2024/2371

10.10.2024 г.

РЕЗОЛЮЦИЯ (ЕС) 2024/2371 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

от 11 април 2024 година,

съдържаща забележките, които са неразделна част от решението за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета на Европейското съвместно предприятие за ITER и развитието на термоядрената енергия (F4E) за финансовата 2022 година

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ,

— като взе предвид своето решение за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета на Европейското съвместно предприятие за „ITER“ и развитието на термоядрената енергия за финансовата 2022 година,

— като взе предвид член 100 и приложение V към своя Правилник за дейността,

— като взе предвид становището на комисията по промишленост, изследвания и енергетика,

— като взе предвид доклада на комисията по бюджетен контрол (A9-0090/2024),

А. като има предвид, че Европейското съвместно предприятие за Международния експериментален термоядрен реактор (ITER) и развитие на термоядрената енергия („съвместното предприятие“) беше създадено през април 2007 г. за период от 35 години с Решение № 2007/198/Евратом ([1]) на Съвета;

Б. като има предвид, че членовете на съвместното предприятие са Европейската общност за атомна енергия (Евратом), представлявана от Комисията, държавите – членки на Евратом ([2]), и трети държави, които са сключили споразумения за сътрудничество с Евратом в областта на управляемия термоядрен синтез;

В. като има предвид, че целите на съвместното предприятие са да се осигури приносът на Съюза към международния проект за термоядрена енергия „ITER“, да се приложи Споразумението за широкообхватен подход между Евратом и Япония, както и да се подготви изграждането на демонстрационен реактор за ядрен синтез и на свързаните с него съоръжения ([3]);

Г. като има предвид, че проектът ITER включва седем глобални партньори, а именно Съюза, представляван от Евратом, Съединените щати, Русия, Япония, Китай, Южна Корея и Индия, като Съюзът поема водеща роля с дял от 45,4 % от разходите за строителство, а всеки от останалите партньори – по 9,1 %, като това разпределение на разходите ще се промени във фазата на оперативно тестване на синтеза, в която Съюзът следва да осигури 34 % от оперативните разходи ([4]);

Д. като има предвид, че съгласно актуалния прогнозен разчет на Комисията относно общия бюджет от Евратом, необходим на съвместно предприятие за финансиране на европейската част от изпълнението на проекта ITER и свързаните с него дейности, за периода до 2035 г. той възлиза на 15 млрд. евро (по текущи стойности); като има предвид, че държавата домакин на ITER (Франция) и държавите — членки на Евратом, трябва да допринесат с допълнителни 3,2 милиарда евро (по текущи стойности) ([5]);

Е. като има предвид, че Обединеното кралство и Швейцария вече не са асоциирани с дейностите на съвместното предприятие по ITER, нито са членове на съвместното предприятие ([6]);

([1]) 2007/198/ЕвратомРешение на Съвета от 27 март 2007 година за създаване на Европейско съвместно предприятие за ITER и развитието на термоядрената енергия и за предоставяне на предимства на същото (ОВ L 90, 30.3.2007 г., стр. 58).

([2]) Членовете на Евратом са държавите — членки на ЕС, и асоциираните страни Швейцария и Обединеното кралство (до 2020 г.).

([3]) Основните инсталации за ядрен синтез се намират в Кадараш, Франция, а седалището на съвместното предприятие се намира в Барселона.

([4]) Документи на ITER „Value estimates for ITER Phases of Construction, Operation, Deactivation and Decommissioning and Form of Party Contributions“ и „Cost Sharing for all Phases of the ITER Project“.

([5]) Прогнозни разчети въз основа на съобщението на Комисията COM(2017)0319 и свързания с него работен документ на службите на Комисията SWD(2017)0232, таблица 4.

([6]) Обединеното кралство се оттегли от ЕС и Евратом на 31 януари 2020 г. Споразумението за търговия и сътрудничество между ЕС (Евратом) и Обединеното кралство беше договорено на 30 декември 2020 г. В това споразумение се посочва, че Обединеното кралство участва в програмите на ЕС, изброени в протокол I, и допринася за тях, включително програмата за научни изследвания и обучение на Евратом и дейностите на съвместното предприятие по ITER. Докато страните не одобрят протокола обаче, Обединеното кралство не е асоциирано към дейностите на съвместното предприятие по ITER, нито е член на съвместното предприятие. Що се отнася до Швейцария споразумението не е удължено автоматично и е приключило през 2020 г.

