

Spôsob implementácie pobrexitovej adaptačnej rezervy v podmienkach Slovenskej republiky

1. Úvod

V dôsledku vystúpenia Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska (ďalej len „Spojené kráľovstvo“) z Európskej únie (ďalej len „EÚ“) a z Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu (ďalej len „Euratom“) 1. februára 2020 vznikli prekážky, ktoré majú rozsiahle a ďalekosiahle dôsledky pre podniky, najmä malé a stredné podniky (ďalej len „MSP“) a ich pracovníkov, ako aj pre miestne spoločenstvá, verejnú správu a občanov. S cieľom eliminovať tieto prekážky bola vytvorená pobrexitová adaptačná rezerva (ďalej len „BAR“), ktorá má za cieľ zmierniť negatívne dopady Brexit-u na najhoršie postihnuté odvetvia a sektory v jednotlivých členských štátoch EÚ (ďalej len „ČŠ“).

Zavedenie novej osobitnej BAR je výsledkom záverov mimoriadneho zasadnutia Európskej rady v dňoch 17. až 21. júla 2020. Dňa 25. decembra 2020 bol zverejnený návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ), ktorým sa zriaďuje pobrexitová adaptačná rezerva ako dokument Komisie č. COM(2020) 854 final (ďalej len „návrh nariadenia“), pričom slovenské znenie bolo zverejnené dňa 14. januára 2021. Následne bol návrh nariadenia predmetom rokovaní na Pracovnej skupine Rady pre štrukturálne opatrenia (ďalej len „SMWP“). V rámci tohto návrhu portugalské predsedníctvo v Rade EÚ (ďalej len „PT PRES“) prezentovalo aj návrh rozdelenia zdrojov zálohovej platby pre jednotlivé ČŠ, podľa ktorého pripadala pôvodná alokácia pre Slovenskú republiku (ďalej len „SR“) v rozsahu 25,86 mil. EUR (v bežných cenách). Rokovania na SMWP v priebehu januára a februára 2021 vyriešili technické otázky návrhu, ale nedokázali nájsť kompromis pre nastavenie alokačného kľúča.

PT PRES koncom apríla 2021 kreatívnym spôsobom skombinovalo pripomienky viacerých ČŠ a predložilo svoju poslednú ponuku kompromisu. **Kľúčovou zmenou oproti pôvodnému návrhu Európskej komisie (ďalej len „EK“) je ex ante aplikácia alokačného kľúča na celý rozpočet BAR (5 mld. EUR) a zrušenie obmedzení prístupu k tzv. dodatočnej sume pri zúčtovaní. Túto zmenu presadzovala SR od začiatku vyjednávania. PT PRES zároveň doplnilo alokačný kľúč o dva nové elementy: zníženie váhy indexu závislosti od Spojeného kráľovstva a doplnenie tretieho kritéria súvisiaceho s populáciou cezhraničných regiónov susediacich so Spojeným kráľovstvom. Tieto nové prvky umožnia, že žiadny ČŠ nebude mať nižšiu alokáciu ako v pôvodnom návrhu EK.**

V nadväznosti na to bol návrh nariadenia predmetom rokovania Výboru stálych predstaviteľov (Coreper II) dňa 29. apríla 2021. Na zasadnutí 28. júna 2021 Coreper II potvrdil predbežnú politickú dohodu k návrhu nariadenia. V ďalšom období prebiehala diskusia o materiáli na úrovni Európskeho parlamentu (ďalej len „EP“).

Na zasadnutí SMWP dňa 3. júna 2021 boli diskutované viaceré návrhy na zmeny predložené zo strany EP, ako napr. snaha priblížiť pravidlá pobrexitovej adaptačnej rezervy k pravidlám

pre fondy politiky súdržnosti (stanovenie podmienky vyčlenenia 30 % zdrojov na klimatický cieľ, rozširovanie administratívnych požiadaviek), predlžovanie obdobia oprávnenosti, oprávnenosť výdavkov, ktoré vznikli pred obdobím oprávnenosti, ale uhradené boli až počas tohto obdobia.

Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR bolo určené za gestora prípravy predbežného stanoviska k návrhu nariadenia. Finálne predbežné stanovisko k návrhu nariadenia s nižšou dôležitosťou bolo dňa 18. februára 2021 doručené v súlade s pravidlami Systému tvorby stanovísk k návrhom aktov EÚ a stavu koordinácie realizácie politík EÚ prostredníctvom právneho a informačného portálu Slov-lex, Výboru pre európske záležitosti Národnej rady SR.

Dňa 6. októbra 2021 bolo schválené Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1775, ktorým sa zriaďuje pobrexitová adaptačná rezerva (ďalej len „nariadenie“), ktoré nadobudlo účinnosť 9. októbra 2021. Prvá zálohová platba by mohla byť ČŠ vyplatená do konca roka 2021.

Celková alokácia pre BAR je 5 470 435 000 EUR v bežných cenách, čo predstavuje 5 000 000 000 EUR v stálych cenách r. 2018). Alokácia pre SR predstavuje **36 307 747 EUR** (v bežných cenách). Pôvodná alokácia pre SR predstavovala 24 365 284 EUR (v stálych cenách r. 2018), vplyvom úpravy alokačného kľúča došlo k jej zvýšeniu o viac ako 37 %. Finančné prostriedky z BAR budú ČŠ vyplatené formou predbežného financovania (zálohových platieb) v rokoch 2021 až 2023 a formou dodatočnej platby v roku 2025.

Zároveň bude SR musieť do 30. septembra 2024 predložiť žiadosť o príspevok z rezervy, v ktorej podrobne uvedie informácie o celkových verejných výdavkoch vzniknutých a vyplatených v období od 1. júla 2020 do 31. decembra 2023.

V súvislosti s uvedeným nariadením je potrebné v podmienkach SR stanoviť vhodné implementačné štruktúry. Návrh implementačnej štruktúry BAR v podmienkach SR je podrobnejšie uvedený v kapitole 3.

2. Podrobnejší popis nariadenia

Nástroj BAR bol vytvorený v reakcii na nepriaznivé dôsledky, ktoré vyplynuli pre ČŠ z Brexit-u. Podľa článku 2 nariadenia je cieľom BAR poskytnúť podporu v záujme vyrovnaní sa s nepriaznivými následkami vystúpenia Spojeného kráľovstva z EÚ v ČŠ, v regiónoch a odvetviach, najmä v tých, ktoré sú týmto vystúpením najviac zasiahnuté, ako aj na zmiernenie súvisiaceho vplyvu na hospodársku, sociálnu a územnú súdržnosť EÚ.

Podpora z BAR je prístupná pre všetky ČŠ. Podľa článku 4 nariadenia je celková alokácia BAR vo výške 5,47 mld. EUR v bežných cenách, pričom je rozdelená na dve časti:

