

BG



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Земеделие и сближаване: преглед на разходите на ЕС за периода 2007—2013 г.

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел.: +352 4398-1

Ел. поща: eca-info@eca.europa.eu
Интернет страница: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2014 г.

ISBN 978-92-872-1202-3
doi:10.2865/87623

© Европейски съюз, 2014 г.
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

Printed in Luxembourg

**Земеделие и сближаване:
преглед на разходите на
ЕС за периода 2007—2013 г.**

Страница

05	Кратко изложение
07	Въведение
08	Финансово управление и контрол на ЕС при споделено управление за периода 2007—2013 г.
08	Многогодишната финансова рамка за периода 2007—2013 г. беше най-голямата договоряна досега за разходване на средства на ЕС
09	Сближаването и земеделието бяха основните области на разходване на средства
10	В края на 2013 г. плащания все още не са били направени по отношение на повече от една трета от поетите задължения за периода 2007—2013 г.
13	Натискът за усвояване на средствата
16	Резултатите от одита на Сметната палата в областта на земеделието и сближаването през периода 2009—2013 г.
16	Приблизително изчислените проценти на грешки в областта на земеделието и сближаването през периода 2009—2013 г.
17	Земеделие: в таблицата на грешките за земеделието преобладават недопустимите области и недопустимите земеделски стопани
19	Сближаване: нарушенията на правилата за обществените поръчки бяха единствената най-голяма причина за грешки
20	Комисията предоставя два източника на информация относно географското разпределение на проблемите, които е установила
22	Одитната дейност на Сметната палата отразява обема на разходите на ЕС със споделено управление в държавите членки
23	По-подробна информация е налична за единадесетте държави членки, които представляват повече от 80 % от разходите със споделено управление
24	Фактът, че Сметната палата констатира грешки толкова често е един нагледен пример за сложността на нормите за допустимост и на системите за управление на разходните програми на ЕС

- 26 **Оценка на надзорната роля на Комисията**
- 26 **Сложна рамка за контрол на разходите на ЕС със споделено управление**
- 27 **Ролята на „финансовите корекции“**
- 28 **Нивото на грешки, отчетено от Сметната палата през 2013 г., щеше да е с 1,6 % по-високо, ако не бяха взети предвид корективните мерки**
- 29 **Оценката на Комисията се основава първоначално на данни от държавите членки**
- 32 **Надзорът от страна на Комисията на разходите в областта на земеделието**
- 32 **Работата на Комисията се е подобрила през последните три години**
- 33 **Държавите членки провеждат ключовите проверки и инспекции**
- 34 **Надзорът от страна на Комисията на разходите в областта на сближаването**
- 35 **Комисията постепенно е усъвършенствала своя подход**
- 36 **Има опасност Комисията да подценява остатъчния процент грешки на разходите в областта на сближаването**
- 37 **Обобщение на установените основни рискове и слабости**
- 37 **Рисковете в земеделието са свързани с обработваемите площи, добитъка и земеделските стопани**
- 37 **Развитието на селските райони е особено податливо на грешки**
- 38 **Рисковете в сферата на сближаването все още се доминират от слабости при възлагането на обществени поръчки**
- 39 **С поглед напред: разходите на ЕС за земеделие и сближаване за периода 2014—2020 г.**
- 39 **Съществено преосмисляне на субсидиите за земеделие**
- 40 **Сближаване: опростяване на реализацията на политиката, но по-малко промени при правилата за допустимост**
- 40 **Довели ли са промените в съответните роли, отговорности и задължения на Комисията и националните органи за докладване до по-добра информираност на заинтересованите страни относно нивата на неправомерност?**
- 41 **Основа за по-добра информация относно законосъобразността и редовността в областта на земеделието**
- 41 **Подсилена годишна рамка за механизмите за отчетност в областта на сближаването**
- 42 **Последици от новостите за отчетността и роля на Сметната палата: предизвикателството да се одитира надеждността на информацията за контрола, предоставена от Комисията и националните органи**

43	Основни заключения
44	Приложения
44	Приложение 1: Задължения и плащания по функции 1б (сближаване) и 2 (земеделие) по държави членки
45	Приложение 2: Честота на установените грешки в одитната извадка за земеделие и сближаване през 2009—2013 г.
46	Приложение 3: Честота на установените грешки в одитната извадка за земеделие през периода 2009—2013 г.
47	Приложение 4: Честота на установените грешки в одитната извадка за сближаване през периода 2009—2013 г.
48	Приложение 5: Надзорът ОТ СТРАНА на Комисията: земеделие и сближаване през ПЕРИОДА 2007—2013 г.
50	Съкращения
51	Бележки

I

Този документ представя преглед на разходите на ЕС при споделено управление в областта на земеделието¹ и сближаването² по време на многогодишната финансова рамка за периода 2007—2013 г. В него се цели да се наблегне на въпросите, свързани с финансовото управление и контрол на ЕС в областта на земеделието и сближаването през периода, да се обобщят резултатите от одита на Сметната палата, да се направи преглед на финансовото управление на ЕС и да се разгледат свързаните с одита предизвикателства на многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г. В него също така се цели да се отговори на искането на Европейския парламент, изразено в резолюцията относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2012 г., да се предостави специфична за държавата информация при споделено управление.

II

Информацията за географското разпределение на риска е налична от различни източници, които се различават по своя характер и същност. Тези източници на налична информация включват:

- констатациите от одита на Сметната палата;
- разпределението на изложените на риск суми по държави членки въз основа на годишните доклади за дейността на Комисията за 2013 г.;
- финансовите корекции съгласно Бележка 6 към консолидираните отчети на ЕС от 2013 г.

