

OPINIA NR 9/2007**w sprawie mającego zastosowanie do dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju projektu rozporządzenia Rady w sprawie rozporządzenia finansowego**

(przedstawiona na mocy art. 248 ust. 4 akapit drugi Traktatu WE)

(2008/C 23/02)

SPIS TREŚCI

	Punkty	Strony
WSTĘP	1	4
NAJWAŻNIEJSZE UWAGI	2–11	4
Dostosowanie do ogólnego rozporządzenia finansowego	2	4
Uproszczenie	3	4
Potrzeba jednego rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do wszystkich EFR	4	5
Rozdział obowiązków związanych z realizacją EFR oraz z udzielaniem absolutorium ...	5–6	5
Administratorzy płatności	7–9	5
Termin zawarcia poszczególnych umów i porozumień	10	5
Sprawozdania tymczasowe	11	5
INNE UWAGI	12–33	5
Spis treści	12	5
Środki i wkłady państw członkowskich	13–14	6
Realizacja środków EFR	15–20	6
Zamówienia publiczne	21	6
Tytuły VII i VI	22	6
Dotacje	23–24	6
Prezentacja sprawozdań finansowych i zasad rachunkowości	25–27	7
Kontrola zewnętrzna i udzielanie absolutorium	28–30	7
Szczególne warunki regulujące środki EFR, którymi zarządza EBI	31–33	7

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY WSPÓLNOT EUROPEJSKICH,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 248 ust. 4,

uwzględniając umowę o partnerstwie między państwami AKP a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, podpisaną w Kotonu (Benin) w dniu 23 czerwca 2000 r., zwaną dalej „umową o partnerstwie AKP-WE”⁽¹⁾, zmienioną na podstawie umowy podpisanej w Luksemburgu w dniu 25 czerwca 2005 r.⁽²⁾,

uwzględniając decyzję Rady 2001/822/WE z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich ze Wspólnotą Europejską, zwaną dalej „decyzją o stowarzyszeniu zamorskim”⁽³⁾, zmienioną decyzją Rady 2007/249/WE z dnia 19 marca 2007 r.⁽⁴⁾,

uwzględniając decyzję nr 1/2006 Rady Ministrów AKP-WE z dnia 2 czerwca 2006 r., określającą wieloletnie ramy finansowe na lata 2008–2013 i modyfikującą zmienioną umowę o partnerstwie AKP-WE⁽⁵⁾,

uwzględniając opinię Trybunału nr 2/2002 na temat zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich⁽⁶⁾, zwanego dalej „ogólnym rozporządzeniem finansowym”,

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.⁽⁷⁾,

uwzględniając opinię Trybunału nr 10/2005 dotyczącą projektu rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich⁽⁸⁾,

uwzględniając opinię Trybunału nr 4/2006 dotyczącą projektu rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich⁽⁹⁾,

uwzględniając opinię Trybunału nr 2/2007 dotyczącą projektu rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie finansowe mające zastosowanie do dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju⁽¹⁰⁾,

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 (zwaną dalej „umową wewnętrzną”), w szczególności jej art. 10 ust. 2, który przewiduje zasięgnięcie opinii Trybunału Obrachunkowego⁽¹¹⁾,

uwzględniając wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju⁽¹²⁾,

uwzględniając skierowany do Trybunału w dniu 27 lipca 2007 r. wniosek Rady o wydanie opinii na temat projektu tego rozporządzenia,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

WSTĘP

1. Trybunał zwraca uwagę na fakt, że miał bardzo mało czasu na przygotowanie niniejszej opinii. Rozporządzenie finansowe mające zastosowanie do dziesiątego EFR musi zostać przyjęte do końca roku 2007, aby możliwe było jego wdrożenie na początku 2008 r. Prace legislacyjne Rady prowadzące do przyjęcia tego rozporządzenia są już w zaawansowanym stadium. W związku z tym w niniejszej opinii Trybunał koncentruje się przede wszystkim na sprawach merytorycznych, niekoniecznie proponując alternatywne wersje tekstu.

NAJWAŻNIEJSZE UWAGI

Dostosowanie do ogólnego rozporządzenia finansowego

2. Trybunał odnotowuje, że projekt rozporządzenia finansowego należyce uwzględnił zmiany, które wprowadzono podczas prac nad zmianą rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego i które mogłyby zostać wzięte pod uwagę także w kontekście EFR. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje fakt, że harmonogram sporządzania przez Trybunał poświadczenia wiarygodności oraz sprawozdania rocznego jest odpowiednio dostosowany do analogicznych terminów przewidzianych w ogólnym rozporządzeniu finansowym.

