

## ДОКЛАД

относно годишните отчети на Съвместно предприятие за изследване на управлението на въздушното движение в единното европейско небе за финансовата 2016 година, придружен от отговора на Съвместното предприятие

(2017/C 426/08)

## СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки	Страница
ВЪВЕДЕНИЕ . . . . .	1-10	57
Създаване на Съвместно предприятие SESAR . . . . .	1-2	57
Управление . . . . .	3-4	57
Цели . . . . .	5-6	57
Ресурси . . . . .	7-10	58
СТАНОВИЩЕ . . . . .	11-23	58
Становище относно надеждността на отчетите . . . . .	12	58
Становище относно законосъобразността и редовността на приходите, свързани с отчетите . . . . .	13	58
Становище относно законосъобразността и редовността на плащанията, свързани с отчетите . . . . .	14	58
Отговорност на ръководството и лицата, натоварени с общо управление . . . . .	15-17	59
Отговорност на одитора за извършване на одит на отчетите и на операциите, свързани с тях . . . . .	18-22	59
БЮДЖЕТНО И ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ . . . . .	24-30	60
Изпълнение на бюджета за 2016 г. . . . .	24	60
Изпълнение на многогодишния бюджет по 7РП и по програма TEN-T . . . . .	25-27	60
Изпълнение на многогодишния бюджет по програма „Хоризонт 2020“ . . . . .	28-30	60
ВЪТРЕШЕН КОНТРОЛ . . . . .	31-34	60
Рамка за вътрешен контрол . . . . .	31	60
Отчитане и проверка на непаричните вноски по проектите в рамките на SESAR 2020 . . . . .	32	61
Оценка на финансовия капацитет на кандидатите в поканите за представяне на предложения . . . . .	33	61
Разходна ефективност на договорите за услуги . . . . .	34	61
ПРИЛОЖЕНИЕ — ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО ВЪВ ВРЪЗКА С КОМЕНТАРИ ОТ ПРЕДХОДНИ ГОДИНИ . . . . .		62

**ВЪВЕДЕНИЕ****Създаване на Съвместно предприятие SESAR**

1. Съвместното предприятие за изследване на управлението на въздушното движение в единното европейско небе (SESAR) със седалище в Брюксел е създадено през февруари 2007 г. за период от осем години и започва да работи самостоятелно на 10 август 2007 г.<sup>(1)</sup> През юни 2014 г. Съветът изменя неговия учредителен регламент и удължава действието на Съвместното предприятие до 31 декември 2024 г.<sup>(2)</sup>

2. Съвместното предприятие SESAR е публично-частно партньорство за разработването и внедряването на модернизирано управление на въздушното движение (УВД) в Европа. Членовете учредители са Европейският съюз (ЕС), представляван от Комисията, и Европейската организация за безопасност на въздухоплаването (Евроконтрол). След организирането на покана за изразяване на интерес, 19 публични и частни организации от сектора на въздухоплаването са придобили членство в Съвместното предприятие. Сред тях са производители на въздухоплавателни средства, производители на наземно и бордово оборудване, доставчици на аеронавигационно обслужване и летищни власти.

**Управление**

3. Управленската структура на Съвместното предприятие SESAR включва управителен съвет и изпълнителен директор.

4. Административният съвет се състои от представители на членовете на Съвместното предприятие SESAR и представители на заинтересованите страни (военните и гражданските ползватели на въздушното пространство, доставчиците на аеронавигационно обслужване, производителите на оборудване, летищата, персонала в сектора на управление на въздушното движение и научната общност). Административният съвет приема Генералния план за УВД, одобрен от Съвета, и осъществява цялостен контрол над изпълнението на проекта SESAR. Изпълнителният директор отговаря за оперативното управление на Съвместното предприятие.