Ж. като има предвид, че с цел постигане на по-голяма прозрачност съвместното предприятие следва да оповестява в своите годишни отчети съответните данни относно вноските на своите членове на програмно равнище; като има предвид, че за всяка програма, по която те извършват дейност, съвместното предприятие следва да представя цялата съответна информация, по категории членове до края на годината, включително законоустановените целеви нива за вноските, определени за съответната програма, размера на получените вноски и размера на правните задължения; като има предвид, че съвместното предприятие следва да продължи да подобрява прозрачността;

Обща информация

1. отбелязва, че в доклада на Сметната палата („Палатата“) относно годишните отчети на съвместното предприятие („доклада на Палатата“) се констатира, че годишните отчети на съвместното предприятие за финансовата 2022 г. дават вярна представа във всички съществени аспекти за неговото финансово състояние към 31 декември 2022 г., както и за резултатите от неговата дейност, паричните потоци и промените в нетните активи за финансовата 2022 година, в съответствие с финансовия регламент на съвместното предприятие и счетоводните правила, приети от отговорния счетоводител на Комисията; отбелязва освен това факта, че операциите, свързани с отчетите за финансовата 2022 година, са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти;

2. подчертава, че Палатата обръща внимание на факта, че в годишните отчети за 2022 г. съвместното предприятие е оповестило своята оценка на общите разходи за изпълнение на задълженията си за изпълнение на проекта ITER (оценка при приключване), оценени на 19,1 милиарда евро (по стойности от 2022 г.), състоящи се от общите плащания, извършени до края на 2022 г., възлизащи на 9,2 милиарда евро, и прогнозата за бъдещите плащания, оценена на 9,9 милиарда евро (по стойности от 2022 г.);

3. отбелязва обаче, че въпреки това оценката при приключването от 2022 г. все още се основава на междинни цели и разходни допускания от 2016 г. и че тези прогнози ще бъдат предмет на основно преразглеждане, след като новите базови стойности и изисквания за проекта ITER бъдат финализирани, одобрени от Съвета на ITER и официално съобщени на съвместното предприятие;

4. потвърждава, че през 2022 г. съвместното предприятие е понесло силни инфлационни последици, първоначално поради проблеми с веригата на доставки, предизвикани от COVID-19, а след това (след февруари 2022 г.) поради войната в Украйна; изразява загриженост, че очакваното въздействие на тези разходи върху общата оценка при приключване на съвместното предприятие възлиза на 144 милиона евро (по стойности от 2008 г.) съгласно последната оценка; отбелязва освен това, че се очаква увеличението на горепосочената оценка при приключване да се осъществи под формата на допълнителни разходи през периода 2023—2026 г.; отбелязва освен това, че този инфлационен ефект е явен по отношение на цените на суровините, както по съществуващите договори, така и в тръжните процедури, получени през 2022 г., и вероятно ще продължи в бъдеще в зависимост от развитието на международното положение;

5. отбелязва със загриженост, че Русия е член на Международната организация по термоядрена енергия ITER (ITER-IO) и има задължения да достави на мястото за монтаж на ITER във Франция (Кадараш) няколко компонента за проекта по ITER и да предоставя годишни вноски на ITER-IO; изтъква, че тази ситуация създава риск от забавяния и увеличени разходи за проекта ITER; настоява, че е необходимо да се разработят решения, за да се смекчат тези рискове по подходящ начин; счита, че всяко взето решение следва да защитава стратегическите интереси и политическите приоритети на Съюза;

6. съзнава, че през ноември 2022 г. 31-вият Съвет на ITER ([7]) постигна съгласие за актуализация на базовите параметри, а на 32-рото си заседание от 21—22 юни 2023 г. ([8]) възложи на генералния директор на ITER да представи предложение за актуализираните базови стойности на ITER за преглед и одобрение през 2024 г.;

7. отбелязва със загриженост, че рискът за бюджетното управление беше категоризиран като среден за съвместно предприятие поради новите рискове от допълнително забавяне и увеличение на разходите за проекта ITER, свързани с планираните нови базови стойности, проблемите с доставките в резултат на санкциите срещу Русия и забавянето в одобряването от Френския орган за ядрена безопасност ([9]) на промените в дизайна, които се извършват в процеса на монтаж;

([7]) https://www.iter.org/doc/www/content/com/Lists/list_items/Attachments/1061/2022_11_IC-31.pdf.
([8]) https://www.iter.org/doc/www/content/com/Lists/list_items/Attachments/1115/2023_06_IC-32.pdf.
([9]) Френският орган за ядрена безопасност [ASN] носи крайната отговорност и си взаимодейства само с Международната организация по термоядрена енергия ITER (ITER-IO), като всички необходими бъдещи промени биха могли да окажат голямо въздействие върху разходите. През януари 2022 г. ASN спря напълно монтажа на ITER, докато ITER не успее да докаже, че може да осигури безопасността на персонала.

