

## I

(Informacje)

## TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

## OPINIA NR 10/2005

**dotycząca 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**

(zgodnie z art. 248 ust. 4 akapit drugi Traktatu WE)

(2006/C 13/01)

## SPIS TREŚCI

	Strona
WSTĘP .....	2
STABILNOŚĆ I SPÓJNOŚĆ PRZEPISÓW FINANSOWYCH .....	3
ZASADY BUDŻETOWE .....	3
Zasada jednoroczności .....	4
Zasada uniwersalności .....	4
Zasada specyfikacji .....	4
Zasada przejrzystości .....	4
OPRACOWANIE I STRUKTURA BUDŻETU .....	4
WYKONANIE BUDŻETU .....	5
Metody wykonania budżetu .....	5
Rola księgowego: rzetelność rozliczeń .....	5
Odpowiedzialność osób, których zakres obowiązków obejmuje sprawy finansowe .....	6
Współpraca międzyinstytucjonalna .....	6
ZAMÓWIENIA PUBLICZNE .....	6
Przypadki wykluczenia .....	6
Mianowanie ekspertów .....	7
Współpraca międzyinstytucjonalna .....	7
DOTACJE .....	7
Zasada <i>non-profit</i> .....	7
Zasada niekumulacji .....	8
Udzielanie zamówień .....	8
WNIOSKI .....	8

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY WSPÓLNOT EUROPEJSKICH,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 248 ust. 4 oraz art. 279,

uwzględniając Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, w szczególności jego art. 160C ust. 4 oraz art. 183,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich <sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 184, stanowiący, że rozporządzenie będzie poddawane przeglądowi co trzy lata,

uwzględniając wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1605/2002 <sup>(2)</sup>,

uwzględniając wniosek Rady o wydanie opinii dotyczącej wspomnianego wniosku, przedstawiony Trybunałowi Obrachunkowemu w dniu 15 lipca 2005 r.,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ OPINIĘ:

— uzasadnienie zmian legislacyjnych w odniesieniu do:

### Wstęp

1. Wniosek przedstawiony przez Komisję ma na celu:

- poprawę wydajności i przejrzystości w stosowaniu przepisów,
- uproszczenie przepisów i wymogów mających zastosowanie do umów i dotacji, z zachowaniem proporcjonalności do ponoszonych kosztów i ryzyka,
- wyjaśnienie i usprawnienie zasad obowiązujących dla różnych metod zarządzania.

2. Ponieważ rozporządzenie finansowe stanowi główny instrument prawny wykonania budżetu, w swoim uzasadnieniu Komisja deklaruje, że jej cele muszą zostać osiągnięte przy jednoczesnym utrzymaniu stabilności przepisów, a w szczególności podstawowych zasad, koncepcji i struktury rozporządzenia finansowego <sup>(3)</sup>.

3. W tym celu wniosek wprowadza następujące kryteria:

- ograniczenie zmian legislacyjnych do problemów, dla których brak jest jakichkolwiek alternatywnych rozwiązań,
- niewnioskowanie o zmiany, które podważałyby główne elementy reformy Komisji,
- ograniczenie do absolutnego minimum odstępstw od zasad budżetowych,
- uwzględnienie zmian wprowadzonych nowymi rozporządzeniami sektorowymi na okres 2007–2013,

— zobowiązania Komisji do wykonania budżetu i osiągnięcia celów wyznaczonych w ramach różnych polityk,

— wymogu należytego zarządzania finansami,

— ochrony interesów finansowych UE,

— potrzeby uzyskania pozytywnego poświadczenia wiarygodności w krótkiej perspektywie czasowej.

4. Trybunał przeanalizował przedłożony przez Komisję projekt rozporządzenia, biorąc pod uwagę zasady, cele i kryteria określone powyżej. W opinii Trybunału kwestia uzyskania pozytywnego poświadczenia wiarygodności nie stanowi istotnego kryterium dla ukierunkowania zmian przepisów finansowych. Jednakże poprawa zarządzania finansami we Wspólnocie powinna zostać uznana za kryterium służące do określania, jakie zmiany w rozporządzeniu finansowym są konieczne.

5. Trybunał uważa, że w wielu obszarach proponowane korekty i zmiany są ważnym krokiem w kierunku osiągnięcia prostoty i elastyczności niezbędnej do skutecznego zarządzania finansami. Niemniej jednak z przyczyn przedstawionych poniżej zasady i kryteria, które powinny być stanowić podstawę tych zmian, nie zawsze były uwzględniane, a zamierzone cele nie zostały w pełni osiągnięte.

6. W konsekwencji niektóre z proponowanych przez Komisję zmian są nieuzasadnione i grożą skomplikowaniem zarządzania. Z drugiej strony, jak wskazano w pkt 21, 26, 29, 30, 32 i 39, proponowane zmiany nie rozwiązują niektórych problemów związanych z zarządzaniem.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 248 z 16.9.2002 i sprostowanie opublikowane w Dz.U. L 25 z 30.1.2003.

<sup>(2)</sup> COM(2005) 181 wersja ostateczna z dnia 3 maja 2005 r.

<sup>(3)</sup> Rozporządzenie finansowe — rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002.

### **Stabilność i spójność przepisów finansowych**

7. Poprzednie rozporządzenie finansowe było wielokrotnie zmieniane, co, jak wskazywał Trybunał w swojej opinii nr 4/97 <sup>(1)</sup>, doprowadziło do jego niespójności. W szczególności krytyka <sup>(2)</sup> Trybunału dotyczyła całościowej niespójności tekstu oraz następujących kwestii:

- wprowadzanie zmian fragmentarycznych w celu rozwiązania poszczególnych problemów,
- współistnienie kilku systemów i liczne odstępstwa,
- pewne podstawowe przepisy finansowe zawarte były w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych obszarów polityki, działań lub programów, nie były jednak ujęte w rozporządzeniu finansowym, a niekiedy stały z nim w sprzeczności.

W 1998 r. w odpowiedzi na tę opinię oraz na wskazane niespójności Komisja rozpoczęła procedurę weryfikacji, która po rozległych przygotowaniach i dyskusjach międzyinstytucjonalnych doprowadziła w 2002 r. do powstania obecnego rozporządzenia finansowego.

8. Komisja przyznała, że pewne aspekty (standardy kontroli wewnętrznej, budżetowanie zadaniowe oraz zarządzanie kosztami działań) obecnego rozporządzenia finansowego, stanowiące element procesu reformy zarządzania finansami podjętego przez tę instytucję, nie zostały w pełni wdrożone i że doprowadzenie do ich skutecznego funkcjonowania wymaga dalszych starań <sup>(3)</sup>. Ponadto pozostałe instytucje dopiero niedawno wprowadziły pewne elementy wspomnianego rozporządzenia.

9. W tym kontekście dołączone do wniosku uzasadnienie jako zasady, którymi należy się kierować przy weryfikacji, wyznacza zapewnienie stabilności przepisów, a w szczególności zasad budżetowych określonych w art. 2 rozporządzenia finansowego <sup>(4)</sup>.

10. Poza zmianami redakcyjnymi projekt rozporządzenia zawiera jednak propozycję zmiany 74 artykułów — 40 % liczby obecnych artykułów — co oznacza zmiany w każdym niemal tytule rozporządzenia. Wniosek Komisji stanowi zatem znaczącą przebudowę tekstu rozporządzenia finansowego.

11. Ponadto obecnej propozycji zmiany rozporządzenia finansowego towarzyszą trzy wnioski w sprawie zmiany przepisów wykonawczych do rozporządzenia finansowego, które zostały przedstawione lub ogłoszone w trakcie 2005 r.

<sup>(1)</sup> Opinia nr 4/97 dotycząca wniosku w sprawie rozporządzenia Rady (Euratom, EWWiS, WE) zmieniającego rozporządzenie finansowe z dnia 21 grudnia 1977 r. mające zastosowanie do ogólnego budżetu Wspólnot Europejskich (Dz.U. C 57 z 23.2.1998).

<sup>(2)</sup> Opinia nr 4/97, pkt 3.

<sup>(3)</sup> Podsumowanie, COM(2005) 256 wersja ostateczna z 15.6.2005.

<sup>(4)</sup> Punkt 5 preambuły proponowanego rozporządzenia: „Należy wzmocnić zasadę, zgodnie z którą inne akty prawne dotyczące wykonania budżetu muszą być zgodne z rozporządzeniem finansowym”.

12. Niektóre z zaproponowanych zmian zostały zainicjowane przez departamenty Komisji w celu uproszczenia zarządzania budżetem. W związku z wprowadzanymi w ramach tych zmian wyjątkami i odstępstwami, w szczególności w obszarze rolnictwa i badań, istnieje zagrożenie komplikacji zarządzania. Pozostałe propozycje wynikają ze zmian w legislacji sektorowej lub były ujęte w propozycjach legislacyjnych Komisji na okres 2007–2013 (w szczególności dotyczy to wspólnej polityki rolnej (WPR) oraz badań).

13. W tych okolicznościach Trybunał jest zdania, iż niektóre z zasad i kryteriów wyznaczonych przez Komisję (stabilność zasad, zmiany legislacyjne tylko w sprawach istotnych, gdy nie ma innego rozwiązania, ograniczanie do absolutnego minimum wszelkich odstępstw od zasad budżetowych) nie zostały zachowane, czego konsekwencją jest komplikacja zarządzania finansami przed osiągnięciem zamierzonych wyników zmian wprowadzonych przez obecną rozporządzenie finansowe.

14. Chociaż weryfikacja rozporządzenia finansowego co trzy lata wynika z postanowień jego art. 184, w celu zapewnienia stabilności przepisów finansowych należy też ograniczać modyfikacje do tych, które są absolutnie niezbędne.

15. Opinia Trybunału dotyczy głównie tytułów od I do VI przepisów wspólnych, ponieważ proponowane zmiany do tytułu VII „Prezentacja sprawozdań i rachunkowość” części pierwszej rozporządzenia (przepisy wspólne) oraz do części trzeciej (postanowienia przejściowe i końcowe) mają przede wszystkim charakter techniczny i polegają na aktualizacji przepisów w świetle zmian w zakresie rachunkowości, które obowiązują od dnia 1 stycznia 2005 r. Ponadto proponowane zmiany do części drugiej (postanowienia szczególne) dotyczą w szczególności zasad budżetowych określonych w tytule II przepisów wspólnych.

### **Zasady budżetowe**

16. Opinie Trybunału nr 4/97 i 2/2001 <sup>(5)</sup> dotyczące rozporządzenia finansowego zalecały ściślejsze zastosowanie zasad budżetowych i ograniczenie wyjątków do minimum. Zalecenia te zostały przyjęte przez Komisję jako wytyczne przy obecnej weryfikacji rozporządzenia finansowego.

17. Zaproponowane zmiany naruszają jednakże zasady:

- jednolitości budżetu (art. 5a: odsetki narosłe z tytułu kwot prefinansowania),
- jednoroczności (art. 149: przenoszenie środków niezróżnicowanych EFGR <sup>(6)</sup>; art. 160a: ponowne stawianie do dyspozycji środków na badania; art. 12 i 150: zaciąganie z góry zobowiązań na wydatki na pomoc humanitarną oraz EFGR),

<sup>(5)</sup> Opinia nr 4/97, pkt 16 oraz opinia nr 2/2001 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, pkt 5 (Dz.U. C 162 z 5.6.2001).

<sup>(6)</sup> Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej.

- uniwersalności (art. 18: przeznaczanie na określone cele wkładów Państw Członkowskich na rzecz programów pomocy zewnętrznej oraz dochodów ze sprzedaży wyposażenia),
- specyfikacji (art. 23: przesunięcia z tytułu „środków tymczasowych”; przesunięcia środków administracyjnych; procedura powiadamiania; art. 26, 45 i 46: dostosowania związane ze zniesieniem rezerwy związanej z pożyczkami i gwarancjami na pożyczki dla państw trzecich),
- przejrzystości (art. 29: wydłużenie terminu publikacji budżetu).

18. Choć niektóre zmiany wynikają z uproszczenia zarządzania środkami budżetowymi i wprowadzają uściślenia, które znajdują uzasadnienie w danych okolicznościach (tj. jednolitość budżetu: odsetki narosłe z tytułu kwot prefinansowania; jednoroczność: zaciąganie zobowiązań z góry w celu zaradzenia kryzysom humanitarnym), to jednak konieczność innych wyjątków nie zawsze jest wykazana. Kwestie te omówione są poniżej.

### Zasada jednoroczności

19. W opinii nr 2/2001 <sup>(1)</sup> Trybunał wyraził pogląd, że przenoszenie środków w systemie środków zróżnicowanych nie jest pożądane, ponieważ finansowy efekt takiej praktyki jest marginalny, a wprowadza ona niepotrzebne komplikacje w systemach zarządzania. W wyniku zatwierdzenia instrumentów dyscypliny finansowej dla płatności bezpośrednich w ramach wspólnej polityki rolnej <sup>(2)</sup> Komisja proponuje, aby możliwość przenoszenia środków objęła również środki niezróżnicowane (art. 149). Wyjątek ten jest nieuzasadniony, ponieważ kwoty, o których mowa, są niewielkie i dlatego też z łatwością mogłyby zostać wchłonięte do budżetu na kolejny rok budżetowy.

20. Trybunał wyraził również swój sprzeciw wobec umożliwienia stawiania ponownie do dyspozycji środków umorzonych <sup>(3)</sup>. Zdaniem Trybunału, taki wyjątek od ogólnej zasady był niepotrzebny, ponieważ całe zapotrzebowanie na środki może zostać zaspokojone nowymi środkami na pokrycie zobowiązań. Propozycja zmniejsza możliwość ponownego stawiania środków do dyspozycji w przypadku funduszy strukturalnych, otwiera jednak tę możliwość w przypadku badań (art. 160a). Trybunał uznaje, iż tego rodzaju wyjątki są nieuzasadnione, ponieważ budżety korygujące i mechanizmy zarządcze istniejące już w oparciu o obecne przepisy są narzędziami wystarczającymi do zaspokojenia wszelkich ewentualnych potrzeb.

### Zasada uniwersalności

21. Brak jest propozycji zmian służących rozwiązaniu znanych problemów dotyczącym polityki w zakresie budynków. Wbrew zasadzie określonej w art. 7 rozporządzenia finansowego, środki na pokrycie zobowiązań na transakcje związane

z zakupem lub budową budynków nie pokrywają całego kosztu zaciągniętych zobowiązań prawnych, gdyż środki administracyjne są w myśl art. 179 wspomnianego rozporządzenia środkami niezróżnicowanymi. Trybunał ponawia zatem swoje zalecenie <sup>(4)</sup>, aby dla tego typu transakcji stosować środki zróżnicowane.

22. Co do wyjątków od zasady uniwersalności (dochody przeznaczone na określony cel), w opinii nr 2/2001 <sup>(5)</sup> Trybunał zalecił, aby marginalne przypadki nie były traktowane jako wyjątki i aby podchodzić do nich zgodnie z przepisami ogólnymi. Zdaniem Trybunału, proponowana zmiana w zakresie przeznaczania na określony cel dochodów pochodzących ze sprzedaży pojazdów, sprzętu, instalacji, materiałów, aparatury naukowej i technicznej (art. 18 ust. 1 lit. ea)) dotyczy przypadku marginalnego i jest nieuzasadniona.

### Zasada specyfikacji

23. Proponowana zmiana art. 23 ust. 1 lit. b) znosi wszelkie ograniczenia w przesunięciach środków administracyjnych z jednego tytułu (obszaru polityki) do innego, pod warunkiem że dotyczy wydatków tego samego rodzaju. Wbrew zasadom reformy Komisji, propozycja ta zrywa związek pomiędzy budżetem zadaniowym a zarządzaniem kosztami działań, redukując tym samym reformę do zwykłej zmiany sposobu prezentacji budżetu. W rzeczywistości propozycja ta nie uwzględnia faktu, iż z chwilą przyznania przez władzę budżetową środków budżetowych na zarządzanie zadaniami dotyczącymi konkretnych obszarów polityki (tytułów budżetu), środki te powiązane są z konkretnymi celami. Trybunał zaleca, aby Rada i Parlament rozważyły w kontekście budżetowania zadaniowego oraz zarządzania kosztami działań, czy prawo do podjęcia takiej decyzji powinno nadal przysługiwać władzy budżetowej.

### Zasada przejrzystości

24. Proponowana zmiana art. 29 wydłuża o miesiąc termin publikacji budżetu, w porównaniu do postanowień obecnego rozporządzenia. Trybunał uważa, że jakiegokolwiek wydłużanie terminu publikacji budżetu jest sprzeczne z zasadą przejrzystości i może spowodować dodatkowe trudności w zakresie odpowiedzialnego zarządzania.

### Opracowanie i struktura budżetu

25. Proponowane zmiany (art. 46) mają na celu odróżnienie informacji stanowiących część budżetu od innych informacji towarzyszących, dołączonych do wstępnego projektu budżetu jako informacje pomocnicze dla władzy budżetowej. Trybunał pozytywnie ocenia to rozróżnienie, dotyczące w szczególności harmonogramów realizacji dla środków na pokrycie płatności. Trybunał uważa jednak również, że uwzględniając spodziewany efekt, informacje te powinny być określone w art. 33 rozporządzenia finansowego.

<sup>(1)</sup> Punkt 7.

<sup>(2)</sup> Dz.U. L 270 z 21.10.2003.

<sup>(3)</sup> Punkt 54.

<sup>(4)</sup> Opinia nr 4/97, załącznik, pkt 2.18.

<sup>(5)</sup> Punkt 9.

26. Trybunał uznaje także, że ta część rozporządzenia finansowego mogła zostać uproszczona w bardziej radykalny sposób poprzez:

- wyeliminowanie możliwości rezerw ujemnych, które utrudniają jasną i dokładną prezentację precyzyjnie wyliczonych środków budżetowych i stoją w sprzeczności z zasadą przejrzystości,
- zwiększenie elastyczności w zarządzaniu personelem umożliwiające instytucjom, w granicach środków budżetowych przydzielonych im na koszty personelu, wybór najlepszej struktury personelu oraz zatrudnianie pracowników posiadających umiejętności niezbędne do pełnienia pewnych funkcji,
- zmianę nomenklatury budżetowej polegającą na tym, że najmniejszą jednostką stałby się rozdział, dzięki czemu zwiększono by elastyczność zarządzania i uniknięto ciężaru przesunąć poniżej tego poziomu.

#### Wykonanie budżetu

27. Proponowane zmiany do tytułu IV rozporządzenia finansowego mają na celu w szczególności:

- wyjaśnienie i precyzyjniejsze określenie roli i zakresu odpowiedzialności osób zaangażowanych w wykonanie budżetu według różnych metod: zarządzania dzielonego, zdecentralizowanego, wspólnego, scentralizowanego i pośredniego (art. 52 do 57),
- jasne zdefiniowanie zakresu odpowiedzialności urzędników zatwierdzających i księgowych w odniesieniu do informacji księgowych (art. 60 i 61),
- dokładniejsze dostosowanie przepisów dotyczących zakresu odpowiedzialności finansowej osób, których zakres obowiązków obejmuje sprawy finansowe, do zasad wynikających z przepisów dotyczących osób zatrudnionych przez Wspólnoty (art. 66),
- zapewnienie lepszej ochrony interesów finansowych Wspólnoty poprzez wzmocnienie przepisów dotyczących windykacji kwot należnych (art. 72 i 73).

Wspomniane uściślenia i zwiększenie precyzyjności przepisów są pozytywnymi krokami w stronę poprawy zarządzania finansami. Niemniej jednak Trybunał jest zdania, iż kroki te są niewystarczające odnośnie do kwestii opisanych poniżej.

#### Metody wykonania budżetu

28. Większość opisu ról i zakresów odpowiedzialności osób zaangażowanych w różne metody wykonania budżetu znajduje się już w obecnym rozporządzeniu finansowym oraz w rozporządzeniach sektorowych; opis ten został skonsolidowany we wniosku Komisji. Wprawdzie Trybunał z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji zmierzającą do usystematyzowania tych informacji, uważa jednak, że Komisja powinna była wykorzystać tę okazję do wprowadzenia do rozporządzenia finansowego postanowień dotyczących zintegrowanych wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej <sup>(1)</sup>.

#### Rola księgowego: rzetelność rozliczeń

29. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji zmierzającą do jaśniejszego określenia ról i zakresów odpowiedzialności poszczególnych osób, których zakres obowiązków obejmuje sprawy finansowe, w odniesieniu do sporządzania sprawozdań finansowych poprzez ustanowienie przepisów dotyczących wystawiania poświadczeń przez delegowanych urzędników zatwierdzających oraz księgowych:

- delegowani urzędnicy zatwierdzający składają swoim instytucjom sprawozdanie z wykonania obowiązków w formie rocznego sprawozdania z działalności wraz z informacjami finansowymi i zarządczymi oraz poświadczeniem, że informacje zawarte w sprawozdaniu są prawdziwe i rzetelne <sup>(2)</sup>,
- księgowi instytucji oraz, przez analogię, organów Wspólnoty sporządzają sprawozdania finansowe na podstawie informacji dostarczonych i poświadczonych przez urzędników zatwierdzających. Do końcowych sprawozdań finansowych sporządzonych na mocy art. 129 ust. 2 i 3 dołączane jest poświadczenie księgowego o sporządzeniu sprawozdań zgodnie z tytułem VII rozporządzenia finansowego oraz z zasadami, przepisami i metodami rachunkowości określonymi w załączniku do sprawozdań finansowych <sup>(3)</sup>,
- księgowy Komisji sporządza ponadto końcowe skonsolidowane sprawozdanie finansowe na podstawie informacji dostarczonych mu przez pozostałe instytucje. Do końcowego skonsolidowanego sprawozdania finansowego dołączane jest poświadczenie księgowego o sporządzeniu sprawozdań zgodnie z tytułem VII rozporządzenia finansowego oraz z zasadami, przepisami i metodami rachunkowości określonymi w załączniku do sprawozdań finansowych <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Opinia nr 2/2004.

<sup>(2)</sup> Propozycja Komisji w zakresie art. 60 ust. 7.

<sup>(3)</sup> Propozycja Komisji w odniesieniu do art. 61 ust. 2a.

<sup>(4)</sup> Propozycja Komisji w odniesieniu do art. 129 ust. 2a.

30. Zgodnie z art. 61 ust. 1 lit. e) obecnego rozporządzenia finansowego księgowy odpowiedzialny jest za sprawdzenie systemów przewidzianych przez urzędnika zatwierdzającego do dostarczenia lub potwierdzenia informacji księgowych. Aby księgowy mógł poświadczyć, że sprawozdania finansowe dają prawdziwy i rzetelny obraz, jak wymaga tego art. 123 obecnego rozporządzenia finansowego, sprawdzenie takie powinno obejmować skuteczność funkcjonowania systemów w danym okresie, a tym samym wiarygodność przedstawionych danych, a nie jedynie wprowadzenie lub modyfikację takich systemów, jak jest to praktykowane obecnie. Istnieje ryzyko, że w przypadku sprawozdań finansowych instytucji <sup>(1)</sup> sporządzanie sprawozdań może ograniczyć się do zwykłej mechanicznej kompilacji, wynikającej z ustalonych w tym celu procedur księgowych, lub w przypadku skonsolidowanego sprawozdania finansowego jego sporządzanie stanie się procesem sumowania, a nie konsolidacji. Trybunał uważa, że art. 61 ust. 1 lit. e) rozporządzenia finansowego powinien jasno określać, że księgowy ma uprawnienia do sprawdzania skuteczności funkcjonowania takich systemów.

31. Komisja proponuje (art. 185), aby rola służby kontroli wewnętrznej Komisji była odtąd ograniczona do poświadczenia, że funkcja kontroli wewnętrznej agencji działa zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli. Zważywszy na wymóg konsolidacji sprawozdań finansowych organów wspólnotowych ze sprawozdaniami instytucji, sytuacja taka pociąga za sobą utratę bezpośredniej, niezależnej wiedzy dostępnej obecnie Komisji w zakresie wiarygodności sprawozdań finansowych tych agencji, pomimo faktu, iż uzyskują one dotacje administracyjne z budżetu Komisji, a niekiedy zarządzają znacznymi środkami operacyjnymi.

### **Odpowiedzialność osób, których zakres obowiązków obejmuje sprawy finansowe**

32. Proponowana zmiana art. 66 odsyła kwestię obowiązku zapłaty odszkodowania do regulaminu pracowniczego. Trybunał wydał już opinię <sup>(2)</sup>, w której stwierdził, że przepisy i mechanizmy zapisane w regulaminie pracowniczym nie regulują odpowiednio kwestii obowiązku zapłaty odszkodowania przez osoby, których zakres obowiązków obejmuje sprawy finansowe. W celu zapewnienia skutecznego stosowania przepisów bez nadmiernego obciążania kierownictwa instytucji wspólnotowych regułami proceduralnymi służącymi ochronie osób, których zakres obowiązków obejmuje sprawy finansowe, przy powoływaniu się na ich obowiązek zapłaty odszkodowania należy stosować zasadę proporcjonalności. Należy zatem rozróżnić pomiędzy: celowym/nieuczciwym zachowaniem, poważnym zaniedbaniem, zwykłym zaniedbaniem oraz błędem. Okoliczności, w których działają osoby, których zakres obowiązków obejmuje sprawy finansowe — takie jak wielkość środków, którymi dysponują przy wykonywaniu swoich obowiązków — również powinny być uwzględniane.

### **Współpraca międzyinstytucjonalna**

33. Trybunał nie ma zamiaru kwestionować potrzeby stabilności legislacyjnej koniecznej w przypadku podstawowych zasad i przepisów dotyczących zarządzania budżetem i finansami, niemniej jednak uważa, że więcej korzyści można by uzyskać ze

współpracy międzyinstytucjonalnej, aby uniknąć niepotrzebnej biurokracji, w szczególności w odniesieniu do małych instytucji. Można by zatem powołać wspólny komitet ds. nieprawidłowości, obejmujący swoim działaniem kilka instytucji.

### **Zamówienia publiczne**

34. Zmiany zaproponowane w dziedzinie zamówień mają na celu między innymi dostosowanie przepisów rozporządzenia finansowego do postanowień dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi <sup>(3)</sup> (zwanej dalej dyrektywą). W odniesieniu do kryteriów wykluczenia zmiana ta upraszcza również i łagodzi wymogi obowiązujące oferentów w zakresie dokumentacji (art. 93).

35. Zmiany mają również na celu:

- zniesienie wymogu, aby każda instytucja prowadziła własną bazę danych oferentów wykluczonych z uczestnictwa w procedurze przetargowej (art. 95), poprzez stworzenie możliwości prowadzenia wspólnej bazy danych przez kilka instytucji,
- rozszerzenie uproszczonej procedury mianowania ekspertów w dziedzinie badań na inne obszary (art. 97),
- jasne określenie przypadków, w których procedury przetargowe mogą zostać zawieszono lub wykonanie umów wstrzymane w sytuacji, gdy dojdzie do nadużycia (art. 103).

36. Trybunał pozytywnie ocenia modernizację i uproszczenie procedur dotyczących zamówień publicznych, co wyraził już w opinii nr 3/2005 <sup>(4)</sup>, uważa jednak, że uproszczenie takie powinno ściślej odzwierciedlać postanowienia dyrektywy i wykluczać możliwość korzystania przez instytucje zamawiające z nieuzasadnionych uprawnień do podejmowania arbitralnych decyzji.

### **Przypadki wykluczenia**

37. Dyrektywa rozróżnia kryteria wykluczenia w zależności od ich powagi i pozwala Państwom Członkowskim na zignorowanie najmniej istotnych kryteriów. W akcie tym mowa jest o potrzebie przepisów w tym zakresie <sup>(5)</sup>. Trybunał uważa, że określony w art. 93 wymóg przeprowadzenia przez instytucje zamawiające analizy ryzyka jest niewystarczający i zaleca, aby w samym rozporządzeniu finansowym bądź w jego przepisach wykonawczych zawarte zostały dalsze uściślenia.

<sup>(3)</sup> Dz.U. L 134 z 30.4.2004.

<sup>(4)</sup> Opinia nr 3/2005 w sprawie projektu rozporządzenia (WE) Komisji zmieniającego rozporządzenie (WE, Euratom) Rady nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, pkt 7–14 (Dz.U. C 124 z 23.5.2005).

<sup>(5)</sup> Kościółka art. 45 ust. 2: „Zgodnie z przepisami prawa krajowego oraz uwzględniając przepisy prawa wspólnotowego, Państwa Członkowskie określają warunki wykonania przepisów niniejszego ustępu”.

<sup>(1)</sup> Sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 2003, pkt 1.26 (Dz.U. C 293 z 30.11.2004).

<sup>(2)</sup> Opinia nr 4/97, załącznik, pkt 5.20 oraz opinia nr 2/2001, pkt 24.

## Mianowanie ekspertów

38. Propozycja ma na celu rozszerzenie uproszczonej procedury mianowania ekspertów w dziedzinie badań na inne obszary, poprzez zmianę przepisów w sprawie zamówień. Uproszczona procedura dla obszaru badań <sup>(1)</sup> dotyczy jednak rekrutacji i mianowania ekspertów. Procedury te zbliżone są bardziej do przepisów dotyczących zatrudniania innych pracowników Wspólnot niż do przepisów w sprawie zamówień publicznych. W rzeczywistości, jak napisano w uzasadnieniu dołączonym do projektu rozporządzenia, przyznawanie zamówienia jedynie na podstawie zdolności kandydatów, bez brania pod uwagę ceny (proponowane zmiany do art. 97 ust. 2 rozporządzenia finansowego) odbiega od zasad dyrektywy i samego rozporządzenia finansowego w zakresie zamówień na usługi.

## Współpraca międzyinstytucjonalna

39. Stworzenie wspólnej dla różnych instytucji bazy danych zawierającej przypadki wykluczenia (proponowana zmiana do art. 95 rozporządzenia finansowego) stanowi przykład współpracy międzyinstytucjonalnej. Przydatne byłoby rozważenie innych możliwości zintensyfikowania takiej współpracy pomiędzy instytucjami i organami wspólnotowymi w celu uniknięcia zbędnego powielania pracy administracyjnej. Należy rozważyć możliwość wykorzystania umów zawartych przez inne instytucje lub organy, z zachowaniem pewnych warunków i/lub ograniczeń ilościowych, które zapewniają zachowanie zasady konkurencyjności i równych szans. W przypadku umów obejmujących kilka instytucji rozważyć można również możliwość delegowania pewnych zadań instytucji zamawiającej (otwieranie i ocena ofert przetargowych) innej instytucji lub organowi.

## Dotacje

40. Zmiany zaproponowane do artykułów stanowiących część tego tytułu obejmują:

- rozszerzenie koncepcji dotacji, tak by obejmowała ona również inwestycje kapitałowe/wkłady w kapitał, które pełnią funkcję pomocową, ale stanowią zazwyczaj element aktywów instytucji (art. 108),
- możliwość znacznych wyjątków od zasady *non-profit* (art. 109),
- możliwość odstępstw od zasady niekumulacji pomocy finansowanej z różnych linii budżetowych, jeśli pozwalają na to akty podstawowe (art. 111),
- uściślenia i wyjaśnienia dotyczące obecnej praktyki,
- uproszczenie w zakresie zarządzania pomocą (kwoty ryczałtowe) (art. 113a) obowiązków beneficjentów oraz procedur zarządczych (sytuacje wykluczenia, ocena wniosków, zastosowanie zasad odnoszących się do zamówień) (art. 114, 116 i 120).

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1605/2002 art. 160 oraz rozporządzenie (WE) nr 2321/2002 art. 11 (Dz.U. L 355 z 30.12.2002).

41. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje zaproponowane uściślenia, wyjaśnienia i uproszczenia, uważa jednak, że niektóre z wyjątków i odstępstw od zasady *non-profit* i zasady niekumulacji, a także wyjątków i odstępstw w kontekście zamówień są nieuzasadnione, ponieważ:

- a) mogą one zwiększać ryzyko i komplikować zarządzanie;
- b) w niektórych przypadkach weryfikacja może okazać się problematyczna;
- c) można było znaleźć prostsze rozwiązania.

## Zasada *non-profit*

42. Obecne przepisy wykonawcze określają już pewne wyjątki od zasady *non-profit*. Zostały one zawarte w proponowanych zmianach do art. 109 i 113a:

- stypendia wypłacane osobom fizycznym,
- nagrody przyznawane w ramach konkursów,
- działania mające na celu wzmocnienie potencjału finansowego beneficjentów,
- zwrot określonej części, stawki ryczałtowe i płatności ryczałtowe.

43. We wcześniejszej opinii <sup>(2)</sup> Trybunał wskazał już na trudności wiążące się ze sprawdzaniem przestrzegania zasady *non-profit* w przypadkach, w których organizacje uzyskują dotacje z wielu źródeł.

44. Ponadto, zgodnie z proponowaną zmianą do art. 109, zasada *non-profit* miałaby być stosowana na poziomie zadania, a nie na poziomie indywidualnego beneficjenta. Trybunał jest zdania, iż taka zmiana otwierałaby możliwość nadużyć w przypadku zadań, w których uczestniczy wielu partnerów. W konsekwencji w przyszłości dopuszczalna byłaby sytuacja, w której dotacje na zadania realizowane przez wielu partnerów generowałyby zyski dla niektórych beneficjentów.

45. Co więcej, proponowane zmiany zawierają jedynie część ścisłych warunków określonych w obecnych przepisach wykonawczych w celu obwarowania pewnych wyjątków:

- przepis wykluczający przyznanie dotacji z nadwyżki dochodu członkom organizacji beneficjenta, która prowadziłyby do ich osobistego wzbogacenia się,
- ograniczenie w przypadku kwot ryczałtowych do wkładów poniżej 5 000 euro,

gdyż Komisja zamierza przedstawić więcej szczegółów w przepisach wykonawczych.

<sup>(2)</sup> Opinia nr 2/2001, uwagi w pkt 102 ust. 2 (Dz.U. C 162 z 5.6.2001).

### Zasada niekumulacji

46. Komisja uzasadnia możliwość uzyskania w ramach danego działania kilku dotacji pomocowych z budżetu wspólnotowego (art. 111) sytuacją panującą w obszarze działań strukturalnych i sieci transeuropejskich. Wyjątek ten podlega przepisowi wykluczającemu podwójne finansowanie tych samych kosztów.

47. Ostatnie kontrole przeprowadzone przez Trybunał w tym obszarze wykazały jednak istnienie ryzyka pokrycia pomocą ponad 100 % finansowanych kosztów, a także, w dziedzinie badań, ryzyko nieprzebrzegania odpowiedniego progu dla pomocy państwa<sup>(1)</sup>. Kumulacja pomocy może również skutkować powielaniem pracy administracyjnej, co stoi w sprzeczności z celem uproszczenia zarządzania, w szczególności w sytuacjach, w których występują różnice co do kryteriów kwalifikowalności.

48. Trybunał uważa, że pożądane byłoby dalsze stosowanie zasady „jedno działanie — jedna forma pomocy wspólnotowej”:

- poprzez wprowadzenie przepisów stanowiących, że stawka dotacji może obejmować aspekty różnych obszarów polityki Wspólnoty — pod warunkiem że nie przekracza ona 100 % poniesionych kosztów kwalifikowalnych i/lub progów określonych w ramach uregulowań dotyczących pomocy państwa,
- poprzez poprawę koordynacji interwencji wspólnotowych pomiędzy różnymi departamentami.

### Udzielanie zamówień

49. Trybunał uznaje, że proponowana zmiana do art. 120 ust. 1 jest nieuzasadniona. W przypadkach gdy w ramach realizacji działania zachodzi konieczność udzielenia przez beneficjenta zamówienia obejmującego finansowanie wspólnotowe, jest rzeczą zwyczajną wymagać, aby została zachowana zgodność z zasadami określonymi w tytule V rozporządzenia finansowego

(równe traktowanie wszystkich oferentów, konkurencja i przejrzystość). Na tej podstawie przepisy wykonawcze powinny określać procedury uproszczone, w zależności od wielkości zamówienia.

### Wnioski

50. Jako że ostatnia reforma zarządzania finansami wprowadzona została zbyt niedawno, aby możliwe było osiągnięcie wszystkich zakładanych przez nią celów, brak jest uzasadnienia dla skali zmian proponowanych przez Komisję. Skala zmian, jak i treść niektórych poprawek niosą ze sobą ryzyko doprowadzenia do niepotrzebnej komplikacji zarządzania.

51. Dotyczy to w szczególności nowych wyjątków od zasad budżetowych, wprowadzonych w odpowiedzi na trudności napotymane przez niektóre departamenty Komisji oraz w wyniku zmian w rozporządzeniach sektorowych. Trybunał uznaje, że większości tych trudności można zaradzić w ramach obecnego rozporządzenia finansowego.

52. Działania podjęte w celu uproszczenia zarządzania finansami w obszarze zamówień i dotacji, jak również starania na rzecz ochrony interesów finansowych Wspólnot (proponowane zmiany w zakresie windykacji, zawieszania lub realizacji zamówień, sankcji) przyczyniają się do poprawy zarządzania finansami.

53. Niemniej jednak proponowane zmiany nie przynoszą rozwiązania niektórych problemów związanych z zarządzaniem (elastyczność w zarządzaniu personelem, transakcje związane z zakupem/budową budynków, wyjaśnienie zadań osób, których zakres obowiązków obejmuje sprawy finansowe). W innych przypadkach proponowane zmiany nie są wystarczająco radykalne, aby mogły rozwiązać problemy, którym próbują one zaradzić (metody wykonania budżetu, rola księgowego). Ponadto Trybunał uważa, że w większym stopniu należało wykorzystać możliwości współpracy międzyinstytucjonalnej.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 7 grudnia 2005 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Hubert WEBER

Prezes

(1) Wspólnotowe ramy pomocy państwa na badania i rozwój (Dz.U. C 83 z 11.4.1986), zmienione w 1996 r. (Dz.U. C 45 z 17.2.1996) oraz w 1998 r. (Dz.U. C 48 z 13.2.1998). Ich okres obowiązywania został przedłużony kolejno do dnia 30 czerwca 2002 r. oraz do dnia 31 grudnia 2005 r. komunikatami Komisji, odpowiednio, nr 2001/C 78/15 oraz 2002/C 111/03.