



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

PL

Opinia 06/2022

(przedstawiona na podstawie art. 322 ust. 1 TFUE)

**w sprawie wniosku dotyczącego
rozporządzenia
Parlamentu Europejskiego i Rady
w sprawie zasad finansowych
mających zastosowanie do budżetu
ogólnego Unii (wersja przekształcona)
(2022/0162(COD))**

Spis treści

	Punkty
Wstęp	01-03
Uwagi ogólne	04-05
Uwagi szczegółowe	06-48
Rejestrowanie i przechowywanie danych dotyczących odbiorców środków UE i eksploracja tych danych	07-12
Zamówienia UE i eksperci zewnętrzni otrzymujący wynagrodzenie	13-18
System wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES)	19-22
Wkład Unii w globalne inicjatywy	23-26
Zaciąganie i udzielanie pożyczek	27-31
Sprawozdawczość dotycząca instrumentów finansowych i gwarancji budżetowych	32-34
Unijne procedury wyboru mające wpływ na bezpieczeństwo lub porządek publiczny	35-38
Inne zmiany	39-48
Artykuł 25 – Darowizny	40-41
Artykuł 33 – Wykonanie oraz zasady oszczędności, efektywności i skuteczności	42-43
Artykuł 252 – Zatwierdzenie końcowego skonsolidowanego sprawozdania finansowego	44-48
Załącznik	
Proponowane zmiany	

Wstęp

01 16 maja 2022 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący wprowadzenia ukierunkowanych zmian w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (rozporządzeniu finansowym). Podstawa prawna przywołana we wniosku Komisji pociąga za sobą obowiązek konsultacji z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym¹. Zarówno Rada, jak i Parlament Europejski zwróciły się do Trybunału, odpowiednio 2 września i 13 września bieżącego roku, o przedstawienie opinii w tej sprawie. Wydanie niniejszej opinii dopełnia obowiązku konsultacji.

02 Komisja uzasadnia tę proponowaną zmianę koniecznością dostosowania rozporządzenia finansowego do pakietu wieloletnich ram finansowych (WRF), tak aby wydatki Unii mogły nadal być regulowane jednolitym zbiorem przepisów. W zamyśle wszystkie ogólne przepisy finansowe mają być ujęte w rozporządzeniu finansowym, co ma zapewnić instytucjom Unii i odbiorcom środków UE większą pewność prawa.

03 Ponadto Komisja zaproponowała we wniosku wprowadzenie innych zmian do rozporządzenia mających na celu:

- o wdrożenie usprawnień i uproszczeń, które okazały się potrzebne po wejściu w życie rozporządzenia finansowego z 2018 r.;
- o reagowanie na ostatnie wydarzenia i tendencje związane między innymi z pandemią COVID-19 i zarządzaniem kryzysowym;
- o lepszą ochronę interesów finansowych UE (np. przez szersze wykorzystanie cyfryzacji);
- o zwiększenie wkładu w realizację celów polityki Unii oraz wprowadzenie dodatkowych uproszczeń dla odbiorców środków UE.

¹ Art. 322 ust. 1 lit. a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Uwagi ogólne

04 Komisja zaproponowała przekształcenie rozporządzenia finansowego, a nie jego zmianę, stwierdzając, że „celem jest osiągnięcie odpowiedniej równowagi poprzez skupienie się na faktycznie niezbędnych zmianach”. Przekształcenie aktu prawnego skutkuje przyjęciem nowego aktu, w którym w postaci jednolitego tekstu ujmuje się jednocześnie zmiany merytoryczne do wcześniejszego aktu oraz pozostałe niezmienione przepisy. Taki nowo przyjęty akt zastępuje i uchyla wszystkie wcześniejsze wersje aktu przekształconego.

05 Zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym z 2001 r.² w sprawie techniki przekształcania aktów prawnych w uzasadnieniu towarzyszącym wnioskowi należy wskazać, dlaczego podjęto się przekształcenia, i wyjaśnić przyczyny przyjęcia takiego podejścia, określając jednocześnie powody każdej proponowanej zmiany merytorycznej. Ponadto we wniosku dotyczącym przekształcenia należy wyraźnie odróżnić zmiany merytoryczne i nowe motywy od przepisów, które pozostają niezmienione. Kontrolerzy Trybunału przeprowadzili analizę, w której oparli się na warunkach określonych we wspomnianym porozumieniu międzyinstytucjonalnym, zbadali przyczyny przekształcenia wskazane przez Komisję w uzasadnieniu wniosku, i stwierdzili, że przedmiotowy wniosek Komisji spełnia warunki dokonania przekształcenia.

² Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie bardziej uporządkowanego wykorzystania techniki przekształcania aktów prawnych, podpisane 28 listopada 2001 r. (2002/C 77/01).

Uwagi szczegółowe

06 Poniżej przedstawiono uwagi Trybunału dotyczące poszczególnych zmian zaproponowanych przez Komisję. Opinia Trybunału została podzielona na części, z których każda poświęcona jest jednemu z zagadnień wskazanych przez Komisję w serii nieoficjalnych dokumentów roboczych, które przesłała ona do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, aby wyjaśnić proponowane zmiany. W niniejszej opinii wspomniano jedynie te zagadnienia, w przypadku których kontrolerzy Trybunału sformułowali uwagi szczegółowe.