III

При изготвянето на настоящия преглед Сметната палата не се е опитала да получи нови доказателства.

IV

Основните заключения на прегледа са следните:

- Разходите за периода 2007—2013 г. следваха схемата на предишните периоди. Макар и разходите да бяха отсрочени, общият обем на извършените плащания беше близък до очакваното и изглежда има малка полза от автоматичната отмяна на поетите бюджетни задължения. С изключение на пряката помощ и пазарната подкрепа за земеделските стопани, натискът за разходване на средствата е основен рисков елемент за разходите при споделено управление.
- Основните рискове за редовността на разходите в земеделието са случаите на недопустими за подпомагане земя, животни или разходи, на които се основават плащанията на субсидии, или недопустими за получаване на субсидии бенефициенти, както и неправилното изчисляване на субсидиите (въпреки че тези рискове се неутрализират донякъде от работата на интегрираната система за администриране и контрол). Нарушаването на агроекологичните изисквания, на специфичните изисквания за инвестиционните проекти и на правилата за възлагане на поръчки е важен фактор за повишаване на риска при разходите за развитие на селските райони.
- Най-големият риск при разходите за сближаване е свързан с нарушаването на правилата на ЕС и/или на националните правила за възлагане на обществени поръчки. Следващият най-сериозен риск са разходите (или проектите) да не са допустими за субсидия от ЕС.

- Макар и да има значително поле за действие за подобряване на системите за контрол, основното предизвикателство е да се предприемат действия за опростяване на управлението на програмите. Всички държави членки, за които може да бъде формулирано заключение, са засегнати от съществени нива на грешки с известно колебание около средната стойност за бюджета на ЕС като цяло. Сметната палата констатира грешки във всички държави членки на ЕС. През целия период, обхванат от настоящия преглед, Сметната палата провери множество системи за контрол в държавите членки и в Комисията и заключи основно, че те са „частично ефективни“. Фактът, че въпреки това класифициране на системите, Сметната палата констатира грешки в близо половината от проверяваните операции, показва нагледно, наред с останалото, сложността на нормите за допустимост и на системите за управление на разходните програми на ЕС.
- Има подобрения при докладването за риск и грешки от страна на органите в държавите членки, но Комисията продължава да се сблъсква със сериозни предизвикателства, когато трябва да гарантира надеждността на тази информация.
- Промените в регулаторната рамка за новия период могат като цяло да не окажат значително въздействие върху нивото на риска. Въпреки че има известно положително опростяване на нормите, някои разходни схеми ще продължат да създават предизвикателства за управляващите органи във всички държави членки.
- Много грешки са възникнали поради сложността на цялостната структура на управлението и контрола. Комисията и държавите членки следва да продължат да търсят възможности за нейното опростяване. Междувременно обаче опитът показва, че държавите членки са срещали трудности при управлението на настоящата система и следователно при изпълнението на политиката. Усилията, които се правят в държавите членки за подобряване на ситуацията, трябва да продължат.

01

Този документ представя преглед на разходите на ЕС във фондове, управлявани при споделено управление, в областта на земеделието¹ и сближаването² по време на многогодишната финансова рамка за периода 2007—2013 г. В него се цели да се наблегне на въпросите, свързани с финансовото управление и контрол на ЕС в областта на земеделието и сближаването през периода, да се обобщят резултатите от одита на Сметната палата, както и да се предостави преглед на финансовото управление на ЕС и на свързаните с одита предизвикателства на многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г. В него също така се цели да се отговори на искането на Европейския парламент, изразено в резолюцията относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2012 г., да се предостави специфична за държавата информация при споделено управление.

02

Въпреки че прегледът се отнася до използването на средства през многогодишната финансова рамка за 2007—2013 г., прегледът на резултатите от одита на Сметната палата обхваща годините 2009—2013 г. По този начин той е съсредоточен върху периода, в който плащанията се основават главно на правилата за 2007—2013 г. и за който Сметната палата е публикувала процентите на грешки в отделните конкретни оценки. Прегледът се основава на годишните доклади на Сметната палата, съответните специални доклади и становища, както и на докладите на Комисията, включително годишните доклади за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ и анализите на изпълнението на бюджета.

03

Прегледът е структуриран в четири части:

- Преглед на разходването, съсредоточен върху сближаването и земеделието.
- Резултатите от одита на Сметната палата в областта на земеделието и сближаването през периода 2009—2013 г., както и приблизително изчисленият общ процент на грешки и честотата и типологията на грешките.
- Оценка на надзорната роля на Комисията в сложната архитектура на системите за контрол за съвместно управление.
- Промените, предизвикани от новата правна рамка за периода 2014—2020 г.

Финансово управление и контрол на ЕС при споделено управление за периода 2007—2013 г.

Многогодишната финансова рамка за периода 2007—2013 г. беше най-голямата договаряна досега рамка за разходването на средства на ЕС

04

Междунституционалното споразумение между Европейския парламент, Съвета и Комисията за бюджетната дисциплина и доброто финансово управление е окончателно договорено на 17 май 2006 г. То определя многогодишната финансова рамка за периода 2007—2013 г. Като цяло, след като бяха отчетени всички корекции, в многогодишната финансова рамка беше определен таван от 865 млрд. евро за поети задължения и 821 млрд. евро за плащания по постоянни цени от 2004 г. по време на преговорите за многогодишната финансова рамка. След технически корекции, за да се приведе по текущи цени, таванът стана 982 млрд. евро за поети задължения³ и 926 за плащания за седемгодишния период⁴.

