

III

(Akty przygotowawcze)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

OPINIA NR 1/2021*(przedstawiona na mocy art. 322 TFUE)***w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego pobrewitową rezerwę dostosowawczą***(COM(2020) 854 final)**(2021/C 101/01)*

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>	<i>Strona</i>
Wstęp	1–7	2
Część pierwsza – Uwagi ogólne	8–14	4
Zasady funkcjonowania pobrewitowej rezerwy dostosowawczej	8–12	4
Kontrola i rozliczalność	13–14	5
Część druga – Uwagi szczegółowe	15–23	5
Okres kwalifikowalności	15–16	5
Obliczenie płatności zaliczkowych	17	5
Kwalifikowalność wydatków	18	6
Metodyka doboru próby	19	6
Podatek od wartości dodanej (VAT)	20	6
Deklaracja zarządcza	21	6
Sprawozdawczość i ocena	22–23	6

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 322,

uwzględniając wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego pobrexitową rezerwę dostosowawczą, przedstawiony przez Komisję w dniu 25 grudnia 2020 r. (zwany dalej „wnioskiem”),

uwzględniając wnioski skierowane do Trybunału przez Parlament Europejski i Radę w dniu 20 stycznia 2021 r. o wydanie opinii na temat wyżej wymienionego wniosku,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 ⁽¹⁾ (zwane dalej „rozporządzeniem finansowym”),

uwzględniając Umowę o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej ⁽²⁾ (zwaną dalej „umową o wystąpieniu”),

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

Wstęp

1. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wystąpiło z Unii Europejskiej w dniu 1 lutego 2020 r., kiedy to w życie weszła umowa o wystąpieniu ⁽³⁾. W umowie tej przewidziano okres przejściowy, który trwał do dnia 31 grudnia 2020 r. i gwarantował obywatelom, konsumentom i przedsiębiorstwom warunki „normalnego funkcjonowania” zarówno w UE, jak i w Zjednoczonym Królestwie.

2. W dniu 24 grudnia 2020 r. obydwie strony porozumiały się co do umowy o handlu i współpracy. W rezultacie począwszy od 1 stycznia 2021 r. UE i Zjednoczone Królestwo funkcjonują jako dwa osobne rynki i stanowią dwa oddzielne obszary regulacyjne i prawne. Powstałe w ten sposób bariery w handlu towarami i usługami oraz w zakresie mobilności transgranicznej mają konsekwencje dla organów administracji publicznej, przedsiębiorstw, obywateli i zainteresowanych podmiotów po obydwu stronach.

3. W konkluzjach z nadzwyczajnego posiedzenia w dniach 17–21 lipca 2020 r. Rada Europejska ogłosiła ustanowienie nowego specjalnego instrumentu – pobrexitowej rezerwy dostosowawczej o łącznym budżecie 5 mld EUR w cenach z 2018 r. Rada Europejska zwróciła się do Komisji o przedstawienie wniosku dotyczącego rozporządzenia w tej sprawie.

4. Komisja przedstawiła odnośny wniosek w grudniu 2020 r. Pobrexitowa rezerwa dostosowawcza ma zapewnić wsparcie państwom członkowskim, regionom i sektorom najbardziej dotkniętym wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z Unii, łagodząc tym samym jego niekorzystny wpływ na spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. O wsparcie z rezerwy mogą wnioskować wszystkie państwa członkowskie.

⁽¹⁾ Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1.

