

III

(Akty przygotowawcze)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

OPINIA NR 3/2013

*(przedstawiona na mocy art. 287 ust. 4 TFUE)***w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju**

(2013/C 370/01)

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>	<i>Strona</i>
UWAGI OGÓLNE.	1–7	2
Przejrzystość	1–6	2
Uproszczenie	7	3
UWAGI SZCZEGÓŁOWE.	8–24	3
Tryby realizacji.	8–11	3
Udzielanie zamówień.	12–15	3
Dotacje.	16–17	4
Wsparcie budżetowe	18–22	4
Kontrola zewnętrzna i udzielenie absolutorium.	23–24	4
INNE UWAGI	25	5

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 287 ust. 4,

uwzględniając Umowę o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku, z jednej strony, a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony, podpisaną w Kotonu dnia 23 czerwca 2000 r. ⁽¹⁾,

uwzględniając decyzję Rady 2001/822/WE z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich ze Wspólnotą Europejską (decyzja o stowarzyszeniu zamorskim) ⁽²⁾,

uwzględniając umowę wewnętrzną między przedstawicielami rządów państw członkowskich Unii Europejskiej, zebranymi w Radzie, w sprawie finansowania pomocy Unii Europejskiej na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 zgodnie z umową o partnerstwie AKP-UE oraz w sprawie przydzielania pomocy finansowej dla krajów i terytoriów zamorskich, do których stosuje się część czwartą Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jej art. 10 ust. 2 ⁽³⁾,

uwzględniając opinię Trybunału nr 12/2002 dotyczącą wniosku w sprawie rozporządzenia Rady dotyczącego rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju w ramach Umowy o partnerstwie AKP-WE, podpisanej w Kotonu dnia 23 czerwca 2000 r. ⁽⁴⁾,

uwzględniając opinię Trybunału nr 2/2007 w sprawie projektu rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie finansowe mające zastosowanie do dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju ⁽⁵⁾,

uwzględniając opinię Trybunału nr 9/2007 w sprawie projektu rozporządzenia Rady w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju ⁽⁶⁾,

uwzględniając sprawozdania roczne Trybunału dotyczące działań finansowanych z ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju ⁽⁷⁾,

uwzględniając sprawozdania specjalne Trybunału nr 9/2013 ⁽⁸⁾, 4/2013 ⁽⁹⁾ i 11/2010 ⁽¹⁰⁾,

uwzględniając wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju ⁽¹¹⁾,

uwzględniając otrzymane przez Trybunał w dniu 29 września 2013 r. pismo, w którym Komisja zwraca się o wydanie opinii na temat wyżej wymienionego wniosku,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

Uwagi ogólne

Przejrzystość

1. Rozporządzenie finansowe stanowi ważny element ram prawnych mających zastosowanie do każdego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR). Aby środki w ramach EFR były wydatkowane prawidłowo, należy przestrzegać przepisów tego rozporządzenia (które z konieczności są techniczne i szczegółowe); niezastosowanie tych przepisów oznacza, że w danych transakcjach EFR wystąpił błąd. Jest zatem niezwykle istotne, by tekst rozporządzenia był jak najbardziej przejrzysty i zrozumiały dla odbiorcy.

2. W uzasadnieniu Komisja stwierdza, że głównym celem tego wniosku jest dostosowanie przepisów rozporządzenia finansowego EFR do przepisów ogólnego rozporządzenia finansowego ⁽¹²⁾ i zasad jego stosowania ⁽¹³⁾.

⁽¹⁾ Dz.U. L 317 z 15.12.2000, s. 3. Umowa zmieniona umową podpisaną w Luksemburgu w dniu 25 czerwca 2005 r. (Dz.U. L 287 z 28.10.2005, s. 4) oraz umową podpisaną w Wagadugu w dniu 22 czerwca 2010 r. (Dz.U. L 287 z 4.11.2010, s. 3).

⁽²⁾ Dz.U. L 314 z 30.11.2001, s. 1 i Dz.U. L 324 z 7.12.2001, s. 1, zmieniona decyzją 2007/249/WE (Dz.U. L 109 z 26.4.2007, s. 33) oraz decyzją nr 528/2012/UE (Dz.U. L 264 z 29.9.2012, s. 1). Wniosek w sprawie nowej „decyzji o stowarzyszeniu zamorskim” (COM)2012 362 final) w toku przyjmowania.