05

Вследствие, в годишните бюджети бюджетният орган определи бюджети, възлизащи на 978 млрд. евро за поети задължения и 873 млрд. евро за плащания до края на 2013 г. (съответно 99,6 % и 94,3 % от максималния разрешен размер съгласно многогодишната финансова рамка). До края на 2013 г. Комисията е регистрирала действителни поети задължения в размер на 970 млрд. евро (98,8 % от сумата на многогодишната финансова рамка и 99,2 % от гласуваните суми в годишните бюджети). Общата сума, платена от ЕС до края на 2013 г., възлизаше на 863 млрд. евро (93,2 % от сумата на многогодишната финансова рамка). Сметната палата разглежда това в точка 1.52 от годишния доклад за 2012 г.

06

Регулаторната рамка в областта на сближаването също така определя някои макроикономически условия, като установява максималните нива на трансферите от фондове, подкрепящи сближаването, за всяка отделна държава членка. Определените проценти бяха установени въз основа на взаимоотношението между брутният национален доход (БНД) на държава членка на глава от населението, измерен в стандарти на покупателна способност (СПП), и средния за ЕС25⁵. Тези проценти биха могли да достигнат до максимум 3,8 % от брутният вътрешен продукт (БВП) на държава членка.

Сближаването и земеделието бяха основните области на разходване на средства

07

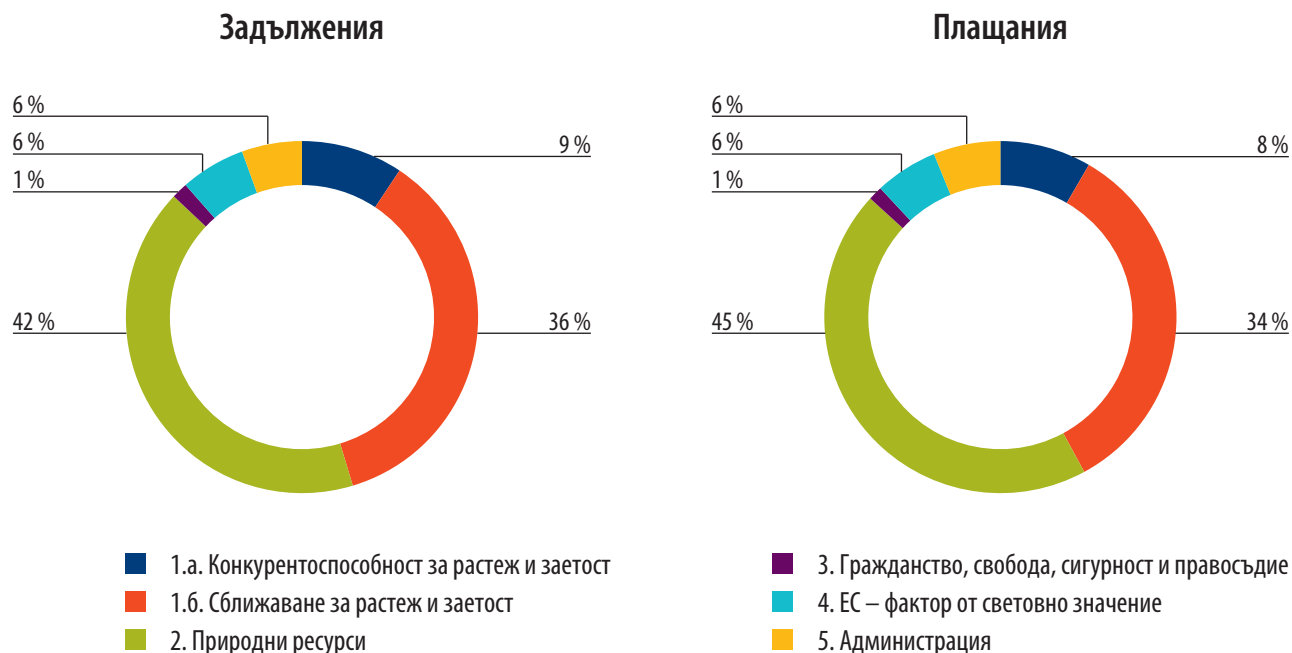
Двете големи функции по многогодишната финансова рамка са: функция 1б („Сближаване за растеж и заетост“), която възлиза на 36 % от тавана за поети задължения и 34 % от тавана за плащания, и функция 2 („Опазване и управление на природните ресурси (земеделие)“), която възлиза на 42 % от тавана за поети задължения и 45 % от тавана за плащания. Заедно, те съставляват до 78 % от сумите, за които действително са поети задължения, и 79 % от сумите, изплатени през периода (вж. *графика 1*).

08

Разбивката по държави членки на поетите задължения и плащанията през периода 2007—2013 г. за функции 1б и 2 е посочена в *приложение 1*.

Графика 1

Разбивка на поетите задължения и плащанията, извършени през периода 2007—2013 г.



Източник: Консолидираните годишни отчети и доклади за бюджетното и финансовото управление за периода 2007 — 2013 г.

В края на 2013 г. все още не са били направени плащания по отношение на повече от една трета от поетите задължения за периода 2007—2013 г.

