

III

(Akty przygotowawcze)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

OPINIA NR 3/2014

(przedstawiona na mocy art. 287 ust. 4 TFUE)

w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 215/2008 z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju w celu wdrożenia instrumentu pomostowego

(2014/C 124/01)

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>	<i>Strona</i>
WSTĘP	1–6	3
UWAGI OGÓLNE NA TEMAT PRZEJRZYSTOŚCI	7–10	4
UWAGI SZCZEGÓŁOWE	11–20	4
Tryby realizacji	11–13	4
Dotacje	14–15	4
Wsparcie budżetowe	16–20	5

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), 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, zebranymi w Radzie, w sprawie finansowania pomocy wspólnotowej na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2008–2013 zgodnie z umową o partnerstwie AKP-WE oraz w sprawie przydzielania pomocy finansowej dla krajów i terytoriów zamorskich, do których stosuje się część czwartą Traktatu WE ⁽³⁾, w szczególności jej art. 10 ust. 2,

uwzględniając umowę wewnętrzną między przedstawicielami rządów państw członkowskich Unii Europejskiej, zebranymi w Radzie, w sprawie finansowania pomocy unijnej 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 ⁽⁴⁾, w szczególności jej art. 10 ust. 2,

uwzględniając decyzję Rady 2013/759/UE z dnia 12 grudnia 2013 r. dotyczącą przejściowych środków zarządzania EFR w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia wejścia w życie 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju ⁽⁵⁾,

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. ⁽⁶⁾,

uwzględniając opinię Trybunału nr 2/2007 w sprawie projektu rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie finansowe mające zastosowanie do dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju ⁽⁷⁾,

uwzględniając opinię Trybunału nr 9/2007 w sprawie mającego zastosowanie do dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju projektu rozporządzenia Rady w sprawie rozporządzenia finansowego ⁽⁸⁾,

uwzględniając opinię Trybunału nr 3/2013 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju ⁽⁹⁾,

uwzględniając sprawozdania roczne Trybunału dotyczące działań finansowanych z ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju ⁽¹⁰⁾,

⁽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).

⁽³⁾ Dz.U. L 247 z 9.9.2006, s. 32.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 210 z 6.8.2013, s. 1. Umowa w toku ratyfikowania.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 335 z 14.12.2013, s. 48.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 12 z 17.1.2003, s. 19.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 101 z 4.5.2007, s. 1.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 23 z 28.1.2008, s. 3.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 370 z 17.12.2013, s. 1.

⁽¹⁰⁾ 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.

uwzględniając sprawozdania specjalne Trybunału nr 9/2013 ⁽¹⁾ i 11/2010 ⁽²⁾,

uwzględniając wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju ⁽³⁾,

uwzględniając wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 215/2008 z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju w celu wdrożenia instrumentu pomostowego ⁽⁴⁾,

uwzględniając otrzymane przez Trybunał w dniu 28 stycznia 2014 r. pismo, w którym Rada Unii Europejskiej zwraca się o wydanie opinii na temat wyżej wymienionego wniosku, uzupełnione załącznikiem otrzymanym przez Trybunał w dniu 25 lutego 2014 r. i zawierającym przepisy projektu rozporządzenia finansowego,

PRZYMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

Wstęp

1. W czerwcu 2013 r. państwa członkowskie podpisały umowę wewnętrzną ustanawiającą jedenasty Europejski Fundusz Rozwoju (11. EFR). Umowa wewnętrzna wejdzie w życie po jej ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie. Proces ten zakończy się prawdopodobnie w 2014 r.

2. W celu zapewnienia dostępności środków finansowych w okresie między styczniem 2014 r. a momentem wejścia w życie umowy wewnętrznej w sprawie 11. EFR Rada ustanowiła środki przejściowe („instrument pomostowy”), które będą finansowane ze środków poprzednich EFR i rozliczone w ramach 11. EFR.

3. Przepisy finansowe mające zastosowanie do 11. EFR nie mogą zostać przyjęte przez Radę przed wejściem w życie umowy wewnętrznej w sprawie 11. EFR. Z tego względu Komisja proponuje, aby rozporządzenie Rady w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. EFR zmieniono w taki sposób, by przepisy finansowe mające zastosowanie do 11. EFR miały również zastosowanie do instrumentu pomostowego.

