MNENJE št. 4/2010

(v skladu s členom 322 PDEU)

o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti, v zvezi z Evropsko službo za zunanje delovanje

(2010/C 145/02)

RAČUNSKO SODIŠČE EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 322 Pogodbe v povezavi s Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo in zlasti člena 106a Pogodbe,

ob upoštevanju predloga uredbe [1] Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti [2] (v nadaljnjem besedilu: finančna uredba), v zvezi z Evropsko službo za zunanje delovanje,

ob upoštevanju zaprosila Sveta za mnenje o tem predlogu, ki ga je Sodišče prejelo 8. aprila 2010 –

SPREJELO NASLEDNJE MNENJE:

Struktura Evropske službe za zunanje delovanje

1. Namen predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta, o katerem mora Sodišče podati svoje mnenje, je spremeniti sedanjo finančno uredbo, tako da se bodo njena pravila prilagodila posebni naravi Evropske službe za zunanje delovanje (v nadaljnjem besedilu: ESZD), ki je predvidena v členu 27(3) Pogodbe o Evropski uniji, spremenjene z Lizbonsko pogodbo, ki je začela veljati 1. decembra 2009. ESZD bo avtonomen organ Unije, za katerega bo pristojen visoki predstavnik, ki mu bo ESZD pomagala pri izvajanju nalog. Organizacija in delovanje ESZD bosta določena s sklepom Sveta. Predlog za takšen sklep je bil podan 25. marca 2010.

2. Čeprav je ESZD ločena institucija, se bodo odhodki iz poslovanja, ki jih izvršujejo vodje delegacij, zaradi zagotavljanja neprekinjenega delovanja sedanjih delegacij obravnavali enako kot proračun, ki ga Komisija izvršuje centralizirano in neposredno.

3. ESZD bo sestavljena iz osrednje uprave in delegacij Unije v tretjih državah in mednarodnih organizacijah. Na čelu vsake delegacije Unije bo vodja delegacije, pristojen za vse njene zaposlene.

4. V ESZD bodo zaposleni uradniki generalnega sekretariata Sveta, uradniki Komisije in osebje iz diplomatskih služb držav članic. Slednji bodo zaposleni kot začasni uslužbenci v skladu s kadrovskimi predpisi. Glede kadrovskih vprašanj bo ESZD obravnavana kot institucija v smislu kadrovskih predpisov.

Splošne pripombe

Narava ESZD za namen finančne uredbe

5. Sodišče ugotavlja, da bo ESZD v skladu z zahtevo v poročilu predsedstva Evropskemu svetu o Evropski službi za zunanjepolitično delovanje z dne 23. oktobra 2009 [3] služba *sui generis*, ki se za namen finančne uredbe obravnava kot institucija s svojim delom v proračunu in za katero mora Evropski parlament podati razrešnico. Hkrati bo ESZD na ravni delegacij še naprej služba Komisije, ki bo izvrševala širok obseg sredstev za poslovanje, ki izhajajo iz Komisijinega dela proračuna.

Upravljanje nove strukture

6. V delegacijah bodo zaposleni uslužbenci ESZD in Komisije. Komisija, ki je institucija za izvrševanje proračuna in upravljanje programov v skladu s členom 17 PEU in členom 317 PDEU, bo vodje delegacij pooblastila, da v njenem imenu izvršujejo sredstva za poslovanje. V skladu z novo strukturo ESZD in dolžnostmi vodje delegacije Unije bo slednji poročal dvema različnima organoma. Zdi se, da se to poskuša rešiti v novem predlaganem členu 60a(2) in (3). Sodišče ugotavlja, da bo pri upravljanju nove strukture treba paziti, da se med drugim prepreči navzkrižje prednostnih nalog.

[1] COM(2010) 85 konč. z dne 24. marca 2010.
[2] OJ L 248, 16.9.2002, p. 1.
[3] Poročilo predsedstva Evropskemu svetu o Evropski službi za zunanjepolitično delovanje, dokument Sveta št. 14930/09.