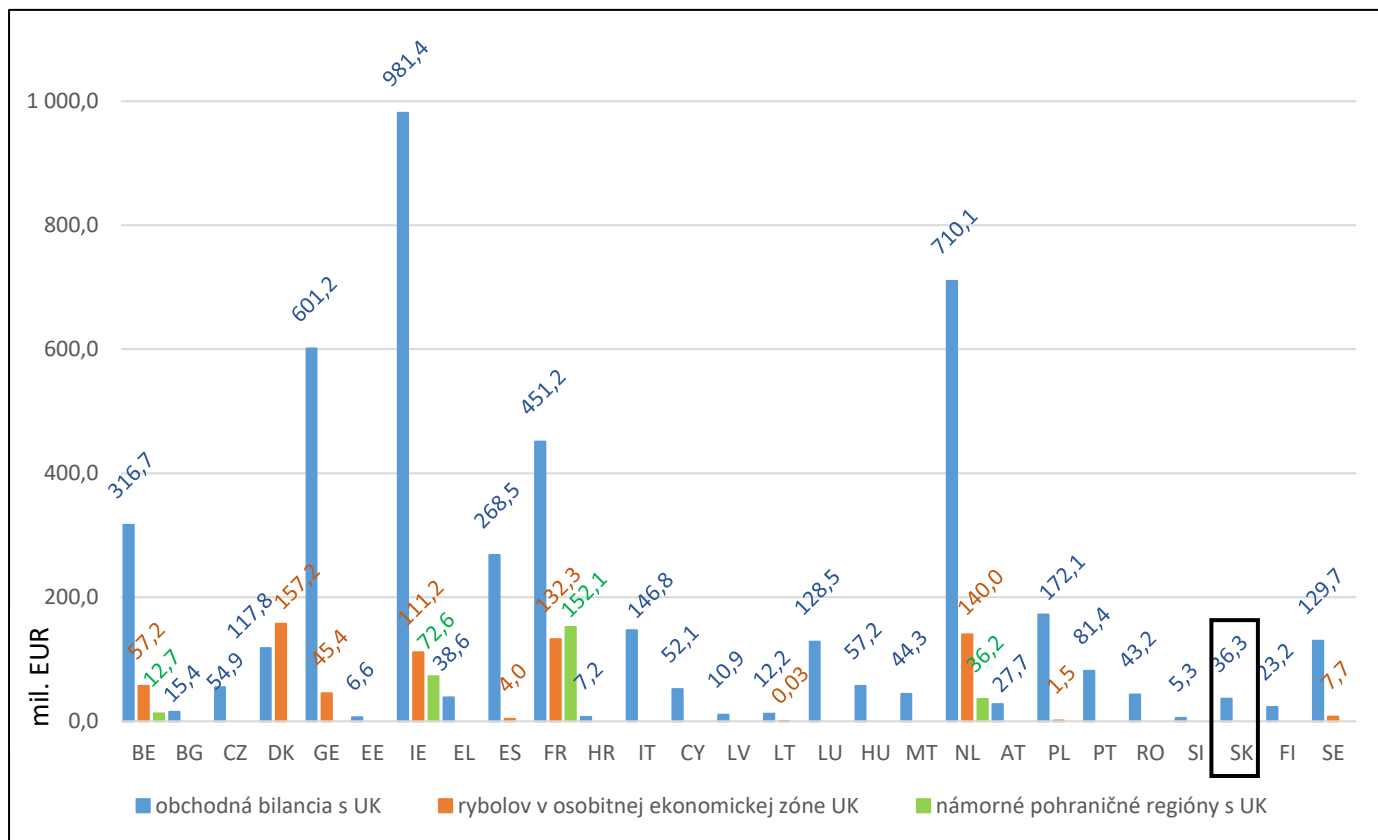
- zálohová platba v objeme 4,322 mld. EUR v bežných cenách, ktorá bude rozdelená na 3 ročné zálohy: 1,7 mld. EUR v roku 2021, 1,3 mld. EUR v roku 2022 a 1,32 mld. EUR v roku 2023,
- dodatočná platba v objeme 1,148 mld. EUR v bežných cenách, ktorá bude poskytnutá v roku 2025.

V prípade zálohovej platby EK stanovila národné príspevky pre jednotlivé ČS na základe troch kritérií:

- obchodná bilancia so Spojeným kráľovstvom v rokoch 2017 – 2019,
- rybolov vo vodách Spojeného kráľovstva (v Britskej osobitnej ekonomickej zóne) v rokoch 2015 – 2018,
- námorné pohraničné regióny so Spojeným kráľovstvom.

Pri kalkulácii príspevkov bol taktiež zohľadnený hrubý národný dôchodok (ďalej len „HND“) na obyvateľa v parite kúpnej sily v rokoch 2016 – 2018, HND a hrubý domáci produkt (HDP), ako aj celkový počet obyvateľov v rokoch 2017 – 2019 a počet obyvateľov na úrovni NUTS 3 v roku 2017. Podrobnejší popis pravidiel alokácie zdrojov podľa čl. 4 ods. 3 nariadenia je uvedený v prílohe I nariadenia.

*Graf. Národné alokácie v rámci Brexit Adjustment Reserve
(návrh PT PRES z 27.4.2021, údaje v bežných cenách)*



V zmysle uvedenej metodiky bola **pre SR vyčlenená alokácia zálohovej platby vo výške 36 307 747 EUR** (v bežných cenách).