⁽³⁾ Dz.U. L 210 z 6.8.2013, s. 1. Umowa w toku ratyfikowania.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 12 z 17.1.2003, s. 19.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 101 z 4.5.2007, s. 1.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 23 z 28.1.2008, s. 3.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 331 z 14.11.2013, s. 261; Dz.U. C 326 z 10.11.2011, s. 251; Dz.U. C 303 z 9.11.2010, s. 243 i Dz.U. C 269 z 10.11.2009, s. 257.

⁽⁸⁾ „Wsparcie UE na rzecz sprawowania rządów w Demokratycznej Republice Konga” (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁹⁾ „Współpraca UE i Egiptu w zakresie sprawowania rządów” (<http://eca.europa.eu>).

⁽¹⁰⁾ „Zarządzenie przez Komisję ogólnym wsparciem budżetowym w krajach AKP, Ameryki Łacińskiej i Azji” (<http://eca.europa.eu>).

⁽¹¹⁾ COM(2013) 660 final.

⁽¹²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1).

⁽¹³⁾ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. L 362 z 31.12.2012, s. 1).

3. Wniosek zawiera wiele odniesień do ogólnego rozporządzenia finansowego, wskazujących, które artykuły tegoż rozporządzenia mają zastosowanie. Jednakże we wniosku dodano liczne dodatkowe przepisy lub odniesienia do przepisów znajdujących się w ogólnym rozporządzeniu finansowym, które nie mają zastosowania (zob. na przykład artykuły omówione w części „Uwagi szczegółowe”, pkt 8–24). Niektóre przepisy ogólnego rozporządzenia finansowego nie mają zastosowania bezpośrednio, lecz *mutatis mutandis*, a znaczenie niektórych terminów należy rozumieć w inny sposób niż ten, w którym mają one zastosowanie w ogólnym rozporządzeniu finansowym (zob. wykaz w art. 2 ust. 4 wniosku).

4. Projekt rozporządzenia finansowego nie jest zbyt zrozumiały. Nie jest to dokument autonomiczny. Zrozumienie go nie jest możliwe bez odniesienia się do ogólnego rozporządzenia finansowego i zasad jego stosowania. Ta złożoność prowadzi do znacznego ryzyka braku pewności prawnej. Zarządzający, beneficjenci i kontrolerzy będą mieli trudności w stosowaniu tego dokumentu w obecnej formie. Istnieje zatem istotne ryzyko, że przepisy tego rozporządzenia będą nieodpowiednio interpretowane i że wystąpią błędy.

5. Trybunał z ubolewaniem stwierdza, że Komisja nie sporządziła przejrzystego, autonomicznego projektu rozporządzenia, które byłoby w najwyższym stopniu klarowne dla jego odbiorców oraz które zminimalizowałoby ryzyko wystąpienia błędów spowodowanych niewłaściwym zrozumieniem.

6. Trybunał ubolewa także, że pomimo jego sugestii zawartych w opiniach nr 12/2002, 2/2007 i 9/2007 Komisja nie wykorzystwała sposobności, by ustanowić jedno rozporządzenie finansowe, mające zastosowanie do wszystkich obecnych i przyszłych EFR, które – podobnie jak ogólne rozporządzenie finansowe – byłoby zmieniane w razie potrzeby. Tego rodzaju krok zapewniłby ciągłość, bez ryzyka przerywania realizacji EFR, i mógłby ułatwić zarządzanie.

Uproszczenie

7. Złożoność zasad wydatkowania prowadzi do obciążenia administracyjnego i błędów w zakresie legalności i prawidłowości. W art. 11 zawarto jedno potencjalnie korzystne uproszczenie: w przypadku dotacji należy rozważyć możliwość zastosowania kwot ryczałtowych, stawek ryczałtowych i kosztów jednostkowych.

Uwagi szczegółowe

Tryby realizacji

8. Art. 17 stanowi między innymi, że zastosowanie mają przepisy ogólnego rozporządzenia finansowego dotyczące zarządzania pośredniego. Jednakże w art. 17 ust. 3 i 4 wprowadzono elementy wykraczające poza te przepisy.

9. Ust. 3 stanowi, że podmioty, którym powierza się wykonywanie, mogą powierzyć zadania wykonawcze względem budżetu innym podmiotom na warunkach równorzędnych, co tworzy tym samym kaskadową strukturę powierniczą. W ramach tych bardzo szerokich uprawnień państwa AKP i KTZ mogą także powierzyć zadania wykonawcze względem budżetu organom podlegającym prawu prywatnemu na podstawie umowy o świadczenie usług. Nie jest jasne, dlaczego taki przepis został zawarty we wniosku. Istnieje istotne ryzyko, że zaciemni to sytuację i potencjalnie zagrozi stosowaniu art. 60 ust. 1 ogólnego rozporządzenia finansowego. Stanowi on między innymi, że podmioty i osoby, którym powierzono zadania wykonywania budżetu, „zarządzając unijnymi środkami finansowymi, gwarantują poziom ochrony interesów finansowych Unii równoważny z poziomem wymaganym na mocy niniejszego rozporządzenia...”.