**Цели**

5. Проектът SESAR има за цел да модернизира УВД в Европа чрез определяне, разработване и внедряване на нови или подобрени технологии и процедури. Проектът е разделен на три етапа:

— „Фаза на дефиниране“ (2004—2007 г.), ръководена от Евроконтрол и съфинансирана по Програмата за транс-европейските мрежи (TEN-T). Резултатът е Европейски генерален план за управление на въздушното движение, който определя съдържанието и описва развитието и разгръщането на следващото поколение съвременна система за УВД.

— Двуетапна „фаза на развитие“ (2007—2013 г., удължена до 2016 г.), управлявана от Съвместното предприятие SESAR и съфинансирана по TEN-T и Седма рамкова програма за научни изследвания (7П).

— „Фаза на разгръщане“ (2014—2024 г.), която ще се ръководи от браншови партньори от въздухоплавателния сектор и заинтересовани страни и ще се изразява в широкомащабно производство и внедряване на новата инфраструктура за управление на въздушното движение, със съфинансиране по програма „Хоризонт 2020“.

6. Целта на Съвместното предприятие SESAR по 7П и по програма TEN-T е да осигури модернизирането и да подобри безопасността на УВД в Европа, като обедини и съгласува всички свързани научноизследователски и развойни дейности в ЕС за производството на нови технологични системи, компоненти и оперативни процедури, както са описани в Генералния план за УВД (SESAR I — фаза на развитие). По програма „Хоризонт 2020“ Съвместното предприятие SESAR изпълнява програмата SESAR II (SESAR 2020) с цел координиране на изследванията и иновациите от страна на неговите заинтересовани страни (продължение на фазата на развитие) и внедряване на новата инфраструктура за УВД (фаза на разгръщане).

<sup>(1)</sup> Регламент (ЕО) № 219/2007 на Съвета от 27 февруари 2007 г. за създаване на Съвместно предприятие за разработване на ново поколение Европейска система за управление на въздушното движение (SESAR) (ОВ L 64, 2.3.2007 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕО) № 1361/2008 на Съвета (ОВ L 352, 31.12.2008 г., стр. 12).

<sup>(2)</sup> Регламент (ЕС) № 721/2014 на Съвета от 16 юни 2014 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 219/2007 за създаване на Съвместно предприятие за разработване на ново поколение Европейска система за управление на въздушното движение (SESAR) относно удължаването на срока на съществуване на Съвместното предприятие до 2024 г. (ОВ L 192, 1.7.2014 г., стр. 1).

**Ресурси**

7. Бюджетът за фазата на развитие на програма SESAR I за периода 2008—2015 г. е в размер на 2 100 млн. евро и се финансира поравно от ЕС, Евроконтрол и участващите публични и частни партньори от сектора на въздухоплаването. Максималният размер на вноската на ЕС възлиза на 700 млн. евро, финансирани по Седма рамкова програма за научни изследвания (7РП) и по програма TEN-T<sup>(3)</sup>.

8. Максималният размер на вноската на ЕС за Съвместното предприятие SESAR за изпълнение на програмата SESAR 2020 възлиза на 585 млн. евро, финансирани по програма „Хоризонт 2020“<sup>(4)</sup>. Съгласно споразуменията за членство по SESAR 2020, вноската на Евроконтрол следва да бъде в размер на около 500 млн. евро, а другите членове от сектора на въздухоплаването следва да допринесат за оперативните дейности на Съвместното предприятие със средства, равни най-малко на 720,7 млн. евро. Около 90 % от финансирането от страна на Евроконтрол и другите участници ще се реализира под формата на непарични вноски.

9. По отношение на паричните вноски за административните разходи на Съвместното предприятие, Административният съвет взема решение относно размера на сумите, които трябва да бъдат внесени от всеки член на Съвместното предприятие пропорционално на договорения с него финансов принос, и определя крайните срокове, в които членовете трябва да изплатят своите вноски.

