РЕЗОЛЮЦИЯ (ЕС) 2023/1963 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

от 10 май 2023 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 2021 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 2021 година,

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

— като взе предвид доклада на комисията по бюджетен контрол (A9-0092/2023),

А. като има предвид, че Европейското съвместно предприятие за „ITER“ и развитието на термоядрената енергия („съвместното предприятие“) беше създадено през април 2007 г. за период от 35 години с Решение 2007/198/Евратом на Съвета ([1]);

Б. като има предвид, че съвместното предприятие започна своята самостоятелна дейност през март 2008 г.;

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

Г. 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;

Д. 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 ([2]);

Е. като има предвид, че общите разходи, предвидени от Съюза за изпълнение на неговите задължения по споразумението за ITER и свързаните с него дейности до 2031 г., възлизат на 18,2 милиарда евро (по текущи стойности) ([3]);

Ж. като има предвид, че вследствие на оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза и Евратом на 31 януари 2020 г. и неуспеха на страните да сключат протокола, предвиден в Споразумението за търговия и сътрудничество между Съюза и Евратом и Обединеното кралство, което беше договорено на 30 декември 2020 г., Обединеното кралство все още не е асоциирано към проекта ITER, нито е член на съвместното предприятие, и следователно не прави вноски в неговия бюджет;

З. като има предвид, че въздействието от незаконната, непровокирана и неоправдана агресивна война на Русия срещу Украйна и последиците от нея за дейностите на съвместното предприятие все още трудно могат да бъдат измерени;

([1]) Решение 2007/198/Евратом на Съвета от 27 март 2007 г. 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]) 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“.

([3]) Прогнозни разчети въз основа на съобщението на Комисията COM(2017) 319 от 14 юни 2017 г. и свързания с него работен документ на службите на Комисията SWD(2017) 232, таблица 4.

Общи положения

1. приветства факта, че в доклада на Сметната палата („Палатата“) относно годишните отчети на съвместното предприятие за финансовата 2021 г. („доклада на Палатата“) се констатира, че годишните отчети на съвместното предприятие дават вярна представа във всички съществени аспекти за неговото финансово състояние към 31 декември 2021 г., както и за резултатите от неговата дейност, паричните потоци и промените в нетните активи за финансовата 2021 година, в съответствие с финансовите правила на съвместното предприятие и счетоводните правила, приети от отговорния счетоводител на Комисията; подчертава освен това факта, че операциите, свързани с отчетите за финансовата 2021 година, са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти;

2. изразява съжаление обаче, че в доклада на Палатата се обръща внимание на факта, че годишните отчети на съвместното предприятие за финансовата 2021 година оповестяват неговия разчет за общите разходи за изпълнение на задълженията му във връзка с проекта ITER, които се оценяват на 18,3 милиарда евро (по стойности от 2021 г.), както и факта, че промените в основните допускания за разчета и експозицията на риск биха могли да доведат до значително увеличение на разходите и/или до допълнителни забавяния на изпълнението на проекта ITER;

3. потвърждава, че програмата „Хоризонт Европа“ предвижда амбициозни цели за съвместното предприятие, които могат да бъдат постигнати само ако бъдат разработени и приложени ефективни решения за преодоляване на слабостите в системите за вътрешен контрол и за подготовка за бъдещите предизвикателства, произтичащи от нарасналите отговорности, например в областта на управлението и планирането на човешките ресурси; посочва в този контекст, че особено сложните и обременяващи изчисления и изисквания във връзка с докладването крият значителен риск от допускане на грешки, и поради това призовава да се проучат възможностите за опростяване, когато това е възможно и съвместимо със съществуващата правна рамка;

4. отбелязва със загриженост факта, че тъй като Русия е член на Международната организация ITER-IO и има задължения да достави на мястото за монтаж на ITER във Франция (Кадараш) няколко компонента за проектите по ITER и да предоставя годишни вноски на ITER-IO, това представлява риск от допълнителни забавяния и увеличени разходи за проекта ITER;

5. отбелязва, че съвместното предприятие поддържа разчет за общите разходи за изпълнение на своите задължения във връзка с проекта ITER (разчет при приключване), който включва разходите за фазата на изграждане и експлоатация до 2035 г., както и за фазата на извеждане от експлоатация и дезактивиране до 2042 г.; отбелязва освен това, че в края на 2021 г. съвместното предприятие е оценило тези общи разходи на 18,3 милиарда евро (по стойности от 2021 г.), състоящи се от всички плащания, извършени към края на 2021 г., в размер на 8,3 милиарда евро, и разчета за бъдещите плащания, оценени на 10 милиарда евро (по стойности от 2021 г.);

