

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich

COM(2005) 181 wersja ostateczna — 2005/0090 (CNS)

(2006/C 28/17)

W dniu 15 lipca 2005 r. na mocy art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską Rada postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Zważywszy na pilny charakter tych prac, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, na 421. sesji plenarnej odbytej w dn. 26 — 27 października 2005 r. (posiedzenie z dnia 26 października 2005 r.), wyznaczył **Umberto BURANIEGO** na sprawozdawcę generalnego oraz 82 głosami za, przy 1 głosie wstrzymującym się uchwalił poniższą opinię:

1. Informacje ogólne

1.1 Nowa wersja rozporządzenia finansowego (RF) została przyjęta przez Radę w czerwcu 2002 r., a przepisy wykonawcze do niego zatwierdzono w grudniu 2002 r. W momencie przyjęcia przepisów wykonawczych, Komisja zobowiązała się sporządzić dla Rady do dnia 1 stycznia 2006 r. sprawozdanie na temat stosowania postanowień rozporządzenia i przedłożyć ewentualne propozycje zmian. Stanowi to cel rozpatrywanego tutaj dokumentu, będącego aktualnie przedmiotem konsultacji z Radą i Trybunałem Obrachunkowym. Niemniej, przy uwzględnieniu czasu koniecznego dla spełnienia wymogów proceduralnych, wdrożenie rozporządzenia nie będzie, w najlepszym razie, możliwe przed 1 stycznia 2007 r. Komisja Budżetowa Rady ogłosi swoje stanowisko wobec poszczególnych krajów pod koniec bieżącego roku, i dopiero wtedy rozpocznie się procedura konsultacji — oraz ewentualna procedura pojednawcza — z Parlamentem Europejskim.

1.2 W niniejszej opinii w sprawie wniosku Komisji, EKES zamierza skupić się głównie na tych aspektach rozporządzenia, które mają bezpośrednio lub pośrednio znaczenie dla **stosunków z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego**. Komitet jest zdania, że w zasadzie powinien powstrzymać się od wypowiedzania się na temat przepisów określających ściślej aspekty techniczne i „wewnętrzne”, co do których zgłoszone już zostały uwagi i wnioski przez organy UE kompetentne w kwestiach technicznych i posiadające bezpośrednie doświadczenia w tej dziedzinie, a mianowicie sieć działów finansowych Komisji (RUF), administrację Rady, Trybunał Sprawiedliwości, Trybunał Obrachunkowy, departamenty księgowości Parlamentu Europejskiego, EKES-u i Komitetu Regionów.

1.3 EKES zwraca uwagę na pogląd powszechnie wyrażany przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a w szczególności organizacje pozarządowe, że obecne rozporządzenie finansowe oraz wdrażanie jego przepisów są zbyt skomplikowane, co utrudnia im efektywną współpracę i szkodzi stosunkom między tymi organizacjami a Komisją. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego uskarżały się również, że Komisja nie zasięga ich opinii, ani nie prowadzi z nimi dyskusji w wystarczającym zakresie, co doprowadziło do poczucia ogólnego zamieszania, frustracji i rozczarowania.

1.4 Ze swojej strony EKES oczekiwałby dalszego zacieśnienia współpracy, w formie sformalizowanych konsultacji,

między instytucjami UE a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Niemniej nie zapomina, że instytucje mają obowiązki i prerogatywy, które należy wypełniać i chronić, nawet jeżeli oznacza to brak możliwości spełnienia wszystkich żądań. W każdym razie strony muszą ustanowić stosunki oparte na zrozumieniu i wzajemnym poszanowaniu własnych stanowisk. Między innymi, w rozporządzeniu finansowym lub też w innym dokumencie, powinno być wyraźnie określone, że należy powiadomić zainteresowane strony w sytuacji, gdy zgłoszony przez nie wniosek nie zostanie zrealizowany, oraz przedstawić im uzasadnienie takiej decyzji.