10. През 2016 г. бюджетът за плащания за Съвместното предприятие SESAR е 157,1 млн. евро (2015 г. — 136,9 млн. евро). Към 31 декември 2016 г. Съвместното предприятие наброява 44 служители (2015 г. — 41)<sup>(5)</sup>.

**СТАНОВИЩЕ**

11. Сметната палата извърши одит на:

- а) отчетите на Съвместното предприятие, които се състоят от финансови отчети<sup>(6)</sup> и отчети за изпълнението на бюджета<sup>(7)</sup> за финансовата година, приключила на 31 декември 2016 г., и
- б) законосъобразността и редовността на операциите, свързани с тези отчети, съгласно член 287 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

**Становище относно надеждността на отчетите**

12. Сметната палата счита, че отчетите на Съвместното предприятие за годината, приключила на 31 декември 2016 г., дават явна представа във всички съществени аспекти за неговото финансово състояние към 31 декември 2016 г., както и за резултатите от неговата дейност, паричните потоци и промените в нетните активи за приключилата на тази дата финансова година, в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент на Съвместното предприятие и счетоводните правила, приети от отговорния счетоводител на Комисията. Тези правила се основават на международно признатите счетоводни стандарти за публичния сектор.

**Становище относно законосъобразността и редовността на приходите, свързани с отчетите**

13. Сметната палата счита, че свързаните с отчетите приходи за годината, приключила на 31 декември 2016 г., са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

**Становище относно законосъобразността и редовността на плащанията, свързани с отчетите**

14. Сметната палата счита, че свързаните с отчетите плащания за годината, приключила на 31 декември 2016 г., са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

<sup>(3)</sup> Член 3 от Общото споразумение между Европейската комисия и Съвместното предприятие SESAR, декември 2009 г.

<sup>(4)</sup> Член 4, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 219/2007, изменен с Регламент (ЕО) № 1361/2008.

<sup>(5)</sup> Допълнителна информация относно дейностите на Съвместното предприятие може да се намери на неговия уебсайт: <http://www.sesarju.eu>

<sup>(6)</sup> Финансовите отчети включват счетоводен баланс, отчет за финансовия резултат, отчет за паричните потоци, отчет за промените в нетните активи, обобщение на основните счетоводни политики и друга разяснителна информация.

<sup>(7)</sup> Отчетите за изпълнението на бюджета се състоят от отчети, в които са агрегирани всички бюджетни операции, и разяснителна информация.

**Отговорност на ръководството и лицата, натоварени с общо управление**

15. В съответствие с членове 310—325 от ДФЕС и Финансовия регламент на Съвместното предприятие, ръководството отговаря за изготвянето и представянето на отчетите въз основа на международно признатите счетоводни стандарти за публичния сектор, както и за законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Тази отговорност включва разработване, въвеждане и поддържане на система за вътрешен контрол, необходима за изготвянето и представянето на финансовите отчети, с цел те да не съдържат съществени неточности, независимо дали същите произтичат от измами или от грешки. Ръководството също така отговаря за осигуряване на съответствие на дейностите, финансовите операции и отразената във финансовите отчети информация с приложимата нормативна уредба. Ръководството на Съвместното предприятие носи крайната отговорност по отношение на законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите.

16. При изготвянето на отчетите ръководството следва да извърши оценка на способността на Съвместното предприятие да продължи да работи като действащо предприятие, да оповестява информация, свързана с принципа на действащо предприятие, ако е приложимо, и да използва счетоводно отчитане на база действащо предприятие.

17. Лицата, натоварени с общо управление, отговарят за контрола върху процедурата за финансово отчитане на Съвместното предприятие.