Rejestrowanie i przechowywanie danych dotyczących odbiorców środków UE i eksploracja tych danych

Stosowne artykuły

- o Artykuł 2 – Definicje
- o Artykuł 36 – Wewnętrzna kontrola wykonania budżetu
- o Artykuł 275 – Przepisy przejściowe

Kontekst

07 W porozumieniu międzyinstytucjonalnym³ z 16 grudnia 2020 r. przewidziano gromadzenie informacji i danych liczbowych na temat odbiorców końcowych i beneficjentów środków UE na potrzeby kontroli i audytu. Dysponowanie informacjami o podmiotach, które ostatecznie korzystają – bezpośrednio lub pośrednio – ze środków UE (w tym również dane o beneficjentach rzeczywistych) jest konieczne do wzmocnienia ochrony budżetu UE i Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) przed nadużyciami finansowymi i nieprawidłowościami.

08 W odniesieniu do WRF na lata 2021–2027 – w obszarach budżetu wykonywanych w trybie zarządzania dzielonego – oraz w odniesieniu do RRF Komisja już zaproponowała usprawnienia dotyczące gromadzenia i interoperacyjności danych

³ Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 16 grudnia 2020 r. między Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami oraz w sprawie nowych zasobów własnych, w tym również harmonogramu wprowadzania nowych zasobów własnych (2020/L 433 I/28).

pochodzących od państw członkowskich i dotyczących odbiorców środków UE, w tym beneficjentów rzeczywistych. W przyjętych przepisach nie przewidziano jednak obowiązku korzystania z jednego narzędzia eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka udostępnionego przez Komisję. Komisja zaproponowała, by wprowadzić taki obowiązek w następnych WRF. W sprawozdaniu specjalnym Trybunału dotyczącym ochrony budżetu UE⁴ zwrócono uwagę, że narzędzie to powinno ponadto wykorzystywać dane dostępne w różnych rejestrach na szczeblu krajowym i unijnym, które są istotne w kontekście wykluczania niewiarygodnych podmiotów gospodarczych.

09 Komisja proponuje wzmocnienie systemów służących zapobieganiu nadużyciom finansowym, wykrywaniu takich nadużyć i reagowaniu na nie przez wprowadzenie obowiązku elektronicznego rejestrowania i przechowywania danych na temat odbiorców końcowych i beneficjentów środków UE (w tym beneficjentów rzeczywistych) oraz zintegrowanie tych danych w ramach jednego systemu informatycznego eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka dostarczonego przez Komisję. System ten miałby zostać udostępniony nie tylko instytucjom wdrażającym stosowne fundusze, ale również unijnym organom dochodzeniowym i kontrolnym (w tym Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu, Europejskiemu Urzędowi ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych – OLAF oraz Prokuraturze Europejskiej – EPPO).

Opinia Trybunału

10 Trybunał z zadowoleniem przyjmuje zamiar stworzenia pojedynczego zintegrowanego systemu informatycznego eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka, fakt, że system zostanie udostępniony również organom dochodzeniowym i kontrolnym, oraz możliwość szerszego wykorzystania zautomatyzowanych narzędzi i nowych technologii do celów kontroli i audytu. System tego rodzaju odgrywałby istotną rolę w zwalczaniu nadużyć finansowych, korupcji i konfliktów interesów szkodzących finansom UE. Trybunał sugeruje jednak, by wprowadzenia obowiązku korzystania z systemu nie odkładać do następnych WRF.

11 We wniosku opisano szczegółowo dane na temat odbiorców i beneficjentów rzeczywistych odbiorców środków UE, które należy rejestrować⁵. Niemniej zakres odbiorców, w przypadku których dane mają być rejestrowane i przechowywane, nie jest równie szeroki jak w przypadku przepisów sektorowych obowiązujących

⁴ [Sprawozdanie specjalne 11/2022](#) pt. „Ochrona budżetu UE – należy usprawnić wykorzystanie czarnych list”.

⁵ Art. 36 ust. 6.

w obszarze zarządzania dzielonego lub w rozporządzeniu w sprawie RRF, ponieważ wśród tych odbiorców nie wspomniano wyraźnie przedsiębiorstw, którym udzielono zamówień publicznych sfinansowanych ze środków UE.

12 Ponadto w przypadku zarządzania dzielonego dane na temat odbiorców końcowych nie będą przekazywane Komisji ani włączone do jednolitego zintegrowanego systemu informatycznego. Wynika to z propozycji Komisji, by ograniczyć rozumienie pojęcia „odbiorców” środków UE⁶. Zgodnie z treścią wniosku „odniesienia do odbiorców rozumie się jako odniesienia do beneficjentów zdefiniowanych w przepisach sektorowych”. Definicja ta nie obejmuje zatem swoim zakresem danych na temat „odbiorców końcowych”, które państwa członkowskie mają obowiązek gromadzić zgodnie z przepisami sektorowymi, w szczególności odnoszącymi się do instrumentów finansowych. Dane te powinny być przekazane przez państwa członkowskie i zarejestrowane w jednolitym zintegrowanym systemie informatycznym.