2. Uwagi ogólne

2.1 Nowe postanowienia zawarte w rozporządzeniu finansowym oraz w przepisach wykonawczych wprowadzone w życie z dniem 1 stycznia 2003 r. oparte są na pewnych ogólnych zasadach. Najważniejszą z nich jest koncepcja zniesienia scentralizowanych kontroli *ex-ante*, która zwiększa zakres uprawnień i odpowiedzialności intendentów, zakładająca szereg kontroli weryfikacyjnych przeprowadzanych przez kontrolerów finansowych i księgowych. Taki system wydaje się działać efektywnie, nawet jeżeli istnieje konieczność wprowadzenia kilku zmian w świetle dotychczasowych doświadczeń.

2.2 Organy techniczne wspomniane w pkt 1.2 wraz z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego powszechnie zwracają uwagę na potrzebę ustanowienia **lepszej równowagi między wymogami kontrolnymi a większą „elastycznością” zasad**, szczególnie gdy w grę wchodzi mniejsze kwoty. Komisja zdaje się być przychylna temu wnioskowi, niemniej EKES chciałby zwrócić uwagę na fakt, że **mniejsze kwoty oznaczają coś innego dla instytucji wspólnotowych** — które razem zarządzają ogromnymi kwotami — niż dla **stosunkowo małych** podmiotów społeczeństwa obywatelskiego (dostawców, konsultantów, organizacji pozarządowych itd.). 10 tys. euro może być niewielką sumą dla UE, natomiast stanowi ona całkiem znaczącą kwotę dla podmiotu małej lub średniej wielkości.

2.3 W związku z powyższym należy zauważyć, iż w uzasadnieniu towarzyszącym wnioskowi, Komisja stwierdza, że „każda zaproponowana zmiana powinna ... zwiększyć ochronę interesów finansowych UE przed nadużyciami i wszelkimi działaniami niezgodnymi z prawem”. Innymi słowy, i z innego punktu widzenia, zasady księgowe UE muszą (lub powinny)

zachęcać do stosowania dobrych praktyk rynkowych, działając demobilizująco wobec łatwej pokusy wykorzystania „elastycznych” zasad. EKES zdaje sobie sprawę, że skrupulatne i skomplikowane kontrole są uciążliwe dla UE, uważa jednak, iż uzasadniony cel ograniczenia biurokracji nie powinien prowadzić do przyjmowania niedopracowanych lub nazbyt uproszczonych rozwiązań. Jak wskazują raporty OLAF-u, nadużycia zauważa, że być może Komisja wyciągnęłaby cenne wnioski — i przełożyłaby je na właściwe zasady — gdyby w czasie prac na projektem rozporządzenia finansowego konsultowała się z OLAF-em.

2.3.1 W świetle powyższego, Komitet wskazuje na potrzebę, sygnalizowaną przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, znalezienia równowagi między skutecznością, efektywnością a odpowiedzialnością, tak by nie narażać na szwank zasady partnerstwa pomiędzy udzielającymi finansowania, a tymi, którzy go otrzymują, nie tworząc przy tym przeszkód ani dla rozwijania innowacyjnych rozwiązań, ani dla rozsądnego zarządzania funduszami publicznymi. Komitet zgadza się z tą potrzebą, niemniej podkreśla, że w żadnym wypadku nie mogą zostać naruszone zasady regulujące korzystanie z funduszy publicznych, a mianowicie przejrzystości, efektywności wykozystania i obowiązku sprawozdawczego.

