

III

(Подготвителни актове)

СМЕТНА ПАЛАТА

СТАНОВИЩЕ № 3/2013

*(съгласно член 287, параграф 4)***относно предложението за регламент на Съвета относно Финансовия регламент, приложим за 11-ия Европейски фонд за развитие**

(2013/C 370/01)

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки	Стр.
ОБЩИ КОМЕНТАРИ	1—7	2
Прозрачност	1—6	2
Опростяване	7	3
СПЕЦИФИЧНИ КОМЕНТАРИ	8—24	3
Методи на изпълнение	8—11	3
Обществени поръчки	12—15	3
Безвъзмездни средства	16—17	4
Бюджетна подкрепа	18—22	4
Външен одит и освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета	23—24	4
ДРУГИ КОМЕНТАРИ	25	5

СМЕТНАТА ПАЛАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, 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 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, и по-специално член 10, параграф 2 от него ⁽³⁾,

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. ⁽⁴⁾,

като взе предвид Становище № 2/2007 относно предложението за регламент на Съвета за изменение на финансовия регламент, приложим за Деветия европейски фонд за развитие ⁽⁵⁾,

като взе предвид Становище № 9/2007 относно предложението за регламент на Съвета за финансов регламент, приложим за Десетия европейски фонд за развитие ⁽⁶⁾,

⁽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) 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). Предложението за ново Решение за отвъдморско асоцииране (COM)2012 362 final) е в процес на приемане.

⁽³⁾ ОВ L 210, 6.8.2013 г., стр. 1. Споразумението е в процес на ратификация.

⁽⁴⁾ ОВ С 12, 17.1.2003 г., стр. 19.

⁽⁵⁾ ОВ С 101, 4.5.2007 г., стр. 1.

⁽⁶⁾ ОВ С 23, 28.1.2008 г., стр. 3.

като взе предвид годишните доклади на Сметната палата относно дейностите, финансирани по Осмия, Деветия и Десетия европейски фонд за развитие ⁽⁷⁾,

като взе предвид Специален доклад № 9/2013 ⁽⁸⁾, Специален доклад № 4/2013 ⁽⁹⁾ и Специален доклад № 11/2010 ⁽¹⁰⁾,

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

като взе предвид искането на Съвета за становище относно горепосоченото предложение, получено от Сметната палата на 29 септември 2013 г.,

ПРИЕ СЛЕДНОТО СТАНОВИЩЕ:

Общи коментари

Прозрачност

1. Финансовият регламент представлява важна част от законодателната рамка, приложима за всеки Европейски фонд за развитие (ЕФР). Неговите разпоредби (които задължително са от подробно техническо естество) следва да бъдат спазвани, за да бъдат средствата по ЕФР правилно разходвани. Неспазването на неговите разпоредби е равнозначно на грешка в извършването на дадена операция по ЕФР. Следователно е много важно текстът на регламента да бъде възможно най-прозрачен и лесен за използване.

2. В Обяснителния меморандум на Комисията се казва, че основната цел при изготвянето на това предложение е да се хармонизират разпоредбите във Финансовия регламент за ЕФР с разпоредбите на общия Финансов регламент ⁽¹²⁾ и с правилата за неговото прилагане ⁽¹³⁾.

⁽⁷⁾ ОВ С 331, 14.11.2013 г., стр. 261; ОВ С 326, 10.11.2011 г., стр. 251; ОВ С 303, 9.11.2010 г., стр. 243 и ОВ С 269, 10.11.2009 г., стр. 257.

⁽⁸⁾ „Подкрепа от страна на ЕС за управлението в Демократична република Конго“ (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁹⁾ „Сътрудничество на ЕС с Египет в областта на управлението“ (<http://eca.europa.eu>).

⁽¹⁰⁾ „Управление на Комисията по отношение на общата бюджетна подкрепа за държавите от АКТБ, Латинска Америка и Азия“ (<http://eca.europa.eu>).

⁽¹¹⁾ COM(2013) 660 final.

⁽¹²⁾ 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).

⁽¹³⁾ Делегиран регламент (ЕС) № 1268/2012 на Комисията от 29 октомври 2012 г. относно правилата за прилагане на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (ОВ L 362, 31.12.2012 г., стр. 1).

3. В предложението има многократни позовавания на общия Финансов регламент, като се посочва кои негови членове следва да се прилагат. Споменават се обаче и много други разпоредби или препратки към разпоредби в общия Финансов регламент, които не следва да се прилагат (вж. например разглежданите членове от регламента в „Общи коментари“, точки 8—24). 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 на предложението).

4. Това прави проекта на финансов регламент твърде труден за използване. Това не е документ, който може да съществува самостоятелно. Не е възможно той 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.

5. 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.

6. Сметната палата също така изразява съжаление, че въпреки предложенията, направени от нея в Становище № 12/2002, Становище № 2/2007 и Становище № 9/2007, Комисията не е използвала възможността да предложи 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.

Опростяване

7. Сложността на правилата за разходване на средствата е източник на административна тежест и на грешки по отношение на законсъобразността и редовността. Член 11 съдържа една потенциално благоприятна за опростяването мярка — при безвъзмездните средства следва да се преценява възможността за използване на фиксирани общи суми, единни ставки и разходи на единица.

Специфични коментари

Методи на изпълнение

8. Член 17 предвижда наред с другото да бъдат прилагани разпоредбите от общия Финансов регламент относно „непрякото управление“. В параграфи 3 и 4 от член 17 обаче се въвеждат елементи, които се отдалечават от смисъла на тези разпоредби.

9. 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 АКТЬ 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 ...“.

10. Тази разпоредба се споменава в текста на съображение 9 от предложението, като се обосновава с позоваване на „регламента за общите правила за прилагане“. При прегледа на предложението за регламент за изпълнение на 11-ия ЕФР ⁽¹⁾ обаче не се открива изрично основание за подобно отклоняване от разпоредбите на общия Финансов регламент.

11. 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.

Обществени поръчки

12. Член 36 от проекта на регламент предвижда като цяло разпоредбите за обществените поръчки от общия Финансов регламент да бъдат прилагани за обществените поръчки, финансирани от ЕФР. Първите два реда на параграф 5 предвиждат при неспазване на тези процедури разходите да не бъдат допустими за финансиране по ЕФР.

13. Последните четири думи от член 36, параграф 5 обаче ограничават този принцип чрез позоваване на принципа на пропорционалност.

14. Предложената разпоредба намалява силата на общото правило, според което, за да бъдат допустими за финансиране, разходите трябва да са извършени в съответствие с разпоредбите за обществените поръчки. Принципът на пропорционалност е от

⁽¹⁾ Предложение за регламент на Съвета относно изпълнението на 11-ия ЕФР (COM(2013) 445 final). Не е ясно дали позоваването в квадратните скоби в съображение 9 се отнася до проекта на регламент или по-скоро до правилата за прилагане на общия Финансов регламент.

значение на етапа на определяне на последствията от неспазване на правилата за обществените поръчки (например възстановяването на финансовата помощ). Тъй като принципът на пропорционалност е общ законов принцип, не е необходимо той да бъде споменаван в разпоредбите на член 36.

15. Сметната палата препоръчва на Съвета да заличи последните четири думи в член 36, параграф 5.

Безвъзмездни средства

16. 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 в новия Финансов регламент за ЕФР, когато в общия Финансов регламент няма разпоредба с аналогично значение.

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

Бюджетна подкрепа

18. Първият абзац от член 39 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); също 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).

19. Във втори до седми абзац от член 39 от предложението са описани принципи и практики, свързани с предоставяната от ЕФР бюджетна подкрепа. В тях се съдържат общи формулировки за политики (втори и четвърти абзац), повторение или перифразиране на някои от разпоредбите в член 186 от общия Финансов регламент (трети, пети и шести абзац) и неясно позоваване на връзки между ОСТ и съответните държави членки (седми абзац).

20. По този начин текстът в известна степен се отдалечава от това, което е приемливо за един финансов регламент (дефинирано в съображение 3 като „подробни правила за финансово изпълнение“). 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.

21. Сметната палата е направила редица препоръки в последните си доклади относно използването на бюджетна подкрепа ⁽¹⁾, 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 текста да се включат повече уточнения в тази посока. Част от текста, включен в настоящото предложение (например използването на формулировките „диференциация“ и „ключови фактори“ в четвъртия параграф), 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.

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

Външен одит и освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета

23. Член 48, параграф 6 гласи: „Националните органи за одит на държавите от АКТЕ и на ОСТ се насърчават да участват в работата на Сметната палата.“ Сметната палата отбелязва, че общият Финансов регламент не съдържа подобни разпоредби, отнасящи се до външните действия, финансирани от общия бюджет. Палатата следва международни одитни стандарти при осъществяването на своята дейност, в т.ч. стандарти относно използването на работата на други одитори. Сметната палата може да има желание да покани националните одитни органи да наблюдават нейната дейност, но не е удачно да се създава задължение във Финансовия регламент, приложим към ЕФР, тъй като принцип да насърчава тяхното участие в дейността ѝ.

24. Сметната палата препоръчва Съветът да измени този параграф, като се уточни, че се насърчава сътрудничеството на националните одитни органи на държавите от АКТЕ и на ОСТ със Сметната палата, по нейна покана.

⁽¹⁾ 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 АКТЕ, Латинска Америка и Азия“.

Други коментари

25. В член 62 са описани редица аспекти на предходни ЕФР, за които да се прилага предложеният Финансов регламент за 11-ия ЕФР. Сметната палата препоръчва на Съвета да разгледа дали е подходящо да се ограничи прилагането на бъдещия Финансов регламент за ЕФР към областите, споменати в този списък (изключвайки по този начин неговото прилагане по отношение на позиции, които не са споменати, като например бюджетната подкрепа).

Настоящото становище беше прието от Одитен състав III с ръководител Karel PINXTEN — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 20 ноември 2013 г.

За Сметната палата

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

Председател