10. Treść motywu 9 wniosku odnosi się do tego przepisu, a jako uzasadnienie podaje się odniesienie do rozporządzenia dotyczącego wspólnych przepisów wykonawczych. Przegląd wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie realizacji 11. EFR⁽¹⁾ wykazał jednak brak wyraźnego uzasadnienia takich odstępstw od przepisów ogólnego rozporządzenia finansowego.

11. Trybunał zaleca, aby Rada przeanalizowała uzasadnienie wprowadzenia ust. 3: w szczególności, czy korzyści płynące z jego wprowadzenia przeważają ryzyko zaciemnienia kwestii odpowiedzialności za prawidłowe wydatkowanie środków EFR.

Udzielanie zamówień

12. Art. 36 wniosku w sprawie rozporządzenia stanowi ogólnie, że do zamówień publicznych wspieranych ze środków EFR zastosowanie mają przepisy ogólnego rozporządzenia finansowego definiujące zamówienia publiczne. Pierwsze dwa wersy ust. 5 stanowią, że w przypadku niezastosowania tych procedur wydatki na przedmiotowe operacje nie kwalifikują się do finansowania z 11. EFR.

13. Jednakże ostatnie cztery słowa art. 36 ust. 5 wprowadzają zastrzeżenie, odsyłając do zasady proporcjonalności.

14. Proponowany zapis podważa ogólną zasadę stanowiącą, że wydatek uznaje się za kwalifikowalny pod warunkiem, że został poniesiony zgodnie z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych. Zasada proporcjonalności jest istotna na etapie

⁽¹⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie realizacji 11. EFR (COM(2013) 445 final). Nie jest jasne, czy odniesienie w nawiasach kwadratowych w motywie 9 dotyczy projektu rozporządzenia czy też zasad wykonania ogólnego rozporządzenia finansowego.

określania konsekwencji nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych (na przykład odzyskiwania pomocy finansowej). Jako że zasada proporcjonalności jest ogólną zasadą prawną, nie jest konieczne odniesienie się do niej w przepisach art. 36.

15. Trybunał zaleca, aby Rada wykreśliła ostatnie cztery słowa art. 36 ust. 5.

Dotacje

16. Zgodnie z art. 37 wniosku przepisy ogólnego rozporządzenia finansowego dotyczące dotacji zasadniczo mają zastosowanie do wkładów finansowych z EFR. Ust. 3 zawiera jednak dodatkowy zapis podkreślający, iż Komisja musi wziąć pod uwagę szczególne potrzeby i kontekst podczas określania zasad finansowania. Nie jest jasne, dlaczego uważano za konieczne wprowadzenie takiego zapisu do nowego rozporządzenia finansowego EFR, skoro w ogólnym rozporządzeniu finansowym podobny zapis nie istnieje.

17. Trybunał zaleca, aby Rada zbadała, czy istnieje odpowiednie uzasadnienie dla wprowadzenia takiego przepisu oraz czy przepis ten jest wystarczająco jasno zdefiniowany.

Wsparcie budżetowe

18. Art. 39 akapit pierwszy wniosku stanowi, że do płatności w ramach wsparcia budżetowego EFR zastosowanie ma art. 186 ogólnego rozporządzenia finansowego. Przywołany artykuł ogólnego rozporządzenia finansowego stanowi, że w decyzjach w sprawie finansowania, na podstawie których wypłacane jest wsparcie budżetowe, wymienia się cele i spodziewane wyniki udzielenia wsparcia budżetowego oraz że płatność opiera się na spełnieniu warunków (ust. 2); że do umów o finansowaniu włącza się przepisy, zgodnie z którymi beneficjent zobowiązuje się do zwrotu finansowania w przypadku nieprawidłowości (ust. 3); oraz że Komisja wspiera w państwie trzecim będącym beneficjentem rozwój kontroli parlamentarnej i zdolności audytu oraz zwiększenie przejrzystości i publicznego dostępu do informacji (ust. 4).