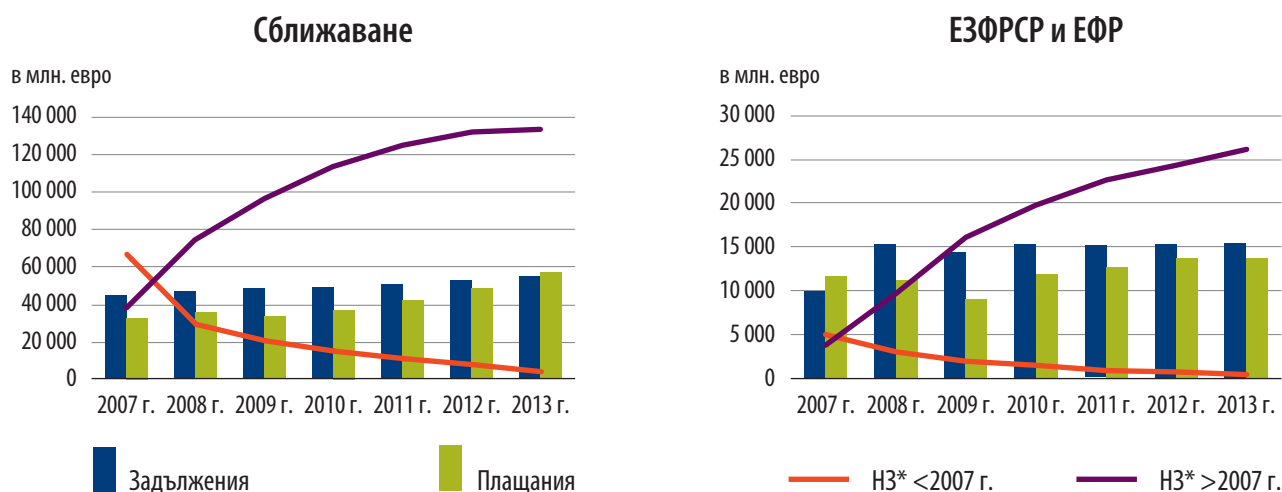
09

75 % от непогасените бюджетни задължения в края на 2013 г. са за функция 16 (62 % или 137 от общо 222 млрд. евро) и функция 2 (13 % или 28 от общо 222 млрд. евро). Около 97 % са поети задължения, свързани с многогодишната финансова рамка за периода 2007—2013 г. Тези поети задължения ще доведат до плащания по време на многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г.

10

Тенденцията е възникнала и в предишни многогодишни финансови рамки. Това може да се наблюдава в *графика 2*, която показва развитието във връзка с натрупаните непогасени бюджетни задължения съответно в областта на сближаването и на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)/ Европейския фонд за рибарство (ЕФР). Европейската комисия (ГД „Икономически и финансови въпроси“), както и Европейската централна банка прогнозира ниски нива на инфлация и растеж през първите години на новия период⁶. Това ще направи по-трудно намирането на достатъчно финансиране за плащанията за покриване на непогасените бюджетни задължения, пренесени от предишните периоди⁷.

Графика 2 Ръст на натрупаните непогасени бюджетни задължения в областта на сближаването и ЕЗФРСР/ЕФР за периода 2007—2013 г.



* НБЗ = Непогасени бюджетни задължения

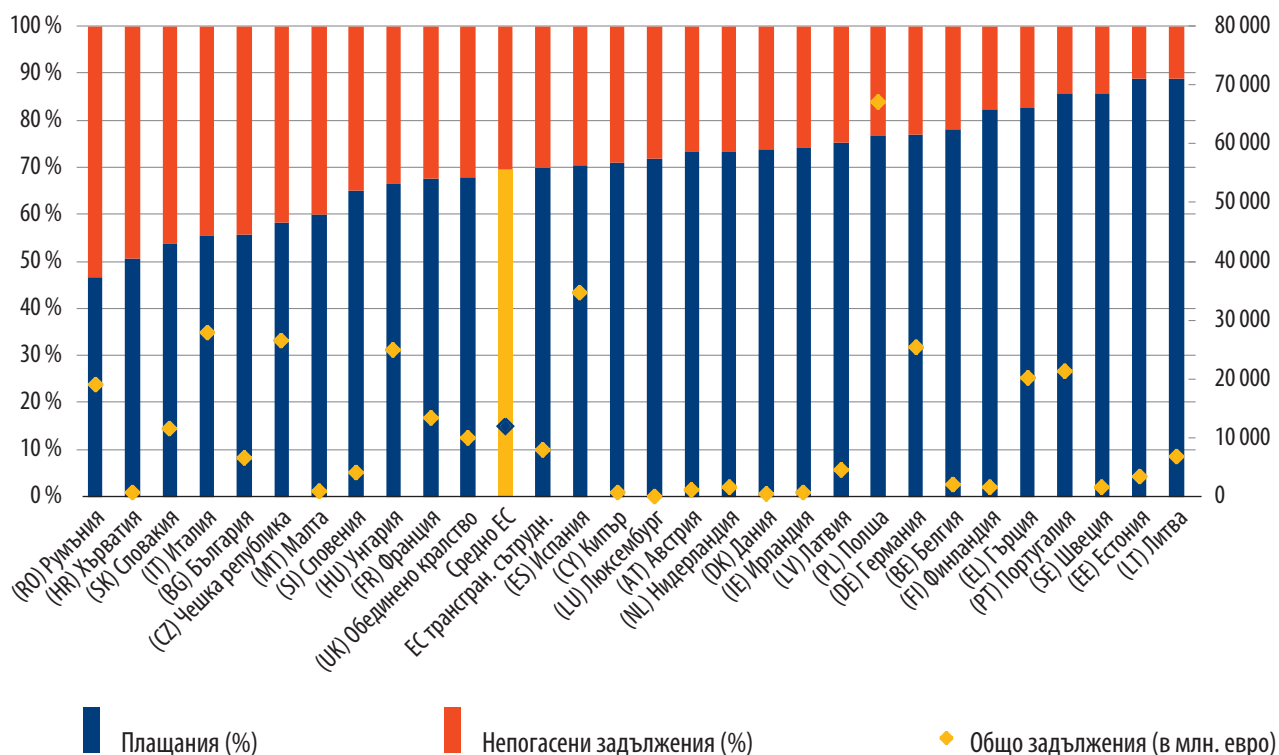
Източник: Доклади за бюджетното и финансовото управление за периода 2007—2013 г.