**Отговорност на одитора за извършване на одит на отчетите и на операциите, свързани с тях**

18. Целта на Сметната палата е да получи достатъчна увереност, че отчетите на Съвместното предприятие не са засегнати от съществени неточности и че свързаните с тях операции са законосъобразни и редовни. Въз основа на извършения одит Сметната палата също така следва да представи на Европейския парламент и на Съвета или на съответни други органи за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета Декларация за достоверност относно надеждността на отчетите, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. „Достатъчна увереност“ означава високо ниво на увереност, но това не представлява гаранция, че при одита винаги ще бъдат разкривани евентуалните съществени неточности или несъответствия. Те могат да се дължат на измами или на грешки и се считат за съществени, ако може разумно да се очаква, че индивидуално или взети заедно могат да повлияят на икономическите решения, които потребителите вземат въз основа на тези отчети.

19. Одитът включва прилагане на процедури за получаване на одитни доказателства относно съдържащите се в отчетите суми и оповестявания, както и относно законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите. Избраните одитни процедури зависят от преценката на одитора, която се основава на оценка на риска от съществени неточности в отчетите и на риска от съществено несъответствие на операциите с изискванията на правната рамка на Европейския съюз, независимо дали това се дължи на измами или на грешки. При извършването на подобна оценка на риска се взема предвид вътрешният контрол, необходим за изготвянето и вярното представяне на отчетите, както и за осигуряването на законосъобразност и редовност на операциите, свързани с отчетите, с оглед разработване на подходящи за обстоятелствата одитни процедури, но не с цел изразяване на становище относно ефективността на вътрешния контрол. Одитът включва също така оценка на уместността на използваните счетоводни политики и основателността на счетоводните разчети, направени от ръководството, както и оценка на цялостното представяне на отчетите.

20. В областта на приходите Сметната палата проверява субсидията, получена от Комисията, и прави преглед на процедурите на Съвместното предприятие за събиране на такси и други приходи, ако е приложимо.

21. В областта на разходите Сметната палата проверява операциите по извършване на плащания, след като разходите са били извършени, вписани и приети. Тази проверка включва всички категории плащания (в т.ч. тези за закупуване на активи) към момента на тяхното извършване.

22. При изготвянето на настоящия доклад и становище Сметната палата взе предвид резултатите от одита на отчетите на Съвместното предприятие, извършен от независим външен одитор, в съответствие с член 208, параграф 4 от Финансовия регламент на ЕС <sup>(8)</sup>.

23. Изложените по-долу коментари не са в противоречие с изразеното от Сметната палата становище.

<sup>(8)</sup> Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1).

**БЮДЖЕТНО И ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ****Изпълнение на бюджета за 2016 г.**

24. Като се вземат предвид неизползваните бюджетни кредити за плащания от предходни години (5,7 млн. евро), окончателният бюджет за 2016 г., финансиран от 7ПП и програма „Хоризонт 2020“, включва бюджетни кредити за поети задължения в размер на 101,4 млн. евро и бюджетни кредити за плащания в размер на 162,8 млн. евро. Степента на усвояване на бюджетните кредити за поемане на задължения и за извършване на плащания е съответно 95,7 % и 63,2 %. Ниската степен на изпълнение на бюджетните кредити за плащания се дължи най-вече на закъснения в изпълнението на проучванията и разработките, извършвани от членовете на Съвместното предприятие SESAR.

**Изпълнение на многогодишния бюджет по 7ПП и по програма TEN-T**

25. От общия оперативен и административен бюджет в размер на 892,8 млн. евро за дейности в рамките на SESAR I <sup>(9)</sup>, до края на 2016 г. съвместното предприятие SESAR е поело задължения в размер на 827,4 млн. евро и е извършило плащания в размер на 704,2 млн. евро (79 % от наличния бюджет).

26. От предоставените от другите членове парични и непарични вноски в общ размер на 1 254,5 млн. евро за оперативни и административни дейности на Съвместното предприятие SESAR (670,2 млн. евро от Евроконтрол и 584,3 млн. евро от участниците от сектора на въздухоплаването), до края на 2016 г. Съвместното предприятие е валидирано вноски в размер на 910 млн. евро, (427,7 млн. евро от Евроконтрол и 482,3 млн. евро от участниците от сектора на въздухоплаването). До края на 2016 г. на Съвместното предприятие SESAR са докладвани непарични вноски в размер на 133,5 млн. евро от другите негови членове (49,2 млн. евро от Евроконтрол и 84,2 млн. евро от участниците от сектора на въздухоплаването).