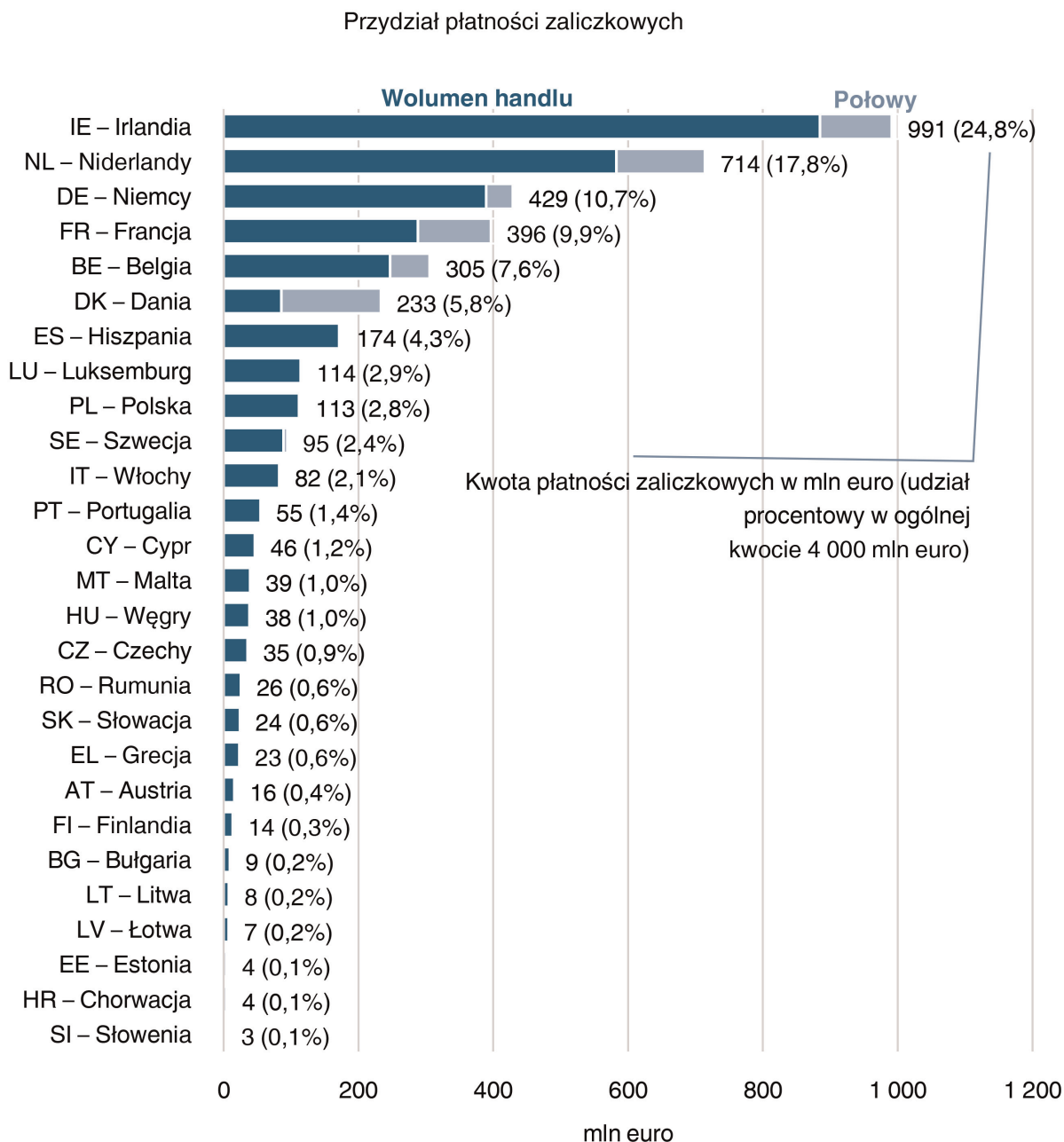
⁽²⁾ Dz.U. C 384 I z 12.11.2019, s. 1.

⁽³⁾ Dz.U. L 444 z 31.12.2020, s. 14.

5. We wniosku zaproponowano, by rezerwa została uruchomiona w dwóch turach przydziału środków. Pierwsza z nich – przewidziana na 2021 r. – będzie miała postać znacznych płatności zaliczkowych na kwotę 4 mld EUR. Metodyka rozdziału tych środków pomiędzy państwa członkowskie ma się opierać na dwóch głównych czynnikach: wolumenie handlu ze Zjednoczonym Królestwem oraz wielkości połowów w wyłącznej strefie ekonomicznej tego kraju ⁽⁴⁾. Na **rys. 1** pokazano, jak przedstawiałby się udział państw członkowskich w kwocie płatności zaliczkowych, jeśli skorzystano by z tej metody.

Rysunek 1

Przydział płatności zaliczkowych (na podstawie kryteriów dotyczących handlu i połowów)



Źródło: Komisja Europejska.

