СТАНОВИЩЕ № 4/2010

(съгласно член 322 от ДФЕС)

относно предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности по отношение на Европейската служба за външна дейност

(2010/C 145/02)

СМЕТНАТА ПАЛАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 322 от него, във връзка с Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия, и по-специално член 106а от него,

като взе предвид проекта за регламент [1] на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 г. относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности [2] (наричан по-нататък „Финансовият регламент“) по отношение на Европейската служба за външна дейност,

като взе предвид искането на Съвета за становище относно гореспоменатия проект за регламент, получено от Сметната палата на 8 април 2010 г.,

ПРИЕ СЛЕДНОТО СТАНОВИЩЕ:

Структура на Европейската служба за външна дейност

1. Проектът за регламент на Европейския парламент и на Съвета, по който е поискано становището на Сметната палата, има за цел да измени настоящия Финансов регламент, за да адаптира неговите правила към специфичния характер на Европейската служба за външна дейност (наричана по-нататък „ЕСВД“), чието съществуване е предвидено в член 27, параграф 3 от Договора за Европейския съюз, изменен с Договора от Лисабон, влязъл в сила на 1 декември 2009 г. ЕСВД ще бъде автономен орган на Съюза под управлението на върховния представител и задачата му е да подпомага върховния представител при изпълнението на неговите функции. Организацията и функционирането на ЕСВД се определят с решение на Съвета. Предложение за такова решение е внесено на 25 март 2010 г.

2. За да се осигури функционирането на настоящите делегации, извършването на оперативни разходи от ръководителите на делегациите ще се третира като равностойно на изпълнение на бюджета от Комисията при режим на централизирано пряко управление, въпреки че ЕСВД е отделна институция.

3. ЕСВД ще се състои от централна администрация и делегации на Съюза в трети държави и в международни организации. Всяка делегация на Съюза ще се управлява от ръководител, който ще има правомощия над целия персонал на делегацията.

4. Персоналът на ЕСВД включва длъжностни лица от генералния секретариат на Съвета и на Комисията, както и командирован персонал от националните дипломатически служби. Те се назначават като временни служители съгласно Правилника за персонала. По въпроси, засягащи персонала, ЕСВД ще се разглежда като институция по смисъла на Правилника за персонала.

Общи забележки

Характер на ЕСВД за целите на Финансовия регламент

5. Палатата отбелязва, че съгласно изискването в доклада на председателството до Европейския съвет относно Европейската служба за външна дейност от 23 октомври 2009 г. [3] ЕСВД ще бъде единствена по рода си служба, която ще се разглежда като институция за целите на Финансовия регламент. Службата ще има свой раздел в бюджета и съответно ще бъде подлагана на процедура за освобождаване от отговорност от Европейския парламент, като същевременно най-вече на ниво делегации ЕСВД ще продължава да бъде звеното към Комисията, чрез което се усвояват оперативни бюджетни кредити в различни области, свързани с раздела „Комисия“ на бюджета.

Управление на новата структура

6. Персоналът в делегациите ще се състои от служители на ЕСВД и служители на Комисията. Ръководителят на делегацията ще бъде оправомощен от Комисията — институцията, която изпълнява бюджета и управлява програмите в съответствие с член 17 от ДЕС и член 317 от ДФЕС — да администрира оперативните бюджетни кредити от нейно име. Поради новата структура на ЕСВД и задълженията на ръководителите на делегациите на Съюза те трябва да се отчитат пред два различни органа. В предложения нов член 60а, втора и трета алинея изглежда се търси разрешение на този въпрос. Палатата отбелязва, че ще трябва да се подходи внимателно към управлението на новата структура, за да се избегнат конфликтите на приоритети наред с други неща.

---

[1] COM(2010) 85 окончателен, 24.3.2010 г.

[2] ОВ L 248, 16.9.2002 г., стр. 1.

[3] Доклад на председателството до Европейския съвет относно Европейската служба за външна дейност, документ на Съвета № 14930/09.

Механизми за прилагане

7. В своя Специален доклад № 10/2004 Палатата отбеляза значителен напредък в управлението на външната помощ в рамките на процеса на „децентрализиране“, в това число засилване на оперативните и финансовите отдели на делегациите и въвеждане на по-стабилни и надеждни финансови процедури, което е довело до подобрения в редовността, сроковете и качеството на предоставяните услуги. Палатата счита, че е от голямо значение да се запазят и повишат отчетността, отговорността и качеството на финансовото управление в делегациите. Организационните структури на делегациите на Съюза в бъдеще не трябва да застрашават ефективността на техните оперативни и финансови функции, както и разделението на отговорностите.

8. В този контекст предложението може да се разглежда като опит да се запазят във възможно най-голяма степен вътрешните процедури и стандарти на Комисията за използването на нейните бюджетните кредити в една нова, по-сложна институционална рамка.