2.1 Oprávnené aktivity

Pomoc z nástroja BAR by mala byť zameraná v prvom rade na regióny a sektory, ktoré boli najviac postihnuté v dôsledku Brexit-u. Podľa štúdie Výboru regiónov z roku 2018 budú najviac postihnuté regióny v Nemecku, Francúzsku, Írsku, Taliansku, Belgicku, Holandsku, Rumunsku, Grécku a Českej republike. Podľa uvedenej štúdie bol región Západné Slovensko (úroveň NUTS 2) identifikovaný ako najviac postihnutý región EÚ v sektore elektroniky, ktorý patrí medzi šesť najviac postihnutých sektorov vplyvom Brexit-u.

Podľa článku 5 nariadenia môže byť príspevok BAR využitý na špecifické opatrenia prispievajúce k cieľu BAR, najmä na:

- opatrenia na podporu súkromných a verejných podnikov, najmä MSP, samostatne zárobkovo činných osôb, miestnych spoločenstiev a organizácií nepriaznivo zasiahnutých vystúpením Spojeného kráľovstva z EÚ;
- opatrenia na podporu hospodárskych odvetví, ktoré sú najvážnejšie zasiahnuté vystúpením Spojeného kráľovstva z EÚ;
- opatrenia na pomoc podnikom a miestnym spoločenstvám a organizáciám vrátane odvetvia drobného pobrežného rybolovu, ktoré závisia od rybolovných činností vo vodách Spojeného kráľovstva, vo vodách území s osobitným postavením alebo vo vodách, na ktoré sa vzťahujú rybárske dohody s pobrežnými štátmi, kde sa rybolovné možnosti flotíl EÚ znížili v dôsledku vystúpenia Spojeného kráľovstva z EÚ;
- opatrenia na podporu tvorby a ochrany pracovných miest vrátane zelených pracovných miest, režimov skráteného pracovného času, rekvalifikácie a odbornej prípravy v odvetviach, ktoré sú najvážnejšie zasiahnuté vystúpením Spojeného kráľovstva z EÚ;
- opatrenia na zabezpečenie fungovania hraničných, colných, sanitárnych a fytosanitárnych, bezpečnostných a rybárskych kontrol, ako aj na výber nepriamych daní vrátane dodatočných zamestnancov a ich odbornej prípravy a infraštruktúry;
- opatrenia na uľahčenie režimov certifikácie a autorizácie výrobkov, na pomoc pri plnení požiadaviek pre vstup na trh, na uľahčenie etiketovania a označovania, napríklad v súvislosti s plnením bezpečnostných, zdravotných a environmentálnych noriem, ako aj na pomoc pri vzájomnom uznávaní;
- opatrenia na komunikáciu, informovanie a zvyšovanie povedomia občanov a podnikateľov o zmenách vyplývajúcich z odstúpenia od ich práv a povinností;
- opatrenia zamerané na opätovnú integráciu občanov EÚ, ako aj osôb, ktoré majú právo na pobyt na území EÚ a ktoré opustili Spojené kráľovstvo v dôsledku vystúpenia Spojeného kráľovstva z EÚ.

Obdobie oprávnenosti BAR je stanovené **od 1. januára 2020 do 31. decembra 2023**. Počas tohto obdobia musia byť zdroje aj vyplatené. Opatrenia podporené z BAR môžu získať podporu aj z iných programov a nástrojov EÚ a to za predpokladu, ak takáto podpora nepokrýva rovnaké náklady.

Podľa článku 6 nariadenia je v rámci BAR vyčlenený aj príspevok na technickú pomoc vo výške 2,5 % finančného príspevku z rezervy, ktorý bude poskytnutý vo forme paušálnej platby.

