

**СТАНОВИЩЕ № 9/2007**  
**по предложението за регламент на Съвета относно Финансовия регламент, приложим за 10-ия**  
**Европейски фонд за развитие**

*(съгласно член 248, параграф 4, втора алинея от Договора за ЕО)*

(2008/С 23/02)

**СЪДЪРЖАНИЕ**

	Точки	Страница
ВЪВЕДЕНИЕ .....	1	4
ОСНОВНИ КОМЕНТАРИ .....	2—11	4
Съответствие с Общия финансов регламент .....	2	4
Опростяване .....	3	4
Необходимост от един финансов регламент, приложим за всички ЕФР .....	4	5
Разпределяне на отговорностите за изпълнението на ЕФР и освобождаване от отговорност за финансово изпълнение .....	5—6	5
Администратори на плащанията .....	7—9	5
Срок за сключване на отделни договори и споразумения .....	10	5
Предварителни отчети .....	11	5
ДРУГИ КОМЕНТАРИ .....	12—33	5
Таблица на съдържанието .....	12	5
Ресурси и финансови вноски на държавите-членки .....	13—14	6
Реализиране на ресурсите на ЕФР .....	15—20	6
Възлагане на обществени поръчки .....	21	6
Дялове VII и VI .....	22	6
Безвъзмездни средства .....	23—24	6
Представяне на отчетите и счетоводна отчетност .....	25—27	7
Външен одит и освобождаване от отговорност за финансово изпълнение .....	28—30	7
Специфични разпоредби относно ресурсите на ЕФР, управлявани от ЕИБ .....	31—33	7

СМЕТНАТА ПАЛАТА НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ,

като взе предвид Договора за създаване на Европейската общност, и по-специално член 248, параграф 4 от него,

като взе предвид Споразумението за партньорство между членовете на групата държави от Африка, Карибския и Тихоокеанския басейн, от една страна, и Европейската общност и нейните държави-членки, от друга страна, подписано в Котону (Бенин) на 23 юни 2000 г., наричано по-долу „Споразумението АКТЬ—ЕО“<sup>(1)</sup>, ревизирано със споразумението, подписано в Люксембург на 25 юни 2005 г.<sup>(2)</sup>,

като взе предвид Решение 2001/822/ЕО на Съвета от 27 ноември 2001 г. за асоцииране на отвъдморските страни и територии към Европейската общност, наричано по-долу „Решение за отвъдморско асоцииране“<sup>(3)</sup>, изменено с Решение 2007/249/ЕО на Съвета от 19 март 2007 г.<sup>(4)</sup>,

като взе предвид Решение № 1/2006 на Съвета на министрите на АКТЬ—ЕО от 2 юни 2006 г. за определяне на многогодишната финансова рамка за периода 2008—2013 г. и за изменение на ревизираното Споразумение за партньорство АКТЬ—ЕО<sup>(5)</sup>,

като взе предвид Становище № 2/2002 на Сметната палата по измененото предложение за регламент на Съвета относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности<sup>(6)</sup>, наричан по-долу „Общ финансов регламент“,

като взе предвид Становище № 12/2002 на Сметната палата по предложението за регламент на Съвета относно Финансовия регламент, приложим за Деветия европейски фонд за развитие съгласно Споразумението за партньорство АКТЬ—ЕО, подписано в Котону на 23 юни 2000 г.<sup>(7)</sup>,

като взе предвид Становище № 10/2005 на Сметната палата по проект за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 от 25 юни 2002 г. относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности<sup>(8)</sup>,

като взе предвид Становище № 4/2006 на Сметната палата по проект за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 от 25 юни 2002 г. относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности<sup>(9)</sup>,

като взе предвид Становище № 2/2007 на Сметната палата относно проект за регламент, изменящ Финансовия регламент, приложим за Деветия европейски фонд за развитие<sup>(10)</sup>,

като взе предвид Вътрешното споразумение между представителите на правителствата на държавите-членки, заседаващи в рамките на Съвета, относно финансирането на помощта на Общността в рамките на многогодишната финансова рамка за периода 2008—2013 г. в съответствие със Споразумението за партньорство АКТЬ—ЕО и отпускане на финансова помощ за отвъдморските страни и територии, за които се прилага част четвърта от Договора за ЕО (наричано по-долу „Вътрешното споразумение“), и по-специално член 10, параграф 2 от него, в който се предвижда консултиране със Сметната палата<sup>(11)</sup>,