9. Палатата обаче е загрижена от факта, че постигането на тази цел се търси чрез: а) съществени дерогации от Финансовия регламент, тъй като за изпълнението на бюджета Комисията оправомощава вторично разпоредители с бюджетни кредити (ръководителите на делегациите), които вече не са част от службите на Комисията; б) повишаване на сложността на задачите и операциите на делегациите във връзка с тяхното финансово управление и отчитане; и в) значителна несигурност по отношение на разпределянето на бюджета и управлението на административните разходи и разходите за издръжка на делегациите на Съюза — въпрос, който не е уточнен в предложението.

Специфични забележки

10. Палатата изразява някои специфични забележки по четири от изменените разпоредби и предлага промени в текста, които са представени в приложената към настоящото становище таблица.

Едно предложено изменение ще има последици за всички случаи на „непряко централизирано“ управление на бюджета, а не само за ЕСВД

11. *Член 30*. Комисията предлага член 30, параграф 3, първа алинея да се замени с нов текст, предвиждащ Комисията да предоставя по подходящ начин информацията, с която разполага относно бенефициентите на получени от бюджета средства, когато бюджетът се изпълнява централизирано съгласно член 53а. Новият член 53а постановява, че когато Комисията изпълнява бюджета централизирано, задачите по изпълнението се осъществяват пряко от нейните служби или от делегациите на Съюза или непряко — съгласно членове 54—57.

12. В резултат на комбинираното действие на новия член 30, параграф 3, първа алинея и на член 53а задължението на Комисията да разполага с информация относно бенефициентите на получени от бюджета средства се прилага за ситуациите, в които бюджетът се изпълнява на централизиран принцип както пряко, така и непряко. В настоящия вариант на член 30, параграф 3, първа алинея обаче задължението на Комисията да разполага с информация относно бенефициентите на получени от бюджета средства се ограничава само до случаите, в които бюджетът се изпълнява централизирано и пряко.

13. Разширяването на обхвата на задължението на Комисията да разполага с информация относно бенефициентите на получени от бюджета средства, така че да включва и непрякото централизирано управление, не е свързано единствено с конкретния случай с ЕСВД. Следователно подобно разширяване на обхвата надхвърля рамките на предложението и би било приложимо за всички случаи на непряко централизирано управление. С оглед на съгласуването със съществуващата практика текстът на новия член 30, параграф 3, първа алинея следва да бъде изменен, както следва:

„Комисията предоставя по подходящ начин информацията, с която разполага относно бенефициентите на получени от бюджета средства, когато бюджетът се изпълнява централизирано и пряко от нейните служби или от делегациите на Съюза в съответствие с член 51, втора алинея, както и информацията за бенефициентите на средства, предоставена от субектите с делегирани задачи по изпълнението на бюджета съгласно други режими на управление.“

Засилени са изискванията за отчетност на ръководителите на делегациите на Съюза, но изменението, свързано с конфликтите на интереси, може да не е в съответствие с Финансовия регламент

14. *Член 60а*. Изглежда целта на член 60а е да се засили принципът, че ръководителите на делегациите на Съюза, действащи като вторично оправомощени разпоредители с бюджетни кредити, се подчиняват на същите правила за отчетност, както всички други вторично оправомощени разпоредители с бюджетни кредити (съгласно член 60 от Финансовия регламент). Палатата счита, че е важно да се набляга на задълженията на ръководителите на делегациите на Съюза в това отношение.

15. Съгласно втората алинея обаче ръководителите на делегациите на Съюза, наред с другото, са отговорни за разрешаването на потенциални конфликти на интереси. В този контекст следва да се избегне назоваването на понятието „конфликт на интереси“, тъй като изглежда то се отнася за друг вид „конфликт на интереси“, дефиниран в член 52 от Финансовия регламент. Поради съображения за съгласуваност едно понятие следва да отговаря на едно и също определение във всички разпоредби на Финансовия регламент. Палатата предлага параграф 1 от член 60а да бъде изменен в тази насока.

Необходимо е изясняване на правомощията на вътрешния одитор на Комисията

16. *Член 85*. Поради съображения за съгласуваност, ефикасност и ефективност Палатата одобрява решението вътрешният одитор на Комисията да бъде вътрешен одитор и за ЕСВД. Формулировката на предложения текст на допълнението към член 85 от Финансовия регламент обаче оставя впечатлението, че вътрешният одитор на Комисията не

упражнява същите правомощия над ЕСВД, каквито има над службите на Комисията, и че правомощията му могат да бъдат различни в зависимост от изпълнявания раздел от бюджета — „ЕСВД“ или „Комисия“. За да се избегне всякакво двусмислие по отношение на правомощията на вътрешния одитор, Палатата препоръчва предложеното допълнение да се замени със следния текст:

„Отговорностите на вътрешния одитор на Комисията по отношение на Европейската служба за външна дейност, посочена в член 1, са същите, каквито и по отношение на службите на Комисията.“

Някои предложени изменения са неясни или нецеленасочени

17. Член *165*. Не е ясен смисълът на предложеното изменение на член 165. Палатата не вижда необходимост за изменение на член 165, след като е изменен член 53а.

18. *Член 185*. Предложеното изменение на член 185 е лишено от смисъл. Аналогията по отношение на обхвата на правомощията на вътрешния одитор на Комисията следва да се позовава само на службите на Комисията. Затова Палатата предлага член 185 да не се изменя.

Настоящото становище беше прието от Сметната палата в Люксембург на заседанието ѝ от 29 април 2010 г.

За Сметната палата

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Председател

ПРИЛОЖЕНИЕ

Предложение на Комисията	**Препоръка на Палатата**
Член 1	*Член 1*
(3) В член 30, параграф 3 първата алинея се заменя със следния текст:	(3) В член 30, параграф 3 първата алинея се заменя със следния текст:
„Комисията предоставя по подходящ начин информацията, с която разполага относно бенефициерите на получени от бюджета средства, когато бюджетът се изпълнява централизирано съгласно член 53а, и информацията за бенефициерите на средства, предоставена от субектите с делегирани задачи по изпълнението на бюджета съгласно други режими на управление.“	„Комисията предоставя по подходящ начин информацията, с която разполага относно бенефициентите на получени от бюджета средства, когато бюджетът се изпълнява централизирано ~~съгласно член 53а,~~ и пряко от нейните служби или от делегациите на Съюза в съответствие с член 51, втора алинея, както и информацията за бенефициентите на средства, предоставена от субектите с делегирани задачи по изпълнението на бюджета съгласно други режими на управление.“
(9) В раздел 2 се добавя следният член 60а:	(9) В раздел 2 се добавя следният член 60а:
„*Член 60а*	„*Член 60а*
1. Когато ръководителите на делегациите на Съюза действат като вторично оправомощени разпоредители с бюджетни кредити в съответствие с член 51, втора алинея, те си сътрудничат тясно с Комисията за правилното изпълнение на средствата, с цел да се осигурят по-специално законосъобразността и правилността на финансовите операции, спазването на принципа на добро финансово управление при управлението на средствата и ефективната защита на финансовите интереси на Съюза.	1. Когато ръководителите на делегациите на Съюза действат като вторично оправомощени разпоредители с бюджетни кредити в съответствие с член 51, втора алинея, те си сътрудничат тясно с Комисията за правилното изпълнение на средствата, с цел да се осигурят по-специално законосъобразността и редовността на финансовите операции, спазването на принципа на добро финансово управление при управлението на средствата и ефективната защита на финансовите интереси на Съюза.
За тази цел те вземат необходимите мерки за предотвратяване на ситуациите, които могат да застрашат отговорността на Комисията за изпълнението на вторично делегирания им бюджет, както и на конфликтите на интереси или на приоритети с отражение върху изпълнението на вторично делегираните им задачи по финансовото управление.	За тази цел те вземат необходимите мерки за предотвратяване на ситуациите, които могат да застрашат отговорността на Комисията за изпълнението на вторично делегирания им бюджет, както и на конфликтите на ~~интереси или на~~ приоритети с отражение върху изпълнението на вторично делегираните им задачи по финансовото управление.
При възникване на посочените във втората алинея ситуации или конфликти ръководителите на делегациите на Съюза незабавно уведомяват за това компетентния отдел на Комисията и върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност.“	При възникване на посочените във втората алинея ситуации или конфликти ръководителите на делегациите на Съюза незабавно уведомяват за това компетентния отдел на Комисията и върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност.“
(12) В член 85 се добавят следните алинеи:	(12) В член 85 се добавя следната алинея:
„За целите на вътрешния одит на ЕСВД ръководителите на делегациите на Съюза, действащи като вторично оправомощени разпоредители с бюджетни кредити в съответствие с член 51, втора алинея, подлежат на правомощията за проверка на вътрешния одитор на Комисията по отношение на вторично делегираното им финансово управление.	„Отговорностите на вътрешния одитор на Комисията по отношение на Европейската служба за външна дейност, посочена в член 1, са същите, каквито и по отношение на службите на Комисията.“
Поради съображения за съгласуваност, ефективност и рентабилност вътрешният одитор на Комисията действа и като вътрешен одитор на ЕСВД по отношение на бюджетното изпълнение на раздела за ЕСВД в бюджета.“	
(14) В член 165 първото изречение се заменя със следния текст:	(14) В член 165 първото изречение се заменя със следния текст:
„Изпълнението на дейности от трети държави бенефициери или от международни организации подлежи на контрол от Комисията съгласно член 53а.“	„Изпълнението на дейности от трети държави бенефициенти или от международни организации подлежи на контрол от Комисията ~~съгласно член 53а~~.“
(15) В член 185 параграф 3 се заменя със следния текст:	~~(15) В член 185 параграф 3 се заменя със следния текст:~~
„3. Вътрешният одитор на Комисията упражнява същите правомощия спрямо органите, посочени в параграф 1, както спрямо службите на Комисията или делегациите на Съюза.“	„~~3. Вътрешният одитор на Комисията упражнява същите правомощия спрямо органите, посочени в параграф 1, както спрямо службите на Комисията или делегациите на Съюза.~~“