2.4 Innym stwierdzeniem wartym komentarza jest: „Zbyt częste lub niedostatecznie uzasadnione **zmiany przepisów** mogą **negatywnie oddziaływać** na wspomnianych beneficjentów, a także podważać autorytet Unii Europejskiej”. Oczywiście Komitet zgadza się z tym stanowiskiem, ale wymaga ono uściślenia poprzez uwzględnienie, że **nowe zasady** mogą być **uzasadnione w tych sektorach, w których najczęściej występują nadużycia**. Także w tym przypadku, konsultacja raportów OLAF-u mogłaby przynieść pozytywne sugestie.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 W odniesieniu do **windykacji roszczeń** (art. 72-73 a) nowe RF stanowi, że do roszczeń Wspólnoty mają także zastosowanie środki z zakresu współpracy sądowej przyjęte przez odnośne dyrektywy, oraz wymaga, aby Państwa Członkowskie **traktowały roszczenia Wspólnoty tak samo jak krajowe roszczenia finansowe**. EKES jest świadomy faktu, że rozporządzenie ma bezpośrednie zastosowanie w każdym Państwie Członkowskim, zastanawia się jednak, czy zasada ta nie wymagałaby **zmiany w ustawodawstwie krajowym**, szczególnie w zakresie prawa upadłościowego, które zwykle **przyznaje prawo pierwszeństwa w zaspokajaniu roszczeń** (krajowym) roszczeniom finansowym, ale nie wspomina o wiarygodności wobec UE. Celem zapewnienia mocy obowiązującej wobec stron trzecich, **każda forma prawa pierwszeństwa w zaspokajaniu roszczeń powinna być przewidziana w prawie krajowym**.

3.2 Przyjęcie w 2004 r. dyrektywy UE w sprawie **zamówień publicznych** oznacza, że wniosek dotyczący nowego rozporządzenia finansowego musi być dostosowany do nowych zasad; już w 2002 r. Unia przyjęła dyrektywę w sprawie zamówień publicznych, tak by miały zastosowanie standardy identyczne z normami obowiązującymi w Państwach Członkowskich. EKES nie widzi żadnej potrzeby wypowiedziania się na temat już przyjętych zasad, które można ocenić, i w

razie konieczności zmienić, tylko na podstawie zebranych doświadczeń.

3.2.1 Komitet zwraca uwagę na ustęp dodany do art. 95. Stwierdza on, że może zostać utworzona „**wspólna baza danych**” przez „**dwie lub więcej instytucje**” celem ustalenia, którzy kandydaci znajdują się w sytuacji wyłączenia (art. 93 i 94). Utworzenie *scentralizowanej* bazy danych (tzn. nie ograniczonej do jednej instytucji) jest dobrym pomysłem, jednak Komisja mówi tylko, że powinno się przewidzieć *możliwość* wzajemnej wymiany swoich danych przez *dwie lub więcej* instytucje. EKES zgadza się co do użyteczności bazy danych w ogóle, lecz zastanawia się, czy w tym szczególnym przypadku koszty integracji uzasadniałyby wynikające z niej korzyści: systemy poszczególnych instytucji są całkiem różne, a kryteria gromadzenia danych nie są zawsze takie same.

3.3 Komitet wyraża także zaniepokojenie odnośnie do **powodów wykluczenia** (art. 93), które obejmują (w art. 91 ust. 1 lit.a)) **wyroki wydane prawomocnie (*res judicata*)**. Postanowienie to jest zgodne z prawem i zasadami zapisanymi w konstytucjach większości Państw Członkowskich, i jako takie jest ono bez zarzutu; niemniej EKES zauważa, że w niektórych Państwach Członkowskich procedury apelacyjne od wyroku wydanego przez sąd pierwszej instancji mogą być przeprowadzane na dwóch kolejnych szczeblach systemu sądowego (sąd apelacyjny i sąd kasacyjny) oraz, że wyrok nie jest uznany za ostateczny dopóty, dopóki nie wyczerpane zostaną wszystkie możliwości odwołania. Przy przechodzeniu sprawy z jednego na kolejny szczebel systemu sądowego mogą wystąpić długie okresy, w czasie których **wyrok pierwszej lub drugiej instancji, nawet jeżeli jest on jasno i dobrze uzasadniony, nie może być uważany za prawnie wiążący powód wykluczenia**. Z praktycznego punktu widzenia, to od osób odpowiedzialnych za decyzje, czy **zachowana zostanie najwyższa ostrożność** przy przyznawaniu zamówienia, jednak nie zawsze będzie łatwe — szczególnie w pewnych przypadkach — podejmowanie decyzji z poszanowaniem prawa i przy jednoczesnym zagwarantowaniu, że są one należyście rozważne.