Uproszczenie

3. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje fakt, że zgodnie z zażyciem sformułowanym w jego opinii nr 12/2002 projekt rozporządzenia finansowego stanowi jasne i proste ustawodawstwo koncentrujące się na przepisach, które są istotne i niezbędne w celu realizacji EFR, bez niepotrzebnego powtarzania przepisów określonych w załączniku IV do umowy o partnerstwie AKP-WE, w umowie wewnętrznej oraz w szczegółowych przepisach wykonawczych do ogólnego rozporządzenia finansowego.

(1) Dz.U. L 317 z 15.12.2000, str. 3.

(2) Dz.U. L 287 z 28.10.2005.

(3) Dz.U. L 314 z 30.11.2001, str. 1 oraz Dz.U. L 324 z 7.12.2001.

(4) Dz.U. L 109 z 26.4.2007, str. 33.

(5) Dz.U. L 247 z 9.9.2006, str. 22.

(6) Dz.U. C 92 z 17.4.2002, str. 1.

(7) Dz.U. C 12 z 17.1.2003, str. 19.

(8) Dz.U. C 13 z 18.1.2006, str. 1.

(9) Dz.U. C 273 z 9.11.2006, str. 2.

(10) Dz.U. C 101 z 4.5.2007, str. 1.

(11) Dz.U. L 247 z 9.9.2006, str. 32.

(12) COM(2007) 410 wersja ostateczna z dnia 16 lipca 2007 r.

Potrzeba jednego rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do wszystkich EFR

4. Trybunał ubolewa, iż — pomimo sugestii zawartej w jego dwóch opiniach nr 12/2002 i nr 2/2007 — podczas opracowywania projektu rozporządzenia finansowego nie skorzystano z okazji, aby wprowadzić jedno rozporządzenie finansowe mające zastosowanie do wszystkich obecnych i przyszłych EFR, które to rozporządzenie — podobnie jak ogólne rozporządzenie finansowe — byłoby w razie potrzeby zmieniane. Tego rodzaju krok zapewniłby jednolitość podejścia, bez ryzyka przerywania realizacji EFR, a ponadto znacznie ułatwiłby zarządzanie.

Rozdział obowiązków związanych z realizacją EFR oraz z udzielaniem absolutorium

5. Na wzór art. 11 umowy wewnętrznej art. 2 i 3 projektu rozporządzenia finansowego przewidują rozdział najważniejszych obowiązków związanych z realizacją EFR pomiędzy Komisją a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) poprzez stworzenie oddzielnych obszarów zarządzania dla każdej z tych dwóch instytucji z osobna. Taka sytuacja prowadzi do utrzymania kategorii wydatków, które — będąc przedmiotem kontroli Trybunału (zgodnie z przewidzianą w art. 134 projektu rozporządzenia trójstronną umową pomiędzy EBI, Trybunałem i Komisją) — nie podlegają absolutorium udzielanemu przez właściwe władze.

6. Artykuły odnoszące się do absolutorium, a w szczególności art. 143 ust. 1, wyłączają zarządzanie Instrumentem Inwestycyjnym przez EBI z zakresu absolutorium udzielanego przez Parlament. Trybunał ubolewa, że zgodnie z umową wewnętrzną (art. 11 ust. 8 i 9) działania, którymi zarządza EBI, nie podlegają procedurze udzielenia absolutorium z udziałem Rady i Parlamentu, mimo iż działania te EBI, wykorzystując środki EFR, prowadzi w imieniu Wspólnoty, która bierze za te działania odpowiedzialność (art. 11 ust. 2 umowy wewnętrznej). Trybunał pragnie zauważyć, że środki te pochodzą od europejskich podatników, a nie z rynku finansowego.