Zamówienia UE i eksperci zewnętrzni otrzymujący wynagrodzenie

- o Artykuł 153 – Składanie dokumentacji wniosku
- o Artykuł 164 – Zasady mające zastosowanie do zamówień oraz ich zakres
- o Artykuł 169 – Międzyinstytucjonalne i wspólne udzielanie zamówień oraz udzielanie zamówień w imieniu państw członkowskich
- o Artykuł 144 – Odrzucenie z procedury wyboru

Kontekst

13 Pandemia COVID-19 uwiarydliła potrzebę zapewnienia większej elastyczności w procedurach udzielania zamówień w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej. W związku z tym wprowadzono już zmiany do instrumentu wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych, tak aby zapewnić większą elastyczność w zamówieniach publicznych (np. w zakresie wspólnych zamówień). Obecnie Komisja zaproponowała wprowadzenie podobnego poziomu elastyczności w rozporządzeniu finansowym. Zmiany te obejmują aktualizację definicji sytuacji kryzysowej, tak aby uwzględnić sytuacje nadzwyczajne związane z zagrożeniami dla zdrowia publicznego takie jak COVID-19. We wniosku uwzględniono również kwestię cyfryzacji zamówień publicznych oraz zawieranie umów w wyniku postępowań z możliwością składania ofert częściowych. Ponadto Komisja

⁶ Art. 36 ust. 9. Ta nowa definicja została również zawarta w art. 38 wniosku.

przedstawiła propozycje zmierzające do usunięcia trudności związanych z zatrudnianiem na warunkach rynkowych ekspertów zewnętrznych otrzymujących wynagrodzenie oraz propozycje dotyczące wzmocnienia przepisów odnoszących się do sprzeczności interesów zawodowych.

Opinia Trybunału

14 Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał z zadowoleniem przyjmuje zaproponowane zmiany, chciałby jednak zwrócić uwagę na szereg kwestii.

15 W przypadku zamówień udzielanych przez delegatury Unii lub udzielanych wyłącznie w interesie delegatur Unii w państwach trzecich Komisja zaproponowała, by instytucja zamawiająca miała możliwość ograniczenia listownego przekazywania dokumentacji wniosku do wyłącznie jednego z zazwyczaj wskazywanych sposobów jej składania⁷ (albo za pośrednictwem poczty bądź firmy kurierskiej, albo doręczając ją osobiście do siedziby właściwego urzędnika zatwierdzającego). Zmiana ta może utrudnić konkurencję. Wszelkie ograniczenia dotyczące listownego przekazywania dokumentacji powinny być należycie uzasadnione i udokumentowane.

16 Przepisy dotyczące zamówień publicznych zawarte w ogólnym rozporządzeniu finansowym mają zastosowanie bezpośrednio do organów, o których mowa w art. 70, oraz partnerstw publiczno-prywatnych, o których mowa w art. 71 (jak określono w stosownych ramowych i szczegółowych przepisach finansowych). We wniosku Komisji⁸ stwierdzono, że „właściwy urzędnik zatwierdzający może wszcząć postępowanie o udzielenie zamówienia w oparciu o ogłoszenie sytuacji kryzysowej tylko wtedy, gdy jest to uzasadnione sytuacją wyjątkowo pilnej konieczności wynikającą z ogłoszonego kryzysu” oraz że sytuację kryzysową ogłasza się „zgodnie z odpowiednimi przepisami wewnętrznymi”. Ogłaszanie sytuacji kryzysowej „zgodnie z odpowiednimi przepisami wewnętrznymi” oznacza, że wśród licznych organów UE mogą obowiązywać różne zestawy przepisów wewnętrznych w tym zakresie i, co za tym idzie, rozporządzenie będzie stosowane w sposób niespójny.

17 Inna proponowana zmiana przewiduje, że instytucja, która wszczęła postępowanie o udzielenie zamówienia, może dodać inne instytucje zamawiające do

⁷ Art. 153 ust. 5.

⁸ Art. 164 ust. 6.

tego postępowania⁹, jeśli tylko ogłoszono sytuację kryzysową¹⁰. Nie wskazano przy tym, czy wszystkie te instytucje zamawiające muszą wcześniej ogłosić sytuację kryzysową zgodnie z własnymi odpowiednimi przepisami wewnętrznymi, czy też dotyczy to tylko instytucji zamawiającej prowadzącej postępowanie. Należy doprecyzować, czy instytucje zamawiające uczestniczące w postępowaniu muszą przyjąć skoordynowane podejście w tym zakresie.

18 Trybunał z zadowoleniem przyjmuje proponowaną zmianę, zgodnie z którą właściwy urzędnik zatwierdzający ma obowiązek odrzucić z procedury wyboru uczestnika, który ma sprzeczne interesy¹¹. Trybunał proponuje wprowadzenie dodatkowej drobnej korekty do art. 144 (zob. [załącznik](#)).

System wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES)

- o Artykuł 138 – Ochrona interesów finansowych Unii za pomocą wykrywania ryzyk i nakładania sankcji administracyjnych
- o Artykuł 139 – Kryteria wykluczenia oraz decyzje o wykluczeniu
- o Artykuł 142 – Czas trwania wykluczenia i okres przedawnienia
- o Artykuł 152 – Elektroniczne systemy wymiany informacji
- o Artykuł 153 – Składanie dokumentacji wniosku

Kontekst

19 Komisja zaproponowała szereg szeroko zakrojonych, szczegółowych zmian dotyczących systemu wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES). System ten był przedmiotem sprawozdania specjalnego Trybunału dotyczącego ochrony budżetu UE¹². Wspomniane zmiany dotyczą głównie sekcji rozporządzenia finansowego poświęconej EDES.

⁹ Art. 169 ust. 1.

¹⁰ Zgodnie z art. 164 ust. 6.

¹¹ Art. 144 ust. 1.

¹² [Sprawozdanie specjalne 11/2022](#) pt. „Ochrona budżetu UE – należy usprawnić wykorzystanie czarnych list”.

Opinia Trybunału

20 Trybunał z zadowoleniem przyjmuje zmiany mające na celu rozszerzenie zakresu stosowania EDES na obszar zarządzania dzielonego, co zresztą zalecił w swoim sprawozdaniu specjalnym. Z zadowoleniem przyjmuje również propozycję Komisji, by zapewnić odpowiednie mechanizmy wykluczenia w odniesieniu do programów wydatków objętych zarządzaniem bezpośrednim, takich jak RRF, w których beneficjentami są państwa członkowskie. Zmiany te zapewnią spójną podstawę prawną we wszystkich trybach zarządzania, która będzie regulować postępowanie z dowodami na wystąpienie poważnych uchybień¹³ udostępnionymi przez źródła krajowe i UE¹⁴. Zakres wykluczania niewiarygodnych kontrahentów z otrzymywania środków UE pozostanie jednak większy w ramach zarządzania bezpośredniego niż zarządzania dzielonego, zatem kontrahenci znajdujący się w sytuacji wykluczenia nie będą traktowani jednakowo w różnych trybach zarządzania, jak Trybunał zalecił w sprawozdaniu specjalnym dotyczącym ochrony budżetu UE.

21 Trybunał z zadowoleniem przyjmuje propozycję wprowadzenia procedury wykluczenia w trybie przyspieszonym¹⁵, która zgodnie z wnioskiem Komisji będzie miała zastosowanie w przypadkach, gdy organ państwa członkowskiego lub państwa trzeciego wyda prawomocny wyrok lub ostateczną decyzję administracyjną dotyczące poważnych uchybień bądź gdy organizacja międzynarodowa, Europejski Bank Inwestycyjny lub Europejski Fundusz Inwestycyjny zadecydują o wykluczeniu podmiotu, jeśli organizacje te stosują równoważną procedurę. Komisja argumentuje, że celem zmiany jest zapewnienie podstawy prawnej, która pozwoli opracować uproszczone postępowanie kontradyktoryjne z udziałem kontrahenta w stosownych przypadkach. Jak wnosi Trybunał, uproszczone postępowanie kontradyktoryjne zostanie zdefiniowane przez Komisję wspólnie z zespołem EDES. Komisja powinna rozważyć opisanie w proponowanej zmianie, jaki jest cel procedury w trybie przyspieszonym.

22 Trybunał odnotowuje również inne zmiany mające na celu wzmocnienie EDES i przyjmuje je z zadowoleniem. Odnoszą się one do:

- o uwzględnienia beneficjentów rzeczywistych, podmiotów stowarzyszonych i osób na stanowiskach kierowniczych wśród kontrahentów podlegających

¹³ Art. 139 ust. 1.

¹⁴ Art. 138 ust. 2.

¹⁵ Art. 139 ust. 8.

wykluczeniu¹⁶, zgodnie z zaleceniem zawartym w sprawozdaniu specjalnym Trybunału;

- wskazania konfliktu interesów jako odrębnej przyczyny wykluczenia (dostosowanie przepisów do unijnej dyrektywy w sprawie zamówień publicznych)¹⁷;
- wskazania odmowy współpracy w ramach dochodzenia, kontroli lub audytu przeprowadzanych przez organy UE jako wyraźnej przyczyny wykluczenia¹⁸;
- podlegania do dyskryminacji, nienawiści lub przemocy¹⁹;
- wykluczenia niewiarygodnych gwarantów²⁰;
- domniemania doręczenia pism kontradiktoryjnych i decyzji administracyjnych²¹;
- dowodów na wprowadzenie środków naprawczych²².

Wkład Unii w globalne inicjatywy

- Artykuł 240 – Wkład Unii w globalne inicjatywy

Kontekst

23 Globalne inicjatywy opisano jako finansowanie zbiorowe z udziałem wielu darczyńców na rzecz realizacji jednego z globalnych celów (np. zmiana klimatu, edukacja bądź walka z AIDS). Komisja uznaje, że udział w tego rodzaju inicjatywach jest najbardziej efektywnym sposobem osiągnięcia kluczowych celów politycznych UE, a jednocześnie pozwala wesprzeć walkę z globalnymi problemami, z którymi zmagają się wspólnota międzynarodowa.

¹⁶ Art. 138 ust. 2.

¹⁷ Art. 139 ust. 1 ppkt (iv).

¹⁸ Art. 139 ust. 1 oraz art. 142.