4. Do Trybunału zwrócono się z prośbą o wydanie opinii w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju. Opinię opublikowano w grudniu 2013 r. (opinia nr 3/2013).

5. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w obecnym wniosku uwzględniono szereg uwag sformułowanych w opinii nr 3/2013 w sprawie przepisów finansowych mających zastosowanie do 11. EFR, a w szczególności następujące zagadnienia:

— ulepszono przepisy w zakresie zamówień publicznych (zwłaszcza art. 36 ust. 5 wniosku),

— doprecyzowano kwestię współpracy krajowych organów kontroli z Trybunałem (art. 48 ust. 6 wniosku),

— projekt rozporządzenia finansowego ma zastosowanie do wszystkich obszarów wydatkowania EFR z wyjątkiem instrumentu inwestycyjnego (art. 60 wniosku).

6. W swojej opinii nr 3/2013 Trybunał sformułował inne uwagi, które nadal mają zastosowanie i zostały opisane poniżej (zob. pkt 7–20).

⁽¹⁾ „Wsparcie UE na rzecz sprawowania rządów w Demokratycznej Republice Konga” (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁾ „Zarządzanie przez Komisję ogólnym wsparciem budżetowym w krajach AKP, Ameryki Łacińskiej i Azji” (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁾ COM(2013) 660 final.

⁽⁴⁾ COM(2014) 9 final.

Uwagi ogólne na temat przejrzystości

7. Wniosek zawiera wiele odniesień do ogólnego rozporządzenia finansowego ⁽¹⁾, wskazujących, które artykuły tego rozporządzenia mają zastosowanie. W wielu miejscach we wniosku dodano jednak dalsze przepisy lub odniesienia do przepisów w ogólnym rozporządzeniu finansowym, które nie mają zastosowania. 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).

8. W rezultacie projekt rozporządzenia finansowego nie jest zbyt czytelny. 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 mogą być niewłaściwie interpretowane i że mogą wystąpić błędy.

9. 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.

10. Trybunał ubolewa także, że pomimo jego sugestii zawartych w opiniach nr 12/2002, 2/2007 i 9/2007 Komisja wciąż nie wystąpiła z wnioskiem w sprawie jednego rozporządzenia finansowego, które miałyby zastosowanie do wszystkich obecnych i przyszłych EFR i 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.

Uwagi szczegółowe

Tryby realizacji

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

12. 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...”.

13. Trybunał zaleca, aby Rada zbadała zasadność wprowadzenia ust. 3, a w szczególności, czy korzyści płynące z jego wprowadzenia przeważają ryzyko rozmycia odpowiedzialności za prawidłowe wydatkowanie środków EFR.

Dotacje

14. 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 przy określaniu zasad finansowania Komisja musi wziąć pod uwagę szczególne potrzeby i kontekst. Nie jest jasne, dlaczego uznano za konieczne wprowadzenie takiego zapisu do rozporządzenia finansowego EFR w zakresie instrumentu pomostowego, skoro w ogólnym rozporządzeniu finansowym podobny zapis nie istnieje.

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

⁽¹⁾ 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).

Wsparcie budżetowe

16. 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).

17. W akapitach od drugiego do siódmego w 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).

18. Treść ta wydaje się zatem wykraczać poza zwyczajową treść rozporządzenia finansowego⁽¹⁾. 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.

19. Trybunał w ostatnich sprawozdaniach sformułował szereg zaleceń dotyczących wykorzystania wsparcia budżetowego⁽²⁾, 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 określenia ścisłych warunków płatności w ramach wsparcia budżetowego.

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

Niniejsza opinia została przyjęta przez Izbę III, której przewodniczył Karel PINXTEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 1 kwietnia 2014 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego
Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

⁽¹⁾ Zdefiniowaną w motywie 2 projektu rozporządzenia Rady jako „przepisy wykonawcze dotyczące 10. EFR w odniesieniu do środków zarządzania operacyjnego i finansowego”.

⁽²⁾ 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”.