Izvedbeni mehanizmi

7. Sodišče je v svojem posebnem poročilu št. 10/2004 poročalo o bistvenem napredku pri upravljanju zunanje pomoči v okviru procesa „dekoncentracije“, vključno z okrepitvijo operativnih in finančnih enot v delegacijah, trdnejšimi in smotrnejšimi finančnimi postopki, ki so privedli do izboljšanja pravilnosti, pravočasnosti in kakovosti zagotovljenih storitev. Sodišče meni, da je na ravni delegacij izjemno pomembno ohraniti in povečati odgovornost ter izboljšati kakovost finančnega poslovodenja. Prihodnje organizacijske strukture delegacij Unije ne bi smele ogroziti uspešnosti njihovih operativnih in finančnih funkcij ter njihove razmejitve dolžnosti.

8. V tem kontekstu je predlog mogoče razumeti kot poskus, da se čim bolj zaščitijo notranji postopki in standardi Komisije za izvrševanje njenih odobrenih proračunskih sredstev v novem in zapletenejšem institucionalnem okolju.

9. Vendar je Sodišče zaskrbljeno zaradi dejstva, da se ta cilj poskuša doseči (a) z bistvenimi odstopanji od finančne uredbe, saj bo nadaljnji prenos pooblastil Komisije za izvrševanje proračuna dodeljen odredbodajalcem (vodjem delegacij), ki ne bodo več spadali v službe Komisije; (b) s povečano zapletenostjo finančnega poslovodenja in poročanja o nalogah in delu delegacij ter (c) z veliko negotovostjo glede dodeljenih proračunskih sredstev in izvrševanja odhodkov za materialne stroške in odhodkov za podporo delegacij Unije, kar v predlogu ni pojasnjeno.

Posebne pripombe

10. Sodišče je zlasti zaskrbljeno glede štirih spremenjenih določb in predlaga spremembe besedila, ki so podane v tabeli, priloženi k temu mnenju.

Predlagana sprememba bo imela posledice za celotno „posredno centralizirano“ izvrševanje proračuna in ne le za ESZD

11. *Člen 30*. Komisija predlaga, da se prvi pododstavek člena 30(3) nadomesti z novim besedilom, v katerem je navedeno, da Komisija na ustrezen način omogoči dostop do informacij o upravičencih do sredstev, ki izhajajo iz proračuna, kadar se proračun izvršuje centralizirano v skladu s členom 53a. Novi člen 53a določa, da lahko Komisija centralizirano izvršuje proračun neposredno – v tem primeru ga izvršujejo njene službe ali delegacije Unije – ali posredno v skladu s členi 54 do 57.

12. Kot posledica skupnega branja novih členov, prvega pododstavka člena 30(3) in člena 53a, obveznost Komisije, da hrani informacije o upravičencih do sredstev, ki izhajajo iz proračuna, postane veljavna v situacijah, ko se proračun izvršuje centralizirano neposredno in posredno. Vendar je obveznost Komisije, da hrani informacije o upravičencih do sredstev, ki izhajajo iz proračuna, v sedanji različici prvega pododstavka člena 30(3) omejena le na primere, ko se proračun izvršuje centralizirano in neposredno.

13. Razširitev obveznosti za hranjenje informacij o upravičencih do sredstev, ki izhajajo iz proračuna, na situacije, v katerih se uporablja posredno centralizirano upravljanje, ni povezana s posebnim položajem ESZD. Zato takšna razširitev presega predmet predloga in bi veljala za celotno posredno centralizirano upravljanje. Zaradi doslednosti z obstoječo prakso bi bilo treba prvi pododstavek novega člena 30(3) spremeniti takole:

„Komisija na ustrezen način omogoči dostop do informacij o upravičencih do sredstev, ki izhajajo iz proračuna, kadar proračun centralizirano in neposredno izvršujejo njene službe ali delegacije Unije v skladu z drugim odstavkom člena 51, ter informacij, ki zadevajo upravičence sredstev in jih je prejela od subjektov, na katere so prenesene naloge izvrševanja proračuna v okviru drugih načinov upravljanja.“

Odgovornost vodij delegacij je okrepljena, vendar sprememba glede navzkrižja interesov morda ni skladna s finančno uredbo

14. *Člen 60a*. Zdi se, da je namen člena 60a okrepiti načelo, da za vodje delegacij Unije, ki delujejo na podlagi nadaljnjega prenosa, veljajo enaka pravila glede odgovornosti kot za vse druge odredbodajalce na podlagi nadaljnjega prenosa (v skladu s členom 60 finančne uredbe). Sodišče meni, da je pri tem pomembno vztrajati pri dolžnostih vodij delegacij Unije.

15. Toda z drugim pododstavkom so vodje delegacij Unije med drugim odgovorni za reševanje morebitnih navzkrižij interesov. V tem kontekstu bi se bilo treba izogniti sklicevanju na pojem „navzkrižje interesov“, saj se zdi, da se nanaša na drugo vrsto „navzkrižja interesov“, definicija katerega je v členu 52 finančne uredbe. Zaradi doslednosti bi bilo treba za ta pojem v vseh določbah finančne uredbe uporabljati enotno definicijo. Sodišče priporoča spremembo člena 60a(1) v skladu s tem.

Treba je razjasniti pooblastila notranjega revizorja

16. *Člen 85*. Zaradi doslednosti, učinkovitosti in uspešnosti se Sodišče strinja, da se za notranjega revizorja ESZD izbere notranji revizor Komisije. Vendar priprava predlaganega dopolnila člena 85 finančne uredbe daje vtis, da notranji revizor

Komisije v zvezi z ESZD nima enakih pooblastil kakor v zvezi s službami Komisije ter da so ta pooblastila odvisna od tega, kateri deli proračuna – ESZD ali Komisije – se izvršujejo. Zaradi preprečevanja dvoumnosti glede pooblastil notranjega revizorja Sodišče predlaga, da se predlagano dopolnilo nadomesti z naslednjim besedilom:

„Notranji revizor Komisije ima enake pristojnosti v zvezi z Evropsko službo za zunanje delovanje iz odstavka 1 kakor v zvezi s službami Komisije.“

Zdi se, da so nekatere predlagane spremembe manj smiselne oziroma niso smiselne

17. *Člen 165*. Smisel predlagane spremembe člena 165 ni jasen. Sodišče ne vidi potrebe po spremembi člena 165, potem ko se spremeni člen 53a.

18. *Člen 185*. Predlagana sprememba člena 185 ni smiselna. Analogija glede obsega pooblastil notranjega revizorja Komisije se mora uporabljati le ob sklicevanju na službe Komisije. Sodišče zato predlaga, da se člen 185 ne spremeni.

To mnenje je sprejelo Računsko sodišče v Luxembourgu na svojem zasedanju 29. aprila 2010.

Za Računsko Sodišče

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Predsednik

PRILOGA

Predlog Komisije	Priporočilo Sodišča
Člen 1	*Člen 1*
(3) V členu 30(3) se prvi pododstavek nadomesti z naslednjim:	(3) V členu 30(3) se prvi pododstavek nadomesti z naslednjim:
„Komisija na ustrezen način omogoči dostop do informacij o upravičencih do sredstev, ki izhajajo iz proračuna, kadar se proračun izvršuje centralizirano v skladu s členom 53a, ter informacij, ki zadevajo upravičence sredstev in jih je prejela od subjektov, na katere so prenesene naloge izvrševanja proračuna v okviru drugih načinov upravljanja.“	„Komisija na ustrezen način omogoči dostop do informacij o upravičencih do sredstev, ki izhajajo iz proračuna, kadar ~~se~~ proračun ~~izvršuje~~ centralizirano ~~v skladu s členom 53a~~ in neposredno izvršujejo njene službe ali delegacije Unije v skladu z drugim odstavkom člena 51, ter informacij, ki zadevajo upravičence sredstev in jih je prejela od subjektov, na katere so prenesene naloge izvrševanja proračuna v okviru drugih načinov upravljanja.“
(9) V oddelku 2 se doda naslednji člen 60a:	(9) V oddelku 2 se doda naslednji člen 60a:
„Člen 60a	*„Člen 60a*
1. Kadar vodje delegacij Unije delujejo kot odredbodajalci na podlagi nadaljnjega prenosa v skladu z drugim odstavkom člena 51, tesno sodelujejo s Komisijo glede pravilnega izvrševanja sredstev, da se zagotovijo zlasti zakonitost in pravilnost finančnih transakcij, spoštovanje načela dobrega finančnega poslovodenja pri upravljanju sredstev in učinkovita zaščita finančnih interesov Unije.	1. Kadar vodje delegacij Unije delujejo kot odredbodajalci na podlagi nadaljnjega prenosa v skladu z drugim odstavkom člena 51, tesno sodelujejo s Komisijo glede pravilnega izvrševanja sredstev, da se zagotovijo zlasti zakonitost in pravilnost finančnih transakcij, spoštovanje načela dobrega finančnega poslovodenja pri upravljanju sredstev in učinkovita zaščita finančnih interesov Unije.
V ta namen sprejmejo potrebne ukrepe za preprečitev vseh situacij, ki bi lahko ogrozile odgovornost Komisije za izvrševanje proračuna, za katerega so pristojni na podlagi nadaljnjega prenosa, ter kakršnega koli navzkrižja interesov ali navzkrižja prednostnih nalog, ki bi lahko vplivalo na izvajanje nalog finančnega upravljanja, ki jih opravljajo na podlagi nadaljnjega prenosa.	V ta namen sprejmejo potrebne ukrepe za preprečitev vseh situacij, ki bi lahko ogrozile odgovornost Komisije za izvrševanje proračuna, za katerega so pristojni na podlagi nadaljnjega prenosa, ter kakršnega koli ~~navzkrižja interesov ali~~ navzkrižja prednostnih nalog, ki bi lahko vplivalo na izvajanje nalog finančnega upravljanja, ki jih opravljajo na podlagi nadaljnjega prenosa.
Če nastane situacija ali navzkrižje iz drugega pododstavka, vodje delegacij Unije o tem brez odlašanja obvestijo pristojno službo Komisije ter visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko.“	Če nastane situacija ali navzkrižje iz drugega pododstavka, vodje delegacij Unije o tem brez odlašanja obvestijo pristojno službo Komisije ter visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko.“
(12) V členu 85 se dodata naslednja odstavka:	(12) V členu 85 se doda naslednji odstavek:
„Za potrebe notranje revizije ESZD so vodje delegacij Unije, ki v skladu z drugim odstavkom člena 51 delujejo kot odredbodajalci na podlagi nadaljnjega prenosa, v zvezi s finančnim upravljanjem, za katerega so pooblaščeni na podlagi nadaljnjega prenosa, predmet preiskovalnih pooblastil notranjega revizorja Komisije.	„Notranji revizor Komisije ima enake pristojnosti v zvezi z Evropsko službo za zunanje delovanje iz odstavka 1 kakor v zvezi s službami Komisije.“
Zaradi usklajenosti, učinkovitosti in stroškovne učinkovitosti notranji revizor Komisije v zvezi z izvrševanjem dela proračuna ESZD deluje tudi kot notranji revizor ESZD.“	
(14) V členu 165 se prvi stavek nadomesti z naslednjim:	(14) V členu 165 se prvi stavek nadomesti z naslednjim:
„Ukrepe, ki jih izvajajo tretje države upravičenke ali mednarodne organizacije, nadzira Komisija v skladu s členom 53a.“	„Ukrepe, ki jih izvajajo tretje države upravičenke ali mednarodne organizacije, nadzira Komisija ~~v skladu s členom 53a.~~“
(15) V členu 185 se odstavek 3 nadomesti z naslednjim:	~~(15) V členu 185 se odstavek 3 nadomesti z naslednjim:~~
„3. Notranji revizor Komisije ima enaka pooblastila v zvezi z organi iz odstavka 1 kakor v zvezi s službami Komisije ali delegacijami Unije.“	~~„3. Notranji revizor Komisije ima enaka pooblastila v zvezi z organi iz odstavka 1 kakor v zvezi s službami Komisije ali delegacijami Unije.~~“