¹⁹ Art. 139 ust. 1 ppkt (vi).

²⁰ Art. 138 ust. 2.

²¹ Art. 152 i 153.

²² Art. 139 ust. 10.

24 Zdaniem Komisji struktura zarządzania istniejących instrumentów budżetowych nie jest odpowiednia, jeśli chodzi o wnoszenie wkładu przez UE na rzecz funkcjonujących globalnych inicjatyw, w szczególności w przypadkach, gdy UE wnosi wkład mniejszościowy. Odnosząc się do takich przypadków, w nowym artykule przewidziano możliwość wniesienia wkładu na rzecz tego rodzaju inicjatyw bez zapewnienia bezpośredniego powiązania z kosztami lub szczegółowymi rezultatami. Wniesieniu wkładu towarzyszą jednak inne warunki szczegółowe.

Opinia Trybunału

25 Trybunał jest zdania, że brak powiązania wkładu z poniesionymi kosztami lub szczegółowymi rezultatami osłabia zdolność UE do sprawdzenia, w jaki sposób środki zostały wykorzystane. Kontrolerzy odnotowują również, że Komisja nie zaproponowała definicji „globalnej inicjatywy”.

26 Trybunał uważa, że beneficjent otrzymujący wkład powinien przedstawić Komisji każdego roku wystarczające informacje na temat wydatków operacyjnych i administracyjnych poniesionych w ramach danej inicjatywy globalnej. Komisja z kolei powinna sporządzać dla organu udzielającego absolutorium sprawozdanie roczne na temat efektywności kosztowej i skuteczności takich wkładów oraz odnośnych zagrożeń, tak aby uzasadnić ewentualne dalsze wnoszenie tych wkładów bądź rezygnację z nich. Proponowaną zmianę art. 240 przedstawiono w [załączniku](#).

Zaciąganie i udzielanie pożyczek

- o Artykuł 52 – Prezentacja budżetu

Kontekst

27 Komisja jest zobowiązana, by regularnie przedstawiać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie wyczerpujące informacje na temat wszystkich aspektów swojej strategii zarządzania długiem²³. Parlament Europejski, Rada i Komisja wspólnie postanowiły, że po przyjęciu Next Generation EU (NGEU)²⁴ przepisy dotyczące sprawozdawczości w zakresie operacji zaciągania i udzielania pożyczek zostaną

²³ Art. 5 ust. 3 decyzji Rady (UE) 2020/2053 (decyzji w sprawie zasobów własnych).

²⁴ Rozporządzenie Rady ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19.

ocenione i w razie potrzeby zmienione w ramach kolejnej zmiany rozporządzenia finansowego.

28 Komisja sporządza liczne sprawozdania obejmujące różne kategorie programów zaciągania pożyczek, zobowiązań i operacji zarządzania zasobami finansowymi, lecz wymogi sprawozdawcze w tym zakresie nie zostały jasno określone. Nie przygotowuje ona regularnie wyczerpującego sprawozdania z wykonania swojej strategii zarządzania długiem ani osiągnięcia celów w zakresie zarządzania długiem odnoszących się do NGEU i innych unijnych programów zaciągania pożyczek. Do celów tych należą między innymi pożyczanie środków najniższym możliwym kosztem w średnim i długim terminie oraz przy zachowaniu ostrożnego stopnia ryzyka.

29 We wniosku Komisji stwierdzono²⁵, że projekt budżetu powinien zawierać „kompleksowe zestawienie operacji zaciągania i udzielania pożyczek”.

Opinia Trybunału

30 Trybunał z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by udoskonalić dokumentację budżetową w zakresie operacji zaciągania i udzielania pożyczek. Niemniej cel i treść wspomnianego kompleksowego zestawienia nie zostały wyraźnie określone, w szczególności nie wskazano, czy obejmie ono wykonanie strategii zarządzania długiem przez Komisję. Ponadto nie jest jasne, jak informacje ujęte w tym kompleksowym zestawieniu będą różnić się od tych, które mają być przedstawione w odniesieniu do „bieżących operacji kapitałowych i zarządzania długiem” zgodnie z art. 52 ust. 1 lit. d) ppkt (iii), ani jaką wartość dodaną wniesie to dodatkowe zestawienie, zważywszy że istnieje już kilka sprawozdań przeglądowych na temat operacji udzielania i zaciągania pożyczek.

31 Dodatkowe zestawienie informacji na temat udzielania i zaciągania pożyczek nie eliminuje problemu braku wyczerpującej sprawozdawczości w zakresie wykonania strategii zarządzania długiem przez Komisję oraz osiągnięcia celów dotyczących zarządzania długiem odnoszących się do NGEU i innych unijnych programów zaciągania pożyczek. To, że informacje te nie są dostępne, oznacza, że trudno będzie jednoznacznie rozliczyć Komisję z realizacji niektórych celów dotyczących zarządzania długiem.

²⁵ Art. 52 ust. 1 lit. d) ppkt (iii).