като взе предвид предложението на Комисията за регламент на Съвета относно Финансовия регламент, приложим за 10-ия Европейски фонд за развитие<sup>(12)</sup>,

като взе предвид искането на Съвета за становище по това предложение, отправено към Палатата на 27 юли 2007 г.,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО СТАНОВИЩЕ:

## ВЪВЕДЕНИЕ

1. Палатата отбелязва, че срокът за предоставяне на настоящото становище беше много кратък. На практика Финансовият регламент, приложим за 10-ия ЕФР, трябва да бъде приет преди края на 2007 г., за да започне да се изпълнява в началото на 2008 г. Съветът е достигнал до напреднал етап в законовите процедури за приемането на същия регламент. Поради това настоящото становище е съсредоточено върху важни въпроси по естеството на предложението за регламент, без непременно да добавя предложения за изменение на текста.

## ОСНОВНИ КОМЕНТАРИ

### *Съответствие с Общия финансов регламент*

2. Палатата отбелязва, че проектът за финансов регламент успешно интегрира промените, нанесени при преработването на Финансовия регламент, приложим за общия бюджет, които могат да се приложат и за контекста на ЕФР. Палатата одобрява факта, че срокът за представяне от Палатата на Годишния доклад и на Становището, гарантиращо точността на отчетите, както и законността и правомерността на свързаните с тях операции, е съгласуван със съответните дати в Общия финансов регламент.

### *Опростяване*

3. Палатата одобрява също така факта, че съгласно препоръките, отправени от нея в Становище № 12/2002, проектът за финансов регламент предвижда ясна и разбираема нормативна уредба, съсредоточена върху разпоредбите, които са важни и необходими за изпълнението на ЕФР, без излишно да повтаря разпоредбите, постановени в приложението IV към Споразумението за партньорство АКТЬ—ЕО, Вътрешното споразумение или подробните правила за прилагането на Общия финансов регламент.

(1) ОВ L 317, 15.12.2000 г., стр. 3.

(2) ОВ L 287, 28.10.2005 г.

(3) ОВ L 314, 30.11.2001 г., стр. 1 и ОВ L 324, 7.12.2001 г.

(4) ОВ L 109, 26.4.2007 г., стр. 33.

(5) ОВ L 247, 9.9.2006 г., стр. 22.

(6) ОВ С 92, 17.4.2002 г., стр. 1.

(7) ОВ С 12, 17.1.2003 г., стр. 19.

(8) ОВ С 13, 18.1.2006 г., стр. 1.

(9) ОВ С 273, 9.11.2006 г., стр. 2.

(10) ОВ С 101, 4.5.2007 г., стр. 1.

(11) ОВ L 247, 9.9.2006 г., стр. 32.

(12) COM(2007) 410 окончателен, 16 юли 2007 г.

### **Необходимост от един финансов регламент, приложим за всички ЕФР**

4. Палатата изказва съжаление, че въпреки предложението, отправено от нея в становища № 12/2002 и № 2/2007, при съставянето на проекта за финансов регламент не е използвана възможността да се въведе един финансов регламент, приложим за всички настоящи и бъдещи ЕФР, който, както Общият финансов регламент, да може да се изменя, когато е необходимо. Подобна мярка би осигурила устойчивост на подхода без риск от прекъсване на изпълнението на Европейските фондове за развитие и би опростила значително тяхното управление.

### **Разпределяне на отговорностите за изпълнението на ЕФР и освобождаване от отговорност за финансово изпълнение**

5. Съгласно член 11 от Вътрешното споразумение, членове 2 и 3 от проекта за финансов регламент предвиждат разпределяне на основните отговорности за изпълнението на ЕФР между Комисията и Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) чрез оформянето на две отделни области на управление, по една за всяка институция. По този начин се поддържа една категория разходи, която подлежи на одит от Палатата (съгласно тристранното споразумение между ЕИБ, Палатата и Комисията, предвидено в член 134 от проекта за финансов регламент), но не подлежи на освобождаване от отговорност за финансово изпълнение от компетентните органи.

6. Членовете, свързани с освобождаването от отговорност за финансово изпълнение, и по-специално член 143, параграф 1, изключват управлявания от ЕИБ Инвестиционен инструмент от обхвата на извършването от Парламента освобождаване от отговорност за финансово изпълнение. Палатата изказва съжаление, че съгласно Вътрешното споразумение (член 11, параграфи 8 и 9), управляваните от ЕИБ операции не подлежат на процедурата за освобождаване от отговорност, в която участват Съветът и Парламентът, въпреки че при извършването на тези операции ЕИБ, използвайки ресурси на ЕФР, действа от името на Общността, но Общността е тази, която поема риска (член 11, параграф 2 от Вътрешното споразумение). Палатата отбелязва, че тези средства се събират от европейските данъкоплатци, а не от финансовия пазар.

### **Администратори на плащанията**

7. В членове 48—50 се създава нов финансов участник — администратор на плащанията — отговорен за извършването на плащания в националните валути на държавите от АКТЬ или в местните валути на отвъдморските страни и територии (ОСТ) от сметките при агента по плащанията. В съображенията на проекта за финансов регламент не е обяснено защо този нов финансов участник се смята за необходим, а и в разпоредбите липсва ясно определение на неговите отговорности и задължения, по-специално по отношение на разпоредителя и счетоводителя. Палатата е особено загрижена поради факта, че съгласно предвиденото в член 49, параграф 1, решението на счетоводителя за назначаване на администратор на плащанията следва да се взема въз основа на предложение от отговорния разпоредител, както и че в това решение се посочват съответните отговорности и задължения на администратора на плащанията и на разпоредителя. Освен това, тъй като администраторът на плащанията не се упоменава в член 31, не е ясно дали е осигурено спазването на принципа за разделяне на функциите.

8. Палатата забелязва, че при изпълнението на 9-ия ЕФР подобни плащания могат да се извършват от счетоводител чрез вторично оправомощаване (член 66, параграф 1 от Финансовия регламент, приложим за Деветия европейски фонд за развитие) и следователно не вижда причина, поради която в проекта за финансов регламент не са предложени подобни разпоредби. Палатата отбелязва също така, че в Общия финансов регламент не съществува еквивалент на администратора на плащанията. В него освен разпоредители с бюджетни кредити и счетоводители се предвижда само длъжността администратор на авансови средства. Администраторите на авансови средства се определят единствено от счетоводителя, без в това да участва разпоредителят с бюджетни кредити (член 63).

9. По тази причина Палатата предлага всякакво упоменаване на администратор на плащанията в проекта за финансов регламент да бъде премахнато.

### **Срок за сключване на отделни договори и споразумения**

10. Член 74, параграф 2 и член 79, буква а) предвиждат, че допълнения към действащи договори могат да се сключват по-късно от три години след датата на подписване на съответното споразумение за финансиране. Това се различава от съответните разпоредби на Общия финансов регламент (член 166, параграф 2), в който тази възможност съществува само за сключването на договори и споразумения, свързани с одит и оценка. При всички случаи разширяването на обхвата на тази дерогация така, че тя да важи и за подписването на допълнения към вече сключени договори, би обезсмислило общото правило, според което отделни договори и споразумения се сключват не по-късно от три години след датата на подписване на съответното споразумение за финансиране.

### **Предварителни отчети**

11. По отношение на членове 124 и 125 Палатата обръща внимание на своето Становище № 2/2002 (точки 20 и 21), в което беше предложено навсякъде да се премахне упоменаването на „предварителни“ отчети. Отчетите, които се представят за одит на 31 март, следва да бъдат пълни, правилно съставени отчети, одобрени от Комисията. Във Финансовия регламент не бива да се получава объркване относно ролите на одитирания обект и одитора в изготвянето на отчетите. Задачата на Палатата в никакъв случай не може да бъде да подпомага Комисията при изготвянето на отчетите. Тази отговорност от административен и счетоводен характер се носи единствено от Комисията и е несъвместима с отговорността на Палатата да извършва външен контрол.

### **ДРУГИ КОМЕНТАРИ**

#### **Таблица на съдържанието**

12. Би било полезно да се добави таблица на съдържанието, както е в Общия финансов регламент.

### Ресурси и финансови вноски на държавите-членки

13. Дял III на част първа от проекта за финансов регламент съдържа само една глава относно състава на ресурсите на ЕФР. Необходима е допълнителна глава, в която да се постановят разпоредбите за определяне на годишните вноски на държавите-членки.

14. В член 16 не става ясно дали финансовите вноски от държавите-членки, други държави донори или международни организации за определени проекти или програми, които Комисията следва да управлява от тяхно име, ще представляват ресурси на ЕФР *stricto sensu* и ще бъдат управлявани съгласно приложимите за ЕФР правила.

### Реализиране на ресурсите на ЕФР

15. Член 26 постановява, че при непряко централизирано управление Комисията може да приеме за субектите, на които поверява изпълнението, че техният одит, счетоводна система и системи за възлагане на обществени поръчки и отпускане на безвъзмездни средства „са еквивалентни на нейните собствени и са съобразени с международно приетите счетоводни стандарти“ (след като първо е получила уверения за тяхното наличие и добро функциониране). Както Палатата вече отбеляза в своето Становище № 4/2006 (точка 9), субектите, на които Комисията поверява изпълнението в подобни случаи, не са обвързани с разпоредбите на Финансовия регламент. Освен това, тъй като не съществуват международно приети стандарти за системи за възлагане на обществени поръчки, нито за одит на съответствието, постановяването да се вземат предвид международно приетите стандарти е лишено от смисъл. Същото важи и за системите за отпускане на безвъзмездни средства.

16. С цел постигане на изчерпателност, в член 35 също би трябвало да се посочат случаите на съвместно управление с международни организации като дерогация от това правило.

17. Член 36 транспонира първата алинея от член 23 от Финансовия регламент, приложим за Деветия европейски фонд за развитие, но не включва неговата втора алинея. Според Палатата е необходимо да се запази тази разпоредба, за да се заяви ясно, че всякакви действия, предприети от разпоредителя чрез оправомощаване съгласно същия член, се извършват във и от името на съответния национален или регионален разпоредител.

18. В случай че се запази концепцията за администратор на плащанията, въпреки коментарите на Палатата в точки 7—9, в член 52, параграф 2 следва да се предвиди администраторите на плащанията също да носят дисциплинарна отговорност и да дължат обезщетение, както е посочено в Правилника за длъжностните лица.

19. По отношение на членове 76 и 80 Палатата отново изказва предложението, отправено в Становище № 12/2002 (точка 15, буква е), тези разпоредби да се преразгледат, с цел да се запази концепцията, че счетоводството трябва да остане отворено, докато операцията не бъде окончателно приета и одобрена, без от това обаче да следва идеята, че освобождаването на средства може да се отложи, въпреки наличието на информация, която дава възможност да се коригира (често като се намали) нивото на съответното задължение на Общността. Важно е да се избегне ненужното блокиране на средства, които могат да се използват за други програми или проекти.

20. В член 78, параграф 1 е използван терминът „кредити“, което е погрешно в контекста на извънбюджетни средства.

### Възлагане на обществени поръчки

21. В член 92, параграф 2 следва да бъдат включени и решенията за отпускане на безвъзмездни средства. Освен това, съгласно предложението на Палатата в Становище № 12/2002 (точка 17), би било уместно да се добави глава „Гаранции и контрол“, както е предвидено в член 103 от Общия финансов регламент.

### Дялове VII и VI

22. В английската езикова версия е допусната грешка в номерацията на дял VII „Операции по пряка заетост и непреки децентрализирани операции“ и дял VI „Безвъзмездни средства“.

### Безвъзмездни средства

23. По отношение на членове 105 и 107 Палатата би желала да насочи вниманието към изразените от нея становища № 10/2005 (точки 41—48) и № 4/2006 (точки 14—16), в които се посочва, че някои от изключенията и дерогациите от принципите, че безвъзмездните средства не могат да генерират печалба и да бъдат кумулативни, в действителност са неоснователни, тъй като:

- a) те могат да доведат до допълнителни рискове и да усложнят управлението;
- b) в някои случаи проверяването може да се окаже проблематично;
- b) по-прости решения са били възможни.

24. Както в Общия финансов регламент (член 120, параграф 2), така и в член 116, параграф 2 следва да се посочи, че за целите на буква в) максималният размер на финансова подкрепа, която може да бъде изплатена на трета страна от бенефициер, се определя от подробните правила за изпълнение на Общия финансов регламент.

**Представяне на отчетите и счетоводна отчетност**

25. С цел осигуряване на съгласуваност с Финансовия регламент, приложим за Деветия европейски фонд за развитие (член 97), и с Общия финансов регламент (член 123), в член 119 на английската езикова версия „shall“ следва да се замени с „must“.

26. В член 124 има разлика от един месец между датата на изпращане на доклада за финансовото управление и датата на изпращане на предварителните отчети, които би следвало да са придружени от същия доклад съгласно член 118, параграф 2. Както предложи Палатата в своето Становище № 12/2002 (точка 21, буква а), с оглед постигане на съответствие със съответните разпоредби на Общия финансов регламент (член 128), докладът би трябвало да се изпраща заедно с отчетите на 31 март.

27. В член 129, параграф 2 би било полезно да се предвиди сметкопланът, изпращан на Сметната палата, да бъде придружен от предвидените в параграф 1 приложими правила и методи.

**Външен одит и освобождаване от отговорност за финансово изпълнение**

28. В член 135, параграф 1 фразата „във възможно най-кратък срок“ следва да бъде заменена с „в рамките на не повече от 15 работни дни“.

29. В член 136, параграф 1 преди „Споразумението АКТБ—ЕО“ следва да се добави фразата „Договора за създаване на Европейската общност“. Както беше посочено в Становище № 12/2002 на Палатата (точка 22, буква а), всъщност Договорът е правната основа за Решението за откъснато асоцииране, както и за финансовите регламенти, приложими за самия ЕФР <sup>(1)</sup>. Също така би било уместно да се спомене Вътрешното споразумение, което също представлява правна основа за Финансовия регламент за 10-ия ЕФР <sup>(2)</sup>.

30. Член 136, параграф 2 погрешно се позовава на „параграф 6“. Правилното позоваване е „член 138, параграфи 4 и 5“.

**Специфични разпоредби относно ресурсите на ЕФР, управлявани от ЕИБ**

31. Член 149, параграф 1 предвижда, че ЕИБ изготвя съответните счетоводни правила и методи съобразно международните счетоводни стандарти и информира Комисията и държавите-членки за тях. Това се различава от съответните разпоредби на Финансовия регламент, приложим за Деветия европейски фонд за развитие (член 125, параграф 1), който постановява, че ЕИБ и Комисията съставят тези счетоводни правила и методи по взаимно съгласие. Както е посочено в точки 5 и 6, Палатата изказва съжаление, че се създават две отделни области на управление, което ограничава обхвата на извършването от Парламента освобождаване от отговорност за финансово изпълнение.

32. В член 149, параграф 2 има разлика от един месец между датата на изпращане на доклад за изпълнението на операциите, финансирани с управлявани от банката ресурси на ЕФР, и датата на изпращане на отчетите. Съгласно предложението на Палатата, изразено в Становище № 12/2002 (точка 21, буква б), докладът следва да се изпраща заедно с отчетите не по-късно от 28 февруари.

33. Член 150 следва да постановява, че по отношение на поръчките „вътрешният правилник на ЕИБ“ трябва да е съобразен с общите правила за управление на ЕФР, и по-специално със Споразумението за партньорство АКТБ—ЕО, Вътрешното споразумение и Финансовия регламент <sup>(3)</sup>.

Настоящото становище беше прието от Сметната палата в Люксембург на заседанието ѝ от 6 декември 2007 г.

За Сметната палата

Hubert WEBER

Председател

<sup>(1)</sup> Вж. първото цитиране на предложението, до което се отнася настоящото становище.

<sup>(2)</sup> Вж. петото цитиране на предложението, до което се отнася настоящото становище.

<sup>(3)</sup> Както е предвидено в член 11, параграф 2 от Вътрешното споразумение.