11

В края на 2013 г. непогасените бюджетни задължения за периода 2007—2013 г. в областта на сближаването са в размер на 133 млрд. евро или около 38 % от общата сума на поетите задължения. Поради това средният процент на усвояване в ЕС (съотношението на плащанията към поетите задължения) е 62 %. Процентите на усвояване на отделните държави членки варират от 38 % за Румъния до 81 % за Естония. През първите шест месеца на 2014 г. държавите членки представиха на Комисията допълнителни искания за плащания и общият процент нарасна на 69 %, като Румъния достигна 47 %, а Естония и Литва — 89 % (вж. *графика 3*).

Графика 3

МФР за периода 2007—2013 г.: Сближаване — усвояване на средствата към 30 юни 2014 г.



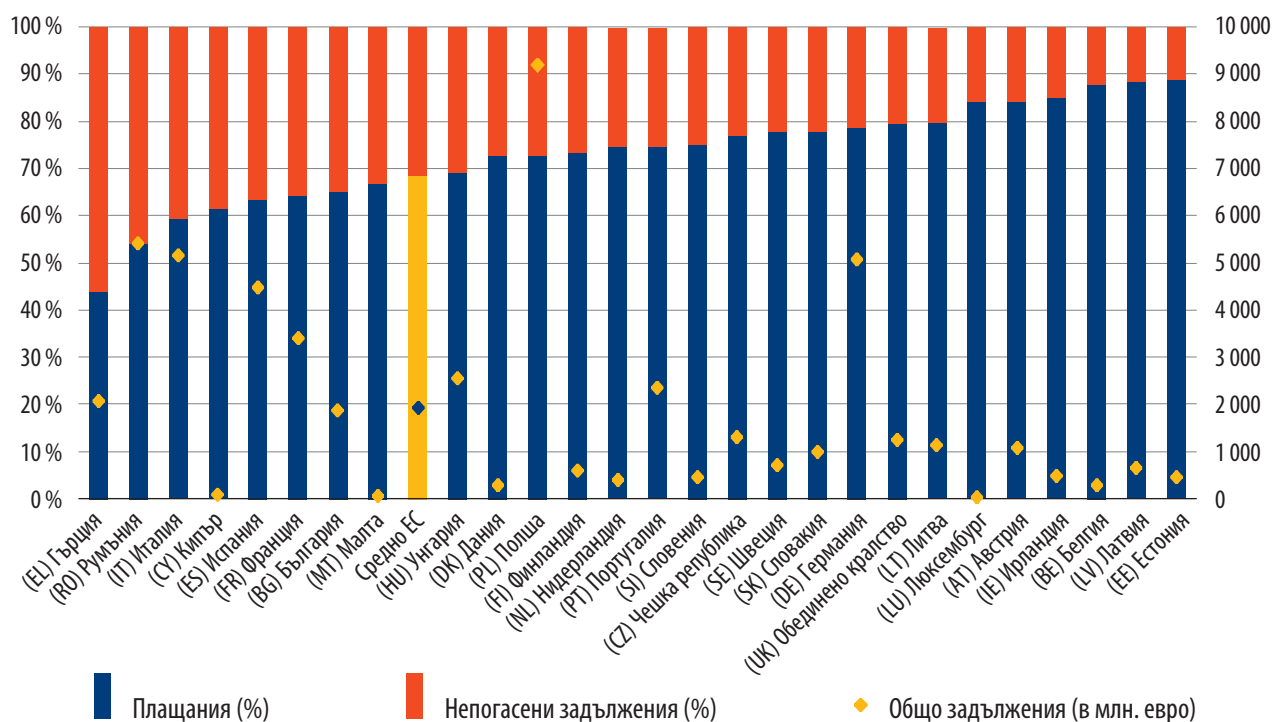
Източник: Европейска комисия

Финансово управление и контрол на ЕС при споделено управление за периода 2007—2013 г.

12

В края на 2013 г. непогасените бюджетни задължения за периода 2007—2013 г. в областта на многогодишните инвестиционни мерки по ЕЗФРСР са в размер на 19 млрд. евро (около 36 % от общата сума на поетите задължения). Следователно средният процент на усвояване в ЕС (съотношението на плащанията към поетите задължения) е 64 %. Процентите на усвояване на отделните държави членки варират от 40 % за Гърция до 85 % за Белгия. През първите шест месеца на 2014 г. държавите членки представиха на Комисията допълнителни искания за плащания и общият процент нарасна на 69 %, като Гърция достигна 44 %, а Естония имаше най-високото ниво на усвояване — 89 % (вж. *графика 4*).

Графика 4 МФР за периода 2007—2013 г.: Инвестиционни мерки по ЕЗФРСР — усвояване на средствата към 30 юни 2014 г.