Sprawozdawczość dotycząca instrumentów finansowych i gwarancji budżetowych

- o Artykuł 41 – Projekt budżetu
- o Skreślony artykuł 250 – Roczne sprawozdanie dotyczące instrumentów finansowych, gwarancji budżetowych i pomocy finansowej

Kontekst

32 W rozporządzeniu finansowym nałożono na Komisję szereg obowiązków sprawozdawczych dotyczących zobowiązań warunkowych i wspólnego funduszu rezerw. We wniosku Komisji zaproponowano usprawnienie sprawozdawczości dotyczącej instrumentów finansowych i gwarancji budżetowych.

Opinia Trybunału

33 We wniosku Komisji zaproponowano, obok innych zmian, skreślenie art. 250, który przewiduje sporządzanie sprawozdania zawierającego informacje takie jak podsumowanie pomocy finansowej na rzecz państw członkowskich i państw trzecich. Obecnie informacje te nie są przedstawiane w żadnym innym dokumencie. Komisja uzasadnia skreślenie art. 250 zamiarem przedstawienia w sposób wyczerpujący informacji sprawozdawczych na temat instrumentów finansowych i gwarancji budżetowych w dokumentach roboczych towarzyszących projektowi budżetu i sporządzonych zgodnie z art. 41 ust. 4 i 5.

34 Rezygnacja ze sprawozdania sporządzanego na podstawie art. 250 pociąga za sobą ryzyko, że zagregowane dane na temat zobowiązań warunkowych UE wynikających z gwarancji budżetowych i pomocy finansowej nie będą przedstawiane w równie szerokim zakresie. W sprawozdaniu na podstawie art. 250 przedstawiane są przeglądowe informacje na temat ogólnej ekspozycji UE na ryzyko i systemu zarządzania ryzykiem, a także analiza zobowiązań warunkowych w podziale na kategorie: gwarancje budżetowe i pomoc finansowa na rzecz państw członkowskich i państw trzecich. Zawiera ono również ocenę stabilności poziomu zobowiązań warunkowych UE. Obecnie sprawozdanie na podstawie art. 250 jest jedynym, w którym przedstawiane są informacje na temat wszystkich rodzajów zobowiązań warunkowych oraz łączne kwoty. W kontekście rosnącej kwoty i znaczenia zobowiązań warunkowych UE²⁶ Trybunał sugeruje, by utrzymać w mocy wymóg sprawozdawczy ustanowiony w art. 250 rozporządzenia finansowego. Opcjonalnie Komisja powinna

²⁶ Zob. rozdział 2 sprawozdania rocznego Trybunału za 2021 r.

dopilnować, by zawartość sprawozdania na podstawie art. 250 została w pełni włączona do innego ogólnodostępnego sprawozdania.

Unijne procedury wyboru mające wpływ na bezpieczeństwo lub porządek publiczny

- o Artykuł 137 – Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego

Kontekst

35 Komisja zamierza ustanowić horyzontalne ramy prawne w odniesieniu do tych unijnych procedur wyboru, w przypadku których konieczna jest ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego Unii i jej państw członkowskich. W tym celu w nowo zaproponowanym przepisie wskazano szereg szczegółowych warunków, które obowiązywałyby podmioty uczestniczące w unijnych procedurach wyboru, dotyczących bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Określono również zasady i procedury stosowania tych warunków zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami Unii, w szczególności w obszarze zamówień publicznych.

Opinia Trybunału

36 Trybunał stoi na stanowisku, że proponowane zmiany określające szczególne warunki udziału podmiotów z państw trzecich w unijnych procedurach wyboru dotyczących bezpieczeństwa lub porządku publicznego są zgodne z innymi inicjatywami w tym obszarze, na przykład z rozporządzeniem z 2019 r. w sprawie monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych²⁷, w którym nałożono na Komisję i państwa członkowskie wymóg nadzorowania tych bezpośrednich inwestycji zagranicznych, które mogą wpływać na bezpieczeństwo lub porządek publiczny.

37 W rozporządzeniu w sprawie monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych opisano sytuacje, które mogą budzić obawy związane z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym²⁸, tymczasem przedmiotowy wniosek nie zawiera takich informacji. Trybunał uważa, że może to prowadzić do niespójnego

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452 z dnia 19 marca 2019 r. ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii.

²⁸ W art. 4 rozporządzenia wskazano czynniki, które mogą być brane pod uwagę przy ustalaniu, czy bezpośrednia inwestycja zagraniczna może mieć wpływ na bezpieczeństwo lub porządek publiczny.

stosowania przepisów, w związku z czym sugeruje opublikowanie wyczerpujących wytycznych stosowania.

38 Ponadto we wniosku stwierdzono, że w przypadkach gdy decyzja w sprawie finansowania nie jest wymagana, właściwy urzędnik zatwierdzający podejmuje decyzję, czy dana procedura wyboru związana jest z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym²⁹. Trybunał sugeruje, by opublikowano wyczerpujące wytyczne stosowania, określające, na jakiej podstawie urzędnik zatwierdzający powinien podjąć taką decyzję.

Inne zmiany

Kontekst

39 We wniosku Komisji zawarto szereg innych zmian, które nie były przedmiotem odrębnego dokumentu roboczego. Dokumenty robocze odnoszą się do głównych zagadnień poruszonych we wniosku (zob. pkt **02**).

