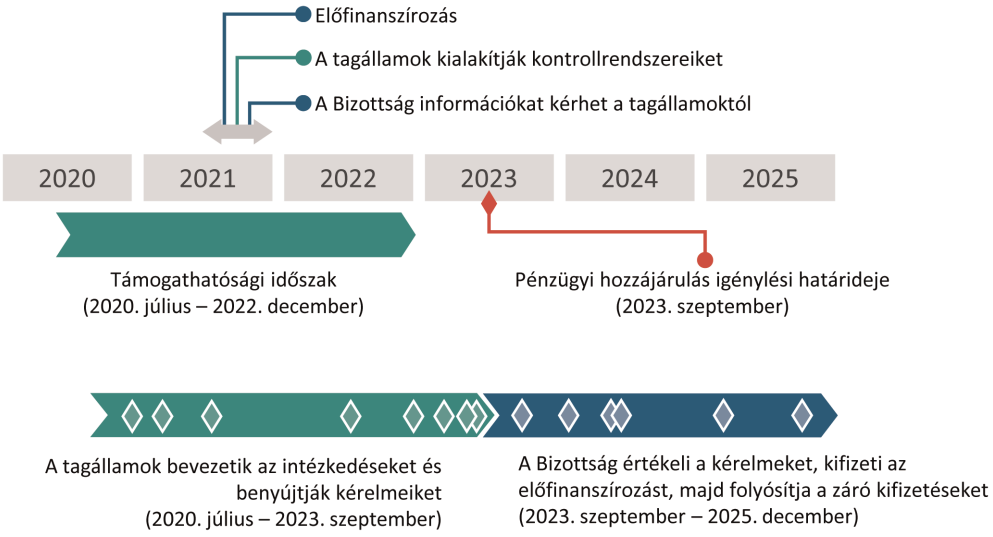
Első rész: Általános észrevételek

A Tartalék struktúrája

8. A javaslat értelmében az Egyesült Királyság kilépésével járó kedvezőtlen következmények enyhítésére irányuló intézkedések végrehajtásának referencia-időszaka (a továbbiakban: „támogathatósági időszak") 2020. július 1-jétől 2022. december 31-ig tart. A tagállamoknak 2023. szeptember 30-ig kell benyújtaniuk a pénzügyi hozzájárulás iránti kérelmeket, részletezve a támogathatósági időszak során felmerült összes közkiadást ([8]). A pályázatokhoz végrehajtási jelentést kell csatolni, amely leírja, milyen enyhítési célú intézkedéseket hoztak és hogyan hajtották végre azokat, valamint mellékelni kell hozzá egy vezetői nyilatkozatot és egy független ellenőri véleményt a teljes támogathatósági időszakra vonatkozóan. A Bizottság csak ezután, ezen információk birtokában fogja értékelni a kiválasztott intézkedések támogathatóságát és megfelelőségét, ami eltérést jelent a megosztott irányítás alá tartozó alapok esetében alkalmazott éves megközelítéstől ([9]). Ezt a folyamatot, a főbb dátumokkal együtt, a ***2. ábra*** vázolja fel.

2. ábra

A Tartalék ütemterve



Forrás: Európai Számvevőszék.

9. A tagállamok 4 milliárd EUR-t, azaz a tartalékalap 80 %-át előfinanszírozás formájában kapnák meg. Az előfinanszírozás átvételét megelőzően a tagállamoknak értesíteniük kell a Bizottságot arról, hogy mely szervek felelősek a Tartalék irányításáért és ellenőrzéséért, és mely szervnek kell kifizetni az előfinanszírozást. Bár az előfinanszírozás szintjét szokatlanul magasan határozták meg, ez a kialakítás lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy gyorsan reagáljanak a rendkívüli helyzetre, és figyelembe veszi azt, hogy a záróegyenleg kifizetésére legkorábban 2023 végén kerülhet sor.