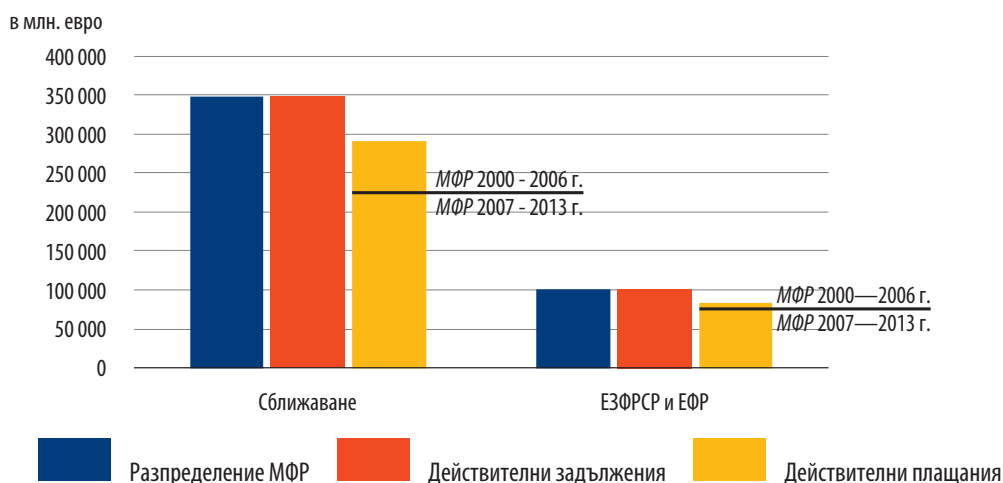
Източник: Европейска комисия

Финансово управление и контрол на ЕС при споделено управление за периода 2007—2013 г.

13

Графика 5 нагледно показва общите суми, разпределени по многогодишната финансова рамка за периода 2007—2013 г. за сближаването и ЕЗФРСР/ЕФР към 31 декември 2013 г. Въпреки че имаше малка разлика между сумите, разпределени по многогодишната финансова рамка, и действителните поети задължения през периода 2007—2013 г., разликата между поетите задължения и извършените плащания беше много по-голяма. Плащанията, свързани с поетите задължения през периода 2007—2013 г., представляват съответно 62 % и 74 % от сумите, разпределени по многогодишната финансова рамка. Разликата между поетите задължения през периода 2007—2013 г. и плащанията, свързани с периода 2007—2013 г., до голяма степен се компенсира от обема на плащанията, направени по време на тези години във връзка с поети задължения през периода 2000—2006 г.

Графика 5 МФР за периода 2007—2013 г.: Сближаване и ЕЗФРСР/ЕФР: от разпределени суми по многогодишната финансова рамка към действителни плащания към 31 декември 2013 г. в млн. евро



Натискът за усвояване на средствата

14

Бавното усвояване на средствата през периода 2007—2013 г. произтича, преди всичко, от цикличния характер на разходите. По отношение на многогодишните действия, плащанията, направени през първите две години от многогодишната финансова рамка, обикновено се отнасят до задълженията, поети през предходната многогодишна финансова рамка. Освен това разпределените средства често надхвърлят капацитета на държавите членки за тяхното усвояване (вж. **графики 3 и 4**).

Финансово управление и контрол на ЕС при споделено управление за периода 2007—2013 г.

15

Въпреки че като цяло бюджетът на ЕС представлява около 2 % от публичните разходи на държавите — членки на ЕС⁸, предизвикателството за отделните държави членки може да бъде много по-голямо. Според оценката на Европейския парламент, разходите на ЕС в Литва например представляват 27 % от разходите за области, различни от здравеопазването и социалната закрила⁹. За Унгария 95 % от всички публични инвестиции са съфинансирани от ЕС¹⁰. Развитието във връзка с непогасените бюджетни задължения е свързано с капацитета за усвояване на държавите членки, получаващи средствата. Някои експерти¹¹ свързват общия капацитет за усвояване с три основни фактора: макроикономическия капацитет (например сегашните правила на политиката на сближаване позволяват трансфера на средства от ЕС в размер до 3,8 % от БВП на държавата членка), финансовия капацитет, т.е. способността за съфинансиране на подкрепяни от ЕС програми и проекти, както и административния капацитет, т.е. способността на централните и местните органи да управляват програмите и проектите на ЕС.

16

В Регламента относно Общата селскостопанска политика (ОСП) е предвидено, че Комисията автоматично отменя всеки дял от поето бюджетно задължение, който не е използван до края на втората година, следваща годината на бюджетното задължение¹².

17

По отношение на сближаването регламентът определя този период на две години — правилото (n+2) (и на три години — правилото (n+3) — за поети задължения за периода 2007—2010 г. за определени държави членки¹³). Като част от мерките за борба с кризата, през 2011 г. правилото за автоматична отмяна по отношение на поетите задължения за 2007 г. е изменено¹⁴. Освен това, както за сближаването, така и за развитието на селските райони, през 2011 г. Европейският парламент и Съветът приемат регламенти, които предвиждат временно увеличение в процентите на съфинансиране на ЕС за държави членки, които изпитват финансови затруднения (първоначално Гърция, Ирландия, Португалия, Унгария, Латвия и Румъния, а по-късно Испания и Кипър също са обхванати от тази мярка)¹⁵.

