

OPINIA nr 4/2010

(zgodnie z art. 322 TFUE)

w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, w zakresie dotyczącym Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

(2010/C 145/02)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 322, oraz Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, w szczególności jego art. 106a,

uwzględniając wniosek dotyczący rozporządzenia ⁽¹⁾ Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich ⁽²⁾ (zwane dalej rozporządzeniem finansowym) w zakresie dotyczącym Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych,

uwzględniając otrzymany przez Trybunał w dniu 8 kwietnia 2010 r. wniosek Rady o wydanie opinii na temat tego wniosku,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

Struktura Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

1. Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, na temat którego Trybunał ma wyrazić opinię, ma na celu zmianę obecnego rozporządzenia finansowego, tak aby dostosować jego przepisy do specyficznego charakteru Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (dalej zwanej ESDZ), której istnienie przewidziano w art. 27 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej zmienionego traktatem z Lizbony, który wszedł w życie dnia 1 grudnia 2009 r. ESDZ jest niezależnym organem Unii podlegającym wysokiemu przedstawicielowi (dalej zwanemu WP), wspierającym go w wykonywaniu jego mandatu. Organizację i funkcjonowanie ESDZ określa decyzja Rady. Wniosek w sprawie tej decyzji złożono w dniu 25 marca 2010 r.

2. Aby zapewnić kontynuację działania obecnych delegatur, wydatki operacyjne realizowane przez szefów delegatur będą traktowane jako wydatki odpowiadające wykonaniu budżetu przez Komisję za pomocą bezpośredniego zarządzania scentralizowanego, mimo iż ESDZ jest odrębną instytucją.

3. ESDZ składa się z centrali i delegatur Unii w krajach trzecich i w organizacjach międzynarodowych. Na czele każdej delegatury Unii stoi jej szef, który jest przełożonym wszystkich pracowników delegatury.

4. W skład ESDZ wchodzi urzędnicy sekretariatu generalnego Rady, urzędnicy Komisji i pracownicy oddelegowani ze służb dyplomatycznych państw członkowskich. Pracownicy ci są zatrudniani na czas określony zgodnie z regulaminem pracowniczym. W kwestiach pracowniczych ESDZ jest traktowana jak instytucja w znaczeniu podanym w regulaminie pracowniczym.

Uwagi ogólne**Charakter ESDZ na potrzeby rozporządzenia finansowego**

5. Trybunał odnotowuje, że zgodnie ze sprawozdaniem prezydencji skierowanym do Rady Europejskiej, dotyczącym Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych z dnia 23 października 2009 r. ⁽³⁾, ESDZ będzie służbą o charakterze *sui generis*, traktowaną jak instytucja na potrzeby rozporządzenia finansowego, mającą własną sekcję w budżecie i w związku z tym poddaną procedurze udzielania absolutorium przez Parlament Europejski. Równocześnie ESDZ, na poziomie delegatur, pozostanie służbą Komisji odpowiedzialną za realizację wielu wydatków operacyjnych należących w budżecie do sekcji Komisji.

Zarządzanie nową strukturą

6. Personel delegatur będzie się składał z pracowników ESDZ i pracowników Komisji. Komisja, jako instytucja wykonująca budżet i zarządzająca programami zgodnie z art. 17 TUE i art. 317 TFUE, deleguje szefa delegatury do realizacji wydatków operacyjnych w jej imieniu. W związku z nową strukturą ESDZ i zadaniami szefa delegatury Unii, szef delegatury będzie podlegał dwóm różnym organom. Rozwiązania szuka się w nowo proponowanym art. 60a ust. 2 i 3. Trybunał odnotowuje, że konieczne będzie uważne zarządzanie nową strukturą, między innymi po to, aby uniknąć konfliktu priorytetów.

⁽¹⁾ COM(2010) 85 wersja ostateczna z dnia 24 marca 2010 r.

⁽²⁾ Dz.U. L 248 z 16.9.2002, s. 1.

⁽³⁾ Sprawozdanie prezydencji skierowane do Rady Europejskiej dotyczące Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, dokument Rady 14930/09.