6. Zgodnie z treścią wniosku państwa członkowskie mogłyby składać wnioski o przyznanie wkładu z rezerwy do dnia 30 września 2023 r. Pozostała kwota 1 mld EUR posłużyłaby natomiast na pokrycie wszelkich wydatków kwalifikowalnych, które przekraczają kwotę wypłaconych zaliczek, lecz mieszczą się w granicach dostępnych środków finansowych. Dodatkowe wkłady z rezerwy wypłacane byłyby głównie w 2024 r.

⁽⁴⁾ Załącznik I do wniosku.

7. W przepisach stanowiących podstawę prawną⁽⁵⁾ wniosku Komisji przewidziano obowiązek konsultacji z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym. W związku z tym Parlament Europejski⁽⁶⁾ i Rada⁽⁷⁾ zwróciły się do Trybunału o wydanie opinii. Niniejsza opinia została sporządzona w odpowiedzi na te wnioski i ma stanowić wkład w analizę wniosku Komisji przez prawodawców. W tym kontekście Trybunał przedstawia uwagi ogólne i szczegółowe, w których podkreśla między innymi najważniejsze kwestie problematyczne i powiązane czynniki ryzyka.

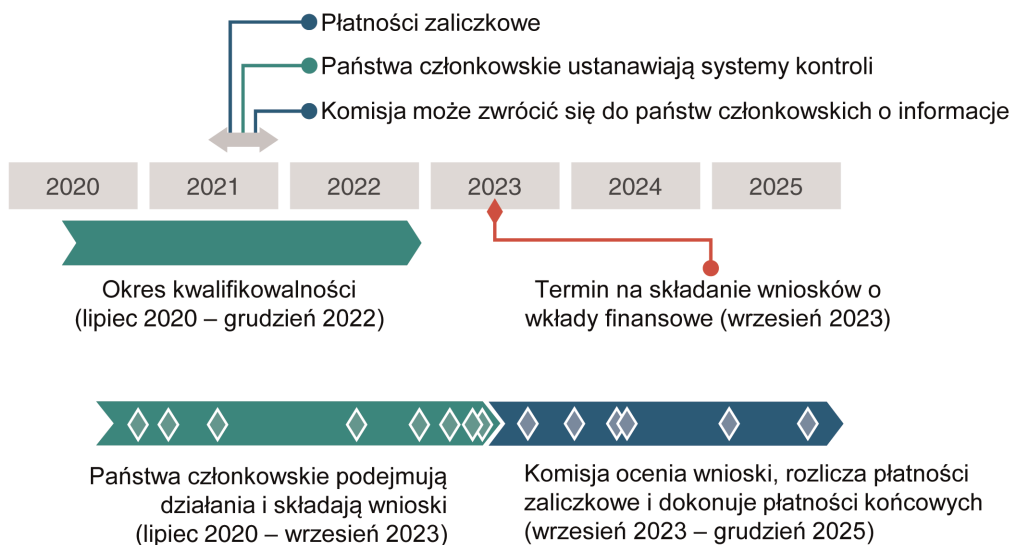
Część pierwsza – Uwagi ogólne

Zasady funkcjonowania pobrexitowej rezerwy dostosowawczej

8. We wniosku przewidziano, że okres referencyjny (zwany dalej „okresem kwalifikowalności”) na wdrożenie środków mających na celu złagodzenie negatywnych skutków wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii będzie trwał od dnia 1 lipca 2020 r. do dnia 31 grudnia 2022 r. Państwa członkowskie mogłyby składać wnioski o przyznanie wkładu finansowego z rezerwy do dnia 30 września 2023 r. Wnioski te powinny zawierać szczegółowe informacje na temat całkowitej kwoty wydatków publicznych poniesionych w okresie kwalifikowalności⁽⁸⁾. Należałoby do nich dołączyć sprawozdanie z wdrażania z opisem zastosowanych środków łagodzących oraz stopnia ich wdrożenia, jak również deklarację zarządczą oraz niezależną opinię z audytu obejmującą cały okres kwalifikowalności. Dopiero wówczas, na podstawie tych informacji, Komisja oceniałaby kwalifikowalność i adekwatność wybranych środków, co stanowi odstępstwo od podejścia rocznego stosowanego w przypadku funduszy objętych zarządzaniem dzielonym⁽⁹⁾. Proces ten, ze wskazaniem najważniejszych terminów, przedstawiono na **rys. 2**.