Podľa článku 7 nariadenia **nie je oprávnená** podpora z nástroja BAR na daň z pridanej hodnoty, ako aj výdavky na podporu premiestnenia, tzn. presun rovnakej alebo podobnej činnosti alebo jej časti podľa čl. 2 bodu 61a nariadenia Komisie (EÚ) č. 651/2014.¹⁾

2.2 Finančné príspevky z BAR

Podľa čl. 9 ods. 3 nariadenia po oznámení o určení zodpovedných subjektov zaslanom zo strany SR EK prostredníctvom vykonávacieho aktu rozhodne o pridelení zálohovej platby. Následne bude SR **prevedená zálohová platba** za rok 2021, a to do 30 dní odo dňa prijatia uvedeného vykonávacieho aktu. Zálohová platba za rok 2022 bude vykonaná do 30. apríla 2022 a zálohová platba za rok 2023 bude vykonaná do 30. apríla 2023.

V súlade s čl. 10 ods. 1 nariadenia bude povinnosťou SR predložiť EK **do 30. septembra 2024** žiadosť o príspevok z rezervy, v ktorej podrobne uvedie informácie o celkových výdavkoch, vzniknutých a vyplatených počas obdobia oprávnenosti. EK na základe tejto žiadosti posúdi oprávnenosť výdavkov. Ak celkový objem oprávnených výdavkov prevyšuje výšku zálohovej platby, rozhodne o vyplatení dodatočnej platby. V prípade, ak bude celkový objem oprávnených výdavkov nižší ako výška zálohovej platby, dodatočná platba nebude vyplatená a ČŠ bude musieť vrátiť nezúčtovaný rozdiel zálohovej platby späť na účet EK.

2.3 Systém implementácie

Podľa nariadenia bude nástroj BAR implementovaný formou zdieľaného riadenia. Na základe toho je povinnosťou SR vytvoriť systém riadenia a kontroly a vopred oznámiť EK subjekt/subjekty zodpovedné za riadenie finančného príspevku z BAR, ako aj nezávislý auditorský subjekt. Pomoc bude poskytovaná nenávratnou formou prijímateľom z verejného aj súkromného sektora.

V súlade s čl. 14 ods. 1 nariadenia má SR povinnosť prijať nasledovné opatrenia na zabezpečenie plynulej implementácie BAR a na ochranu finančných záujmov EÚ:

- a) určenie **subjektu/subjektov zodpovedného za riadenie finančného príspevku** z BAR (*Body managing the contribution from the Reserve*) a nezávislého auditorského subjektu v súlade s čl. 63 ods. 3 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2018/1046 z 18. júla 2018 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, o zmene nariadení (EÚ) č. 1296/2013, (EÚ) č. 1301/2013, (EÚ) č. 1303/2013, (EÚ) č. 1304/2013, (EÚ) č. 1309/2013, (EÚ) č. 1316/2013, (EÚ) č. 223/2014, (EÚ) č. 283/2014 a rozhodnutia č. 541/2014/EÚ a o zrušení nariadenia (EÚ, Euratom) č. 966/2012 (ďalej len „nariadenie o rozpočtových pravidlách“), a vykonávanie dohľadu nad týmito subjektmi;
- b) vytvorenie riadiacich a kontrolných systémov implementácie BAR v súlade so zásadami riadneho finančného hospodárenia a zabezpečenie ich účinného fungovania;
- c) vypracovanie popisu riadiaceho a kontrolného systému v súlade so vzorom uvedeným v prílohe III nariadenia, jeho aktualizácia a sprístupnenie EK na požiadanie;

¹⁾ Nariadenie Komisie (EÚ) č. 651/2014 zo 17. júna 2014 o vyhlásení určitých kategórií pomoci za zlučiteľné s vnútorným trhom podľa článkov 107 a 108 zmluvy (Ú. v. EÚ L 187, 26.6.2014, s. 1).

- d) **informovanie EK o určení zodpovedných subjektov** uvedených v písmene a) a subjektu, ktorému sa má vyplatiť zálohová platba a zároveň potvrdenie, že boli vypracované popisy systémov riadenia a kontroly rezervy **do 10. decembra 2021**;
- e) zabezpečenie, aby sa do podpory z BAR nezahŕňali výdavky podporované v rámci iných programov a nástrojov EÚ;
- f) predchádzanie nezrovnalostiam a podvodom, ich odhaľovanie a náprava a predchádzanie konfliktu záujmov; vrátane zbierania informácií o konečných užívateľov výhod prijímateľov finančných prostriedkov;
- g) spolupráca s EK, OLAF-om, Dvorom audítorov a v prípade tých ČŠ, ktoré sa zúčastňujú na posilnenej spolupráci podľa nariadenia Rady (EÚ) 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry, aj s Európskou prokuratúrou.