([5]) Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 322. cikke (1) bekezdésének a) pontja.
([6]) Európai Parlament: D300288 (2021.1.20.).
([7]) Tanács: SGS 21/000201 (2021.1.20.).
([8]) A javaslat 9. cikke.
([9]) A 7. cikk (4) bekezdése: „A költségvetési rendelet 63. cikkének (5), (6) és (7) bekezdésétől eltérve az e rendelkezésekben említett dokumentumokat e rendelet 10. cikkének megfelelően egyszer kell benyújtani."

10. Felépítésénél fogva a javaslat eleget tesz annak a célkitűzésnek, hogy rugalmasságot biztosítson a tagállamoknak. Ha a Tartalékból jelentős összegeket bocsátanak rendelkezésre előfinanszírozás formájában, ez lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy gyorsan reagáljanak a változó körülményekre, és eredményesebben lépjenek fel a brexit negatív hatásaival szemben. A javaslat nagy vonalakban felvázolja (bár nem határozza meg részletesebben) azokat a területeket, amelyeken az új finanszírozás felhasználható, de arról a tagállamok dönthetnének, hogy milyen típusú projekteket vagy intézkedéseket kívánnak finanszírozni ([10]).

11. A Tartalék biztosította rugalmasság ugyanakkor a bizonyosság hiánya miatt egy sor kockázatot is felvet, különös tekintettel arra, hogy a tagállamok nem kötelesek hivatalosan tájékoztatni a Bizottságot arról, mely régiók, térségek és ágazatok lehetnek a leginkább érintettek, illetve az előfinanszírozás elosztását megelőzően nem kötelesek ismertetni a finanszírozni tervezett intézkedéseket. Így a Tartalékból akár végső soron nem támogatható intézkedések finanszírozására is sor kerülhet, amelyek költségeit a Bizottság később nem térítené meg a tagállamoknak. Ezenkívül előfordulhat, hogy a kiválasztott intézkedések nem lesznek megfelelőek és adott esetben nem valósítják meg kitűzött céljaikat.

12. A javaslat emellett kötelezné a tagállamokat annak megerősítésére, hogy valóban készítettek leírást irányítási és kontrollrendszereikről ([11]). A tagállamok az uniós alapok végrehajtására már korábban létrehozott szerveket és rendszereket is kijelölhetnek a Tartalék irányítására. Amennyiben a tagállamok úgy döntenek, hogy új rendszereket hoznak létre, fennáll a kockázat, hogy azok nem lesznek eredményesek. Ezért a Bizottságnak a támogathatósági időszak korai szakaszában értékelnie kell, hogy azok megfelelően járulnak-e hozzá az Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez.

Ellenőrzés és elszámoltathatóság

13. A javaslat értelmében minden tagállamban független ellenőrző szervnek kell ellenőriznie az irányítási és kontrollrendszert, valamint a finanszírozott intézkedéseket ([12]). Ez az ellenőrző szerv tehát kulcsszerepet játszana abban, hogy a Bizottság bizonyosságot szerezzen a tagállami irányítási és kontrollrendszerek eredményes működéséről, valamint a kiadások jogszerűségéről és szabályszerűségéről. A javaslat azonban nem tartalmaz részletes és egyértelmű fogalommeghatározásokat egyes fontos elemekre, például a mintavételi módszertanra, illetve a hibák számszerűsítésére és kijavítására vonatkozóan.

14. Az egyértelműség hiánya miatt nem feltétlenül biztosítható az egységes és összehasonlítható ellenőrzési megközelítés valamennyi tagállamban, ami csökkenti a Bizottság által azok munkájából és ellenőri véleményeiből szerezhető bizonyosságot.

Második rész: Egyedi kérdésekkel kapcsolatos észrevételek

Támogathatósági időszak

15. A javaslat szerint az intézkedések végrehajtására kijelölt támogathatósági időszak 2020 júliusától 2022 decemberéig tart ([13]). A Bizottság figyelembe vette, hogy a javaslat az átmeneti időszak végére történő felkészülés lépéseinek egyike, amely az Unió és a tagállamok által a brexit-tárgyalások során hozott felkészültségi intézkedések keretében végzett munkára épül és kiegészíti azt ([14]).