Rysunek 2

Harmonogram wdrażania pobrexitowej rezerwy dostosowawczej



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

9. We wniosku przewidziano, że państwa członkowskie otrzymają 4 mld EUR (tj. 80 % środków udostępnionych w ramach rezerwy) w postaci płatności zaliczkowych. Przed otrzymaniem tych środków państwa muszą powiadomić Komisję, które organy będą odpowiedzialne za zarządzanie rezerwą i jej kontrolę, a także wyznaczyć organ, na rzecz którego należy uiszczać płatności zaliczkowe. Kwota tych płatności jest wprawdzie nadzwyczaj wysoka, ale dzięki takiemu rozwiązaniu państwa członkowskie będą mogły szybko zareagować na wyjątkowe okoliczności, a ponadto uwzględniono w ten sposób fakt, że płatności salda końcowego zostaną dokonane najwcześniej dopiero na koniec 2023 r.

⁽⁵⁾ Art. 322 ust. 1 lit. a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁽⁶⁾ Parlament Europejski – D300288 (20.1.2021).

⁽⁷⁾ Rada – SGS 21/000201 (20.1.2021).

⁽⁸⁾ Art. 9 wniosku.

⁽⁹⁾ Art. 7 ust. 4 wniosku stanowi: „Na zasadzie odstępstwa od art. 63 ust. 5, 6 i 7 rozporządzenia finansowego dokumenty, o których mowa w tych przepisach, są przedkładane jednorazowo, zgodnie z art. 10 niniejszego rozporządzenia”.

10. Zasady funkcjonowania rezerwy przedstawione we wniosku pozwolą zapewnić elastyczność państwom członkowskim. Dzięki udostępnieniu znacznych kwot wsparcia z rezerwy w postaci płatności zaliczkowych państwa członkowskie będą mogły szybko reagować na zmieniające się okoliczności i skuteczniej przeciwdziałać negatywnym skutkom brexitu. We wniosku określono ogólnie – bez większego doprecyzowania – potencjalne obszary wykorzystywania środków finansowych, lecz państwa członkowskie miałyby swobodę decydowania, jakie rodzaje projektów lub jakie działania chcą finansować ⁽¹⁰⁾.

11. Elastyczność przewidziana w ramach rezerwy – w szczególności brak zobowiązania państw członkowskich, by przed przydzieleniem płatności zaliczkowych poinformowały oficjalnie Komisję, które regiony, obszary i sektory mogą być najbardziej dotknięte, a także wskazały działania, które mają zostać objęte finansowaniem – pociąga za sobą szereg zagrożeń wynikających z braku pewności. Pobreitowa rezerwa dostosowawcza może bowiem zostać wykorzystana na wsparcie działań, które faktycznie nie są kwalifikowalne, co oznaczałoby, że Komisja nie zwróci państwom członkowskim poniesionych przez nie kosztów. Co więcej, działania wybrane do realizacji mogą być nieoptymalne i mogą nie przyczynić się do osiągnięcia zamierzonego celu.

12. Zgodnie z treścią wniosku państwa członkowskie mają obowiązek potwierdzić, że opracowały opisy swoich systemów zarządzania i kontroli ⁽¹¹⁾. Na potrzeby zarządzania rezerwą mogą one wykorzystać istniejące już wyznaczone organy i systemy ustanowione do celów wdrażania funduszy UE. Jeśli państwa zdecydują się ustanowić nowe systemy, istnieje ryzyko, że będą one nieskuteczne. W związku z tym na wczesnym etapie okresu kwalifikowalności Komisja powinna ocenić ich adekwatność z perspektywy ochrony interesów finansowych UE.

Kontrola i rozliczalność

13. We wniosku przewidziano powołanie niezależnego podmiotu audytowego w każdym państwie członkowskim, który miałby przeprowadzać audyt systemu zarządzania i kontroli oraz audyty działań objętych finansowaniem ⁽¹²⁾. Tym samym podmiot ten odgrywałby kluczową rolę, dając Komisji pewność, że systemy zarządzania i kontroli państw członkowskich funkcjonują skutecznie, a wydatki są dokonywane legalnie i prawidłowo. We wniosku brakuje jednak szczegółowych i jasno sformułowanych definicji w odniesieniu do pewnych istotnych aspektów, takich jak metodyka doboru próby czy kwantyfikacja błędów i ich korygowanie.