Pre účely implementácie BAR môžu byť využité subjekty a systémy riadenia a kontroly, ktoré už sú zavedené v rámci implementácie politiky súdržnosti EÚ alebo Fondu solidarity EÚ.

Úlohy subjektu zodpovedného za riadenie finančného príspevku z BAR budú zahrňovať:

- a) zabezpečenie fungovania účinného a efektívneho systému vnútornej kontroly;
- b) stanovenie kritérií a postupy pre výber opatrení, ktoré sa majú financovať a podmienky pre finančný príspevok z BAR;
- c) overenie, či sú opatrenia financované z BAR vykonávané v súlade s platnými právnymi predpismi a podmienkami pre finančný príspevok z BAR a či sú výdavky založené na overiteľných podporných dokumentoch;
- d) zavedenie účinných opatrení na zabránenie dvojitého financovania rovnakých nákladov z BAR a iných zdrojov financovania EÚ;
- e) zabezpečenie následného (*ex post*) uverejnenia podľa čl. 38 ods. 2 až 6 nariadenia o rozpočtových pravidlách;
- f) používanie účtovného systému na zaznamenávanie a ukladanie údajov v elektronickej podobe o výdavkoch, ktoré vzniknú v súvislosti s použitím finančného príspevku z BAR, ktorý poskytuje presné, úplné, spoľahlivé a aktuálne informácie;
- g) uchovávanie všetkých podporných dokumentov týkajúcich sa výdavkov, ktoré sa majú hrať z finančného príspevku z BAR, po dobu piatich rokov po uplynutí lehoty na predloženie žiadosti o finančný príspevok a transponovať túto povinnosť do dohôd s inými subjektmi zapojenými do implementácie BAR;
- h) zhromažďovanie informácií v elektronickej štandardizovanej forme, ktoré umožnia identifikáciu prijímateľov finančného príspevku z BAR a ich konečných užívateľov výhod v súlade s prílohou III nariadenia.

Nezávislý auditorský subjekt vykoná audit systému a vykoná audity financovaných opatrení s cieľom poskytnúť EK nezávislú záruku, pokiaľ ide o efektívne fungovanie systému riadenia a kontroly a zákonnosť a správnosť výdavkov zahrnutých v účtovných dokumentoch predložených EK. Audity financovaných opatrení majú byť realizované na základe vzorky výdavkov. Táto vzorka musí byť reprezentatívna a založená na štatistických metódach vzorkovania. Ak základný súbor pozostáva z menej ako 300 položiek vzorky, môže sa na

základe odborného úsudku nezávislého audítorského subjektu použiť neštatistická metóda výberu vzorky.

3. Návrh implementačnej štruktúry pobrexitovej adaptačnej rezervy v podmienkach Slovenskej republiky

Podľa čl. 14 ods. 2 nariadenia môžu ČŠ na riadenie finančného príspevku z BAR a činnosť nezávislého audítorského subjektu, ako aj na systémy riadenia a kontroly zdrojov z rezervy využiť existujúce subjekty a systémy zriadené na vykonávanie financovania politiky súdržnosti EÚ alebo Fondu solidarity EÚ.

V rámci implementačnej štruktúry sa určuje **Ministerstvo hospodárstva SR, ktoré bude zodpovedné za implementáciu finančného príspevku z BAR**. Taktiež sa určuje **Sekcia auditu a kontroly Ministerstva financií SR ako nezávislý audítorský subjekt**, ktorý bude vykonávať audit systému a audity financovaných opatrení v rámci BAR. V prípade, že dotknuté prostriedky budú mať charakter verejných prostriedkov, tak sa na ich kontrolu a audit bude vzťahovať zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.