19. W akapitach od drugiego do siódmego art. 39 wniosku przedstawiono szereg zasad i praktyk dotyczących wsparcia budżetowego z EFR. Obejmują one ogólne stwierdzenia dotyczące polityki (akapity drugi i czwarty), powtórzenia lub sparafrazowane wersje niektórych przepisów art. 186 ogólnego rozporządzenia finansowego (akapity trzeci, piąty i szósty) oraz niejasne odniesienie do powiązań między KTZ a danymi państwami członkowskimi (akapit siódmy).

20. Treść ta wydaje się zatem wykraczać poza zwyczajową treść rozporządzenia finansowego (określoną w motywie 3 jako „szczegółowe zasady dotyczące realizacji finansowej”). Jest to także potencjalne źródło nieporozumień, gdyż z jednej strony rozporządzenie stanowi, że zastosowanie mają odpowiednie przepisy ogólnego rozporządzenia finansowego, a z drugiej strony niektóre z tych przepisów zostały w nim sparafrazowane.

21. Trybunał w ostatnich sprawozdaniach sformułował szereg zaleceń dotyczących wykorzystania wsparcia budżetowego⁽¹⁾, obejmujących w szczególności konieczność ustanowienia obiektywnie weryfikowalnych i w miarę możliwości kwantyfikowalnych kryteriów oraz monitorowania postępów w odniesieniu do tych kryteriów. Wymowa tego tekstu mogłaby zostać wzmocniona z pożytkiem w tym zakresie. Niektóre sformułowania ujęte w obecnym projekcie (na przykład odniesienia do „różnicowania” i „kluczowych czynników” w akapicie czwartym) mogłyby z drugiej strony być interpretowane jako uzasadnienie przyjęcia relatywnie swobodnego podejścia do konieczności ścisłego warunkowania płatności w ramach wsparcia budżetowego.

22. Trybunał zaleca, aby Rada przeanalizowała ten artykuł wniosku w świetle wymienionych wyżej zastrzeżeń.

Kontrola zewnętrzna i udzielenie absolutorium

23. Art. 48 ust. 6 stanowi, że „krajowe organy kontroli państw AKP i KTZ zachęcane są do udziału w pracach Trybunału Obrachunkowego”. Trybunał zauważa, że ogólne rozporządzenie finansowe nie zawiera podobnych przepisów mających zastosowanie do działań zewnętrznych finansowanych z budżetu ogólnego. W swoich pracach Trybunał kieruje się międzynarodowymi standardami rewizji finansowej, w tym standardami dotyczącymi korzystania z ustaleń innych kontrolerów. Chociaż Trybunał może wyrazić chęć zaproszenia krajowych organów kontroli jako obserwatorów swoich prac, rozporządzenie finansowe EFR nie powinno z zasady zobowiązywać Trybunału do zachęcania ich do udziału w jego pracach.

24. Trybunał zaleca Radzie zmianę tego ustępu, tak aby krajowe organy kontroli krajów AKP i KTZ zachęcane do współpracy z Trybunałem na jego zaproszenie.

⁽¹⁾ Sprawozdanie roczne Trybunału dotyczące EFR za 2012 r., pkt 51; sprawozdanie roczne Trybunału dotyczące EFR za 2010 r., pkt 64; sprawozdanie roczne Trybunału dotyczące EFR za 2009 r., pkt 54; sprawozdanie roczne Trybunału dotyczące EFR za 2008 r., pkt 56; sprawozdanie specjalne nr 9/2013 „Wsparcie UE na rzecz sprawowania rządów w Demokratycznej Republice Konga”; sprawozdanie specjalne nr 4/2013 „Współpraca UE i Egiptu w zakresie sprawowania rządów”, sprawozdanie specjalne nr 11/2010 „Zarządzanie przez Komisję ogólnym wsparciem budżetowym w krajach AKP, Ameryki Łacińskiej i Azji”.

Inne uwagi

25. W art. 62 wniosku wymieniono szereg aspektów dotyczących poprzednich EFR, w odniesieniu do których zastosowanie będzie miał wniosek w sprawie rozporządzenia finansowego dotyczącego 11. EFR. Trybunał zaleca, aby Rada rozważyła, czy zasadne jest ograniczenie stosowania przyszłego rozporządzenia finansowego EFR do wymienionych obszarów (co wyklucza jego stosowanie do pozycji, które nie zostały wymienione, takich jak wsparcie budżetowe).

Niniejsza opinia została przyjęta przez Izbę III, której przewodniczył Karel PINXTEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 20 listopada 2013 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes
