III

(Подготвителни актове)

СМЕТНА ПАЛАТА

СТАНОВИЩЕ № 3/2014

(съгласно член 287, параграф 4 от ДФЕС)

относно предложението за Регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 215/2008 относно Финансовия регламент, приложим за 10-ия европейски фонд за развитие, с цел изпълнение на преходния инструмент

(2014/C 124/01)

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки	*Страница*
ВЪВЕДЕНИЕ	1—6	3
ОБЩИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ОТНОСНО ПРОЗРАЧНОСТТА	7—10	4
СПЕЦИФИЧНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ	11—20	4
Методи на изпълнение	11—13	4
Безвъзмездни средства	14—15	4
Бюджетна подкрепа	16—20	5

СМЕТНАТА ПАЛАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), и по-специално член 287, параграф 4 от него,

като взе предвид Споразумението за партньорство между членовете на Групата на държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн, от една страна, и Европейската общност и нейните държави членки, от друга страна, подписано в Котону на 23 юни 2000 г. ([1]),

като взе предвид Решение 2001/822/ЕО на Съвета от 27 ноември 2001 г. за асоцииране на отвъдморските страни и територии (ОСТ) към Европейската общност („Решение за отвъдморско асоцииране“) ([2]),

като взе предвид Вътрешното споразумение между представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, относно финансирането на помощта от Общността по линия на многогодишната финансова рамка за периода 2008 — 2013 г. в съответствие със Споразумението АКТБ — ЕО и относно отпускането на финансова помощ за отвъдморските страни и територии, за които се прилага част четвърта от Договора за ЕО ([3]), и по-специално член 10, параграф 2 от него,

като взе предвид Вътрешното споразумение между представителите на правителствата на държавите членки на Европейския съюз, заседаващи в рамките на Съвета, относно финансирането на помощ от Европейския съюз по линия на многогодишната финансова рамка за периода 2014 — 2020 г. в съответствие със споразумението за партньорство между АКТБ и ЕС и относно разпределянето на финансовото подпомагане за отвъдморските страни и територии, за които се прилага част четвърта от Договора за функционирането на Европейския съюз ([4]), и по-специално член 10, параграф 2 от него,

като взе предвид Решение 2013/759/ЕС на Съвета от 12 декември 2013 година относно преходните мерки за управление на ЕФР за периода от 1 януари 2014 г. до влизането в сила на 11-ия европейски фонд за развитие ([5]),

като взе предвид Становище № 12/2002 относно предложението за регламент на Съвета за Финансов регламент, приложим за Деветия европейски фонд за развитие, по силата на Споразумението за партньорство между АКТБ и ЕС, подписано в Котону на 23 юни 2000 г. ([6]),

като взе предвид Становище № 2/2007 относно предложението за регламент на Съвета за изменение на Финансовия регламент, приложим за Деветия европейски фонд за развитие ([7]),

като взе предвид Становище № 9/2007 относно предложението за регламент на Съвета за финансов регламент, приложим за Десетия европейски фонд за развитие ([8]),

като взе предвид Становище № 3/2013 относно предложението за регламент на Съвета относно Финансовия регламент, приложим за Деветия европейски фонд за развитие ([9]),

като взе предвид годишните доклади на Сметната палата относно дейностите, финансирани по Осмия, Деветия и Десетия европейски фонд за развитие ([10]),

([1]) ОВ L 317, 15.12.2000 г., стр. 3. Споразумение, изменено със споразумението, подписано в Люксембург на 25 юни 2005 г. (ОВ L 287, 28.10.2005 г., стр. 4), както и със споразумението, подписано в Уагадугу на 22 юни 2010 г. (ОВ L 287, 4.11.2010 г., стр. 3).
([2]) ОВ L 314, 30.11.2001 г., стр. 1 и ОВ L 324, 7.12.2001 г., стр. 1, изменени с Решение 2007/249/ЕО (ОВ L 109, 26.4.2007 г., стр. 33) и Решение № 528/2012/ЕС (ОВ L 264, 29.9.2012 г., стр. 1).
([3]) ОВ L 247, 9.9.2006 г., стр. 32.
([4]) ОВ L 210, 6.8.2013 г., стр. 1. Споразумението е в процес на ратификация.
([5]) ОВ L 335, 14.12.2013 г., стр. 48.
([6]) ОВ C 12, 17.1.2003 г., стр. 19.
([7]) ОВ C 101, 4.5.2007 г., стр. 1.
([8]) ОВ C 23, 28.1.2008 г., стр. 3.
([9]) ОВ C 370, 17.12.2013 г., стр. 1.
([10]) ОВ C 331, 14.11.2013 г., стр. 261; ОВ C 326, 10.11.2011 г., стр. 251; ОВ C 303, 9.11.2010 г., стр. 243 и ОВ C 269, 10.11.2009 г., стр. 257.

като взе предвид Специален доклад № 9/2013 ([1]) и Специален доклад № 11/2010 ([2]),

като взе предвид предложението на Комисията за регламент на Съвета относно Финансовия регламент, приложим за 11-ия европейски фонд за развитие ([3]),

като взе предвид предложението на Комисията за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 215/2008 на Съвета от 18 февруари 2008 г. относно Финансовия регламент, приложим за 10-ия европейски фонд за развитие, с цел изпълнение на преходния инструмент ([4]),

като взе предвид искането на Съвета на Европейския съюз за становище относно гореспоменатото предложение, получено от Сметната палата на 28 януари 2014 г., приключено с изпращането на приложението към него, съдържащо разпоредбите от проекта за Финансов регламент, получено от Сметната палата на 25 февруари 2014 г.,

ПРИЕ СЛЕДНОТО СТАНОВИЩЕ:

Въведение

1. Вътрешното споразумение за създаване на 11-и европейски фонд за развитие (ЕФР) е подписано от държавите членки през юни 2013 г. Вътрешното споразумение влиза в сила едва след ратификация от всички държави членки. Този процес вероятно ще бъде приключен през 2014 г.

2. С цел да предостави на разположение средства в периода от януари 2014 г. до влизането в сила на вътрешното споразумение относно 11-ия ЕФР, Съветът определи преходни мерки („преходен инструмент“), които ще бъдат финансирани от средства от предишни ЕФР и ще бъдат отчитани в рамките на 11-ия ЕФР.

3. Финансовите правила, приложими за 11-ия ЕФР, не могат да бъдат приети от Съвета преди влизането в сила на вътрешното споразумение относно 11-ия ЕФР. Поради това Комисията предлага регламентът на Съвета относно Финансовия регламент, приложим за 10-ия европейски фонд за развитие, да бъде изменен по такъв начин, че финансовите правила, които ще се прилагат за 11-ия ЕФР, да се прилагат също така и по отношение на преходния инструмент.

4. От Сметната палата беше поискано становище относно предложението за регламент на Съвета относно Финансовия регламент, приложим за 11-ия европейски фонд за развитие. Становището е публикувано през декември 2013 г. (Становище № 3/2013).

5. Сметната палата приветства факта, че много от констатациите и оценките, формулирани от нея в Становище № 3/2013 относно финансовите правила, приложими за 11-ия ЕФР, са били взети под внимание в настоящото предложение, и по-специално следните точки:

— изискванията при възлагането на обществени поръчки (по-специално чл. 36, параграф 5 от предложението) са били подобрени,

— сътрудничеството на националните одитни органи със Сметната палата е изяснено (чл. 48, параграф 6 от предложението),

— прилагането на проекта за Финансов регламент е разширено до всички области на разходи по ЕФР, с изключение на Инвестиционния механизъм (чл. 60 от предложението).

6. В своето Становище № 3/2013 Сметната палата отбелязва други констатации и оценки, които продължават да бъдат актуални и са описани по-долу (вж. точки 7—20).

([1]) „Подкрепа от страна на ЕС за управлението в Демократична република Конго“ (http://eca.europa.eu).
([2]) „Управление на Комисията по отношение на общата бюджетна подкрепа за държавите от АКТБ, Латинска Америка и Азия“ (http://eca.europa.eu).
([3]) COM(2013) 660 окончателен.
([4]) COM(2014) 9 окончателен.

Общи констатации и оценки относно прозрачността

7. В предложението има многократни позовавания на Общия финансов регламент ([1]), като се посочва кои негови членове следва да се прилагат. В него обаче често се добавят допълнителни разпоредби или позовавания относно разпоредби в общия Финансов регламент, които не следва да бъдат прилагани. Предлага се някои разпоредби от Общия финансов регламент да се прилагат не пряко, а „*mutatis mutandis*“, а някои термини да се тълкуват с различен смисъл от този, с който се използват в Общия финансов регламент (вж. списъка в член 2, параграф 4 от предложението).

8. Това прави проекта на финансов регламент твърде труден за използване. Той не е документ, който може да съществува самостоятелно. Не е възможно да бъде разбран, без да се има предвид Общият финансов регламент и неговите правила за прилагане. Тази усложненост води до значителен риск от правна несигурност. В настоящия си вид този документ ще бъде труден за използване от ръководители, бенефициенти и одитори. Ето защо съществува значителен риск от грешно тълкуване на неговите разпоредби и от възникване на грешки.

9. Сметната палата изразява съжаление, че Комисията не е изготвила прозрачен проект на регламент, който да представлява самостоятелен по своето естество документ, предназначен да бъде максимално ясен за потребителите и да свежда до минимум риска от грешки в резултат на неправилно тълкуване.

10. Сметната палата също така изразява съжаление, че въпреки предложенията, направени от нея в Становище № 12/2002, Становище № 2/2007 и Становище № 9/2007, Комисията все още не е предложила единен финансов регламент, приложим за всички настоящи и бъдещи ЕФР, който по подобие на Общия финансов регламент да може да бъде изменян винаги когато бъде преценено, че съществува необходимост. Подобна мярка би гарантирала последователност, без да има риск от прекъсване на изпълнението на Европейските фондове за развитие, и би опростила управлението.

Специфични констатации и оценки

Методи на изпълнение

11. Член 17 предвижда наред с другото да бъдат прилагани разпоредбите от Общия финансов регламент относно „непрякото управление“. В член 17, параграф 3 обаче се въвеждат елементи, които се отдалечават от смисъла на тези разпоредби.

12. Параграф 3 предвижда „субектите, на които са възложени задачи по изпълнението на бюджета“ да могат от своя страна да възлагат задачи по изпълнението на бюджета на други субекти, като по този начин всъщност се създава верига от взаимоотношения на възлагане. Правомощията са много широки и позволяват на държавите от АКТБ и ОСТ да възлагат задачи по изпълнението на бюджета на частноправни субекти на базата на договор за услуги. Не е ясно защо тази разпоредба е включена в предложението. Съществува значителен риск, че това ще затрудни и евентуално ще възпрепятства прилагането на разпоредбите на член 60, параграф 1 от общия Финансов регламент. Тези разпоредби предвиждат освен това субектите и лицата, на които са възложени задачи по изпълнението на бюджета, да *„гарантират ниво на защита на финансовите интереси на Съюза, равностойно на това, което се изисква съгласно настоящия регламент, когато управляват средствата на Съюза…*“

13. Сметната палата препоръчва Съветът да разгледа основанието за включване на параграф 3 — в частност дали евентуалните предимства от неговото включване са повече от рисковете от неясното дефиниране на отговорността за правилното разходване на средствата по ЕФР.

Безвъзмездни средства

14. Съгласно член 37 от предложението финансовото участие на ЕФР се подчинява в голяма степен на разпоредбите на Общия финансов регламент относно безвъзмездните средства. В параграф 3 обаче се съдържа допълнителна разпоредба, наблягаща върху необходимостта Комисията да отчита специфичните нужди и контекста, когато се определят конкретните условия. Не е ясно защо се счита за необходимо да се включи такава разпоредба във Финансовия регламент за ЕФР относно преходния инструмент, когато в Общия финансов регламент няма разпоредба с аналогично значение.

15. Сметната палата препоръчва на Съвета да провери дали съществува достатъчно основание за включването на такава разпоредба и дали разпоредбата е достатъчно ясно дефинирана.

([1]) Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1).

Бюджетна подкрепа

16. Член 39, първа алинея от предложението предвижда прилагането на член 186 от Общия финансов регламент за плащанията за бюджетна подкрепа по ЕФР. Този член от Общия финансов регламент предвижда решенията за финансиране за предоставяне на бюджетна подкрепа да съдържат подробно формулирани цели и очаквани резултати и плащанията да бъдат обвързани с напредъка в изпълнението на условията (параграф 2); споразуменията за финансиране да съдържат разпоредби за възстановяване на недължимо платени суми (параграф 3); и Комисията да подкрепя в трети държави бенефициенти развитието на парламентарния контрол и капацитета за одит, както и повишаването на прозрачността и достъпа на широката общественост до информация (параграф 4).

17. В член 39, от втора до седма алинея от предложението са описани принципи и практики, свързани с предоставяната от ЕФР бюджетна подкрепа. В тях се съдържат общи формулировки за политики (втора и четвърта алинея), повторение или перифразиране на някои от разпоредбите в член 186 от Общия финансов регламент (трета, пета и шеста алинея) и неясно позоваване на връзки между ОСТ и съответните държави членки (седма алинея).

18. По този начин текстът в известна степен се отдалечава от това, което е приемливо за един финансов регламент ([1]). Също така текстът може да бъде източник на евентуални неясноти с това, че от една страна, твърди, че се прилагат съответните разпоредби от общия Финансов регламент, а от друга страна, перифразира някои от тези разпоредби.

19. Сметната палата е отправила редица препоръки в последните си доклади относно използването на бюджетна подкрепа ([2]), в т.ч. по-конкретно необходимостта от определяне на обективни и където е възможно — остойностими критерии, и от извършване на мониторинг на тяхното изпълнение. Би било полезно в предложението да се включат повече уточнения в тази посока. Част от текста, включен в настоящото предложение (например използването на формулировките „диференциация“ и „ключови фактори“ в четвъртата алинея), може от друга страна да бъде тълкуван като основание за недостатъчно строго отношение към изискването за стриктно обвързване на плащанията за бюджетна подкрепа с определени условия.

20. Сметната палата препоръчва на Съвета да разгледа този член от предложението в светлината на изложените по-горе съображения.

Настоящото становище беше прието от Одитен състав III с ръководител Karel PINXTEN — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 1 април 2014 г.

За Сметната палата

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Председател

([1]) Дефинирано в съображение 2 от проекта за регламент на Съвета като „правилата за изпълнение на 10-ия ЕФР с оглед на оперативното и финансовото управление“.

([2]) Точка 51 от Годишния доклад на Сметната палата за ЕФР за 2012 г., точка 64 от Годишния доклад на Сметната палата за ЕФР за 2010 г., точка 54 от Годишния доклад на Сметната палата за ЕФР за 2009 г., точка 56 от Годишния доклад на Сметната палата за ЕФР за 2008 г., Специален доклад № 9/2013 „Подкрепа от страна на ЕС за управлението в Демократична република Конго“, Специален доклад № 4/2013 „Сътрудничество на ЕС с Египет в областта на управлението“, Специален доклад № 11/2010 „Управление на Комисията по отношение на общата бюджетна подкрепа за държавите от АКТБ, Латинска Америка и Азия“.