III

(Přípravné akty)

ÚČETNÍ DVŮR

STANOVISKO č. 3/2014

(podle čl. 287 odst. 4 Smlouvy o fungování EU)

k návrhu nařízení Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 215/2008 o finančním nařízení pro 10. Evropský rozvojový fond za účelem provádění překlenovacího nástroje

(2014/C 124/01)

OBSAH

	Body	*Strana*
ÚVOD	1–6	3
OBECNÁ PŘIPOMÍNKA TÝKAJÍCÍ SE TRANSPARENTNOSTI	7–10	4
SPECIFICKÉ PŘIPOMÍNKY	11–20	4
Způsoby čerpání fondu	11–13	4
Granty	14–15	4
Rozpočtová podpora	16–20	5

ÚČETNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 287 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na Dohodu o partnerství mezi africkými, karibskými a tichomořskými státy na straně jedné a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé, podepsanou v Cotonou dne 23. června 2000 ([1]),

s ohledem na rozhodnutí Rady 2001/822/ES ze dne 27. listopadu 2001 o přidružení zámořských zemí a území (ZZÚ) k Evropskému společenství („rozhodnutí o přidružení zámoří") ([2]),

s ohledem na vnitřní dohodu mezi zástupci vlád členských států, zasedajícími v Radě, o financování pomoci Společenství v rámci víceletého finančního rámce na období 2008–2013 v souladu s dohodou o partnerství AKT-ES a o přídělu finanční pomoci zámořským zemím a územím, na které se vztahuje část čtvrtá Smlouvy o ES ([3]), a zejména na čl. 10 odst. 2 této dohody,

s ohledem na vnitřní dohodu mezi zástupci vlád členských států Evropské unie, zasedajícími v Radě, o financování pomoci Evropské unie v rámci víceletého finančního rámce na období 2014–2020 v souladu s dohodou o partnerství AKT-EU a o přídělu finanční pomoci zámořským zemím a územím, na které se vztahuje část čtvrtá Smlouvy o fungování Evropské unie ([4]), a zejména na čl. 10 odst. 2 uvedené dohody,

s ohledem na rozhodnutí Rady 2013/759/EU ze dne 12. prosince 2013 o přechodných řídících opatřeních pro ERF od 1. ledna 2014 do vstupu 11. Evropského rozvojového fondu v platnost ([5]),

s ohledem na stanovisko Účetního dvora č. 12/2002 k návrhu nařízení Rady o finančním nařízení pro devátý Evropský rozvojový fond podle dohody o partnerství AKT-ES podepsané v Cotonou dne 23. června 2000 ([6]),

s ohledem na stanovisko Účetního dvora č. 2/2007 k návrhu nařízení Rady, kterým se mění finanční nařízení pro devátý Evropský rozvojový fond ([7]),

s ohledem na stanovisko Účetního dvora č. 9/2007 k návrhu nařízení Rady o finančním nařízení pro 10. Evropský rozvojový fond ([8]),

s ohledem na stanovisko Účetního dvora č. 3/2013 k návrhu nařízení Rady o finančním nařízení pro 11. Evropský rozvojový fond ([9]),

s ohledem na výroční zprávy Účetního dvora o činnostech financovaných z osmého, devátého a desátého Evropského rozvojového fondu ([10]),

([1]) Úř. věst. L 317, 15.12.2010, s. 3. Dohoda ve znění dohody podepsané v Lucemburku dne 25. června 2005 (Úř. věst. L 287, 28.10.2005, s. 4) a dohody podepsané v Ouagadougou dne 22. června 2010 (Úř. věst. L 287, 4.11.2010, s. 3).
([2]) Úř. věst. L 314, 30.11.2001, s. 1 a Úř. věst. L 324, 7.12.2001, s. 1. ve znění rozhodnutí 2007/249/ES (Úř. věst. L 109, 26.4.2007, s. 33) a rozhodnutí č. 528/2012/EU (Úř. věst. L 264, 29.9.2012, s. 1).
([3]) Úř. věst. L 247, 9.9.2006, s. 32.
([4]) Úř. věst. L 210, 6.8.2013, s. 1. Dohoda prozatím nebyla ratifikována.
([5]) Úř. věst. L 335, 14.12.2013, s. 48.
([6]) Úř. věst. C 12, 17.1.2003, s. 19.
([7]) Úř. věst. C 101, 4.5.2007, s. 1.
([8]) Úř. věst. C 23, 28.1.2008, s. 3.
([9]) Úř. věst. C 370, 17.12.2013, s. 1.
([10]) Úř. věst. C 331, 14.11.2013, s. 261, Úř. věst. C 326, 10.11.2011, s. 251, Úř. věst. C 303, 9.11.2010, s. 243 a Úř. věst. C 269, 10.11.2009, s. 257.

s ohledem na zvláštní zprávy Účetního dvora č. 9/2013 ([1]) a 11/2010 ([2]),

s ohledem na návrh Komise na nařízení Rady o finančním nařízení pro 11. Evropský rozvojový fond ([3]),

s ohledem na návrh Komise na nařízení Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 215/2008 ze dne 18. února 2008 o finančním nařízení pro 10. Evropský rozvojový fond za účelem provádění překlenovacího nástroje ([4]),

s ohledem na žádost Rady Evropské unie o stanovisko k výše uvedenému návrhu, kterou Účetní dvůr obdržel dne 28. ledna 2014 a která byla doplněna předložením přílohy návrhu obsahující ustanovení návrhu finančního nařízení, již Účetní dvůr obdržel dne 25. února 2014,

PŘIJAL NÁSLEDUJÍCÍ STANOVISKO:

Úvod

1. Vnitřní dohoda o zřízení 11. Evropského rozvojového fondu (ERF) byla podepsána členskými státy v červnu 2013. Tato dohoda vstoupí v platnost až po ratifikaci všemi členskými státy. Tento proces bude pravděpodobně uzavřen v roce 2014.

2. K zajištění dostupnosti finančních prostředků v období mezi lednem 2014 a datem vstupu vnitřní dohody o 11. ERF v platnost zavedla Rada přechodná opatření („překlenovací nástroj"). Ta budou financována z prostředků předchozích ERF a zaúčtována v rámci 11. ERF.

3. Finanční pravidla pro 11. ERF nemohou být Radou přijata před vstupem vnitřní dohody zřizující 11. ERF v platnost. Komise proto navrhuje, aby bylo nařízení Rady o finančním nařízení pro 10. ERF pozměněno takovým způsobem, aby finanční pravidla, která budou platit pro 11. ERF, platila rovněž pro finanční řízení překlenovacího nástroje.

4. Účetní dvůr byl požádán o stanovisko k návrhu nařízení Rady o finančním nařízení pro 11. Evropský rozvojový fond. Toto stanovisko bylo zveřejněno v prosinci 2013 (stanovisko č. 3/2013).

5. Účetní dvůr vítá, že v současném návrhu byla zohledněna řada připomínek vyjádřených v jeho stanovisku č. 3/2013 o finančním nařízení pro 11. Evropský rozvojový fond. Týká se to zejména těchto bodů:

— ustanovení týkající se veřejných zakázek (zejm. čl. 36 odst. 5 návrhu) byla zkvalitněna,

— spolupráce mezi vnitrostátními kontrolními orgány a Účetním dvorem je vyjasněna (čl. 48 odst. 6 návrhu),

— použití návrhu finančního nařízení je zobecněno na všechny oblasti výdajů ERF s výjimkou investičního nástroje (článek 60 návrhu).

6. Ve svém stanovisku č. 3/2013 Účetní dvůr uvedl i další připomínky, které zůstávají relevantní a které jsou popsány níže (viz body 7–20).

([1]) „Podpora EU určená na správu věcí veřejných v Demokratické republice Kongo" (http://eca.europa.eu).
([2]) „Jak Komise řídí obecnou rozpočtovou podporu v zemích AKT, Latinské Ameriky a Asie" (http://eca.europa.eu).
([3]) COM(2013) 660 final.
([4]) COM(2014) 9 final.

Obecná připomínka týkající se transparentnosti

7. Návrh obsahuje řadu odkazů na obecné finanční nařízení ([1]) a uvádí, které z jeho odstavců se použijí. V řadě případů však přidává další ustanovení nebo odkazy na ustanovení obecného finančního nařízení, která se uplatnit nemusí. Některá ustanovení obecného finančního nařízení jsou použitelná nikoliv přímo, ale obdobně a význam některých pojmů je ve srovnání s obecným finančním nařízením nutné chápat s určitými modifikacemi (viz seznam v čl. 2 odst. 4 návrhu).

8. Výsledný návrh finančního nařízení není pro uživatele příliš srozumitelný. Nejedná se totiž o samostatný dokument. Bez odkazů na obecné finanční nařízení a jeho prováděcí pravidla jej nelze pochopit. Tato složitost vede k výraznému riziku právní nejistoty. Používání tohoto dokumentu v jeho stávající podobě by bylo pro manažery, příjemce i auditory obtížné. Existuje tudíž významné riziko, že může dojít k chybnému výkladu jeho ustanovení a k výskytu chyb.

9. Účetní dvůr s politováním konstatuje, že Komise nevypracovala transparentní, samostatný návrh nařízení, který by byl pro uživatele zcela jasný a minimalizoval riziko vzniku chyb v důsledku nepochopení.

10. Účetní dvůr rovněž lituje, že nehledě na jeho doporučení ve stanoviscích č. 12/2002, 2/2007 a 9/2007 Komise dosud nenavrhla jedno finanční nařízení, které by se vztahovalo na všechny současné a budoucí ERF a které by stejně jako obecné finanční nařízení bylo možné v případě potřeby pozměňovat. Takový postup by zajistil kontinuitu bez rizika přerušení provádění ERF a pravděpodobně by také zjednodušil řízení.

Specifické připomínky

Způsoby čerpání fondu

11. Článek 17 mimo jiné uvádí, že se použijí ustanovení obecného finančního nařízení o „nepřímém řízení". Odstavec 3 článku 17 však zavádí prvky nad rámec těchto ustanovení.

12. Odstavec 3 uvádí, že „pověřené subjekty" jsou oprávněny stejným způsobem svěřit úkoly související s plněním rozpočtu jiným subjektům, a tím v podstatě vytvořit kaskádovitý vztah důvěry. Tato pravomoc je nastavena ve velmi obecných rysech a umožňuje státům AKT a zámořským zemím a územím pověřit úkoly spojenými s plněním rozpočtu soukromoprávní subjekty na základě smlouvy o poskytování služeb. Není jasné, proč bylo toto ustanovení do návrhu zahrnuto. Existuje značné riziko, že zamlží a potenciálně zmaří uplatnění ustanovení čl. 60 odst. 1 obecného finančního nařízení. V něm se mimo jiné *uvádí, že subjekty a osoby pověřené úkoly souvisejícími s plněním rozpočtu „při správě finančních prostředků Unie zaručují úroveň ochrany finančních zájmů Unie rovnocennou úrovni ochrany vyžadované podle tohoto nařízení…"*.

13. Účetní dvůr doporučuje, aby Rada přezkoumala odůvodnění pro zahrnutí odstavce 3, zejména zda případné výhody jeho zahrnutí do návrhu převažují riziko nejednoznačnosti, pokud jde o to, kdo má odpovědnost za náležité vynakládání prostředků ERF.

Granty

14. Podle článku 37 návrhu se na finanční příspěvky z ERF všeobecně vztahují ustanovení obecného finančního nařízení o grantech. Odstavec 3 však obsahuje dodatečné ustanovení, jež klade důraz na to, aby Komise při určování konkrétního postupu zohledňovala zvláštní potřeby a kontexty. Není jasné, proč se považuje za nezbytné zahrnout toto ustanovení do finančního nařízení ERF pro překlenovací nástroj, když obecné finanční nařízení podle všeho žádné ekvivalentní ustanovení neobsahuje.

15. Účetní dvůr doporučuje, aby Rada přezkoumala, zda je toto ustanovení opodstatněné a zda je dostatečně jasně definováno.

([1]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie (Úř. věst. L 298, 26.10.2012, s. 1).

Rozpočtová podpora

16. První odstavec článku 39 návrhu uvádí, že pro platby rozpočtové podpory z ERF se použije článek 186 obecného finančního nařízení. Podle uvedeného článku obecného finančního nařízení mají rozhodnutí o financování, podle kterých se vyplácí rozpočtová podpora, podrobně uvádět její cíle a očekávané výsledky, vyplácení příspěvků musí být založeno na splnění podmínek (odstavec 2), finanční dohody musí zahrnovat ustanovení o vrácení nesprávně vyplacených finančních prostředků (odstavec 3) a Komise podpoří v přijímajících zemích rozvoj parlamentní kontroly a auditu a zvyšování transparentnosti a přístupu veřejnosti k informacím (odstavec 4).

17. Druhý až sedmý odstavec článku 39 návrhu obsahuje sérii zásad a postupů týkajících se rozpočtové podpory z ERF. Zahrnují obecná politická prohlášení (druhý až čtvrtý odstavec), přeformulované nebo parafrázované znění některých ustanovení článku 186 obecného finančního nařízení (třetí, pátý a šestý odstavec) a nejasnou zmínku o vazbách zámořských zemí a území s příslušnými členskými státy (sedmý odstavec).

18. Znění tohoto článku tak podle všeho jde nad rámec toho, co se ve finančním nařízení považuje za náležitý postup ([1]). Zdrojem možných nejasností je také skutečnost, že článek sice tvrdí, že se uplatní odpovídající ustanovení obecného finančního nařízení, ale zároveň některá tato ustanovení parafrázuje.

19. Účetní dvůr ve svých posledních zprávách vydal řadu doporučení k využití rozpočtové podpory ([2]) a poukázal zejména na potřebu objektivně nastavit ověřitelná a pokud možno také vyčíslitelná kritéria a podle nich monitorovat pokrok. Znění článku by bylo možné v tomto smyslu přínosným způsobem zlepšit. Na druhé straně některá jeho navrhovaná ustanovení (např. zmínky o „diferenciaci" a „klíčových faktorech" ve čtvrtém odstavci) by mohla být interpretována jako odůvodnění pro relativně uvolněný pohled na potřebu přísně podmínit vyplácení rozpočtové podpory splněním určitých podmínek.

20. Účetní dvůr doporučuje, aby Rada přezkoumala tento článek návrhu s ohledem na výše uvedené připomínky.

Toto stanovisko přijal senát III, jemuž předsedá Karel PINXTEN, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 1. dubna 2014.

Za Účetní dvůr
předseda
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

([1]) Definovaný v 2. bodě odůvodnění návrhu nařízení Rady jako „prováděcí pravidla 10. ERF pro provozní a finanční řízení".

([2]) Bod 51 výroční zprávy Účetního dvora o ERF za rok 2012, bod 64 výroční zprávy Účetního dvora o ERF za rok 2010, bod 54 výroční zprávy Účetního dvora o ERF za rok 2009, bod 56 výroční zprávy Účetního dvora o ERF za rok 2008, zvláštní zpráva č. 9/2013 „Podpora EU určená na správu věcí veřejných v Demokratické republice Kongo", zvláštní zpráva č. 4/2013 „Spolupráce EU s Egyptem v oblasti správy věcí veřejných", zvláštní zpráva č. 11/2010 „Jak Komise řídí obecnou rozpočtovou podporu v zemích AKT, Latinské Ameriky a Asie".