AVIZUL nr. 4/2010

(prezentat în temeiul articolului 322 TFUE)

referitor la o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene, în ceea ce privește Serviciul european pentru acțiune externă

(2010/C 145/02)

CURTEA DE CONTURI A UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 322, precum și Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice, în special articolul 106a,

având în vedere proiectul de regulament [1] al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1605/2002 din 25 iunie 2002 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene [2] (denumit în continuare „Regulamentul financiar"), în ceea ce privește Serviciul european pentru acțiune externă,

având în vedere solicitarea înaintată de Consiliu în vederea formulării unui aviz referitor la proiectul de regulament menționat anterior și primită de Curte la 8 aprilie 2010,

ADOPTĂ PREZENTUL AVIZ:

Structura Serviciului european pentru acțiune externă

1. Proiectul de regulament al Parlamentului European și al Consiliului cu privire la care se solicită avizul Curții de Conturi are drept obiectiv modificarea actualului Regulament financiar cu scopul de a adapta dispozițiile acestuia la natura particulară a Serviciului european pentru acțiune externă (denumit în continuare „SEAE"), a cărui existență este prevăzută la articolul 27 alineatul (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană, astfel cum a fost modificat de Tratatul de la Lisabona intrat în vigoare la 1 decembrie 2009. SEAE va fi un organism autonom al Uniunii, aflat sub autoritatea Înaltului Reprezentant, și va avea rolul de a-l sprijini pe acesta în exercitarea mandatului său. Organizarea și funcționarea SEAE se vor stabili prin decizie a Consiliului. Propunerea de decizie în acest sens a fost înregistrată cu data de 25 martie 2010.

2. Pentru a asigura continuitatea funcționării delegațiilor actuale, se va considera că cheltuielile operaționale executate de șefii delegațiilor corespund execuției bugetului de către Comisie în cadrul gestiunii centralizate directe, cu toate că SEAE este o instituție separată.

3. SEAE va fi format dintr-o administrație centrală și din delegațiile Uniunii în țări terțe și de pe lângă organizații internaționale. Fiecare delegație a Uniunii se va afla sub conducerea unui șef de delegație, care va avea autoritate asupra întregului personal al delegației.

4. Personalul SEAE va fi format din funcționari ai Secretariatului General al Consiliului, din funcționari ai Comisiei, precum și din personal detașat de la serviciile diplomatice ale statelor membre. Membrii personalului SEAE vor fi numiți ca agenți temporari în conformitate cu Statutul funcționarilor. Pentru aspectele legate de personal, SEAE va fi tratat ca instituție în înțelesul Statutului funcționarilor.

Observații generale

Natura SEAE în sensul Regulamentului financiar

5. Curtea ia notă de faptul că, așa cum s-a solicitat în Raportul Președinției către Consiliul European privind Serviciul european pentru acțiune externă din 23 octombrie 2009 [3], SEAE va fi un serviciu *sui generis*, care va trebui tratat ca instituție în sensul Regulamentului financiar, dispunând de propria secțiune în cadrul bugetului și supus, în consecință, descărcării de gestiune acordate de Parlamentul European; în același timp, SEAE, în special la nivelul delegațiilor, va rămâne principalul serviciu al Comisiei pentru execuția unei plaje largi de credite operaționale care țin de secțiunea consacrată Comisiei în cadrul bugetului.

Gestionarea noii structuri

6. Personalul delegațiilor va fi format din personal al SEAE și din personal al Comisiei. Comisia, instituția care execută bugetul și gestionează programele în temeiul articolului 17 din TUE și al articolului 317 din TFUE, le va delega șefilor delegațiilor competențele de a executa creditele operaționale în numele său. Având în vedere noua structură a SEAE și atribuțiile șefilor delegațiilor Uniunii, aceștia vor raporta către două organisme diferite. Pare să se fi încercat identificarea unei soluții în noul articol propus, și anume articolul 60a alineatele (2) și (3). Curtea remarcă că va trebui să se acționeze cu grijă în gestionarea noii structuri pentru a evita, printre altele, conflictele de priorități.

[1] COM(2010) 85 final din 24 martie 2010.
[2] JO L 248, 16.9.2002, p. 1.
[3] Raportul Președinției către Consiliul European privind Serviciul european pentru acțiune externă, documentul 14930/09 al Consiliului.

Mecanismele de punere în aplicare

7. În Raportul special nr. 10/2004 al Curții, aceasta a observat progresele semnificative care s-au înregistrat în ceea ce privește gestionarea ajutorului extern în cadrul procesului de „deconcentrare", printre care se pot enumera consolidarea unităților operaționale și financiare ale delegațiilor și proceduri financiare mai solide și mai fiabile, care au condus la îmbunătățiri privind regularitatea, calitatea și caracterul oportun al serviciilor furnizate. Curtea consideră extrem de importantă menținerea și sporirea asumării răspunderii pentru gestiune, a responsabilității și a calității gestiunii financiare la nivelul delegațiilor. Viitoarea structură organizatorică a delegațiilor Uniunii nu ar trebui să pună în pericol eficacitatea funcțiilor operaționale și financiare ale acestora sau separarea sarcinilor din cadrul acestora.

8. În acest context, propunerea poate fi percepută ca un demers de a proteja cât mai mult posibil, într-un cadru instituțional nou și mai complex, procedurile și standardele interne ale Comisiei pentru execuția creditelor care îi sunt alocate.

9. Cu toate acestea, Curtea își exprimă preocuparea față de faptul că demersul de atingere a acestui obiectiv atrage (a) derogări importante de la Regulamentul financiar, întrucât se vor acorda subdelegări ale competențelor Comisiei de execuție a bugetului unor ordonatori de credite (șefii delegațiilor) care nu vor mai face parte din departamentele Comisiei, (b) creșterea complexității misiunilor de gestiune financiară și de raportare, precum și a funcționării delegațiilor și (c) o incertitudine semnificativă în ceea ce privește alocarea bugetară și gestiunea cheltuielilor administrative și de sprijin ale delegațiilor Uniunii, un aspect care nu este clarificat în cadrul propunerii.

Observații specifice

10. Curtea are o serie de preocupări punctuale cu privire la patru dintre dispozițiile modificate și propune anumite modificări ale textului, modificări care figurează în tabelul anexat la prezentul aviz.

Modificarea propusă va avea implicații pentru toate situațiile de execuție bugetară „centralizată indirectă", și nu numai pentru SEAE

11. *Articolul 30*. Comisia propune înlocuirea primului paragraf de la articolul 30 alineatul (3) cu un text nou, potrivit căruia Comisia pune la dispoziție, într-un mod corespunzător, informațiile privind beneficiarii fondurilor provenite de la bugetul pe care îl deține aceasta, atunci când bugetul este executat în mod centralizat în temeiul articolului 53a. Noul articol 53a prevede că execuția în mod centralizat a bugetului de către Comisie poate să fie directă – fie de către departamentele sale, fie de către delegațiile Uniunii – sau indirectă, în conformitate cu articolele 54-57.

12. Rezultatul unei interpretări combinate a noului articol 30 alineatul (3) primul paragraf și a noului articol 53a este că obligația Comisiei de a deține informații privind beneficiarii fondurilor provenite de la buget este aplicabilă situațiilor în care bugetul este executat în mod centralizat direct și indirect. Însă, conform versiunii actuale a articolului 30 alineatul (3) primul paragraf, obligația Comisiei de a deține informații privind beneficiarii fondurilor provenite de la buget se limitează doar la cazurile în care bugetul este executat în mod centralizat și direct.

13. Extinderea obligației de a deține informații privind beneficiarii fondurilor provenite de la buget la situațiile de gestiune centralizată indirectă nu prezintă relevanță pentru situația particulară a SEAE. Prin urmare, o astfel de extindere depășește obiectul propunerii și s-ar aplica tuturor situațiilor de gestiune centralizată indirectă. Pentru a păstra consecvența cu practica existentă, noul articol 30 alineatul (3) primul paragraf ar trebui să fie modificat după cum urmează:

„Comisia pune la dispoziție, într-un mod corespunzător, informațiile privind beneficiarii fondurilor provenite de la bugetul pe care îl deține aceasta, atunci când bugetul este executat în mod centralizat și direct de către departamentele sale sau de către delegațiile Uniunii, în conformitate cu articolul 51 al doilea paragraf, precum și informațiile referitoare la beneficiarii fondurilor, furnizate de entitățile cărora le sunt delegate sarcini de execuție a bugetului, în cadrul altor moduri de gestiune."

Obligația șefilor delegațiilor Uniunii de a răspunde de gestiune este întărită, dar modificarea care face referire la conflictul de interese poate să afecteze consecvența în cuprinsul Regulamentului financiar

14. *Articolul 60a*. Articolul 60a pare a avea drept obiectiv întărirea principiului conform căruia șefii delegațiilor Uniunii, acționând prin subdelegare, se supun acelorași norme privind obligația de a răspunde de gestiune ca și orice alți ordonatori de credite subdelegați (în conformitate cu articolul 60 din Regulamentul financiar). Curtea consideră că este important să se insiste asupra sarcinilor în acest sens ale șefilor delegațiilor Uniunii.

15. Cu toate acestea, cel de al doilea paragraf prevede că șefii delegațiilor Uniunii sunt responsabili, printre altele, și de soluționarea eventualelor conflicte de interese care pot apărea. Referirea la noțiunea de „conflict de interese" ar trebui evitată în acest context, întrucât pare să încorporeze și un alt tip de „conflict de interese" pentru care se furnizează o definiție la articolul 52 din Regulamentul financiar. Din motive de consecvență, o noțiune dată ar trebui să beneficieze de aceeași definiție în tot cuprinsul dispozițiilor Regulamentului financiar. Curtea propune modificarea în consecință a articolului 60a alineatul (1).

Este necesară clarificarea competențelor auditorului intern

16. *Articolul 85*. Din motive de coerență, de eficiență și de asigurare a unui raport costuri-beneficii adecvat, Curtea este de acord cu desemnarea auditorului intern al Comisiei ca auditor intern al SEAE. Cu toate acestea, formularea textului propus a fi introdus la articolul 85 din Regulamentul financiar lasă impresia că auditorul intern al Comisiei nu exercită aceleași competențe

asupra SEAE ca și cele pe care le exercită în privința departamentelor Comisiei și că acestea pot varia în funcție de care secțiune bugetară este executată – secțiunea consacrată SEAE sau secțiunea consacrată Comisiei. Pentru e evita orice ambiguitate în ceea ce privește competențele auditorului intern, Curtea sugerează înlocuirea textului propus a fi introdus cu textul următor:

„Auditorul intern al Comisiei are aceleași responsabilități cu privire la Serviciul european pentru acțiune externă menționat la articolul 1 ca și cele pe care le are cu privire la departamentele Comisiei."

Unele dintre modificările propuse nu au o justificare convingătoare sau nu se justifică deloc

17. *Articolul 165*. Nu este clar care este sensul modificării propuse la articolul 165. Curtea nu vede necesitatea de a modifica articolul 165 în urma modificării articolului 53a.

18. *Articolul 185*. Modificarea propusă la articolul 185 nu are obiect. Analogia în ceea ce privește sfera competențelor auditorului intern al Comisiei trebuie să opereze doar cu referire la departamentele Comisiei. Prin urmare, Curtea propune să nu fie modificat articolul 185.

Prezentul aviz a fost adoptat de Curtea de Conturi la Luxemburg, în ședința sa din 29 aprilie 2010.

Pentru Curtea de Conturi

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Președinte

ANEXĂ

Propunerea Comisiei	Recomandarea Curții
Articolul 1	*Articolul 1*
(3) La articolul 30 alineatul (3), primul paragraf se înlocuiește cu următorul text: „Comisia pune la dispoziție, într-un mod corespunzător, informațiile privind beneficiarii fondurilor provenite de la bugetul pe care îl deține aceasta, atunci când bugetul este executat în mod centralizat în temeiul articolului 53a, precum și informațiile referitoare la beneficiarii fondurilor, furnizate de entitățile cărora le sunt delegate sarcini de execuție a bugetului, în cadrul altor moduri de gestiune."	(3) La articolul 30 alineatul (3), primul paragraf se înlocuiește cu următorul text: „Comisia pune la dispoziție, într-un mod corespunzător, informațiile privind beneficiarii fondurilor provenite de la bugetul pe care îl deține aceasta, atunci când bugetul este executat în mod centralizat ~~în temeiul articolului 53a,~~ și direct de către departamentele sale sau de către delegațiile Uniunii, în conformitate cu articolul 51 al doilea paragraf, precum și informațiile referitoare la beneficiarii fondurilor, furnizate de entitățile cărora le sunt delegate sarcini de execuție a bugetului, în cadrul altor moduri de gestiune."
(9) În secțiunea 2, se adaugă următorul articol 60a: *„Articolul 60a* (1) Atunci când șefii delegațiilor Uniunii acționează în calitate de ordonatori de credite subdelegați, în conformitate cu articolul 51 al doilea paragraf, aceștia cooperează strâns cu Comisia în vederea utilizării adecvate a fondurilor, pentru a asigura, în special, legalitatea și regularitatea tranzacțiilor financiare, respectarea principiului bunei gestiuni financiare în gestionarea fondurilor și protejarea efectivă a intereselor financiare ale Uniunii. În acest scop, șefii delegațiilor iau toate măsurile necesare pentru a preveni orice situație susceptibilă să compromită responsabilitatea Comisiei în ceea ce privește execuția bugetului care le-a fost subdelegat, precum și orice conflict de interes sau de priorități care ar putea avea un impact asupra punerii în aplicare a sarcinilor de gestiune financiară care le-au fost subdelegate. Atunci când se ivește o situație sau un conflict de tipul celor menționate la al doilea paragraf, șefii delegațiilor Uniunii informează, fără întârziere, departamentul responsabil al Comisiei și Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate de acest lucru."	(9) În secțiunea 2, se adaugă următorul articol 60a: *„Articolul 60a* (1) Atunci când șefii delegațiilor Uniunii acționează în calitate de ordonatori de credite subdelegați, în conformitate cu articolul 51 al doilea paragraf, aceștia cooperează strâns cu Comisia în vederea utilizării adecvate a fondurilor, pentru a asigura, în special, legalitatea și regularitatea tranzacțiilor financiare, respectarea principiului bunei gestiuni financiare în gestionarea fondurilor și protejarea efectivă a intereselor financiare ale Uniunii. În acest scop, șefii delegațiilor iau toate măsurile necesare pentru a preveni orice situație susceptibilă să compromită responsabilitatea Comisiei în ceea ce privește execuția bugetului care le-a fost subdelegat, precum și orice conflict ~~de interes sau~~ de priorități care ar putea avea un impact asupra punerii în aplicare a sarcinilor de gestiune financiară care le-au fost subdelegate. Atunci când se ivește o situație sau un conflict de tipul celor menționate la al doilea paragraf, șefii delegațiilor Uniunii informează, fără întârziere, departamentul responsabil al Comisiei și Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate de acest lucru."
(12) La articolul 85 se introduc următoarele paragrafe: „În scopul realizării auditului intern al SEAE, șefii delegațiilor Uniunii, acționând în calitate de ordonatori de credite subdelegați în conformitate cu articolul 51 al doilea paragraf, sunt supuși competențelor de verificare ale auditorului intern al Comisiei, pentru activitățile de gestiune financiare care le-au fost subdelegate. Din motive de coerență, de eficiență și de asigurare a unui raport costuri-beneficii adecvat, auditorul intern al Comisiei acționează și în calitate de auditor intern al SEAE în ceea ce privește execuția bugetară a secțiunii din buget consacrate SEAE."	(12) La articolul 85 se introduce următorul paragraf: „Auditorul intern al Comisiei are aceleași responsabilități cu privire la Serviciul european pentru acțiune externă menționat la articolul 1 ca și cele pe care le are cu privire la departamentele Comisiei."
(14) La articolul 165, prima teză se înlocuiește cu următorul text: „Punerea în aplicare a acțiunilor de către țările terțe beneficiare sau organizațiile internaționale este supusă controlului Comisiei în conformitate cu articolul 53a."	(14) La articolul 165, prima teză se înlocuiește cu următorul text: „Punerea în aplicare a acțiunilor de către țările terțe beneficiare sau organizațiile internaționale este supusă controlului Comisiei ~~în conformitate cu articolul 53a~~."
(15) La articolul 185, alineatul (3) se înlocuiește cu următorul text: „(3) Auditorul intern al Comisiei exercită, asupra organismelor menționate la alineatul (1), aceleași competențe care i-au fost atribuite și cu privire la departamentele Comisiei sau la delegațiile Uniunii."	~~(15) La articolul 185, alineatul (3) se înlocuiește cu următorul text:~~ ~~„(3) Auditorul intern al Comisiei exercită, asupra organismelor menționate la alineatul (1), aceleași competențe care i-au fost atribuite și cu privire la departamentele Comisiei sau la delegațiile Uniunii.~~"