14. Ów brak jasności może spowodować, że nie uda się zapewnić spójnego i porównywalnego podejścia kontrolnego we wszystkich państwach członkowskich, co z kolei odbije się negatywnie na pewności, jaką Komisja mogłaby uzyskać za pośrednictwem prac i opinii z audytów opracowanych na szczeblu krajowym.

Część druga – Uwagi szczegółowe

Okres kwalifikowalności

15. We wniosku zaproponowano, by okres kwalifikowalności na wdrożenie działań trwał od lipca 2020 r. do grudnia 2022 r. ⁽¹³⁾. Tym samym Komisja wzięła pod uwagę fakt, że wniosek jest elementem przygotowań do sytuacji, jaka zaistnieje w momencie zakończenia okresu przejściowego. Wniosek opiera się na pracach wykonanych przez UE i państwa członkowskie w kontekście środków gotowości wdrożonych w trakcie negocjacji dotyczących brexitu, a także uzupełnia te prace ⁽¹⁴⁾.

16. Okres kwalifikowalności powinien sprzyjać osiągnięciu celu, jakim jest wykorzystanie pobreitowej rezerwy dostosowawczej na wsparcie środków gotowości oraz złagodzenie skutków gospodarczych wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii. We wniosku nie wskazano jednak wyraźnie argumentów uzasadniających, dlaczego wybrany został taki okres kwalifikowalności, ani nie przeanalizowano, czy jest on odpowiedni w kontekście wyznaczonych celów.

Obliczenie płatności zaliczkowych

17. Metodyka wybrana i zastosowana przez Komisję w celu obliczenia udziału poszczególnych państw członkowskich w płatnościach zaliczkowych opiera się na dwóch czynnikach: wolumenie handlu ze Zjednoczonym Królestwem oraz wielkości połowów na wodach tego kraju. Korzystając z tej metodyki, Komisja zamierza możliwie najlepiej oszacować wpływ brexitu na poszczególne państwa członkowskie. Zważywszy jednak na wiele niewiadomych, z jakimi wciąż wiąże się wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii, w tym wpływ przeniesienia sektorów gospodarki ze Zjednoczonego Królestwa do UE, istnieje ryzyko, że wybrana metoda przydziału środków nie będzie w pełni odzwierciedlać stopnia narażenia gospodarek poszczególnych państw członkowskich.

⁽¹⁰⁾ Art. 5 wniosku.

⁽¹¹⁾ Art. 13 ust. 1 wniosku.

⁽¹²⁾ Art. 13 ust. 4 wniosku.

⁽¹³⁾ Art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 2 wniosku.

⁽¹⁴⁾ Motyw 7 wniosku.

Kwalifikowalność wydatków

18. Zgodnie z treścią wniosku wydatki są kwalifikowalne, jeżeli zostały poniesione i pokryte w okresie kwalifikowalności⁽¹⁵⁾. Ponadto we wniosku przewidziano, że wkłady z rezerwy mają formę zwrotu kosztów kwalifikowalnych poniesionych i pokrytych przez państwa członkowskie podczas realizacji działań⁽¹⁶⁾. W opinii Trybunału wniosek dopuszcza zatem różne interpretacje co do kwalifikowalności wydatków. W związku z tym należy doprecyzować, że koszty powinny zostać poniesione i pokryte w okresie kwalifikowalności zarówno na szczeblu wyznaczonych organów, jak i ostatecznych odbiorców.

Metodyka doboru próby

19. We wniosku opisano proces audytu działań objętych finansowaniem oraz odnośną metodykę doboru próby⁽¹⁷⁾. Wniosek dopuszcza wprawdzie zastosowanie niestatystycznej metody doboru próby, ale jednocześnie stanowi, że w takim przypadku jednostki próby muszą obejmować określoną część populacji za dany rok obrachunkowy. Jako że audyt działań objętych finansowaniem ma dotyczyć całego okresu kwalifikowalności, tj. dwóch i pół roku, odniesienie do „roku obrachunkowego” wydaje się niespójne z ogólną metodyką.