Administratorzy płatności

7. Artykuły 48–50 powołują do życia nowy podmiot działający w sferze finansów, jakim jest administrator płatności odpowiedzialny za dokonywanie płatności z rachunków agenta rozliczeniowego w walutach krajowych państw AKP lub w walutach miejscowych obowiązujących w KTZ (krajach i terytoriach zamorskich). W preambule projektu rozporządzenia finansowego nie wyjaśnia się, dlaczego uznano za konieczne ustanowienie tego nowego podmiotu działającego w sferze finansów, a przepisy omawianego rozporządzenia nie precyzują w jasny sposób jego zakresu obowiązków i odpowiedzialności, w szczególności wobec urzędnika zatwierdzającego i księgowego. Trybunał szczególnie niepokoi fakt, że zgodnie z art. 49 ust. 1 decyzja księgowego o mianowaniu administratora płatności będzie podjęta na podstawie wniosku złożonego przez odpowiedzialnego urzędnika zatwierdzającego i że na mocy tej decyzji określone będą stosowne zakresy obowiązków i odpowiedzialności administratora płatności oraz urzędnika zatwierdzającego. Ponadto wobec tego, że w art. 31 nie ma wzmianki na temat administratora płatności, niejasne jest, czy zostało zapewnione przestrzeganie zasady rozdziału obowiązków.

8. Trybunał zauważa, że w celu realizacji dziewiątego EFR płatności tych może dokonać subdelegowany księgowy (art. 66 ust. 1 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziewiątego EFR) i w związku z tym nie widzi powodu, dlaczego nie zaproponowano podobnych przepisów w projekcie rozporządzenia finansowego. Trybunał odnotowuje także, że administrator płatności nie ma swego odpowiednika w ogólnym rozporządzeniu finansowym, które obok urzędnika zatwierdzającego i księgowego przewiduje wyłącznie administratora środków zaliczkowych. Administratorzy środków zaliczkowych są wyznaczani wyłącznie przez księgowego bez udziału urzędnika zatwierdzającego (art. 63).

9. W związku z powyższym Trybunał sugeruje, aby wszelkie odniesienia do administratora płatności wykreślić z projektu rozporządzenia finansowego.

Termin zawarcia poszczególnych umów i porozumień

10. Artykuł 74 ust. 2 i art. 79 lit. a) przewidują, że klauzule dodatkowe do istniejących już umów można zawierać w terminie późniejszym niż trzy lata od daty podpisania umowy w sprawie finansowania. Stanowi to odstępstwo od analogicznych przepisów ogólnego rozporządzenia finansowego (art. 166 ust. 2), który dopuszcza tę możliwość wyłącznie w odniesieniu do zawierania umów i porozumień dotyczących kontroli i oceny. Zresztą rozszerzenie tego odstępstwa w odniesieniu do zawierania klauzul dodatkowych pozbawiłoby sensu zasadę ogólną, zgodnie z którą poszczególne umowy i porozumienia mogą być zawierane w nieprzekraczalnym terminie trzech lat od daty podpisania umowy w sprawie finansowania.

Sprawozdania tymczasowe

11. W sprawie art. 124 i 125 Trybunał zwraca uwagę na swoją opinię nr 2/2002 (pkt 20 i 21), w której proponuje się, aby wszelkie odwołania do „tymczasowych” sprawozdań zostały usunięte. Sprawozdania przedkładane do kontroli w dniu 31 marca powinny być kompletne, prawidłowo sporządzone i zatwierdzone przez Komisję. Rozporządzenie finansowe musi jednoznacznie określać role przypisane jednostce kontrolowanej i kontrolerowi w zakresie sporządzania sprawozdań. Zadaniem Trybunału nie może być w żadnych okolicznościach udzielanie pomocy Komisji przy sporządzaniu sprawozdań. Jest to obowiązek o charakterze administracyjnym i rachunkowym, który należy wyłącznie do Komisji i jest nie do pogodzenia z obowiązkami Trybunału polegającymi na kontroli zewnętrznej.

INNE UWAGI

Spis treści

12. Przydatne byłoby zaopatrzenie tekstu w spis treści, tak jak to uczyniono w ogólnym rozporządzeniu finansowym.

Środki i wkłady państw członkowskich

13. Tytuł III części pierwszej projektu rozporządzenia finansowego zawiera tylko jeden rozdział, który dotyczy składu środków EFR. Konieczne jest dołączenie dodatkowego rozdziału zawierającego przepisy dotyczące ustalania rocznych wkładów państw członkowskich.

14. Artykuł 16 nie określa jednoznacznie, czy wkłady finansowe pochodzące z państw członkowskich, innych państw donatorów lub organizacji międzynarodowych wnoszone na rzecz pewnych projektów lub programów, którymi Komisja zarządza w ich imieniu, będą stanowiły środki EFR *sensu stricto* i czy zarządzanie nimi będzie odbywać się zgodnie z zasadami stosowanymi w odniesieniu do EFR.

