

III

(Prípravné akty)

DVOR AUDÍTOROV

STANOVISKO č. 3/2013

*(podľa článku 287 ods. 4 Zmluvy o fungovaní Európskej únie)***k návrhu nariadenia Rady o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na 11. Európsky rozvojový fond**

(2013/C 370/01)

OBSAH

	Bod	Strana
VŠEOBECNÉ PRIPOMIENKY	1 – 7	2
Transparentnosť	1 – 6	2
Zjednodušenie	7	3
OSOBITNÉ PRIPOMIENKY	8 – 24	3
Spôsoby plnenia	8 – 11	3
Verejné obstarávanie	12 – 15	3
Granty	16 – 17	4
Rozpočtová podpora	18 – 22	4
Externý audit a absolútorium	23 – 24	4
ĎALŠIE PRIPOMIENKY	25	5

DVOR AUDÍTOROV EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 287 ods. 4,

so zreteľom na Dohodu o partnerstve medzi členmi skupiny afrických, karibských a tichomorských štátov na jednej strane a Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi na strane druhej, podpísanú v Cotonou 23. júna 2000 ⁽¹⁾,

so zreteľom na rozhodnutie Rady 2001/822/ES z 27. novembra 2001 o pridružení zámorských krajín a území k Európskemu spoločenstvu („rozhodnutie o zámorskom pridružení“) ⁽²⁾,

so zreteľom na vnútornú dohodu medzi zástupcami vlád členských štátov Európskej únie zasadajúcimi v Rade o financovaní pomoci Európskej únie na základe viacročného finančného rámca na obdobie rokov 2014 – 2020 v súlade s Dohodou o partnerstve AKT – EÚ a o poskytnutí finančnej pomoci zámorským krajinám a územiám, na ktoré sa vzťahuje štvrtá časť Zmluvy o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 10 ods. 2 ⁽³⁾,

so zreteľom na stanovisko Dvora audítorov č. 12/2002 k návrhu nariadenia Rady o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na 9. Európsky rozvojový fond vykonávaný v rámci Dohody o partnerstve AKT – EÚ podpísanej v Cotonou 23. júna 2000 ⁽⁴⁾,

so zreteľom na stanovisko Dvora audítorov č. 2/2007 k návrhu nariadenia Rady, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na 9. Európsky rozvojový fond ⁽⁵⁾,

so zreteľom na stanovisko Dvora audítorov č. 9/2007 k návrhu nariadenia Rady o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na 10. Európsky rozvojový fond ⁽⁶⁾,

so zreteľom na výročné správy Dvora audítorov o aktivitách financovaných 8., 9. a 10. Európskym rozvojovým fondom (ERF) ⁽⁷⁾,

so zreteľom na osobitné správy Dvora audítorov č. 9/2013 ⁽⁸⁾, č. 4/2013 ⁽⁹⁾ a č. 11/2010 ⁽¹⁰⁾,

so zreteľom na návrh nariadenia Rady o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na 11. Európsky rozvojový fond, ktorý vypracovala Komisia ⁽¹¹⁾,

so zreteľom na žiadosť Komisie o stanovisko k vyššie uvednému návrhu, ktorú Dvor audítorov dostal 29. septembra 2013,

PRIJAL TOTO STANOVISKO:

Všeobecné pripomienky

Transparentnosť

1. Nariadenie o rozpočtových pravidlách je dôležitou súčasťou právneho rámca vzťahujúceho sa na každý z Európskych rozvojových fondov (ERF). Jeho ustanovenia (nevyhnutne technické a podrobné) sa musia dodržiavať, aby sa zabezpečilo riadne vynakladanie prostriedkov z ERF. Nedodržanie týchto ustanovení znamená, že došlo k chybám v príslušnej transakcii ERF. Je preto veľmi žiaduce, aby bolo znenie nariadenia čo najviac transparentné a užívateľsky ústretové.