27. В края на 2016 г. общите парични вноски от ЕС възлизат на 597,1 млн. евро, като общите парични и непарични вноски от Евроконтрол са в размер на 476,9 млн. евро, а от участниците от сектора на въздухоплаването — 566,5 млн. евро.

**Изпълнение на многогодишния бюджет по програма „Хоризонт 2020“**

28. От общо 585-те млн. евро средства по „Хоризонт 2020“, предназначени за Съвместно предприятие SESAR за изпълнението на SESAR 2020, до края на 2016 г. Съвместното предприятие е поело ангажименти в размер на 61,6 млн. евро и е извършило плащания в размер на 49,9 млн. евро (8,5 % от заделените средства). Плащанията представляват най-вече авансови плащания за първата вълна проекти по SESAR 2020.

29. Към края на 2016 г. общите парични вноски от ЕС за оперативните дейности на Съвместното предприятие възлизат на 56,8 млн. евро.

30. Другите членове следва да предоставят парични и непарични вноски в размер на 1 220,7 млн. евро за оперативните дейности на Съвместното предприятие в рамките на SESAR 2020 (500 млн. евро от Евроконтрол и 720,7 млн. евро от участниците от сектора на въздухоплаването). Към края на 2016 г. обаче проектите по SESAR 2020 са се намирали в ранните етапи от изпълнението си и Административният съвет не е валидирал никакви непарични и парични вноски.

**ВЪТРЕШЕН КОНТРОЛ****Рамка за вътрешен контрол**

31. Съвместното предприятие SESAR е въвело процедури за предварителен контрол въз основа на финансови и оперативни документни проверки и извършва последващи одити на бенефициенти. Тези проверки са ключови инструменти за оценяване на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции, в т.ч. паричните и непаричните вноски в Съвместното предприятие от негови членове, различни от ЕС. Процентът остатъчни грешки за последващите одити, докладван от Съвместното предприятие за 2016 г., е 1,34 % <sup>(10)</sup>.

<sup>(9)</sup> Общият бюджет от 892,8 млн. евро се състои от 700 млн. евро парична вноска от ЕС, финансирана от програмите 7ПП и TEN-T, 165 млн. евро парична вноска от Евроконтрол и 27,8 млн. евро парична вноска от членовете от областта на въздухоплавателната индустрия.

<sup>(10)</sup> Годишен отчет за дейността на Съвместно предприятие SESAR за 2016 г., стр. 81.

**Отчитане и проверка на непаричните вноски по проектите в рамките на SESAR 2020**

32. Съвместното предприятие SESAR все още не е въвело специфични насоки за членовете и техните външни одитори по отношение на декларирането и сертифицирането на непаричните вноски на членовете за проектите по SESAR 2020. Съвместното предприятие не е изготвило и вътрешни насоки относно извършваните от него предварителни проверки на заявките за разходи по проекти в рамките на SESAR 2020 въз основа на стратегията на Комисията за предварителен контрол за програма „Хоризонт 2020“.

**Оценка на финансовия капацитет на кандидатите в поканите за представяне на предложения**

33. При ограничената покана за представяне на предложения за изследвания в областта на промишлеността, отворена само за членовете на Съвместното предприятие от промишления сектор, Съвместното предприятие е отпуснало безвъзмездна финансова помощ на проектни консорциуми въпреки факта, че в два случая извършените от Изпълнителната агенция за научни изследвания проверки на финансовата устойчивост на бенефициентите са показали, че финансовият капацитет на члена от промишления сектор, координиращ консорциумите, е недостатъчен. Това предполага по-висок финансов риск за завършването на тези проекти, като финансовият риск е по-висок и за другите проекти, в които участват тези двама бенефициенти. Решението на изпълнителния директор в тези два случая се основава на допълнителните извънредни оценки на риска, извършени от служителите на Съвместно предприятие SESAR. Все още обаче Съвместното предприятие не е изградило систематична вътрешна процедура за преоценка на евентуална слаба финансова устойчивост на координатор на проектна помощ, в т.ч. мерки за намаляване и компенсиране на увеличения финансов риск.