Realizacja środków EFR

15. Artykuł 26 zakłada, że w przypadku pośredniego zarządzania scentralizowanego Komisja może przyjąć, że systemy kontroli, rachunkowości, udzielania zamówień i przyznawania dotacji, stosowane przez podmioty, którym powierza ona realizację środków, „są równoważne z jej własnymi systemami i należyte uwzględniają normy przyjęte w skali międzynarodowej” (pod warunkiem, że najpierw uzyskała dowody istnienia i prawidłowego funkcjonowania tych systemów). Jak Trybunał odnotował w swojej opinii nr 4/2006 (pkt 9), podmioty, którym w podobnych przypadkach Komisja powierza realizację środków, nie podlegają przepisom określonym w rozporządzeniu finansowym. Ponadto w związku z tym, że nie ma przyjętych w skali międzynarodowej norm odnoszących się do systemów udzielania zamówień ani do kontroli zgodności, zastrzeżenie o konieczności uwzględnienia międzynarodowych norm jest pozbawione sensu. To samo dotyczy systemów przyznawania dotacji.

16. Przepisy art. 35 wymagają uzupełnienia poprzez dodanie wzmianki o przypadkach wspólnego zarządzania z organizacjami międzynarodowymi, stanowiących odstępstwo od tej zasady.

17. W art. 36 dokonano transpozycji pierwszego akapitu art. 23 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziewiątego EFR, ale pominięto w nim akapit drugi. Zdaniem Trybunału konieczne jest zachowanie tego przepisu w mocy po to, aby było wyraźnie powiedziane, że wszelkie działania podjęte zgodnie z tym artykułem przez delegowanego urzędnika zatwierdzającego były realizowane w imieniu danego krajowego lub regionalnego urzędnika zatwierdzającego.

18. Jeżeli, pomimo uwag Trybunału wyrażonych w pkt 7–9, pojęcie administratora płatności zostanie utrzymane, art. 52 ust. 2 powinien również przewidywać, że administratorzy płatności podlegają postępowaniu dyscyplinarnemu oraz są zobowiązani do zapłacenia odszkodowania określonego w regulaminie pracowniczym.

19. W kwestii art. 76 i 80 Trybunał przypomina przedstawioną w swojej opinii nr 12/2002 (w pkt 15 f) propozycję dokonania przeglądu tych przepisów w celu utrzymania zasady, zgodnie z którą przed ostatecznym rozliczeniem transakcji nie wolno zamykać ksiąg rachunkowych bez jednoczesnego wprowadzania zasady pozwalającej na odroczenie umorzenia, nawet w przypadku, gdy dostępne są informacje umożliwiające dostosowanie (często poprzez zmniejszenie) poziomu danego zobowiązania wspólnotowego. Istotne jest unikanie niepotrzebnego blokowania środków, wtedy gdy można je wykorzystać na inne programy lub projekty.

20. W art. 78 ust. 1 użyto terminu „środki”, który jest niepoprawny w kontekście środków niebudżetowych.

Zamówienia publiczne

21. W art. 92 ust. 2 powinno znaleźć się także odniesienie do decyzji w sprawie dotacji. Ponadto, jak Trybunał zaproponował w swojej opinii nr 12/2002 (pkt 17), może okazać się wskazane uwzględnienie rozdziału na temat „Gwarancji i kontroli” zgodnie z art. 103 ogólnego rozporządzenia finansowego.

Tytuły VII i VI

22. W angielskiej wersji językowej tytuł VII „Bezpośredni rząd własny i pośrednie zarządzanie zdecentralizowane” oraz tytuł VI „Dotacje” zostały błędnie ponumerowane.

Dotacje

23. W przypadku art. 105 i 107 Trybunał pragnie zwrócić uwagę na swoje opinie nr 10/2005 (pkt 41–48) oraz nr 4/2006 (pkt 14–16), które wskazują na fakt, że niektóre wyjątki i odstępstwa od zasad braku zysku i braku kumulacji nie zostały właściwie uzasadnione, ponieważ:

- a) mogą one pociągnąć za sobą dodatkowe ryzyko i skomplikować zarządzanie;
- b) w niektórych przypadkach weryfikacja może okazać się problematyczna;
- c) można było znaleźć prostsze rozwiązania.