2. V dôvodovej správe Komisie sa uvádza, že hlavným cieľom pri vypracúvaní tohto návrhu bolo zosúladiť ustanovenia nariadenia o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na ERF, s ustanoveniami všeobecného nariadenia o rozpočtových pravidlách ⁽¹²⁾ a pravidlami jeho uplatňovania ⁽¹³⁾.

⁽⁷⁾ Ú. v. EÚ C 331, 14.11.2013, s. 261; Ú. v. EÚ C 326, 10.11.2011, s. 251; Ú. v. EÚ C 303, 9.11.2010, s. 243, a Ú. v. EÚ C 269, 10.11.2009, s. 257.

⁽⁸⁾ Podpora EÚ na správu vecí verejných v Konžskej demokratickej republike (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁹⁾ Spolupráca EÚ s Egyptom v oblasti správy vecí verejných (<http://eca.europa.eu>).

⁽¹⁰⁾ Riadenie podpory všeobecného rozpočtu Komisiou v krajinách AKT, Latinskej Ameriky a Ázie (<http://eca.europa.eu>).

⁽¹¹⁾ COM(2013) 660 final.

⁽¹²⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 z 25. októbra 2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie (Ú. v. EÚ L 298, 26.10.2012, s. 1).

⁽¹³⁾ Delegované nariadenie Komisie (EÚ) č. 1268/2012 z 29. októbra 2012 o pravidlách uplatňovania nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie (Ú. v. EÚ L 362, 31.12.2012, s. 1).

⁽¹⁾ Ú. v. ES L 317, 15.12.2000, s. 3. Dohoda zmenená a doplnená dohodou podpísanou v Luxemburgu 25. júna 2005 (Ú. v. EÚ L 287, 28.10.2005, s. 4) a dohodou podpísanou v Ouagadougou 22. júna 2010 (Ú. v. EÚ L 287, 4.11.2010, s. 3).

⁽²⁾ Ú. v. ES L 314, 30.11.2001, s. 1, a Ú. v. ES L 324, 7.12.2001, s. 1, zmenené a doplnené rozhodnutím 2007/249/ES (Ú. v. EÚ L 109, 26.4.2007, s. 33) a rozhodnutím č. 528/2012/EÚ (Ú. v. EÚ L 264, 29.9.2012, s. 1). Očakáva sa prijatie návrhu nového rozhodnutia o pridružení zámoria [(COM)2012 362 final].

⁽³⁾ Ú. v. EÚ L 210, 6.8.2013, s. 1. Čaká sa na ratifikáciu dohody.

⁽⁴⁾ Ú. v. ES C 12, 17.1.2003, s. 19.

⁽⁵⁾ Ú. v. EÚ C 101, 4.5.2007, s. 1.

⁽⁶⁾ Ú. v. EÚ C 23, 28.1.2008, s. 3.

3. Návrh obsahuje veľa odkazov na všeobecné nariadenie o rozpočtových pravidlách, pričom sa uvádza, ktoré jeho články treba uplatňovať. Na mnohých miestach sa v ňom však uvádzajú ďalšie ustanovenia či odkazy na ustanovenia všeobecného nariadenia o rozpočtových pravidlách, ktoré sa nemajú uplatňovať (pozri napríklad články, o ktorých sa hovorí v rámci „osobitných pripomienok“ v bodoch 8 až 24). Niektoré ustanovenia všeobecného nariadenia o rozpočtových pravidlách sa nemajú uplatňovať priamo, ale *mutatis mutandis*, a niektoré pojmy treba vykladať v inom zmysle než vo všeobecnom nariadení o rozpočtových pravidlách (pozri zoznam v článku 2 ods. 4 návrhu).

4. Výsledný návrh nariadenia o rozpočtových pravidlách nie je ani zďaleka užívateľsky ústretový. Nie je to samostatný dokument. Je nemožné pochopiť ho bez odkazu na všeobecné nariadenie o rozpočtových pravidlách a pravidlá jeho uplatňovania. Táto komplexnosť vedie k značnému riziku právnej neistoty. Dokument v súčasnej podobe by bol veľmi náročný na používanie pre správcov, príjemcov a audítorov. Existuje teda značné riziko, že jeho ustanovenia sa budú nesprávne vykladať a že dôjde k chybám.