3.3.1 Mimo że bezsporny, ww. przypis zostawia zatem szeroki margines niepewności. Wydaje się także być niespójny z artykułem 93 ust. 1 lit. b), który przewiduje wykluczenie z procedury przetargowej w odniesieniu do tych kandydatów, którzy „**według obecnych przepisów podlegają karze administracyjnej, o której mowa w art. 96.**” Nadal dopuszcza się możliwość odwołania się na drodze administracyjnej lub sądowej od zastosowania kary administracyjnej, jednakże proponowany tekst zdaje się implikować, że kara administracyjna ma charakter *definitywny*, nawet jeżeli kandydat „podlega” jej tylko według obecnych przepisów. Porównanie tych dwóch przepisów budzi wątpliwości co do logicznych i prawnych kryteriów, na których się opierają: z drugiej strony art. 93 ust. 1 lit. a) pozwala *domniemanym* sprawcom poważnych przestępstw na skorzystanie z prawa domniemanej niewinności aż do wydania *ostatecznego* wyroku, podczas gdy zgodnie z art. 93 ust. 1 lit. b) kary administracyjne, którym podlega kandydat według obecnych przepisów (a zatem od których może się odwołać) stanowią powód *natychniastowego* wykluczenia. EKES **nie wnioskuje o nadanie większej „elastyczności” art. 93 ust. 1 lit. b), ale raczej o dodanie kryterium, ograniczającego możliwość dowolnej interpretacji art. 93 ust. 1 lit. a).**

3.4 Szczegółnej uwagi wymaga część poświęcona **dotacjom** (art. 108 i kolejne), nie tylko ze względu na fakt, że jest to delikatna kwestia, ale także dlatego, że przekazywanie funduszy publicznych dużej liczbie różnych beneficjentów, jest z różnych powodów narażone na krytykę opinii publicznej. Taka krytyka może być mniej lub bardziej uzasadniona, niemniej często spowodowana jest rzeczywistym lub rzekomym **brakiem przejrzystości**, co oznacza także **trudności ze zrozumieniem zasad i kryteriów ich stosowania**. Rzeczywiście niełatwe jest stworzenie przepisów celem objęcia tak zróżnicowanego i różnorodnego zakresu przypadków, których nie da się prosto ująć w dokładnie zdefiniowane schematy. Przejrzystość (rozumiana przede wszystkim jako klarowność pojęć i języka) stanowi zatem najlepszą gwarancję, że administracja będzie korzystać ze swoich szerokich dyskrecyjnych uprawnień w sposób odpowiedzialny.

3.4.1 Art. 109 jest doskonałym przykładem trudności ze zrozumieniem: ust. 2 stwierdza, że „**celem ani też skutkiem dotacji nie może być osiągnięcie korzyści**”, natomiast ust. 3 lit. c) stanowi, że ust. 2 nie ma zastosowania do „środków mających na celu wzmocnienie potencjału finansowego beneficjenta lub uzyskanie przez niego dochodu”; Nie jest oczywiste na czym w praktyce polega różnica pomiędzy „korzyścią” a „dochodem”: EKES chciałby, aby brzmienie tej zasady zostało doprecyzowane zarówno pod względem formy jak i treści.