16. A támogathatósági időszakot úgy kell megválasztani, hogy segítse azt a célkitűzést, hogy a Tartalék a felkészültségi intézkedések támogatására és az Egyesült Királyság kilépéséből származó gazdasági hatások enyhítésére szolgáljon. A javaslat azonban nem tartalmaz egyértelmű indokolást a támogathatósági időszak kiválasztására nézve, és nem vizsgálja meg, hogy az megfelel-e a kitűzött céloknak.

Az előfinanszírozás kiszámítása

17. A Bizottság által a tagállamok előfinanszírozásból való részesedésének kiszámítására kiválasztott és alkalmazott módszertan két tényezőn alapul: az Egyesült Királysággal folytatott kereskedelmen és az Egyesült Királyság vizein kifogott halmennyiségen. A Bizottság úgy véli, hogy ezzel a módszertannal tud a lehető legjobb becslést adni a brexit egyes tagállamokra gyakorolt hatásáról. Mivel azonban számos szempontból továbbra is jelentős bizonytalanság övezi az Egyesült Királyság kilépésével – többek között egyes gazdasági ágazatok tevékenységének az Egyesült Királyságból az Unióba való áthozatalával – járó hatásokat, fennáll a kockázat, hogy a kiválasztott elosztási módszer esetleg nem tükrözi teljes mértékben az egyes tagállamok gazdaságának egyedi kitettségét.

([10]) A javaslat 5. cikke.
([11]) A javaslat 13. cikkének (1) bekezdése.
([12]) A javaslat 13. cikkének (4) bekezdése.
([13]) A javaslat 2. cikkének (1) bekezdése és 5. cikkének (2) bekezdése.
([14]) A javaslat (7) preambulumbekezdése.

A kiadások támogathatósága

18. A javaslat értelmében a kiadások akkor támogathatók, ha azok a támogathatósági időszak alatt merültek fel és kerültek kifizetésre ([15]). Emellett a javaslat úgy rendelkezik, hogy a Tartalékból fizetendő hozzájárulás az intézkedések végrehajtása során ténylegesen felmerült és a tagállamok által kifizetett elszámolható kiadások visszatérítésének formáját ölti ([16]). Véleményünk szerint a javaslat eltérő értelmezéseket tesz lehetővé a kiadások támogathatóságát illetően. Ezért pontosítani kellene, hogy a költségeknek – mind a kijelölt szervek, mind a végső kedvezményezettek szintjén – a támogathatósági időszakon belül kell felmerülniük és kifizetésre kerülniük.

Mintavételi módszertan

19. A javaslat felvázolja a finanszírozott intézkedések ellenőrzésének folyamatát, és ismerteti az alkalmazandó mintavételi módszertant ([17]). Amennyiben nem statisztikai mintavételi módszer is megengedett, a javaslat úgy rendelkezik, hogy a mintavételi egységeknek le kell fedniük a számviteli év sokaságának bizonyos hányadát. Mivel a finanszírozott intézkedések ellenőrzésének a teljes támogathatósági időszakra (két és fél év) ki kell terjednie, a „számviteli év" megjelölése nem tűnik konzisztensnek az átfogó módszertannal.

Hozzáadottérték-adó

20. A javaslat szerint a Tartalék nem támogatná a hozzáadottérték-adót ([18]). Egyetértünk ezzel a javasolt megközelítéssel, amely összhangban áll a legutóbb a kohézió területén történő héa-visszatérítésről szóló 2018. évi gyorsvizsgálatunkban megfogalmazott ajánlásunkkal. Ebben a dokumentumban azt javasoltuk, hogy az uniós alapokból közintézményeknek folyósítandó visszatérítésekből ki kellene zárni a héát, mivel ez elősegítené a kohéziós kiadásokkal kapcsolatos hibák kockázatának csökkentését és a gondos pénzgazdálkodás szempontjából az uniós források jobb felhasználását ([19]).

