



ПРАВНА РАМКА НА МЕТОДИТЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА БЮДЖЕТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Гл.ас.д-р Деяна Марчева, НБУ

11 ноември 2016

Общ преглед



- ❑ **Цел:** анализ на финансовото управление на ЕС, и по-специално на методите за изпълнение на бюджета на ЕС

- ❑ **Контекст:** проследяване в исторически план как изкрystalизират основните принципи за изпълнение на политиките и бюджета на ЕС

- ❑ **Основни проблеми:**
 - ✓ дефицити във финансовото управление на ЕС
 - ✓ етапи и параметри на административната реформа във Финансовия регламент
 - ✓ методи на изпълнение на бюджета
 - ✓ делегиране на правомощия по финансови въпроси

История на бюджетните правомощия в ЕС



- 1957 г. Договор за ЕИО:
 - **Европейската комисия** като основен изпълнителен орган, който управлява политиките и бюджета на Общността;
 - **Европейския парламент** упражнява демократичен контрол върху изпълнението на бюджета;
 - **Европейската сметна палата** проверява дали средствата на Общността се събират и използват правилно.
- 1986 г. Единен европейски акт:
 - **Комисията** е допълнително натоварена с отговорността за директното управление на фондовете.

Дефицити във финансовата регулаторна рамка



- **Как се установяват?**

- Първоначално, **изобличаващи доклади на Сметната палата** относно все повече нередности;
- **Медийни репортажи** за злоупотреба с фондовете на ЕС
- **Доклади на Комисия на независимите експерти**, сформирана с Резолюция от 14.01.1999 г. на Парламент, която прави цялостен и системен анализ на лошото финансово управление.

- **Какъв е концептуалният проблем?** - Подходът на минибюджети, офиси за техническа помощ и наемане на временен персонал води в редица случаи до загубване на контрол върху проектите.

Първи доклад на Комисията на независимите експерти



- ❑ **Предмет:** отговорността на Комисията като колективен орган и на всеки от Комисарите по отделно за лошото финансово управление
- ❑ **Фокус:** върху нередности в областта на туризма, програмите MED, ECHO, Leonardo da Vinci и т.н.
- ❑ **Първоначални изводи:**
 - ✓ Липсата на адекватна предварителна преценка за необходимите ресурси за тяхното осъществяване.
 - ✓ Аутсорсване на ключови задачи в управлението на тези програми на частния сектор, без адекватен контрол върху тези практики.
 - ✓ Макар да няма случаи Комисар директно и лично да е извършил измама, има случаи на протезиране (Едит Кресон) и общ извод за безотговорност: *„Става трудно да се открие който и да е, който да има и най-малко чувство за отговорност“*

Втори доклад на Комисията на независимите експерти



□ Цели:

- детайлен анализ на „културата, практиките и процедурите“ на Комисията;
- отправяне на препоръки за реформи във финансовите процедури, контролните механизми и мерки за борба с измамите.

□ Изводи:

- 1) Необходимост от *фундаментална ревизия* на Финансовия регламент, тъй като е „зле адаптиран към обема и разнообразието от дейности, които към този момент Комисията трябва да изпълнява“.
- 2) Необходимост от *установяване на принципи на финансово управление*, приложими към всички институции и органи на ЕС, наред с които да бъдат разработени и конкретни правила за всяка отделна институция.

Втори доклад на Комисията на независимите експерти



□ Препоръки:

- Да се подисигури техническа помощ чрез **нов тип изпълнителни агенции** (отд. правосубектност и финансова самостоятелност в съответствие с рамков регламент за срока на съотв. програма на ЕС)
- **Ясни граници и контрол** върху практиките на аутсорсване към частния сектор и делегиране на правомощия
- **Акцент върху споделената администрация:** законодателството на ЕС и развиващите се практики постепенно прехвърлят към държавите-членки центъра на тежестта в борбата с нередностите и измамите при управлението на еврофондовете, поради което трябва да се създадат стимули за държавите-членки да водят тази борба.

ЕФЕКТ от работата на КНЕ: оставка на Комисията на Жак Сантер

Бяла книга „Реформиране на Комисията“



- **Кой я изработва?** Оперативна група за административна реформа под ръководството на комисаря Нийл Кинък (в комисията на Романо Проди)
- **Каква е целта?** – да установи *общите принципи на реформата във фин.управление на ЕС и план за действие*
- **Основни принципи на реформата**
 - ✓ Независимост
 - ✓ Отговорност
 - ✓ Отчетност
 - ✓ ефикасност
 - ✓ прозрачност.

Бяла книга „Реформиране на Комисията“



- **Фокус:** *извеждането на приоритети в управлението, които ще позволят и ефикасно използване на ресурсите.*
- „Управлението по дейности“ като ключов компонент на доброто финансово управление, включващо:
 - изпълнение на определени задачи, само когато са налице средствата за тях;
 - **Условия за „екстернализация“** на функции на Комисията (прехвърляне на правомощия към органи на ЕС, децентрализация към национални публични органи, и възлагане с договор към частния сектор) –
 - (i) само когато по този начин се постига по-ефикасно и по-ефективно управление от гледна точка на разходите;
 - (ii) само публичната администрация може да осъществява дейности, свързани с упражняване на дискреционна власт.

Финансов регламент от 2002 г.



- Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 година относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности, който:
 - осъществява реформата, заложена в Бялата книга;
 - установява бюджетните принципи и финансовите правила относно съставянето и изпълнението на общия бюджет на ЕС;
 - създава ясна институционална структура
 - осигурява добро и ефективно управление
 - механизми за защита на финансовите интереси на ЕС, вкл. процедури за одит и контрол;
 - въвежда граници на екстернализация или делегиране на правомощия и аутсорсване

Действащият Финансов регламент от 2012 г.



- Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета – *след Договора от Лисабон* установява организационните принципи на финансовото управление на ЕС, вкл.
 - ✓ **отговорността на Комисията** (в съответствие с чл.317ДФЕС) за изпълнение на бюджета, нейните задължения:
 - да информира Парламента и Съвета за операциите;
 - да установява и прилага цялостна система за ефективен и ефикасен контрол (вкл. счетоводство, одит, публикуване на отчети и т.н.);
 - да приема делегирани актове относно подробните правила за методите на изпълнение на бюджета.
 - ✓ **методите за изпълнение на бюджета на ЕС**
 - ✓ **границите на делегиране на бюджетни правомощия.**

Методи за изпълнение на бюджета на ЕС



- чл.58 от Финансовия регламент от 2012 г;
- Комисията има основна роля във всички методи на изпълнение на бюджета;
- ВИДОВЕ:
 - Пряко** управление на бюджета на ЕС – от Комисията чрез нейните служби и изпълнителните агенции;
 - Споделено** управление на бюджета на ЕС – между Комисията и държавите-членки на ЕС;
 - Непряко** управление на бюджета на ЕС - когато това е предвидено в основен акт или в други специални случаи като Комисията възлага задачи по изпълнението на бюджета на изчерпателно изброен кръг външни субекти (които нямат статут на оправомощени разпоредители с бюджетни кредити)

Пряко управление на бюджета на ЕС



- принцип на разделяне и несъвместимост на функциите на разпоредител на бюджетни кредити и на счетоводител (чл.64 Финансовия регламент);
- Всяка институция на ЕС като *разпоредител с бюджетни кредити*:
 - **делегира** в съответствие с условията на своя Процедурен правилник функциите на разпоредител с бюджетни кредити на служители от подходящо равнище. В правилника са определени съответните служители, обхвата на делегираните правомощия и дали е допустимо вторично делегиране. Правилото е, че първично или вторично делегиране е допустимо само по отношение на служители.
 - **информира** Сметната палата, Парламента и Съвета за назначаването и освобождаването на оправомощените разпоредители с бюджетни кредити, вътрешните одитори и счетоводителите, както и за всички вътрешни правила, които приема по финансови въпроси.

Пряко управление на бюджета на ЕС



- принцип на разделяне и несъвместимост на функциите на разпоредител на бюджетни кредити и на счетоводител (чл.64 Финансовия регламент);
- Всяка институция на ЕС като *разпоредител с бюджетни кредити*:
 - **делегира** в съответствие с условията на своя Процедурен правилник функциите на разпоредител с бюджетни кредити на служители от подходящо равнище. В правилника са определени съответните служители, обхвата на делегираните правомощия и дали е допустимо вторично делегиране. Правилото е, че първично или вторично делегиране е допустимо само по отношение на служители.
 - **информира** Сметната палата, Парламента и Съвета за назначаването и освобождаването на оправомощените разпоредители с бюджетни кредити, вътрешните одитори и счетоводителите, както и за всички вътрешни правила, които приема по финансови въпроси.

Пряко управление на бюджета на ЕС



- Всяка институция на ЕС назначава счетоводител, който отговаря за:
 - ✓ правилното извършване на плащанията, на събирането на приходите и на установените вземания;
 - ✓ подготвянето и представянето на отчетите - Счетоводителят получава цялата необходима информация от разпоредителите с бюджетни кредити за изготвянето на отчети, които дават вярна и точна представа за финансовото състояние на институциите и за изпълнението на бюджета;
 - ✓ воденето на счетоводството;
 - ✓ определянето на счетоводните процедури и сметкоплана;
 - ✓ определянето и утвърждаването на системите за счетоводна отчетност - Счетоводителят има право да проверява получената информация, както и да извършва всякакви допълнителни проверки, които счита за необходими, за да подпише отчетите.
 - ✓ утвърждава системите за предоставяне или обосноваване на счетоводната информация

.

Пряко управление на бюджета на ЕС



➤ Чрез изпълнителните агенции:

- Създават се с *Решение на Комисията*;
- *юридически лица*, на които Комисията делегира правомощия за цялостно или частично изпълнение на програма или проект на ЕС;
- *Правно основание за делегиране на бюджетни правомощия на изпълнителните агенции* – в Регламент (ЕО) № 58/2003 на Съвета от 19 декември 2002 г. относно установяването на статута на изпълнителните агенции, отговарящи за някои задачи по управлението на програмите на Общността.
- Комисията е компетентна да приема *делегирани актове относно подробните правила за упражняването на правомощията, делегирани на изпълнителните агенции* във връзка с изпълнението на бюджета.

Споделено управление на бюджета на ЕС



- ❖ чл.59 пар.1 от Финансовия регламент:
 - Когато Комисията изпълнява бюджета в режим на споделено управление, **задачите по изпълнението се делегират на държавите-членки.**
 - Комисията и държавите-членки спазват принципите на добро финансово управление, прозрачност и недопускане на дискриминация и осигуряват публичността на дейността на ЕС.
 - За тази цел Комисията и държавите-членки изпълняват съответните задължения за контрол и одит и поемат произтичащите от тях отговорности, посочени във Финансовия регламент.
 - В специфичните за отделните сектори правила се установяват допълнителни разпоредби.

Споделено управление на бюджета на ЕС



□ Задължения на ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ :

- да предприемат всички необходими мерки, в т.ч. законодателни, регулаторни и административни мерки, за да защитят финансовите интереси на ЕС;
- да гарантират, че финансираните от бюджета на ЕС дейности са правилно и действително осъществени и в съответствие с приложимите специфични за отделните сектори правила;
- да определят кои национални органи са отговорни за управлението и контрола на средствата на ЕС, и да осъществяват надзор върху тяхната дейност;
- да предотвратяват, откриват и коригират нередностите и измамите по отношение на финансовите средства на ЕС (предварителен и последващ контрол, а когато е целесъобразно, следва да извършат и проверки на място)
- да събират недължимо платените средства, вкл. да образуват съдебни производства срещу бенефициенти, получили недължими плащания; да налагат на бенефициентите ефективни, възпиращи и пропорционални санкции съгласно уредбата в специфичните за отделните сектори правила и в националното законодателство.

Непряко управление на бюджета на ЕС



□ **Външни субекти**, на които Комисията може да възлага задачи по изпълнение на бюджета:

- i) трети държави или определените от тях органи;
- ii) международни организации и агенциите им;
- iii) ЕИБ и Европейския инвестиционен фонд;
- iv) органи, създадени по силата на ДФЕС и Договора за Евроатом (посочени в чл. 208 от Финансовия регламент) и органите, осъществяващи ПЧП (посочени в чл. 209 от Финансовия регламент);
- v) публичноправни органи;
- vi) частноправни органи със задължение за публична услуга, доколкото тези органи предоставят подходящи финансови гаранции;
- vii) органи, уредени в частното право на държава-членка, на които е възложено осъществяването на ПЧП и които предоставят подходящи финансови гаранции;
- viii) лица, на които е възложено изпълнението на специфични дейности в областта на ОВППС съгласно дял V на ДЕС и които са посочени в съответния основен акт.

Непряко управление на бюджета на ЕС



□ ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА ВЪНШНИТЕ СУБЕКТИ:

- Общо задължение да сътрудничат за защитата на финансовите интереси на ЕС на равнище, което е равностойно на изискванията на Финансовия регламент. Преценката в това отношение отчита естеството на задачите, финансовите рискове, прилаганите системи, правила и процедури, а също и взетите от Комисията мерки за надзор и подпомагане на изпълнение на възложените задачи
- Конкретни задължения са описани в т.нар. „Споразумения за възлагане“, които при поискване се предоставят на Парламента и Съвета, и задължително включват съгласие за одит на средствата от Сметната палата и Европейската служба за борба с измамите (OLAF);
- Задължение да спазват принципите на добро финансово управление, прозрачност и недопускане на дискриминация и осигуряват публичността на дейността на Съюза.

Делегиране на правомощия по финансови въпроси



- **Ясно дефиниране** на делегираните бюджетни правомощия и **пълен контрол** върху тяхното изпълнение;
- Комисията възлага задачи по изпълнението на бюджета при наличието на прозрачни, недискриминационни, ефикасни и ефективни процедури за контрол;
- **Вътрешноинституционално делегиране**: Комисията и всяка институция на ЕС може, в рамките на своите служби, да делегират правомощията си по изпълнението на бюджета
 - в съответствие с условията, предвидени във Финансовия регламент и в собствените им вътрешни правилници, както и
 - при ограниченията, определени от тях в акта за делегиране.
- **Забрана за делегиране на изпълнителни дискреционни правомощия**, които включват висока степен на преценка, предполагаща политически избор (чл. 63 от Финансовия регламент в съответствие с доктрината **Meroni**)
 - Решение на Съда от 13 юни 1958 г., *Meroni/Върховен орган*, Съединени дела 9 и 10/56, ECR 133,



Благодаря за вниманието!

Гл.ас.д-р Деяна Марчева, НБУ

11 ноември 2016

Научна конференция „Предизвикателствата пред финансовото управление и контрол на средствата от Европейския съюз“

Софийски университет „Свети Климент Охридски“