Podatek od wartości dodanej (VAT)

20. Zgodnie z treścią wniosku rezerwa nie może być wykorzystywana do pokrycia podatku od wartości dodanej⁽¹⁸⁾. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje takie podejście, które jest zgodne z jego zaleceniem, sformułowanym ostatnio w opublikowanym w 2018 r. przeglądzie punktowym w trybie pilnym na temat zwrotu podatku VAT w obszarze polityki spójności. Trybunał zalecił wówczas, by wykluczyć możliwość zwrotu podatku VAT ze środków unijnych na rzecz podmiotów publicznych, co przełoży się na mniejsze ryzyko wystąpienia błędów w wydatkach w obszarze polityki spójności i zapewni lepsze wykorzystanie środków unijnych pod kątem należytego zarządzania finansami⁽¹⁹⁾.

Deklaracja zarządcza

21. We wniosku przewidziano, że wraz wnioskiem o przyznanie wkładu finansowego z rezerwy⁽²⁰⁾ państwa członkowskie mają obowiązek przedłożyć deklarację zarządczą, opinię niezależnego podmiotu audytowego oraz sprawozdanie z wdrażania (pkt 8). Trybunał odnotowuje, że we wzorze deklaracji zarządczej, zamieszczonym w załączniku II do wniosku, nie znalazło się oświadczenie osoby odpowiedzialnej za zarządzanie rezerwą, w którym potwierdzałyby ona prawidłowe funkcjonowanie systemu kontroli. Tymczasem takie oświadczenie jest wymagane na mocy art. 63 ust. 6 lit. c) rozporządzenia finansowego. Jego brak oznaczałoby, że deklaracja zarządcza zapewniałaby ograniczoną pewność. Miałyby również konsekwencje dla opinii z audytu, która co do zasady zawiera ocenę poprawności oświadczenia.

Sprawozdawczość i ocena

22. Zgodnie z treścią wniosku Komisja ma przeprowadzać ocenę skuteczności, wydajności, przydatności, spójności i europejskiej wartości dodanej rezerwy⁽²¹⁾. Choć Trybunał zdaje sobie sprawę, jak istotne jest znalezienie właściwej równowagi między wymogami w zakresie monitorowania a obciążeniem administracyjnym państw członkowskich, odnotowuje jednak, że zgodnie z przedstawioną propozycją we wnioskach o przyznanie wkładu finansowego należy podać wartości wyłącznie dla wskaźników produktu⁽²²⁾. Wskaźniki te są wprawdzie wymierne, jak zauważono powyżej, lecz zapewniają jedynie ograniczone informacje na temat tego, czy dane działanie w skuteczny sposób zaradziło negatywnym skutkom wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE⁽²³⁾. Co więcej, we wniosku nie przewidziano obowiązku ustalenia przez państwa członkowskie wartości docelowych dla wyżej wspomnianych wskaźników, co jeszcze bardziej utrudni dokonanie miarodajnej oceny skuteczności rezerwy.

⁽¹⁵⁾ Art. 5 ust. 2 wniosku.

⁽¹⁶⁾ Art. 7 ust. 2 wniosku.

⁽¹⁷⁾ Art. 13 ust. 4 wniosku.

⁽¹⁸⁾ Art. 6 lit. a) wniosku.

⁽¹⁹⁾ Przegląd punktowy w trybie pilnym pt. „Zwrot podatku VAT w obszarze polityki spójności – nieoptymalny i podatny na błędy sposób wykorzystania środków unijnych”, listopad 2018 r.

⁽²⁰⁾ Art. 10 ust. 1 i 2 wniosku.

⁽²¹⁾ Art. 16 wniosku.

⁽²²⁾ Załącznik II do wniosku.

⁽²³⁾ Sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące wyników wykonania budżetu UE – stan na koniec 2019 r., pkt 4.19: „Wskaźniki produktu są bezpośrednio powiązane z działaniami finansowanymi z budżetu UE, jednak dostarczają niewiele informacji na temat postępów w zakresie realizacji celów polityki”.

23. Jak wynika z wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa, jedynym gwarantem solidnych i wiarygodnych rezultatów są niezależne i obiektywne oceny⁽²⁴⁾. We wniosku przewidziano wprowadzić przeprowadzenie pełnej oceny rezerwy, na podstawie której do dnia 30 czerwca 2027 r. sporządzone zostanie sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Nie wskazano jednak wyraźnie, że ocena ta będzie niezależna.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 25 lutego 2021 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

⁽²⁴⁾ SWD(2017) 350 final z dnia 7 maja 2017 r., s. 53.