Mechanizmy realizacji zadań

7. W sprawozdaniu specjalnym nr 10/2004 Trybunał stwierdził znaczne postępy w zarządzaniu pomocą zewnętrzną w procesie decentralizacji, w tym wzmocnienie działów operacyjnych i finansowych delegatur, solidniejsze i lepsze procedury finansowe, dzięki czemu poprawiły się regularność, terminowość i jakość dostarczanych usług. Trybunał uważa za niezwykle istotne, aby zachować i poprawić rozliczalność, odpowiedzialność i jakość zarządzania finansami na poziomie delegatur. Przyszła struktura organizacyjna delegatur Unii nie powinna zagrażać ich skuteczności pod względem operacyjnym i finansowym, a także rozdzieleniu zakresu obowiązków.

8. W tym kontekście przedmiotowy wniosek można uznać za próbę zachowania, w miarę możliwości, wewnętrznych procedur i standardów Komisji w zakresie realizacji wydatków budżetowych w nowych i bardziej złożonych ramach instytucjonalnych.

9. Jednakże Trybunał jest zaniepokojony faktem, że cel ten próbuje się osiągnąć, wprowadzając: a) znaczne odstępstwa od rozporządzenia finansowego, ponieważ uprawnienia Komisji w zakresie wykonania budżetu zostaną subdelegowane intendentom (szefom delegatur), którzy nie będą należeli do działów Komisji; b) większą złożoność zarządzania finansami i sprawozdawczości w zakresie misji i działań delegatur; oraz c) znaczną niepewność w odniesieniu do przyznaných środków budżetowych oraz zarządzania wydatkami administracyjnymi i dodatkowymi delegatur Unii – kwestia ta nie jest wyjaśniona we wniosku.

Uwagi szczegółowe

10. Trybunał niepokoją szczególnie cztery z planowanych zmian, dlatego proponuje korekty do tekstu znajdujące się w tabeli załączonej do niniejszej opinii.

Proponowana zmiana będzie miała wpływ na całe „pośrednie scentralizowane” wykonanie budżetu, nie tylko na ESDZ

11. Artykuł 30. Komisja proponuje zastąpienie art. 30 ust. 3 akapit pierwszy nowym tekstem stanowiącym, że Komisja udostępnia w odpowiedni sposób informacje o beneficjentach środków finansowych pochodzących z budżetu, którymi dysponuje Komisja w trakcie wykonywania budżetu na zasadzie scentralizowanej zgodnie z art. 53a. Nowy art. 53a stanowi, że w sytuacji, gdy Komisja wykonuje budżet na zasadzie scentralizowanej, zadania wykonawcze realizowane są bezpośrednio przez jej departamenty lub przez delegatury Unii zgodnie z art. 54–57.

12. Przy łącznym odczytaniu nowych zapisów art. 30 ust. 3 akapit pierwszy i art. 53a obowiązek Komisji dotyczący przechowywania informacji o beneficjentach środków finansowych pochodzących z budżetu będzie miał zastosowanie do sytuacji, w której budżet jest wykonywany w sposób scentralizowany bezpośrednio, a także pośrednio. Jednakże w rozumieniu

obecnie obowiązujących zapisów art. 30 ust. 3 akapit pierwszy obowiązek Komisji dotyczący przechowywania informacji o beneficjentach środków finansowych pochodzących z budżetu jest ograniczony do sytuacji, w której budżet jest wykonywany w sposób scentralizowany jedynie bezpośrednio.

13. Rozszerzenie obowiązku przechowywania informacji o beneficjentach środków finansowych pochodzących z budżetu na sytuację zarządzania scentralizowanego pośredniego nie wiąże się ze szczególną sytuacją ESDZ. Dlatego też rozszerzenie takie wykracza poza zakres tematyczny wniosku i miałyby zastosowanie do całego zarządzania pośredniego scentralizowanego. W celu zachowania istniejącej praktyki nowy art. 30 ust. 3 akapit pierwszy powinien otrzymać brzmienie:

„Komisja udostępnia w odpowiedni sposób informacje o beneficjentach środków finansowych pochodzących z budżetu, którymi dysponuje Komisja w trakcie wykonywania budżetu na zasadzie scentralizowanej i bezpośrednio poprzez jej działy lub poprzez delegatury Unii, zgodnie z art. 51 akapit drugi, oraz informacje o beneficjentach środków finansowych dostarczanych przez jednostki, którym przekazano uprawnienia do wykonywania budżetu w ramach innych trybów zarządzania”.