5. Dvor audítorov vyjadruje poľutovanie nad tým, že Komisia nevypracovala samostatný transparentný návrh nariadenia, ktorý by bol čo najjasnejší pre používateľov a vďaka ktorému by sa obmedzilo riziko chýb v dôsledku nesprávneho výkladu.

6. Dvor audítorov tiež vyjadruje poľutovanie nad tým, že napriek návrhom, ktoré predložil Dvor audítorov vo svojich stanoviskách č. 12/2002, č. 2/2007 a č. 9/2007, Komisia nevyužila príležitosť na navrhnutie jednotného nariadenia o rozpočtových pravidlách uplatniteľného na všetky súčasné a budúce ERF, ktoré by sa podobne ako všeobecné nariadenie o rozpočtových pravidlách mohlo meniť a dopĺňať podľa potreby. Takéto opatrenie by zabezpečilo kontinuitu, pričom by nehrozilo prerušenie vykonávania ERF a mohlo by sa očakávať zjednodušenie riadenia.

Zjednodušenie

7. Zložitost' pravidiel vzťahujúcich sa na výdavky je zdrojom administratívnej záťaže a chýb súvisiacich so zákonnosťou a správnosťou. V článku 11 sa uvádza opatrenie, ktoré by mohlo viesť k zjednodušeniu: v súvislosti s grantmi by sa malo zväziť využívanie jednorazových súm, paušálnych sadzieb a jednotkových nákladov.

Osobitné pripomienky

Spôsoby plnenia

8. V článku 17 sa okrem iného uvádza, že sa uplatňujú ustanovenia všeobecného nariadenia o rozpočtových pravidlách týkajúce sa „nepriameho hospodárenia“. Odseky 3 a 4 článku 17 však obsahujú prvky, ktoré presahujú rámec týchto ustanovení.

9. V odseku 3 sa stanovuje, že „poverené subjekty“ môžu zveriť úlohy spojené s plnením rozpočtu ďalším organizáciám a vytvorí tak kaskádu správovských vzťahov. Právomoc je koncipovaná veľmi široko, čo umožňuje štátom AKT a zámorským krajinám a územiám (ZKÚ) poveriť na základe zmluvy o poskytovaní služieb úlohami plnenia rozpočtu aj subjekty riadiace sa súkromným právom. Nie je jasné, prečo sa toto ustanovenie zahrnilo do návrhu. Existuje značné riziko, že znejasní a prípadne znemožní uplatňovanie ustanovení článku 60 ods. 1 všeobecného nariadenia o rozpočtových pravidlách. V tomto odseku sa okrem iného uvádza, že subjekty a osoby poverené úlohami súvisiacimi s plnením rozpočtu „pri hospodárení s finančnými prostriedkami Únie zaručia takú úroveň ochrany finančných záujmov Únie, ktorá je rovnocenná s úrovňou ochrany vyžadovanou v rámci tohto nariadenia...“.

10. Znenie odôvodnenia 9 návrhu obsahuje odkaz na toto ustanovenie, pričom ho odôvodňuje odkazom na „nariadenie o spoločných vykonávacích pravidlách“. Preskúmanie návrhu nariadenia o vykonávaní 11. ERF⁽¹⁾ však nevedlo k explicitnému odôvodneniu takýchto odchýlok od ustanovení všeobecného nariadenia o rozpočtových pravidlách.

11. Dvor audítorov odporúča, aby Rada preskúmala odôvodnenie zahrnutia odseku 3, a najmä otázku, či by akékoľvek výhody plynúce z jeho zahrnutia prevažovali nad rizikami spojenými so znejasnením zodpovednosti za riadne vynakladanie prostriedkov ERF.

Verejné obstarávanie

12. V článku 36 návrhu nariadenia sa v podstate uvádza, že na verejné zákazky financované z ERF sa budú uplatňovať ustanovenia všeobecného nariadenia o rozpočtových pravidlách týkajúce sa verejného obstarávania. V prvých dvoch riadkoch odseku 5 sa stanovuje, že pri nedodržaní postupov výdavky nie sú oprávnené na financovanie z ERF.

13. V posledných šiestich slovách článku 36 ods. 5 sa však v súvislosti s touto zásadou uvádza odkaz na zásadu proporcionality.

14. Navrhované ustanovenie oslabuje všeobecné pravidlo, podľa ktorého musia výdavky na to, aby boli oprávnené, vzniknúť v súlade s ustanoveniami o verejnom obstarávaní. Zásada proporcionality je relevantná vo fáze, v ktorej sa určujú

⁽¹⁾ Návrh nariadenia Rady o vykonávaní 11. Európskeho rozvojového fondu [COM(2013) 445 final]. Nie je jasné, či sa odkaz v hranatých zátvorkách v odôvodnení 9 vzťahuje na návrh nariadenia alebo skôr na pravidlá uplatňovania všeobecného nariadenia o rozpočtových pravidlách.

dôsledky nedodržania pravidiel verejného obstarávania (napríklad spätné získanie finančnej pomoci). Keďže zásada proporcionality je všeobecnou právnou zásadou, nie je potrebné na ňu odkazovať v ustanoveniach článku 36.

15. Dvor audítorov odporúča Rade vypustiť posledných šesť slov článku 36 ods. 5.

Granty

16. Podľa článku 37 návrhu sa na finančné príspevky z ERF vo všeobecnosti uplatňujú ustanovenia všeobecného nariadenia o rozpočtových pravidlách týkajúce sa grantov. V odseku 3 sa však uvádza dodatočné ustanovenie, v ktorom sa zdôrazňuje potreba Komisie zohľadňovať pri určovaní spôsobov financovania osobitné potreby a súvislosti. Nie je jasné, prečo je nevyhnutné zahrnúť toto ustanovenie do nového nariadenia o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na ERF, keď je zjavné, že neexistuje ekvivalentné ustanovenie všeobecného nariadenia o rozpočtových pravidlách.

17. Dvor audítorov odporúča Rade preskúmať, či je zahrnutie takéhoto ustanovenia opodstatnené a či je toto ustanovenie dostatočne jasne vymedzené.

Rozpočtová podpora

18. V prvom odseku článku 39 návrhu sa stanovuje, že na platby rozpočtovej podpory z ERF sa uplatňuje článok 186 všeobecného nariadenia o rozpočtových pravidlách. V tomto článku všeobecného nariadenia o rozpočtových pravidlách sa stanovuje, že v rozhodnutiach o financovaní, podľa ktorých sa vypláca rozpočtová podpora, sa uvádzajú ciele a očakávané výsledky a že platba je založená na pokroku pri plnení podmienok (odsek 2); že do dohôd o financovaní sa musia zahrnúť ustanovenia o uhrádzaní neoprávnených výdavkov (odsek 3) a že Komisia podporuje v prijímajúcich krajinách rozvoj kapacít parlamentnej kontroly a auditu a zlepšovanie transparentnosti a prístupu verejnosti k informáciám (odsek 4).

19. V druhom až siedmom odseku článku 39 návrhu sa uvádza súbor zásad a postupov vzťahujúcich sa na rozpočtovú podporu z ERF. Ustanovenia týchto odsekov obsahujú všeobecné politické vyhlásenia (druhý a štvrtý odsek), preformulované alebo obmenené znenia niektorých z ustanovení článku 186 všeobecného nariadenia o rozpočtových pravidlách (tretí, piaty a šiesty odsek) a nejasný odkaz na väzby medzi ZKÚ a príslušnými členskými štátmi (siedmy odsek).

20. Preto sa zdá, že text presahuje rámec toho, čo je primerané podľa nariadenia o rozpočtových pravidlách (čo je vymedzené v odôvodnení 3 ako „podrobné pravidlá finančného plnenia“). Text je tiež zdrojom prípadného nesúladu, keďže na jednej strane sa v ňom vyžaduje uplatňovanie príslušných ustanovení všeobecného nariadenia o rozpočtových pravidlách, zatiaľ čo na strane druhej sa obmieňajú niektoré z jeho ustanovení.

21. Dvor audítorov predložil v nedávnych správach o využívaní rozpočtovej podpory⁽¹⁾ viacero odporúčaní, predovšetkým pokiaľ ide o potrebu stanoviť objektívne overiteľné, a vždy keď je to možné, vyčíslené kritériá a monitorovať pokrok na ich základe. Text by sa mohol v tomto zmysle účelne posilniť. Niektoré ustanovenia tohto článku návrhu (napríklad odkazy na „diferenciáciu“ a „kľúčové faktory“ v štvrtom odseku) by sa mohli na druhej strane interpretovať ako odôvodnenie pomerne uvoľneného pohľadu na potrebu prísne podmieniť vyplácanie rozpočtovej podpory.

22. So zreteľom na vyššie uvedené skutočnosti Dvor audítorov odporúča Rade preskúmať tento článok návrhu.

Externý audit a absolutórium

23. V článku 48 ods. 6 sa stanovuje, že „vnútroštátne auditorské orgány štátov AKT a ZKÚ sa nabádajú, aby sa podieľali na práci Dvora audítorov“. Dvor audítorov poukazuje na skutočnosť, že všeobecné nariadenie o rozpočtových pravidlách neobsahuje podobné ustanovenia vzťahujúce sa na vonkajšie činnosti financované zo všeobecného rozpočtu. Dvor audítorov sa v rámci svojej činnosti riadi medzinárodnými auditorskými štandardmi vrátane štandardov týkajúcich sa využívania práce iných audítorov. Hoci by si Dvor audítorov mohol želať vyvolať vnútroštátne kontrolné orgány, aby pozorovali jeho činnosť, nie je vhodné, aby sa v nariadení o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na ERF, stanovila povinnosť Dvora audítorov nabádať vo všeobecnosti vnútroštátne orgány na podieľanie sa na jeho práci.

24. Dvor audítorov odporúča Rade zmeniť a doplniť tento odsek tak, aby z jeho znenia vyplynulo, že vnútroštátne kontrolné orgány štátov AKT a ZKÚ sa nabádajú, aby sa na vyzvanie Dvora audítorov podieľali na jeho práci.

⁽¹⁾ Bod 51 výročnej správy Dvora audítorov o ERF za rok 2012, bod 64 výročnej správy Dvora audítorov o ERF za rok 2010, bod 54 výročnej správy Dvora audítorov o ERF za rok 2009, bod 56 výročnej správy Dvora audítorov o ERF za rok 2008, osobitná správa č. 9/2013 s názvom Podpora EÚ na správu vecí verejných v Konžskej demokratickej republike, osobitná správa č. 4/2013 s názvom Spolupráca EÚ s Egyptom v oblasti správy vecí verejných, osobitná správa č. 11/2010 s názvom Riadenie podpory všeobecného rozpočtu Komisiou v krajinách AKT, Latinskej Ameriky a Ázie.

Ďalšie pripomienky

25. V článku 62 návrhu sa uvádza zoznam viacerých aspektov predchádzajúcich ERF, na ktoré by sa uplatňovalo navrhované nariadenie o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na 11. ERF. Dvor audítorov odporúča Rade zvážiť, či je vhodné obmedziť uplatňovanie budúceho nariadenia o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na ERF, na oblasti spomenuté v tomto zozname (a teda vylúčiť jeho uplatňovanie na oblasti, ktoré nie sú uvedené v zozname, napríklad rozpočtovú podporu).

Toto stanovisko prijala komora III, ktorej predsedá Karel PINXTEN, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu 20. novembra 2013.

Za Dvor audítorov

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

predseda