Бюджетно и финансово управление

8. приветства факта, че към края на 2020 г. бюджетът на Съюза за периода 2014—2020 г. беше изцяло изпълнен по отношение на поетите задължения; отбелязва освен това, че планът за плащанията за неизпълнените поети задължения е приведен в съответствие с плана за изпълнение: 232,2 милиона евро за 2022 г. и 150 милиона евро за 2023 г., като другите оставащи плащания ще се реализират през следващите години ([10]);

9. отбелязва, че за Многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г. Европейският съвет е договорил бюджет за вноската на Евратом в „ITER“ в общ размер на 5 614 милиона евро (по актуални цени), от които 5 560 милиона евро (по актуални цени) пряка вноска в проекта; отбелязва освен това, че вноските на приемащата държава и членовете на ITER ще бъдат добавени към тази цифра, в зависимост от окончателното решение на съответните бюджетни органи;

10. отбелязва, че управителният съвет (УС) на съвместното предприятие първоначално прие бюджета на съвместното предприятие за 2022 г. в размер на 854,49 милиона евро под формата на бюджетни кредити за поети задължения и 845,45 милиона евро бюджетни кредити за плащания и че той беше променен с две изменения на заседанията на УС през юли и декември 2022 г.;

11. отбелязва, че окончателните налични бюджетни кредити, включително пренесените от предходната година, възлизат на 981,18 милиона евро бюджетни кредити за поети задължения (в сравнение с 1 069,9 милиона евро през 2021 г.) и 844,02 милиона евро бюджетни кредити за плащания (в сравнение с 764,8 милиона евро през 2021 г.);

12. отбелязва, че степента на изпълнение на окончателния наличен бюджет на съвместното предприятие е била 72 % за поетите задължения и 91 % за плащанията (в сравнение със съответно 99,7 % и 97,4 % през 2021 г.); отбелязва, че ниското равнище на изпълнение се дължи на забавянето на оперативните дейности както на равнището на ITER-IO, така и на съвместното предприятие, главно поради последиците от пандемията от COVID-19, агресивната война на Русия срещу Украйна и неотдавнашните проблеми с техническия проект, свързани с настоящия етап на сглобяване по проекта ITER;

13. отбелязва освен това, че съвместното предприятие е намалило бюджета за оперативни плащания с 92 милиона евро чрез коригиращ бюджет и освен това е прехвърлило 9,5 милиона евро от своя бюджет за оперативни плащания към административния бюджет (заплати), за да финансира задълженията на съвместното предприятие по пенсионния фонд към Комисията;

14. подчертава, че Палатата счита, че съществуват слабости в изпълнението на административния бюджет на съвместното предприятие поради факта, че този бюджет е организиран като неразделени бюджетни кредити; отбелязва, че в резултат на това бюджетните кредити за поемане на задължения за административни разходи, основани на административни договори и задължения, за които не са извършени плащания в края на годината, могат да бъдат пренесени за плащане към следващата година;

15. отбелязва със загриженост, че в края на 2022 г. за дял 2 — „Инфраструктура и оперативни разходи“ степента на изпълнение е била 63 %, когато се разглежда само новият бюджет за административни плащания за 2022 г., и 69 %, когато се взема предвид и неизползваният бюджет за административни плащания от предходни години, който е бил повторно активиран през 2022 г. за изпълнение, и че процентът на анулираните бюджетни кредити за поети задължения, пренесени от предходната година, е висок — средно 20 %;

Персонал и наемане на персонал

16. отбелязва, че към 31 декември 2022 г. заетите длъжности в съвместното предприятие включват 46 длъжностни лица, 224 срочно наети служители и 164 договорно наети служители; отбелязва освен това, че съвместното предприятие е разчитало на подкрепата на 12,5 временно наети служители (в ЕПРВ) и трима командировани национални експерти;

17. отбелязва освен това, че 11 нови служители (шестима срочно наети служители, четирима договорно наети служители и един командирован национален експерт) са встъпили в длъжност през 2022 г. и че четирима служители (всички договорно наети служители) са станали срочно наети служители въз основа на процедури за подбор;

18. отбелязва, че съвместното предприятие леко е подобрило дисбаланса между половете; отбелязва въз основа на консолидирания годишен отчет за дейността по отношение на баланса между половете, че около 38 % от работната сила на съвместното предприятие са жени и 62 % мъже; призовава съвместното предприятие да продължи да подобрява положението с дисбаланса между половете и да се стреми към балансиран географски баланс в това отношение;

([10]) Комисия, ITER performance, 2023 г.