**Разходна ефективност на договорите за услуги**

34. При организирането на процедури за възлагане на поръчки Съвместното предприятие определя максимален размер на бюджета за поръчките. Този максимален размер не се основава на систематична процедура за оценка на разходите и на подходяща система за определяне на разумна пазарна цена. Това не гарантира разходната ефективност на многогодишните договори за услуги на Съвместното предприятие, тъй като опитът показва, че повечето получени оферти са се доближавали до максималния бюджет.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав IV с ръководител Baudilio TOMÉ MUGURUZA — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 19 септември 2017 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner LEHNE

Председател

## ПРИЛОЖЕНИЕ

## Проследяване на изпълнението във връзка с коментари от предходни години

Година	Коментар на ЕСП	Етап на изпълнение на корективните действия (Завършени/Текущи/Предстоящи)
	<i>Конфликти на интереси</i>	
2015 г.	През юли 2015 г. Комисията е изготвила указания за съвместните предприятия, свързани с правила за конфликт на интереси. Тези указания съдържат единен образец за декларация за липса на конфликт на интереси, който Съвместното предприятие следва да включи в процедурите си.	Завършени

**ОТГОВОР НА СЪВМЕСТНОТО ПРЕДПРИЯТИЕ**

24. Една от основните причини за закъсненията в плащанията за проучвания и разработки, извършени от членовете на Съвместното предприятие, бяха трудностите във връзка с приспособяването на общите ИТ инструменти за програмата „Хоризонт 2020“ към специфичните нужди на Съвместното предприятие SESAR. Този процес започна през 2016 г. и все още не е приключил.

30. Що се отнася до проектите по SESAR 2020 с ограничени покани за представяне на предложения, очаква се членовете да подадат първите си декларации за разходите през 2018 г. Едва след това Съвместното предприятие SESAR ще започне да валидира непаричните вноски.

32. През декември 2016 г. Административният съвет прие „Методология и процес на валидиране на непаричните вноски за Съвместното предприятие SESAR (само по програмата SESAR 2020)“. Съгласно този документ Съвместното предприятие ще разработи мандат и образец на сертификат, които следва да бъдат представени на Административния съвет в разумен срок преди получаването на непаричните вноски през 2018 г. Съвместното предприятие SESAR ще проучи дали има нужда да се адаптира стратегията на Комисията за предварителен контрол за програма „Хоризонт 2020“ съобразно специфичните рискове, свързани с проектите по SESAR 2020. Дотогава Съвместното предприятие SESAR ще прилага по аналогия стратегията на Комисията за предварителен контрол.

33. Въз основа на резултатите от допълнителните оценки на риска, извършени съгласно насоките на „Хоризонт 2020“, Съвместното предприятие SESAR заключи, че отхвърлянето на координаторите на проектите единствено заради анализа, извършен от Изпълнителната агенция за научни изследвания, е могло да изложи Съвместното предприятие на значителен риск от обжалване. Съвместното предприятие SESAR изразява съгласие, че е необходимо да се въведе вътрешна процедура за повторна оценка на финансовата устойчивост на координаторите на проекти за отпускане на безвъзмездни средства, включително мерки за намаляване и компенсиране на увеличените финансови рискове.

34. В отговор на констатацията на Палатата, през април 2017 г. Съвместното предприятие SESAR въведе методология за систематично оценяване на нуждите и разходите за договорите още на етапа на планиране на процедурите за възлагане на поръчки. Методологията вече е приложена в няколко случая.

---