6. посочва, че промени в основните допускания за горепосочения разчет и експозицията на риск могат да доведат до допълнително увеличение на разходите и още забавяния на изпълнението на проекта, и за 2021 г. счита, че въз основа на доклада на Палатата следва да се обърне специално внимание на събитията, които могат да окажат значително въздействие върху разчета при приключване; освен това посочва, че тези промени в основните допускания включват новите референтни параметри на проекта ITER, планирани за първото тримесечие на 2023 г., закъснялата доставка на компоненти, наложените на Русия санкции, неприключения процес на получаване на одобрение от страна на органа за ядрена безопасност (ОЯБ) на Франция на сглобяването на компонентите на шахтата за токамака и очакваното преразглеждане на разчета на разходите за комплекс „Гореща клетка“; подчертава факта, че в случай на проблеми с доставката, които водят до липса на ключови компоненти за продължаването на проекта, следва да се проучат алтернативни източници на доставка;

7. припомня, че ITER официално очаква първо експлоатационно изпитване през 2025 г. и постигане на пълна термоядрена мощност до 2035 г.; отбелязва обаче, че тези референтни параметри бяха приети през 2016 г. и че оттогава забавянията в строителството и производството, както и пандемията от COVID-19, правят датата 2025 г. все по-малко вероятна; подчертава освен това, че според доклада на Палатата съществува риск от допълнително забавяне поради комбинация от различни конструктивни проблеми, като се започне от проблеми при заваряването на секциите на вакуумните съдове, които образуват стоманената камера, в която ще се провеждат експериментите с термоядрен синтез, и се стигне до проблема с корозията, която причинява пукнатини с дълбочина до 2,2 милиметра на панелите на термичните екрани, което засяга всичките 23 километра охлаждащи тръби, заварени към повърхността на компонентите; отбелязва, че поради факта, че проблемът с пукнатините в охлаждащите тръби би могъл да бъде системен и да засегне всички компоненти на термичните екрани на токамака, новата насока на ITER задейства стратегия за ремонт на панелите на термичните екрани и секциите на вакуумните съдове на токамака;

8. отбелязва, че на този етап не може да бъде направена точна оценка на продължителността и разходите за ремонта и че Съветът на ITER планира да приеме нови референтни параметри за ITER в края на 2023 г., като определи графика за някои постижения, което значително ще забави датите, на които очаква да бъдат постигнати ключовите етапи, и следователно ще окаже въздействие върху разчета при приключване; призовава съвместното предприятие да докладва за резултатите и очакваните забавяния, както и за последиците за завършването на проекта ITER;

9. отбелязва, че по отношение на изискванията за ядрена безопасност ОЯБ носи крайната отговорност за одобряването на всички бъдещи промени в разработките, които засягат изискванията за ядрена безопасност, и че в този контекст в началото на 2021 г. съвместното предприятие официално е подало заявление за одобрение от страна на ОЯБ на новия проект и технология за заваряване, свързани със сглобяването на компонентите на шахтата за токамака; подчертава обаче, че ОЯБ е изискал от съвместното предприятие допълнителна информация, за да приключи своя анализ, едва през януари 2022 г.; отбелязва, че въпреки че одобрението на ОЯБ е част от нормалния процес на работа на ITER-IO, то все пак може да доведе до допълнително забавяне от няколко месеца и по този начин да се отрази на разчета при приключване;

10. призовава съвместното предприятие да преразгледа разчета на разходите за комплекс „Гореща клетка“, за да може да се изготви надежден разчет на разходите в съответствие с настоящия етап на зрялост на изискванията за проектиране на ITER-IO;

Бюджетно и финансово управление

11. отбелязва, че през декември 2020 г. управителният съвет на съвместното предприятие е приел първоначалния бюджет на съвместното предприятие за 2021 г. в размер на 1 048,77 милиона евро под формата на бюджетни кредити за поети задължения и 742,81 милиона евро под формата на бюджетни кредити за плащания и че управителният съвет е изменил този бюджет през ноември 2021 г.;

12. приветства факта, че окончателните налични бюджетни кредити, включително пренесените от предходната година, възлизат на 1 069,88 милиона евро бюджетни кредити за поети задължения и 764,83 милиона евро бюджетни кредити за плащания;