Wzmocniono rozliczalność szefów delegatur Unii, lecz zmiana dotycząca konfliktu interesów może być niespójna z rozporządzeniem finansowym

14. Artykuł 60a. Celem art. 60a jest najwyraźniej wzmocnienie zasady mówiącej, że szefowie delegacji Unii działający na podstawie subdelegacji podlegają tym samym przepisom w zakresie rozliczalności, co wszyscy inni subdelegowani intendentom (zgodnie z art. 60 rozporządzenia finansowego). Trybunał uważa, że obowiązki szefów delegatur Unii w tym zakresie są istotne.

15. Jednakże w akapicie drugim czyni się szefów delegatur Unii m.in. odpowiedzialnymi za rozwiązywanie potencjalnych konfliktów interesów. Należałoby unikać w tym kontekście pojęcia „konfliktu interesów”, ponieważ prawdopodobnie dotyczy ono innego rodzaju „konfliktu interesów” niż zdefiniowany w art. 52 rozporządzenia finansowego. Z uwagi na potrzebę spójności dane pojęcie powinno mieć taką samą definicję we wszystkich zapisach rozporządzenia finansowego. Trybunał proponuje zmianę art. 60a ust. 1 zgodnie z tą zasadą.

Konieczne jest wyjaśnienie uprawnień audytora wewnętrznego

16. Artykuł 85. Z uwagi na potrzebę spójności, wydajności i skuteczności Trybunał akceptuje wybór audytora wewnętrznego Komisji na audytora wewnętrznym ESDZ. Jednakże proponowane sformułowanie uzupełnienia art. 85 rozporządzenia finansowego daje wrażenie, że audytor wewnętrzny

Komisji nie wykonuje tych samych uprawnień w stosunku do ESDZ, co w stosunku do służb Komisji, i że uprawnienia te mogą być różne w zależności od tego, która sekcja budżetu – ESDZ czy Komisji – jest wykonywana. Aby uniknąć jakichkolwiek niejasności dotyczących uprawnień audytora wewnętrznego, Trybunał sugeruje zastąpienie proponowanego uzupełnienia następującym tekstem:

„Audytor wewnętrzny Komisji ma te same uprawnienia względem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, o której mowa w art. 1, co względem służb Komisji”.

Niektóre proponowane zmiany wydają się wcale lub nie do końca potrzebne

17. Artykuł 165. Sens proponowanej zmiany w art. 165 jest niejasny. Po dokonaniu zmiany w art. 53a Trybunał nie widzi potrzeby zmiany w art. 165.

18. Artykuł 185. Proponowana zmiana w art. 185 jest bezcelowa. Analogia dotycząca zakresu uprawnień audytora wewnętrznego Komisji musi się opierać na odniesieniu wyłącznie do służb Komisji. Trybunał proponuje zatem nie zmieniać art. 185.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 29 kwietnia 2010 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes

ZAŁĄCZNIK

Wniosek Komisji	Zalecenie Trybunału
<p style="text-align: center;"><i>Artykuł 1</i></p> <p>3. W art. 30 ust. 3 akapit pierwszy otrzymuje brzmienie:</p> <p>„Komisja udostępnia w odpowiedni sposób informacje o beneficjentach środków finansowych pochodzących z budżetu, którymi dysponuje Komisja w trakcie wykonywania budżetu na zasadzie scentralizowanej zgodnie z art. 53a, oraz informacje o beneficjentach środków finansowych dostarczanych przez jednostki, którym przekazano uprawnienia do wykonywania budżetu w ramach innych trybów zarządzania.”</p>	<p style="text-align: center;"><i>Artykuł 1</i></p> <p>3. W art. 30 ust. 3 akapit pierwszy otrzymuje brzmienie:</p> <p>„Komisja udostępnia w odpowiedni sposób informacje o beneficjentach środków finansowych pochodzących z budżetu, którymi dysponuje Komisja w trakcie wykonywania budżetu na zasadzie scentralizowanej <u>zgodnie z art. 53a i bezpośrednio poprzez jej działy lub poprzez delegatury Unii, zgodnie z art. 51 akapit drugi</u>, oraz informacje o beneficjentach środków finansowych dostarczanych przez jednostki, którym przekazano uprawnienia do wykonywania budżetu w ramach innych trybów zarządzania.”</p>
<p>9. W sekcji 2 dodaje się art. 60a w brzmieniu:</p> <p style="text-align: center;"><i>„Artykuł 60a</i></p> <p>1. Działając jako subdelegowani intendenci zgodnie z art. 51 akapit drugi, szefowie delegatur Unii ściśle współpracują z Komisją w celu właściwego wykonania środków, zwłaszcza w celu zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji finansowych, poszanowania zasady należytego zarządzania finansami na etapie zarządzania środkami oraz skutecznej ochrony interesów finansowych Unii.</p> <p>W tym celu podejmują środki niezbędne dla zapobiegania wszelkim sytuacjom, które mogłyby narazić odpowiedzialność Komisji za wykonanie powierzonego im w drodze subdelegacji budżetu, a także wszelkim konfliktom interesów lub priorytetów mającym wpływ na wykonanie powierzonych im w drodze subdelegacji zadań związanych z zarządzaniem finansami.</p> <p>Jeżeli wystąpi sytuacja lub konflikt, o których mowa w akapicie drugim, szef delegatury Unii bezzwłocznie informuje o tym odpowiedni departament Komisji oraz Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.”</p>	<p>9. W sekcji 2 dodaje się art. 60a w brzmieniu:</p> <p style="text-align: center;"><i>„Artykuł 60a</i></p> <p>1. Działając jako subdelegowani intendenci zgodnie z art. 51 akapit drugi, szefowie delegatur Unii ściśle współpracują z Komisją w celu właściwego wykonania środków, zwłaszcza w celu zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji finansowych, poszanowania zasady należytego zarządzania finansami na etapie zarządzania środkami oraz skutecznej ochrony interesów finansowych Unii.</p> <p>W tym celu podejmują środki niezbędne dla zapobiegania wszelkim sytuacjom, które mogłyby narazić odpowiedzialność Komisji za wykonanie powierzonego im w drodze subdelegacji budżetu, a także wszelkim konfliktom interesów lub priorytetów mającym wpływ na wykonanie powierzonych im w drodze subdelegacji zadań związanych z zarządzaniem finansami.</p> <p>Jeżeli wystąpi sytuacja lub konflikt, o których mowa w akapicie drugim, szef delegatury Unii bezzwłocznie informuje o tym odpowiedni departament Komisji oraz Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.”</p>
<p>12. W art. 85 dodaje się akapity w brzmieniu:</p> <p>„Na potrzeby audytu wewnętrznego ESDZ szefowie delegatur Unii działający jako subdelegowani intendenci zgodnie z art. 51 akapit drugi podlegają uprawnieniom kontrolnym audytora wewnętrznego Komisji w odniesieniu do powierzzonego im w drodze subdelegacji zarządzania finansowego.</p> <p>W celu zapewnienia spójności, skuteczności i opłacalności audytor wewnętrzny Komisji działa również jako audytor wewnętrzny ESDZ w odniesieniu do wykonania budżetu w obrębie działu budżetu dotyczącego ESDZ.”</p>	<p>12. W art. 85 dodaje się akapit w brzmieniu:</p> <p>„Audytor wewnętrzny Komisji ma te same uprawnienia względem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, o której mowa w art. 1, co względem służb Komisji”.</p>
<p>14. Art. 165 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:</p> <p>„Realizacja działań przez państwa trzecie będące beneficjentami lub organizacje międzynarodowe podlega kontroli ze strony Komisji zgodnie z art. 53a.”</p>	<p>14. Art. 165 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:</p> <p>„Realizacja działań przez państwa trzecie będące beneficjentami lub organizacje międzynarodowe podlega kontroli ze strony Komisji <u>zgodnie z art. 53a.</u>”</p>
<p>15. W art. 185 ust. 3 otrzymuje brzmienie:</p> <p>„3. Audytor wewnętrzny Komisji wykonuje te same uprawnienia względem organów określonych w ust. 1, które wykonuje względem służb Komisji lub delegatur Unii.”</p>	<p>(15) W art. 185 ust. 3 otrzymuje brzmienie:</p> <p>„3. Audytor wewnętrzny Komisji wykonuje te same uprawnienia względem organów określonych w ust. 1, które wykonuje względem służb Komisji lub delegatur Unii.”</p>