18

Накрая, през 2013 г. специални разпоредби предоставят на Румъния и Словакия допълнителна гъвкавост по отношение на поетите задължения за 2011 г. и 2012 г. Съгласно правилото (n+2) тези разпределени средства следва да бъдат изразходени съответно до края на 2013 г. и 2014 г., но на тези две държави е позволена още една година (съответно до 2014 г. и 2015 г.)¹⁶. Процентите на усвояване на тези държави към 31 декември 2013 г. са съответно около 40 % и 50 %.

19

Поети задължения, които не са усвоени, в крайна сметка трябва да бъдат отменени. Поетите задължения, отменени до края на 2013 г., обаче не са значителни. В областта на сближаването общата сума на отменените задължения съгласно правилата (n+2)/(n+3) до 2013 г. е 250,5 млн. евро или 0,19 % от кумулативната цел за 2012 г.¹⁷ В областта на развитието на селските райони са отменени задължения, възлизащи на 0,14 % от кумулативната цел за 2012 г.

Финансово управление и контрол на ЕС при споделено управление за периода 2007—2013 г.

20

За многогодишната финансова рамка за периода 2000—2006 г. средният размер на отменените задължения в областта на сближаването (съгласно оповестеното от Комисията през май 2014 г.) е еквивалентен на 1,76 % от общите поети задължения. (от тях 0,56 % са резултат от прилагането на правилото (n+2), а 1,2 % са определени при приключването на програмите)¹⁸.

21

Съществуването на фиксирани национални пакети, които могат да бъдат загубени само ако не са усвоени, създава стимул за високи нива на разходване на средствата. Един начин за увеличаване на усвояването на средствата е да се създадат инструменти за финансов инженеринг¹⁹, предвидени в секторното законодателство, и средствата да се прехвърлят към тях. Има случаи на средства от ЕС, които в продължение на няколко години са държани в инструменти за финансов инженеринг, преди да бъдат прехвърлени към крайните бенефициенти. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ в своя годишен доклад за дейността за 2013 г. изразява подобни опасения във връзка с констатациите от своята одитна мисия в България, като посочва, че основните слабости се отнасят до ранните и големи авансови плащания и ранния и голям трансфер на капитали в гаранционния фонд. Българските органи са приканени да обяснят защо са били необходими такива ранни и големи авансови плащания и такъв голям и много ранен трансфер на капитали в гаранционния фонд.²⁰ Сметната палата установи подобни проблеми в Италия (вж. Специален доклад № 2/2012 „Финансови инструменти за МСП, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие“, каре 2).

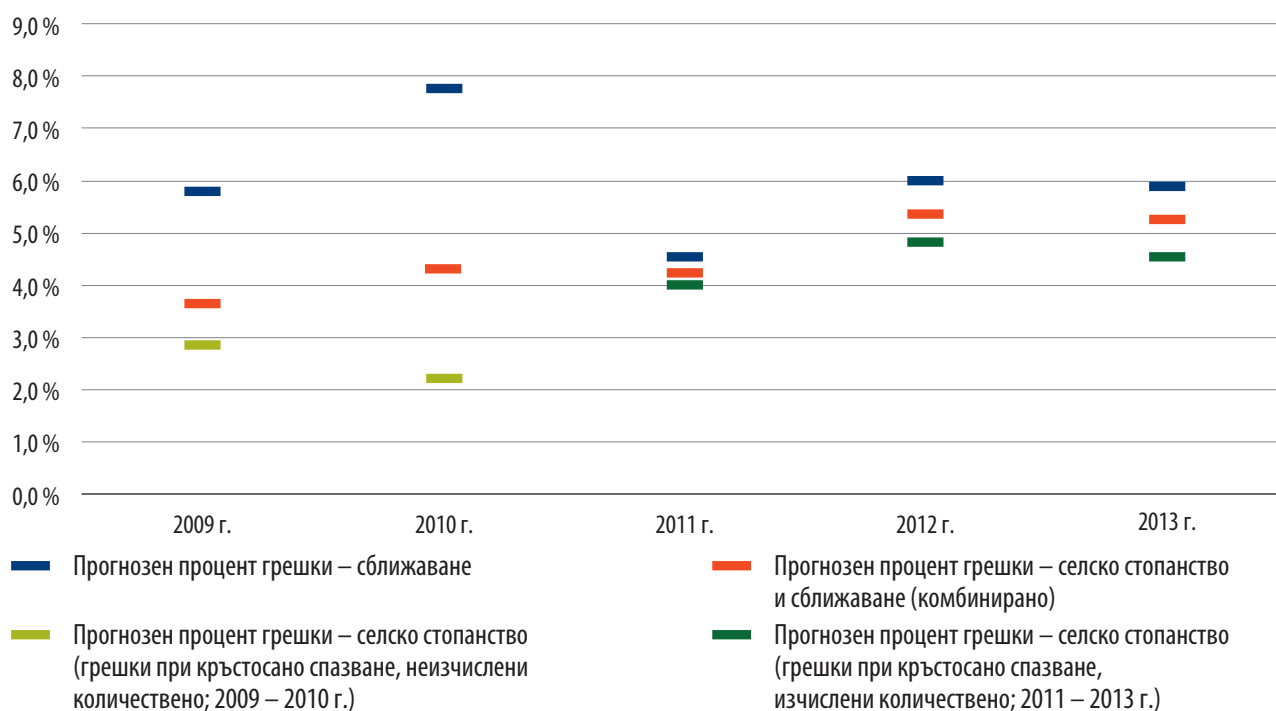
Резултатите от одита на Сметната палата в областта на земеделието и сближаването за периода 2009—2013 г.

Приблизително изчислените проценти на грешки в областта на земеделието и сближаването за периода 2009—2013 г.