13. отбелязва, че степента на усвояване на бюджетните кредити за поети задължения и за плащания е била съответно 99,7 % и 97,4 % (в сравнение със 100 % и 98 % през 2020 г.);

14. отбелязва, че от наличните бюджетни кредити за поети задължения в размер на 1 069,88 милиона евро, 88,4 % са усвоени чрез поемане на индивидуални задължения (съответстващи на 942,50 милиона евро);

15. отбелязва със задоволство, че вследствие на препоръката, изказана в рамките на освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2020 г., относно метода за изчисляване на вноските на членовете за 2020 г. съвместното предприятие е приело корективни мерки, по-специално проекта на единен програмен документ, за да се избегне повторното повдигане на въпроса от Палатата;

16. отбелязва следователно, че по отношение на членските вноски за 2021 г. съвместното предприятие е използвало годишната и многогодишната програма за периода 2020—2024 г., приета от управителния му съвет на 10 декември 2019 г., където размерът на членските вноски се изчислява на 6,5 милиона евро;

17. отбелязва, че от януари 2016 г. нататък тези съвместни предприятия, които се финансират само частично от бюджета на Съюза, следва да изплащат частта от вноските на работодателя към пенсионната схема на Съюза, която съответства на дела на техните финансирани от трети държави приходи в общите им приходи ([4]); изразява загриженост, че тъй като Комисията не е предвидила тези разходи в бюджетите на съвместните предприятия, нито е изискала официално плащанията им, съвместното предприятие все още не е изплащало такива вноски; призовава Комисията да предприеме мерки за избягване на подобни проблеми в бъдеще;

([4]) Член 83а от Регламент № 31 (ЕИО), 11 (ЕОАЕ), установяващ Правилника за длъжностните лица и Условията за работа на другите служители на Европейската икономическа общност и на Европейската общност за атомна енергия (ОВ 45, 14.6.1962 г., стр. 1385/62).

18. призовава във връзка с това, в съответствие с насоките на Комисията до съвместните предприятия, Службата на Комисията за управление и плащане по индивидуални права да изчисли вноските на всяко съвместно предприятие в качеството му на работодател като процент на приходите от трети държави от общите приходи на съвместното предприятие, в т.ч. приходи от трети държави за оперативни разходи; отбелязва, че по отношение на ITER този процент е 21,6 % за периода 2017—2020 г. (около 5,8 милиона евро) и 19,8 % за 2021 г. (около 1,5 милиона евро); подчертава освен това, че в насоките се вземат предвид само съответните разпоредби на Правилника за длъжностните лица за определянето на метода на изчисляване на вноските на съвместните предприятия, в качеството им на работодатели, в бюджета на Съюза въз основа на приходите;

19. призовава съвместното предприятие да не чака окончателното изчисляване на неизплатените вноски, а да вземе предвид това задължение при планирането на бъдещия си бюджет, например чрез съответно начисляване за пенсионни вноски;

20. съзнава обаче, че съответните разпоредби в устава на съвместното предприятие изискват обаче общата сума на членските вноски да не надвишава 10 % от годишните административни разходи на съвместното предприятие, което предполага вноската на съвместното предприятие в качеството му на работодател да бъде около 740 013 EUR годишно (въз основа на данни от 2021 г.); отбелязва следователно, че едновременното прилагане на тези различни правни разпоредби създава риск от възникването на различни тълкувания относно изчисляването на вноските на съвместните предприятия в качеството им на работодател, с различно финансово отражение, и очаква тази правна несигурност да бъде отстранена без никакво забавяне; приветства готовността на съвместното предприятие да си взаимодейства с Комисията за по-ясно съгласуване на съответните правни основания;

Резултати от дейността

21. отбелязва, че 2021 г. беше първата година от многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г.;

22. приветства факта, че през 2021 г. съвместното предприятие е отбелязало допълнителен напредък в работата и е продължило доставката на някои от основните компоненти на ITER, за да започне дейностите по сглобяване съгласно плана за постигането на „Първа плазма“ в края на 2025 г.; отбелязва, че организацията ITER понастоящем планира отново референтните параметри за „Първа плазма“, резултатът от които се очакваше да бъде решен от Съвета на ITER през 2022 г., и че впоследствие съвместното предприятие ще коригира съответно своето планиране;

23. отбелязва, че след 10 години съвместното предприятие е прехвърлило отговорността за координирането на сградния обект на организацията ITER; отбелязва, че според плана, приложен към публичното споразумение за строителство на сгради, това прехвърляне е било планирано за септември 2018 г., след като основните строителни рискове на обекта вече не са били налице;

24. отбелязва, че през 2021 г. пандемията от COVID-19 е продължила да оказва значително въздействие върху веригата на доставки на съвместното предприятие, тъй като много от доставчиците на съвместното предприятие бяха засегнати, с ограничения върху присъствието на работното място и пътуванията, както и с текущи и бъдещи въздействия върху ефективността поради необходимостта от засилени санитарни мерки в повечето държави членки; изразява съжаление, че забавянията при някои доставки са били до четири месеца, което е довело до въздействие върху „разходите при приключване“ в размер на 45 милиона евро (57 милиона евро през 2020 г. — и двете по стойности от 2008 г.);

25. отбелязва освен това, че косвеният ефект от пандемията от COVID-19 все още оказва въздействие върху много от договорите на съвместното предприятие поради голямото увеличение на цените на суровините и че въздействието върху разходите при приключване все още се оценява; отбелязва при все това, че въздействието на пандемията от COVID-19 е сериозно, но не съществено, и че резултатът от финансовите отчети за 2021 г. не е съществен;

Предотвратяване на измами и конфликт на интереси

26. отбелязва, че служителят по въпросите на борбата с измамите и етиката е насърчил и координирал изпълнението на стратегията на съвместното предприятие за борба с измамите и придружаващия я план за действие за борба с измамите за периода 2020—2023 г.;

27. приветства факта, че изпълнението на действията в плана за действие за борба с измамите се наблюдава систематично чрез специална база данни, в която се описват подробно обхватът на всяко действие, извършителят на действието и целевата дата за неговото изпълнение, и че е постигнат добър напредък по отношение на изпълнението на действията за борба с измамите;

28. отбелязва освен това, че през 2021 г. са предоставяни редовно информация и подкрепа по въпроси, свързани с предотвратяването на измами, по-специално на персонала, участващ в процедурите за възлагане на обществени поръчки, управлението на договори и финансите, и че вътрешната мрежа на съвместното предприятие от кореспонденти във връзка с измамите е била информирана индивидуално и в контекста на редовните срещи на мрежата за изразяване на увереност;

29. оценява факта, че правилата, процедурите, процесите и най-добрите практики в областта на етиката и предотвратяването и управлението на конфликти на интереси са били съобщени на служителите през 2021 г., включително чрез наръчника на съвместното предприятие със специални глави относно етиката и почтеността и предотвратяването на измами, страница относно подаването на сигнали за нередности, както и раздел относно предотвратяването и управлението на конфликти на интереси;

Персонал и наемане на персонал

30. изразява съжаление, че през ноември 2021 г. персоналът на съвместното предприятие е стачкувал и че според вътрешни и външни оценки на ръководството и няколко вътрешни проучвания, основните причини за влошаването на работната среда в съвместното предприятие са недостатъците на равнище висше ръководство, като например непрозрачно и дисфункционално вземане на решения и липса на социален диалог; отбелязва освен това, че непропорционалното използване на външни човешки ресурси е увеличило предизвикателствата и рисковете за работната среда, което е потвърдено от представителите на персонала на съвместното предприятие и техните официални писма, изпратени до отговорните членове на Комисията; отбелязва, че в отговора си на писмата Комисията (Генералната дирекция за енергетика) е заявила, че годишната оценка на съвместното предприятие за 2022 г. ще бъде съсредоточена изключително върху въпроси, свързани с управлението на човешките ресурси, и е насърчила съвместното предприятие да използва цялостна оценка на управлението по отношение на своя ръководен екип;

31. отбелязва със загриженост, че през последните години съвместното предприятие е станало по-зависимо от външен персонал; подчертава, че констатацията на Палатата е останала неизпълнена от 2019 г. насам, когато външният персонал е представлявал 62 % от законоустановените служители на съвместното предприятие; подчертава, че съгласно настоящия план за стратегическите ресурси на съвместното предприятие за периода 2021—2027 г. се предвижда броят на външните служители да се увеличи през 2022 г. до 93 % от максималния брой на законоустановените служители, одобрен от Комисията, след което постепенно да намалее до 70 % до 2027 г.; припомня, че тази ситуация 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; освен това подчертава, че използването на временни служители следва да остане временно решение; напомня, че ръководството на съвместното предприятие следва да засили вече предприетите мерки за смекчаване на рисковете, свързани с използването на външен персонал, по-специално риска от неефективно управление поради неясното разделение на отговорностите между законоустановения и външния персонал;

32. отбелязва, че грешките в областта на човешките ресурси не могат да се повтарят и че е необходима промяна в културата на управление, която трябва да се поддържа; отбелязва също така, че в областта на човешките ресурси е необходимо да се положат повече усилия, за да се избегнат случаите на дългосрочно незаети работни места, голямо текучество на персонала, прекомерен брой външни служители, зависимост от експертния опит на малък брой служители, изключително голямо работно натоварване и произтичащите от това отсъствия на членове на персонала и неефективност; призовава за увеличаване на усилията за създаване на привлекателни и социално справедливи условия на труд, които да подпомагат постигането на целите на съвместното предприятие;

33. подкрепя, че в отговор на тази ситуация съвместното предприятие е започнало няколко действия за подобряване на работната среда и благосъстоянието на персонала; отбелязва, че тези действия са били интегрирани в план за промяна, насочен към прекомерното работно натоварване, лошата работна атмосфера и липсата на комуникация от страна на ръководството относно планираните организационни промени, като се очаква те да бъдат ефективни предвид докладваните събития;

34. отбелязва, че отделът за обучения и развитие на съвместното предприятие продължава да предлага по-голямо разнообразие от онлайн и цифрови ресурси, като предоставя по-голяма гъвкавост и свобода на учене, когато това е желано и необходимо; отбелязва освен това, че общо 94 % от служителите са били записани за поне една учебна дейност през 2021 г., и че степента на удовлетвореност на служителите от вътрешните дейности за обучение и развитие е висока — 88 % от служителите на съвместното предприятие ги оценяват като отлични или добри;

35. отбелязва, че към 31 декември 2021 г. заетите длъжности в съвместното предприятие са включвали 47 длъжностни лица, 226 срочно наети служители и 166 договорно наети служители; отбелязва освен това, че съвместното предприятие е разчитало на подкрепата на 11 временно наети служители (в ЕПРВ) и двама командировани национални експерти;

36. отбелязва въз основа на годишния отчет за дейността за 2021 г., че няма подходящ баланс между половете сред служителите и ръководството на съвместното предприятие, като през 2021 г. едва 19 % от персонала и по-малко от 10 % от ръководните длъжности и назначените служители през 2021 г. са жени; изразява съжаление във връзка с тези цифри и призовава за полагане на повече усилия по отношение на баланса между половете;

37. отбелязва, че вследствие на проучването относно въздействието на пандемията от COVID-19 от 2020 г. и въз основа на резултатите от него, през 2021 г. отделът по човешки ресурси на съвместното предприятие е продължил да се съсредоточава много активно върху психосоциалните превантивни действия в областта на емоционалното благосъстояние и управлението на стреса;

38. отбелязва, че през 2021 г. са публикувани външно 14 обявления за свободни длъжности за шестима срочно наети служители и осем договорно наети служители и че като цяло са приключени 14 процедури за подбор, три от които са публикувани през 2020 г., а останалите 11 — през 2021 г.;

Системи за управление и контрол

39. отбелязва, че през 2020 г. и 2021 г. съвместното предприятие е било подложено на редовни годишни оценки от външни експерти и интензивни вътрешни одити, обхващащи повечето от неговите критични области на дейност, и че са изпълнени коригиращите действия в отговор на одитите и оценките с цел справяне с установените рискове; изразява съжаление обаче, че това е довело до увеличаване на административната тежест, като същевременно не е имало яснота дали допълнителните проверки са били ефективни и са подобрили системата;

40. отбелязва, че през 2021 г. съвместното предприятие допълнително е привело своите стандарти за управление и вътрешен контрол (MICS), показатели и процедури в съответствие с рамката за вътрешен контрол на Комисията;

41. отбелязва, че съвместното предприятие е следвало поетапен подход за установяване на силните и слабите страни на системата за вътрешен контрол въз основа на всички недостатъци, установени във функционирането на стандартите за управление и вътрешен контрол, и е формулирало съответните коригиращи действия, което е довело до заключенията за изготвянето на декларацията за достоверност на директора и докладването в консолидирания годишен отчет за дейността;

42. отбелязва, че в консолидирания годишен отчет за дейността за 2021 г. съвместното предприятие е стигнало до заключението, че всички компоненти функционират заедно по интегриран начин; отбелязва обаче, че поради факта, че е било констатирано, че един компонент, а именно „Контролни дейности — Въпросът за благосъстоянието на персонала“, има критичен недостатък, ръководството на съвместното предприятие е стигнало до заключението, че цялостната система за вътрешен контрол е частично ефективна.