Artykuł 25 – Darowizny

Kontekst

40 Instytucje UE mogą przyjmować darowizny, jednak przyjęcie darowizny o wartości przekraczającej 50 000 euro, która pociąga za sobą koszty przekraczające 10% wartości darowizny, musi zostać zatwierdzone przez Parlament Europejski i Radę. Koszty takie mogą przykładowo być związane z transportem i dystrybucją darowanych szczepionek. W świetle doświadczeń zebranych w trakcie pandemii COVID-19 Komisja zaproponowała zniesienie obowiązku zatwierdzenia przez Parlament Europejski i Radę darowizn rzeczowych o wartości przekraczającej 50 000 euro³⁰, jeśli zostały one przekazane w nadzwyczajnych okolicznościach na potrzeby pomocy humanitarnej, wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych, ochrony ludności lub pomocy w zakresie zarządzania kryzysowego.

²⁹ Art. 137 ust. 2.

³⁰ Art. 25 ust. 3.

Opinia Trybunału

41 Trybunał sugeruje, by w celu utrzymania przejrzystości przewidzieć w rozporządzeniu finansowym wymóg, by Komisja przedstawiała Parlamentowi Europejskiemu i Radzie informacje na temat stosowania tego odstępstwa.

Artykuł 33 – Wykonanie oraz zasady oszczędności, efektywności i skuteczności

Kontekst

42 Komisja proponuje przepis, zgodnie z którym programy i działania należy realizować w taki sposób, aby osiągnąć wyznaczone cele i nie spowodować poważnych szkód dla celów środowiskowych dotyczących między innymi zmiany klimatu, jej łagodzenia i przystosowania się do niej, zrównoważonego wykorzystywania i ochrony zasobów wodnych, a także zapobiegania zanieczyszczeniom³¹.

Opinia Trybunału

43 Trybunał z zadowoleniem przyjmuje zmianę, której wprowadzenie zalecił w sprawozdaniu specjalnym 22/2021 pt. „Zrównoważone finansowanie – potrzeba bardziej spójnych działań UE, aby przekierować finansowanie na zrównoważone inwestycje”. To, jaki wprowadzona zmiana odniesie skutek, będzie zależało od sposobu interpretacji pojęcia „poważnych szkód” w przepisach sektorowych i tego, jak kwestia ta będzie oceniana w praktyce.

Artykuł 252 – Zatwierdzenie końcowego skonsolidowanego sprawozdania finansowego

Kontekst

44 Komisja zaproponowała, by o jeden miesiąc skrócić termin na przedstawienie przez Europejski Trybunał Obrachunkowy uwag na temat wstępnych sprawozdań finansowych. Zaproponowała również, by Trybunał był zobowiązany przyjąć swoje opinie na temat wiarygodności rocznych sprawozdań finansowych do 31 lipca.

³¹ Art. 33 ust. 2 lit. d).

Opinia Trybunału

45 Komisja uzasadnia skrócenie terminów tym, że odpowiada to bieżącej praktyce. Choć prawdą jest, że Trybunał przekazuje na piśmie wyniki swoich prac kontrolnych dotyczących sprawozdań finansowych do 31 lipca, tj. przed opublikowaniem swojej opinii, co zazwyczaj ma miejsce w październiku, nie postępował jednak w ten sposób w przypadku innych organów, o których mowa w art. 247.

46 Jednocześnie terminy obowiązujące Komisję i inne organy³², jeśli chodzi o przekazanie wstępnych sprawozdań finansowych Trybunałowi, pozostają bez zmian (odpowiednio 31 marca i 1 marca).

47 Proponowana zmiana jest doniosła z punktu widzenia Trybunału. Dotyczy to w szczególności kontroli organów Unii, o których mowa w art. 70 i 71, ze względu na ich liczbę. Zgodnie z treścią wniosku czas, jakim dysponuje Trybunał, by przeprowadzić kontrolę sprawozdań finansowych, zostałby skrócony o jeden miesiąc. W rezultacie podstawa wydawanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności mogłaby być niewystarczająca lub nieodpowiedniej jakości. Skrócenie terminów oznaczałoby ponadto, że harmonogram kontroli sprawozdań finansowych nie będzie pokrywał się już z harmonogramem kontroli legalności i prawidłowości, co jeszcze bardziej ograniczyłoby możliwość przeprowadzenia przez Trybunał prac kontrolnych i postępowań kontryktoryjnych w wyznaczonych terminach.

48 Z tego względu Trybunał uważa, że proponowana zmiana nie powinna zostać wdrożona na tym etapie. Sugeruje natomiast, by Komisja i Trybunał podjęły dialog w celu wypracowania realistycznego podejścia do zmiany terminów, którą następnie można byłoby wprowadzić przy okazji następnej zmiany rozporządzenia finansowego.

³² Art. 245 rozporządzenia finansowego w obecnym brzmieniu.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 27 października 2022 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Tony Murphy
Prezes

Załącznik

Proponowane zmiany

W **tabeli 1** przedstawiono sugestie zmian we wniosku Komisji oraz odnośne uwagi. W **tabeli 2** przedstawiono mniej istotne zmiany, których wprowadzenie Trybunał sugeruje, ale które nie zostały wspomniane w samym tekście opinii.

Tabela 1 – Zmiany omówione w tekście opinii

Tekst wniosku	Sugerowana zmiana	Uwagi
<p>Art. 240 – 2. Wkład Unii w inicjatywy globalne podlega następującym warunkom, z uwzględnieniem charakteru finansowania unijnego:</p> <p>(i) [...];</p> <p>(ii) [...];</p> <p>(iii) [...];</p> <p>(iv) (...);</p> <p>(v) [...].</p> <p>W przypadku podejrzenia poważnych nieprawidłowości, takich jak nadużycia finansowe, korupcja lub konflikt interesów, właściwy urzędnik zatwierdzający, EPPO w odniesieniu do państw członkowskich uczestniczących we wzmocnionej współpracy zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2017/1939, OLAF i Trybunał Obrachunkowy korzystają z zasad inicjatywy, aby zwrócić się o dodatkowe informacje i przeprowadzić wspólny audyt, wspólną kontrolę lub misję dochodzeniową razem z odpowiednim organem w ramach inicjatywy, zgodnie z art. 129.</p> <p>3. [...].</p> <p>4. [...].</p>	<p>Art. 240 – 2. Wkład Unii w inicjatywy globalne podlega następującym warunkom, z uwzględnieniem charakteru finansowania unijnego:</p> <p>(i) [...];</p> <p>(ii) [...];</p> <p>(iii) [...];</p> <p>(iv) (...);</p> <p>(v) [...];</p> <p>(vi) zasady inicjatywy gwarantują uprawnienia kontrolne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego zgodnie z art. 287 TFUE.</p> <p>W przypadku podejrzenia poważnych nieprawidłowości, takich jak nadużycia finansowe, korupcja lub konflikt interesów, właściwy urzędnik zatwierdzający, EPPO w odniesieniu do państw członkowskich uczestniczących we wzmocnionej współpracy zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2017/1939, oraz OLAF i Trybunał Obrachunkowy korzystają z zasad inicjatywy, aby zwrócić się o dodatkowe informacje i przeprowadzić wspólny audyt, wspólną kontrolę lub misję dochodzeniową razem z odpowiednim organem</p>	

Tekst wniosku	Sugerowana zmiana	Uwagi
	<p>w ramach inicjatywy, zgodnie z art. 129.</p> <p>3. [...].</p> <p>4. [...].</p> <p>5. Komisja otrzymuje od podmiotu beneficjenta każdego roku wystarczające informacje na temat wydatków operacyjnych i administracyjnych poniesionych w ramach danej inicjatywy globalnej.</p> <p>6. Komisja sporządza dla organu udzielającego absolutorium sprawozdanie roczne na temat efektywności kosztowej i skuteczności tego rodzaju wkładów oraz odnośnych zagrożeń, tak aby uzasadnić ewentualne dalsze wnoszenie tych wkładów bądź rezygnację z nich.</p>	

Tabela 2 – Inne proponowane zmiany

Tekst wniosku	Sugerowana zmiana	Uwagi
Art. 38 ust. 1 akapit ostatni – „Akapit pierwszy niniejszego ustępu ma również zastosowanie do innych instytucji Unii, gdy wykonują one budżet na podstawie art. 59 ust. 1”.	„Akapit pierwszy niniejszego ustępu ma również zastosowanie do innych instytucji Unii, gdy wykonują one budżet na podstawie art. 59 ust. 1”.	Jako nowy tekst oznaczono fragment ust. 1 w poprzednim brzmieniu.
Art. 144 ust. 1 – d) ma spreczne interesy, które mogą negatywnie wpłynąć na realizację zamówienia zgodnie z pkt 20.6 załącznika I.	d) ma spreczne interesy zawodowe , które mogą negatywnie wpłynąć na realizację zamówienia zgodnie z pkt 20.6 załącznika I.	Uzgodnienie z nową definicją „sprzecznych interesów zawodowych” w art. 2.
Art. 158 ust. 4 – c) podlegają niezależnym audytom zewnętrznym prowadzonym zgodnie z przyjętymi na szczeblu międzynarodowym standardami audytu przez służby audytu funkcjonalnie niezależne od danej osoby lub danego podmiotu;	c) podlegają niezależnym audytom zewnętrznym prowadzonym zgodnie z przyjętymi na szczeblu międzynarodowym standardami audytu przez służby audytu funkcjonalnie niezależne od danej osoby lub danego podmiotu;	Wyrażenie „funkcjonalnie niezależne od danej osoby lub danego podmiotu” stanowi zbędne powtórzenie, ponieważ już na początku zdania wspomniano o „niezależnych audytach zewnętrznych”.
Art. 158 ust. 6 W przypadku działań z udziałem wielu darczyńców, jeżeli wydatki są zwracane za pomocą wkładu Unii, procedura określona w ust. 4, obejmuje [...]	Art. 158 ust. 6 W przypadku działań z udziałem wielu darczyńców, jeżeli wydatki są zwracane za pomocą wkładu Unii, procedura określona w art. 159 ust. 4, obejmuje [...]	Trybunał odnotował, że art. 158 ust. 6 ma takie samo brzmienie jak art. 159 ust. 7. Odesłanie do ust. 4 nie jest jednak prawidłowe w tym kontekście i powinno zostać zmienione na odesłanie do art. 159 ust. 4.