3.4.2 Zgodnie z art. 109 ust. 3 lit. d) **wyłączenie z wymogu polegającego na tym, że skutkiem dotacji nie może być osiągnięcie korzyści**, także stosuje się do dotacji o niskiej wartości, przyznawanych w formie **płatności ryczałtowych** albo **stawek ryczałtowych** (art. 113 ust. 1 lit c) i d)). EKES chciałby zgłosić taką samą uwagę jak w punkcie 2.2 powyżej dotyczącą pojęć „niska wartość” i „niewielki”, a mianowicie, że należy znaleźć równowagę pomiędzy tym co oznacza pojęcie „niska wartość” dla UE a tym co oznacza „niewielki” dla beneficjentów dotacji. W każdym razie kwestia ta powinna zostać rozwiązana, a zmiany powinny zostać wprowadzone do RF a nie PW.

3.4.3 Rozważając nadal sprawę dotacji, a szczególnie dotacji o niskiej wartości, RF nigdzie nie wspomina o **wymogu odpowiedzialności**, ani żadnym obowiązku przedstawiania sprawozdań na temat tego, jak właściwie wykorzystywane są uzyskane fundusze. EKES przyjął do wiadomości wolę Komisji co do ograniczenia kosztów administracyjnych, ale nie może zaakceptować tego, że publiczne pieniądze są uruchamiane bez żadnego pomysłu na ich późniejsze wykorzystanie. Należałoby przewidzieć wprowadzenie **wyrywkowych kontroli** doku-

mentów księgowych, jak również powinny zostać ustanowione kary za nieprzestrzeganie reguł, choćby nawet tylko ze względu na poszanowanie dla zasady rozsądnej administracji publicznej.

3.4.4 Art. 114 także wymaga komentarza. Ust. 4 stwierdza: „Intendent może nakładać na wnioskodawców **kary administracyjne i finansowe** o charakterze skutecznym, proporcjonalnym i odstrasającym ...”. Jednakże wydaje się stosowne postawić pytanie, jakich gwarancji udzielają beneficjenci (którzy w wielu przypadkach różnią się od podmiotów, którym udzielono zamówienia lub stron umów, także pod względem swojej sytuacji finansowej), pod warunkiem, że są oni w stanie, lub wyrażają wolę, wykonania swoich obowiązków wynikających z kar. W opinii EKES-u konieczne jest — w przypadku wnioskodawców mających siedzibę na obszarze Państw Członkowskich — aby samo Państwo Członkowskie pośredniczyło w obsłudze wniosków i gwarantowało, że zobowiązania wynikające z ewentualnych kar administracyjnych lub finansowych będą zaspokojone.

4. Wnioski

4.1 EKES popiera podejście przyjęte przez Komisję w swoim wniosku, szczególnie w odniesieniu do zniesienia scentralizowanych kontroli *ex-ante* oraz przeprowadzania w ich miejsce kontroli przed autoryzacją płatności na rzecz już zatwierdzonych projektów.

4.2 Z drugiej strony EKES zaleca ostrożność co do spełnienia żądań zgłaszanych przez departamenty finansowe wielu instytucji, które domagają się uproszczenia lub wyeliminowania różnych formalności i kontroli w przypadku kontraktów i dotacji „skromnych rozmiarów”. EKES zgadza się, że kontrole są kosztowne i czasochłonne, niemniej uważa, iż ta słuszna intencja ograniczenia kosztów powinna zostać pohamowana ze względu na następującą troskę po przeciwległej stronie: nie można dopuścić, aby obywatele Europy i podmioty zainteresowane miały wrażenie, że „niewielkie” kwoty traktowane są w sposób zbyt uproszczony i powierzchowny.

4.3 Organizacje społeczeństwa obywatelskiego domagają się, aby jakakolwiek rewizja rozporządzenia finansowego była przeprowadzana w konsultacji z Komisją w duchu wzajemnego zrozumienia i przy uwzględnieniu potrzeby należytego zarządzania finansami przez obie strony. Komitet popiera ten wniosek, niemniej przypomina, że wszystkie przyjmowane decyzje muszą być zgodne z potrzebą należytego i przejrzystego zarządzania funduszami publicznymi.

Bruksela, 26 października 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND