STANOVISKO č. 4/2010

(podle článku 322 Smlouvy o fungování Evropské unie)

k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství, s ohledem na Evropskou službu pro vnější činnost

(2010/C 145/02)

ÚČETNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 322 této smlouvy, ve spojitosti se Smlouvou o založení Evropského společenství pro atomovou energii, zejména článkem 106a této smlouvy,

s ohledem na návrh nařízení ([1]) Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství ([2]) (dále jen finanční nařízení), s ohledem na Evropskou službu pro vnější činnost,

s ohledem na žádost Rady o stanovisko k výše uvedenému návrhu, kterou Účetní dvůr obdržel dne 8. dubna 2010,

PŘIJAL TOTO STANOVISKO:

Struktura Evropské služby pro vnější činnost

1. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, k němuž bylo vyžádáno stanovisko Účetního dvora, si klade za cíl novelizovat současné finanční nařízení tak, aby jeho pravidla byla přizpůsobena specifickému charakteru Evropské služby pro vnější činnost (dále jen ESVČ), jejíž existenci předpokládá čl. 27 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy, která vstoupila v platnost dne 1. prosince 2009. ESVČ bude autonomním orgánem Unie pod dohledem vysokého představitele, jemuž bude poskytovat podporu při plnění jeho úkolů. Organizace a fungování Evropské služby pro vnější činnost budou stanoveny rozhodnutím Rady. Již existuje návrh na takové rozhodnutí datovaný 25. března 2010.

2. Aby se zajistila kontinuita provozu současných delegací, budou provozní výdaje prováděné vedoucími delegací považovány za výdaje odpovídající plnění rozpočtu Komisí v rámci přímého centralizovaného řízení, ačkoli ESVČ je samostatným orgánem.

3. Evropská služba pro vnější činnost se bude skládat z ústřední správy a delegací Unie ve třetích zemích a u mezinárodních organizací. Každou delegaci Unie povede vedoucí, kterému budou podřízeni všichni zaměstnanci příslušné delegace.

4. Personál ESVČ zahrne úředníky z generálního sekretariátu Rady, úředníky z Komise a pracovníky přidělené z diplomatických služeb členských států, kteří budou zaměstnáni podle služebního řádu jako dočasní zaměstnanci. Pro personální záležitosti se bude ESVČ považovat za orgán ve smyslu služebního řádu.

Obecné poznámky

Charakter ESVČ pro účely finančního nařízení

5. Účetní dvůr bere na vědomí, že ESVČ, jak je požadováno ve Zprávě předsednictví Evropské radě o Evropské službě pro vnější činnost ze dne 23. října 2009 ([3]), bude útvarem *sui generis*, který bude pro účely finančního nařízení považován za orgán, jež bude mít svůj samostatný oddíl v rozpočtu EU a jako takový bude podléhat udělování absolutoria Evropským parlamentem. Zároveň však ESVČ, a to především na úrovni delegací, zůstane útvarem pověřeným za Komisi čerpat celou škálu provozních rozpočtových prostředků spadajících do oddílu „Komise“ rozpočtu EU.

Řízení nové struktury

6. Personál delegací bude složen ze zaměstnanců ESVČ a zaměstnanců Komise. Vedoucí delegace bude pověřen Komisí, tj. orgánem plnícím rozpočet a řídícím programy v souladu s článkem 17 Smlouvy o Evropské unii a článkem 317 Smlouvy o fungování Evropské unie, vynakládat jejím jménem provozní prostředky. Z nové struktury ESVČ a povinností vedoucího delegace Unie vyplývá, že vedoucí delegace bude podřízen dvěma různým subjektům. Tuto situaci se zřejmě snaží řešit nově navrhovaný čl. 60a odst. 2 a 3. Účetní dvůr konstatuje, že řízení této nové struktury bude nutné věnovat pozornost, aby se, mimo jiné, zabránilo střetu zájmů.

([1]) KOM(2010) 85 v konečném znění ze dne 24. března 2010.
([2]) Úř. věst. L 248, 16.9.2002, s. 1.
([3]) Zpráva předsednictví Evropské radě o Evropské službě pro vnější činnost, dokument Rady 14930/09.

Prováděcí mechanismus

7. Ve své zvláštní zprávě č. 10/2004 Účetní dvůr zaznamenal výrazný pokrok dosažený v řízení vnější pomoci v rámci procesu „decentralizace“, včetně posílení provozních a finančních útvarů delegací a stabilnějších a řádnějších finančních postupů, což s sebou přineslo zlepšení ve správnosti, včasnosti a kvalitě poskytovaných služeb. Účetní dvůr považuje zachování a další rozšíření odpovědnosti, pravomocí a kvality finančního řízení na úrovni delegací za otázku zcela zásadní důležitosti. Budoucí organizační struktury delegací Unie by neměly ohrožovat účelnost jejich provozních a finančních funkcí ani oddělení povinností.

8. V tomto kontextu lze návrh považovat za pokus zachovat pro nový a složitější institucionální rámec v maximální možné míře interní postupy a standardy Komise v oblasti čerpání jejích rozpočtových prostředků.

9. Účetní dvůr je však znepokojen skutečností, že tohoto cíle má být dosaženo za cenu a) významných odchylek od finančního nařízení, neboť pravomocemi Komise v oblasti provádění rozpočtu budou dále pověřeny schvalující osoby (vedoucí delegací), které již nebudou patřit do útvarů Komise; b) zvýšení složitosti finančního řízení delegací a podávání zpráv o jejich misích a operacích; c) značné nejistoty ohledně přidělování rozpočtových prostředků a řízení výdajů na správu a podporu delegací Unie, což je otázka, která není v návrhu vyjasněna.

Konkrétní poznámky

10. Účetní dvůr vyjadřuje konkrétní obavy ohledně čtyř změněných ustanovení a navrhuje úpravu textu, kterou obsahuje tabulka připojená k tomuto stanovisku.

Navrhovaná změna bude mít dopad na všechny případy „nepřímého centralizovaného“ plnění rozpočtu, ne pouze na plnění rozpočtu ze strany ESVČ

11. *Článek 30*. Komise navrhuje nahradit čl. 30 odst. 3 první pododstavec novým zněním, které stanovuje, že Komise vhodným způsobem zpřístupní informace o příjemcích finančních prostředků z rozpočtu, které má k dispozici v okamžiku plnění rozpočtu centralizovaným řízením podle článku 53a. Nový článek 53a stanoví, že plnění rozpočtu Komisí centralizovaným řízením může být buď přímé (jejími útvary či delegacemi Unie), nebo nepřímé podle článků 54 až 57.

12. Ze spojeného čtení nového čl. 30 odst. 3 prvního pododstavce a čl. 53a však vyplývá, že povinnost Komise disponovat informacemi o příjemcích finančních prostředků z rozpočtu se vztahuje na situace, kdy je rozpočet plněn centralizovaným řízením přímo i nepřímo. V stávající verzi čl. 30 odst. 3 prvního pododstavce se ale povinnost Komise disponovat informacemi o příjemcích finančních prostředků z rozpočtu omezuje pouze na případy, kdy je rozpočet plněn centralizovaným řízením a přímo.

13. Rozšíření povinnosti disponovat informacemi o příjemcích finančních prostředků z rozpočtu i na případ nepřímého centralizovaného řízení se netýká specifické situace ESVČ. Takovéto rozšíření jde za předmět návrhu a vztahovalo by se na všechny případy nepřímého centralizovaného řízení. Aby se zachoval soulad se stávající praxí, měl by být nový čl. 30 odst. 3 první pododstavec změněn takto:

„Komise vhodným způsobem zpřístupní informace o příjemcích finančních prostředků z rozpočtu, které má k dispozici v okamžiku plnění rozpočtu centralizovaným řízením a přímo jejími útvary či delegacemi Unie v souladu s druhým odstavcem článku 51, a informace o příjemcích finančních prostředků, které poskytnou subjekty, jež byly úkoly plnění rozpočtu pověřeny v rámci jiných způsobů řízení.“

Odpovědnost vedoucích delegací Unie je posílena, ale změna týkající se střetu zájmů nemusí být v souladu s finančním nařízením

14. *Článek 60a*. Účelem článku 60a se zdá být posílení zásady, že na vedoucí delegací Unie, jednající jako dále pověřené osoby, se vztahují táž pravidla odpovědnosti jako na jakékoli jiné dále pověřené schvalující osoby (podle článku 60 finančního nařízení). Účetní dvůr považuje za důležité trvat v tomto ohledu na povinnostech vedoucích delegace Unie.

15. Druhý pododstavec však vedoucím delegací Unie ukládá mimo jiné odpovědnost za zamezování možnému střetu zájmů. Odkaz na pojem „střet zájmů“ by v tomto kontextu neměl být použit, neboť se zdá, že se vztahuje k jinému typu „střetu zájmů“, který je definován v článku 52 finančního nařízení. V zájmu konzistentnosti by měl ve všech ustanoveních finančního nařízení pojem odpovídat stejné definici. Účetní dvůr navrhuje čl. 60a odst. 1 v tomto smyslu změnit.

Je nutné vyjasnit pravomoci interního auditora

16. *Článek 85*. S ohledem na konzistentnost, účinnost a účelnost Účetní dvůr schvaluje, že za interního auditora ESVČ byl vybrán interní auditor Komise. Znění navrhovaného

dodatku ke článku 85 finančního nařízení však působí dojmem, že interní auditor Komise nevykonává vůči ESVČ stejné pravomoci jako vůči útvarům Komise a že se tyto jeho pravomoci mohou lišit podle toho, jaký oddíl rozpočtu (tj. ESVČ, nebo Komise) je čerpán. Aby se zabránilo jakékoliv nejednoznačnosti ohledně pravomocí interního auditora, doporučuje Účetní dvůr nahradit navrhovaný dodatek tímto textem:

„Interní auditor Komise má vůči Evropské službě pro vnější činnost uvedené v článku 1 stejné povinnosti jako vůči útvarům Komise.“

Některé z navrhovaných změn mají jen malý účel nebo nemají účel žádný

17. *Článek 165*. Smysl navrhované změny článku 165 není jasný. Po změně článku 53a Účetní dvůr nevidí nutnost měnit článek 165.

18. *Článek 185*. Navrhovaná změna článku 185 postrádá účel. Analogie ohledně rozsahu pravomocí interního auditora Komise musí platit pouze s odkazem na útvary Komise. Účetní dvůr proto navrhuje článek 185 neměnit.

Toto stanovisko přijal Účetní dvůr na svém zasedání v Lucemburku dne 29. dubna 2010.

Za Účetní dvůr

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

předseda

PŘÍLOHA

Návrh Komise	Doporučení Účetního dvora
Článek 1	*Článek 1*
3. V čl. 30 odst. 3 se první pododstavec nahrazuje tímto: „Komise vhodným způsobem zpřístupní informace o příjemcích finančních prostředků z rozpočtu, které má k dispozici v okamžiku plnění rozpočtu centralizovaným řízením podle článku 53a, a informace o příjemcích finančních prostředků, které poskytnou subjekty, jež byly úkoly plnění rozpočtu pověřeny v rámci jiných způsobů řízení.“	3. V čl. 30 odst. 3 se první pododstavec nahrazuje tímto: „Komise vhodným způsobem zpřístupní informace o příjemcích finančních prostředků z rozpočtu, které má k dispozici v okamžiku plnění rozpočtu centralizovaným řízením ~~podle článku 53 a~~ a přímo jejími útvary či delegacemi Unie v souladu s druhým odstavcem článku 51, a informace o příjemcích finančních prostředků, které poskytnou subjekty, jež byly úkoly plnění rozpočtu pověřeny v rámci jiných způsobů řízení.“
9. V oddíle 2 se doplňuje nový článek 60a, který zní: „*Článek 60a* 1. Pokud jednají vedoucí delegací Unie jako dále pověřené schvalující osoby podle druhého odstavce článku 51, jsou povinni spolupracovat v zájmu náležitého vynakládání finančních prostředků úzce s Komisí s cílem zajistit zejména legalitu a správnost finančních operací, dodržování zásady řádného finančního řízení při správě finančních prostředků a účinnou ochranu finančních zájmů Unie. K tomu účelu přijmou potřebná opatření, aby zamezili jakékoli situaci, která by mohla ohrozit odpovědnost Komise za plnění rozpočtu, kterou byli dále pověřeni, jakož i jakémukoli střetu zájmů nebo priorit, které by měly vliv na plnění úkolů finančního řízení, kterými byli dále pověřeni. Pokud vyvstane situace nebo střet zájmů uvedené ve druhém pododstavci, vedoucí delegací Unie jsou povinni o nich neprodleně informovat příslušný útvar Komise a vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.“	9. V oddíle 2 se doplňuje nový článek 60a, který zní: „*Článek 60a* 1. Pokud jednají vedoucí delegací Unie jako dále pověřené schvalující osoby podle druhého odstavce článku 51, jsou povinni spolupracovat v zájmu náležitého vynakládání finančních prostředků úzce s Komisí s cílem zajistit zejména legalitu a správnost finančních operací, dodržování zásady řádného finančního řízení při správě finančních prostředků a účinnou ochranu finančních zájmů Unie. K tomu účelu přijmou potřebná opatření, aby zamezili jakékoli situaci, která by mohla ohrozit odpovědnost Komise za plnění rozpočtu, kterou byli dále pověřeni, jakož i jakémukoli střetu ~~zájmů nebo~~ priorit, které by měly vliv na plnění úkolů finančního řízení, kterými byli dále pověřeni. Pokud vyvstane situace nebo střet zájmů uvedené ve druhém pododstavci, vedoucí delegací Unie jsou povinni o nich neprodleně informovat příslušný útvar Komise a vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.“
12. V článku 85 se doplňují nové odstavce, které znějí: „Pro účely interního auditu EEAS podléhají vedoucí delegací Unie jako dále pověřené schvalující osoby podle druhého odstavce článku 51 s ohledem na finanční řízení, kterým byli dále pověřeni, do ověřovací pravomoci interního auditora Komise. Z důvodů jednotnosti, účinnosti a nákladové efektivity jedná interní auditor Komise rovněž jako interní auditor EEAS s ohledem na plnění oddílu rozpočtu EEAS.“	12. V článku 85 se doplňuje nový odstavec, který zní: „Interní auditor Komise má vůči Evropské službě pro vnější činnost uvedené v článku 1 stejné povinnosti jako vůči útvarům Komise.“
14. V článku 165 se první věta nahrazuje tímto: „Provádění akcí přijímajícími třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi podléhá kontrole Komise podle článku 53a.“	14. V článku 165 se první věta nahrazuje tímto: „Provádění akcí přijímajícími třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi podléhá kontrole Komise ~~podle článku 53 a~~.“
15. V článku 185 se odstavec 3 nahrazuje tímto: „3. Interní auditor Komise vykonává vůči subjektům uvedeným v odstavci 1 stejné pravomoci jako vůči útvarům Komise nebo delegacím Unie.“	~~15. V článku 185 se odstavec 3 nahrazuje tímto:~~ ~~„3. Interní auditor Komise vykonává vůči subjektům uvedeným v odstavci 1 stejné pravomoci jako vůči útvarům Komise nebo delegacím Unie.~~“