19. подчертава, че Палатата счита, че положението с висшето ръководство на съвместното предприятие продължава да бъде нестабилно и в значителна степен на преход в края на 2022 г. с напускането на директора през юни 2022 г. и назначаването на началника на отдела за по-широкообхватен подход за генерален директор на ITER-IO през септември 2022 г., което доведе до промени в персонала на четири от седемте висши ръководни длъжности на съвместното предприятие;

20. споделя загрижеността на Палатата, че тази ситуация поражда риск за доброто управление и непрекъснатостта на работа на съвместното предприятие в момент, когато ще са необходими опитни висши ръководни кадри за изпълнението на новите базови стойности за ITER, които имат значително въздействие върху дейността на съвместното предприятие;

21. отбелязва със загриженост писмото ([11]), изпратено от синдикатите в началото на 2022 г. до Комисията, в което се описват въпроси, свързани с управлението и човешките ресурси, и се отправя предупреждение към Комисията относно рисковете, които тази ситуация поражда за правилното функциониране на съвместното предприятие, благосъстоянието на неговия персонал и репутацията на Съюза в рамките на проекта ITER;

Предотвратяване на измами и конфликт на интереси

22. отбелязва въз основа на консолидирания годишен отчет за дейността за 2022 г., че изпълнението на действията от плана за действие за борба с измамите систематично се проследява, като се използва специална база данни (RAPID), която документира по-нататъшния напредък по отношение на изпълнението на действията за борба с измамите през 2022 г.;

23. отбелязва със задоволство, че през цялата година служителят по въпросите на борбата с измамите и етиката е предоставял информация и подкрепа по въпроси, свързани с предотвратяването на измами, на персонала, участващ във възлагането на обществени поръчки, управлението на договори, финансите и управлението на човешките ресурси, и че са били организирани мероприятия за повишаване на осведомеността за персонала и ръководството на съвместното предприятие, включително обучения за новопостъпилите служители; отбелязва, че състоянието на изпълнението е било докладвано на заседанията на одитния комитет и освен това вътрешната мрежа от кореспонденти във връзка с измамите на съвместното предприятие е била информирана индивидуално и в контекста на редовните срещи на мрежата за изразяване на увереност;

24. отбелязва със задоволство, че правилата, процедурите, процесите и най-добрите практики, свързани с етиката и предотвратяването и управлението на конфликти на интереси, са били съобщени на служителите, по-специално чрез наръчника на съвместното предприятие на неговата интранет страница;

25. приветства факта, че от 2022 г. нататък всички служители на съвместното предприятие са били задължени да публикуват обща декларация за интереси всяка година; издаването и оценката на декларациите вече се управлява чрез новосъздаден цифровизиран регистър на съвместното предприятие относно конфликтите на интереси, като се подобряват последващите действия и проследимостта, а оттам и предотвратяването и управлението на конфликтите на интереси;

Системи за управление и контрол

26. отбелязва със загриженост, че Палатата счита, че в управлението на договори от страна на съвместното предприятие са налице слабости, които са попречили сериозно на постигането на целите на договора, и ако не бъдат отстранени, могат да засегнат и други оперативни дейности на съвместното предприятие, като се имат предвид значителните изменения на текущите сложни договори, които може да са необходими в резултат на актуализираните базови стойности за проекта ITER;

27. отбелязва по-специално договорът, подписан през 2013 г. на стойност 500 млн. евро за проектиране, оборудване и инсталиране на сградите за ядрени и неядрени нужди на ITER (т.нар. ядрени и неядрени сгради); през декември 2020 г. съвместно предприятие и ITER-IO, в отговор на опасения и недоволство от напредъка и ефективността на изпълнителя, свързани с все още незавършената работа по неядрените сгради, са извършили оценка, с помощта на външни правни експерти, на потенциалните последици от алтернативни стратегии за възлагане на обществени поръчки, като напр. повторното възлагане на услуги за оборудване или прехвърляне на оставащата работа на други изпълнители; отбелязва, че през февруари 2021 г. изпълнителят е подал искане за възстановяване на разходи на обща стойност 150 млн. евро за услуги за ядрен дизайн и оборудване, последвано през септември 2021 г. от още едно искане за 30 млн. евро за оставащата работа по неядрените сгради; въз основа на анализа на риска и обратната информация от правни експерти директорът на съвместното предприятие изплатил на изпълнителя само първото искане за разходи в размер на 75 милиона евро, а изпълнителят е подал жалба за неизплатеното второ искане;

([11]) https://u4unity.eu/link/Topic_91_F4E.pdf.

28. посочва, че според Палатата анализът на документацията относно изпълнението на договора е разкрил слабости в управлението на този договор от страна на съвместното предприятие, по-специално Палатата е подчертала, че съвместното предприятие не е било в състояние да уведоми за съществени несъответствия в планирането на изпълнителя, което е довело до различни тълкувания и разногласия между страните относно обхвата на работата, сроковете и изискванията по проектите; освен това експертите заключават, че поради формулировката на съответните разпоредби в договора съвместното предприятие не е могло да прекрати едностранно договора, за да извърши само изключените от обхвата строителни дейности или да възложи тяхното изпълнение на друг изпълнител; изразява съжаление, че поради липсата на документация за проекта съвместното предприятие не е могло ясно да установи задълженията на изпълнителя;

29. отбелязва, че в консолидирания годишен отчет за дейността за 2022 г. се посочва, че съвместното предприятие продължава да прилага призната, зряла и добре функционираща система за вътрешен контрол; отбелязва обаче, че съвместното предприятие признава, че промените във висшето ръководство (директор и висше ръководство), които се извършват от средата на 2022 г. насам, оказват пряко въздействие върху изпълнението на някои от действията, както и върху организационната култура на съвместното предприятие, и че видимостта на цялостното изпълнение на инициативите може да отнеме известно време;

30. потвърждава, че при прилагането на принципа на предпазливост съвместното предприятие е класифицирало като основни два недостатъка по отношение на външните доставчици на услуги (човешки ресурси, компетентност и непрекъснатост) и натоварването и благосъстоянието на персонала;

31. отбелязва освен това, че висшето ръководство на съвместното предприятие непрекъснато наблюдава действията, предприети в областите, в които е установено, че са налице сериозни недостатъци, и счита, че съвместното предприятие е смекчило значително свързаните с това рискове и е формулирало конкретни планове за действие за преодоляване на оставащите опасения, като по този начин оправдава отпадането на резервата за 2021 г. през 2022 г.;

Проследяване на изпълнението във връзка с констатации от предходни години

32. отбелязва, че „констатациите“ в специфичните годишни доклади на съвместните предприятия всъщност са „препоръки без конкретен срок“ на Палатата; отбелязва, че Палатата ежегодно проследява изпълнението във връзка с тези констатации, като оценява техния статут като „неприключени“ или „приключени“;

33. отбелязва, че от петте констатации, направени от Палатата през 2019 г. и 2021 г., са приключени само две;

34. отбелязва, че неприключената констатация за 2019 г. е свързана с прекомерното използване на договорно наети или вътрешни служители (около 62 % през 2019 г.), което поражда значителни рискове за съвместното предприятие по отношение на запазването на ключовите компетентности, неясната отчетност, възможните съдебни спорове и по-ниската ефективност на персонала заради децентрализираното управление;

35. отбелязва, че през 2022 г. съвместното предприятие е създало работна група за оценка на високата степен на използване на външни ресурси с цел да се планира и обоснове нуждата от тях по-добре;

36. отбелязва, че за 2021 г. неприключените забележки се отнасят до i) липсата на доказателства за ефикасност и положително въздействие върху системата на редовните годишни оценки от външни експерти и интензивните вътрешни одити, обхващащи повечето от критичните области на дейността на съвместното предприятие; което е довело до увеличаване на административната тежест и ii) влошаване на работната среда в съвместното предприятие ([12]) и несъразмерно използване на ресурси от външен персонал, което увеличава предизвикателствата и рисковете за работната среда;

37. отбелязва, че през 2022 г., вследствие на две препоръки от 10-ия годишен доклад за оценка ([13]) на управлението на човешките ресурси, управителният съвет на съвместното предприятие е одобрил план за действие за тяхното изпълнение.

([12]) Основните причини за това са недостатъците на равнище висше ръководство — например непрозрачно и нефункционално вземане на решения и липса на социален диалог.

([13]) 56-о заседание на УС на 7—8 юли 2022 г. в Барселона.