Vezetői nyilatkozat

21. A javaslat arra kötelezné a tagállamokat, hogy a Tartalékból származó pénzügyi hozzájárulás iránti kérelmeik részeként nyújtsanak be egy vezetői nyilatkozatot, egy független ellenőri véleményt és egy végrehajtási jelentést (8. bekezdés) ([20]). Megjegyezzük, hogy a javaslat II. mellékletében szereplő vezetői nyilatkozati sablon nem ír elő olyan nyilatkozatot, amelyben a Tartalék irányításáért felelős személy megerősíti a kontrollrendszer megfelelő működését. A költségvetési rendelet 63. cikke (6) bekezdésének c) pontja előírja ilyen nyilatkozat benyújtását; ezenfelül annak hiánya korlátozná a vezetői nyilatkozat által nyújtható bizonyosságot. Ez hatással lenne az ellenőri véleményre is, amely rendes körülmények között értékelné a kontrollrendszer működéséről szóló nyilatkozat pontosságát.

Beszámolás és értékelés

22. A javaslat értelmében a Bizottság értékelést végezne a Tartalék eredményességéről, hatékonyságáról, relevanciájáról, koherenciájáról és uniós hozzáadott értékéről ([21]). Bár elismerjük, hogy fontos megtalálni a megfelelő egyensúlyt a monitoringkövetelmények és a tagállamokra nehezedő adminisztratív terhek között, megjegyezzük, hogy a pénzügyi hozzájárulás iránti kérelmeknek csak az outputmutatókra vonatkozó értékeket kell tartalmazniuk ([22]). Ezek az outputmutatók ugyan mérhetőek, de mint korábban megjegyeztük, csak korlátozott információval szolgálnak arról, hogy az intézkedés eredményesen kezelte-e az Egyesült Királyság kilépésének negatív következményeit ([23]). A javaslat továbbá nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy a fent említett mutatókra vonatkozóan célértékeket határozzanak meg, ami még inkább megnehezítené a Tartalék eredményességének érdemi értékelését.

([15]) A javaslat 5. cikkének (2) bekezdése.
([16]) A javaslat 7. cikkének (2) bekezdése.
([17]) A javaslat 13. cikkének (4) bekezdése.
([18]) A javaslat 6. cikkének a) pontja.
([19]) Gyorsvizsgálat: „Héa-visszatérítés a kohézió területén: az uniós források felhasználása gyakran szabálytalan és elmarad az optimálistól", 2018. november.
([20]) A javaslat 10. cikkének (1) és (2) bekezdése.
([21]) A javaslat 16. cikke.
([22]) A javaslat II. melléklete.
([23]) „Az Európai Számvevőszék jelentése az Európai Unió költségvetésének teljesítményéről – 2019. év végi állapot" című jelentés 4.19. bekezdése: „Az outputmutatók közvetlenül kapcsolódnak az uniós költségvetésből finanszírozott tevékenységekhez, de kevés információval szolgálnak a szakpolitikai célkitűzések megvalósításában elért előrehaladásról".

23. A minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatások szerint megalapozott és megbízható eredmények csak független, objektív értékelés révén érhetőek el ([24]). Bár a javaslat előírja a Tartalék teljeskörű értékelését, amelynek nyomán 2027. június 30-ig jelentést kell benyújtani az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, nem mondja ki kifejezetten, hogy ennek az értékelésnek függetlennek kell lennie.

A véleményt 2021. február 25-i luxembourgi ülésén fogadta el a Számvevőszék.

a Számvevőszék nevében
Klaus-Heiner LEHNE
elnök

([24]) SWD(2017) 350 final, 2017. május 7., 53. o.