24. Tak jak w przypadku ogólnego rozporządzenia finansowego (art. 120 ust. 2), art. 116 ust. 2 powinien stanowić, że do celów lit. c) maksymalna kwota wsparcia finansowego, która może zostać wypłacona stronie trzeciej przez beneficjenta, jest ustalana na podstawie szczegółowych przepisów wykonawczych do ogólnego rozporządzenia finansowego.

Prezentacja sprawozdań finansowych i zasad rachunkowości

25. W celu zapewnienia zgodności z rozporządzeniem finansowym mającym zastosowanie do dziewiątego EFR (art. 97) oraz z ogólnym rozporządzeniem finansowym (art. 123), w angielskiej wersji art. 119 słowo *shall* należy zastąpić słowem *must*.

26. Z treści art. 124 wynika różnica jednego miesiąca pomiędzy terminem wysłania sprawozdania z zarządzania finansami a terminem wysłania sprawozdania tymczasowego, do którego to pierwsze sprawozdanie, zgodnie z art. 118 ust. 2, winno zostać dołączone. Zgodnie z sugestią Trybunału wyrażoną w jego opinii nr 12/2002 (pkt 21 lit. a)), aby zagwarantować zgodność ze stosownymi przepisami ogólnego rozporządzenia finansowego (art. 128), sprawozdanie z zarządzania finansami powinno zostać wysłane wraz ze sprawozdaniem tymczasowym w dniu 31 marca.

27. W odniesieniu do przepisów art. 129 ust. 2 wskazane byłoby dołączanie do przesyłanego Trybunałowi Obrachunkowemu planu kont stosownych zasad i metod przewidzianych w ust. 1.

Kontrola zewnętrzna i udzielanie absolutorium

28. W art. 135 ust. 1 sformułowanie „bezwzględnie” powinno zostać zastąpione przez zwrot „w terminie nie dłuższym niż 15 dni roboczych”.

29. W art. 136 przed słowami „umowy AKP-WE” należy dodać zwrot „Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską”. Tak jak Trybunał zaznaczył w swojej opinii nr 12/2002 (pkt 22 lit. a)), Traktat stanowi faktyczną podstawę prawną decyzji o stowarzyszeniu zamorskim, jak również rozporządzeń finansowych mających zastosowanie do samego EFR ⁽¹⁾. Może się także okazać wskazane przywołanie umowy wewnętrznej, która także stanowi podstawę prawną rozporządzenia finansowego w sprawie dziesiątego EFR ⁽²⁾.

30. Artykuł 136 ust. 2 zawiera błędne odesłanie do „ust. 6”. Poprawne odesłanie to „art. 138 ust. 4 i 5”.

Szczegółne warunki regulujące środki EFR, którymi zarządza EBI

31. Artykuł 149 ust. 1 stanowi, że EBI opracowuje odpowiednie zasady i metody rachunkowości zgodne z międzynarodowymi normami i przedstawia stosowne informacje Komisji i państwom członkowskim. Postanowienie to różni się od analogicznych przepisów rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziewiątego EFR (art. 125 ust. 1), które to przepisy przewidują, że EBI i Komisja opracowują te zasady i metody rachunkowości za obopólną zgodą. Jak zaznaczono w pkt 5 i 6, Trybunał ubolewa, że ustanowiono dwa osobne obszary zarządzania, co ogranicza zakres absolutorium udzielanego przez Parlament.

32. Z treści art. 149 ust. 2 wynika różnica jednego miesiąca pomiędzy terminem wysłania sprawozdania z realizacji działań finansowanych ze środków EFR, którymi zarządza EBI, a terminem wysłania sprawozdania finansowego. Zgodnie z sugestią Trybunału zawartą w jego opinii nr 12/2002 (pkt 21 lit. b)) sprawozdanie z realizacji działań finansowych powinno zostać wysłane wraz ze sprawozdaniem finansowym nie później niż w dniu 28 lutego.

33. Artykuł 150 powinien stanowić, że „własne przepisy” EBI dotyczące umów powinny być zgodne z przepisami ogólnymi regulującymi zarządzanie EFR, a w szczególności z umową o partnerstwie AKP-WE, umową wewnętrzną i rozporządzeniem finansowym ⁽³⁾.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 6 grudnia 2007 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Hubert WEBER

Prezes

⁽¹⁾ Patrz: pierwsze umocowanie we wniosku, do którego odnosi się niniejsza opinia.

⁽²⁾ Patrz: piąte umocowanie we wniosku, do którego odnosi się niniejsza opinia.

⁽³⁾ Zgodnie z art. 11 ust. 2 umowy wewnętrznej.