22

Плащанията, извършени през 2007 г. и 2008 г. (които не са авансови плащания, пряка помощ и пазарна подкрепа за земеделски стопани в областта на земеделието), са свързани главно с многогодишната финансова рамка за периода 2000—2006 г. Поради това, за да се предоставят последователни резултати (по—специално в областта на сближаването, където правилата са различни през двата периода), прегледът обхваща резултатите от одита за 2009—2013 г.²¹

Графика 6 Изчислените от Сметната палата вероятни проценти на грешки за областите на земеделието и сближаването за периода 2009—2013 г.



От 2011 г. грешките от кръстосаното спазване са включени в количественото определяне на приблизителния процент на грешки за земеделието. През 2011 г., 2012 г. и 2013 г. това добавя съответно 0,2, 0,2 и 0,4 процентни пункта към изчисления вероятен процент на грешки за земеделието. Числовите данни за 2009 г. и 2010 г. не включват количествено определяне на грешките от кръстосаното спазване.

Източник: Европейска сметна палата

Резултатите от одита на Сметната палата в областта на земеделието и сближаването за периода 2009—2013 г.

23

През периода 2009—2013 г. вероятният процент грешки както за земеделието, така и за сближаването продължи да бъде постоянно над прага на същественост от 2 %. През този период вероятният процент грешки за земеделието е изчислен приблизително на 3,7 % от разходваните средства, а за областта на сближаването — на 6,0 %. Съчетано, това дава ниво на грешки от 4,6 % от разходите през периода. Процентът на грешки и в двете области се дължи на големите фондове (Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) в областта на земеделието и Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР)/Кохезионния фонд (КФ) в областта на сближаването), които представляват три четвърти от разходите във всяка област. **Графика 6** показва като цяло по-високо ниво на грешки за сближаването в сравнение със земеделието. При сближаването също така се забелязва по-високо ниво на годишни колебания. В рамките на разходите за земеделие по-големият компонент (пряка и пазарна подкрепа) показва по-ниско ниво на грешки, отколкото по-малкият компонент, свързан с разходите за развитие на селските райони. Обратната ситуация се наблюдава при разходите за сближаване, където ЕФРР/КФ показва като цяло по-високи нива на грешки от Европейския социален фонд (ЕСФ) (вж. **таблица 1**).

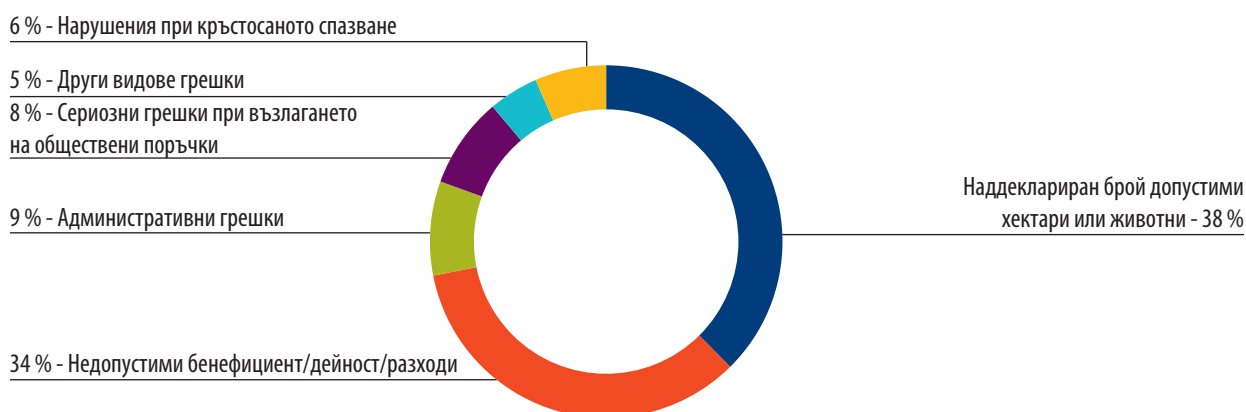
24

В годишния си доклад от 2013 г. (вж. графики 3.1, 4.1, 5.1 и 6.1) Сметната палата представя типовете грешки, допринасящи за вероятния процент на грешки за специалните оценки. Представените категории грешки за декларацията за достоверност за 2013 г. като цяло са в съответствие с тези за целия период 2009—2013 г.

Земеделие: в таблицата на грешките за земеделието преобладават недопустимите области и недопустимите земеделски стопани

Графика 7

Земеделие: типове грешки, допринасящи за изчисления вероятен процент грешки за периода 2009—2013 г.



Източник: Европейска сметна палата

Резултатите от одита на Сметната палата в областта на земеделието и сближаването за периода 2009—2013 г.

25

Най-голям принос за общото ниво на грешки (представляващ около две пети от процента на грешките за земеделието) има „наддекларираният брой на допустимите хектари или животни“ (*графика 7*). В тази категория грешки определено най-важната подкатегория се отнася до недопустимите „земи за постоянни пасища“. Съгласно новите правила за ОСП рискът от такъв тип грешки може да бъде намален, тъй като определението за постоянни пасища е разширено, за да обхваща и нетревистата растителност.

26

Сметната палата редовно констатира случаи на земи без тревно покритие или само с частично тревно покритие, които са записани в базата данни на системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП) като допустими постоянни пасища. Това води до плащания на субсидии на земеделски стопани, които нямат право да получават тези средства от ЕС. Разплащателните агенции не следят стриктно установените системни слабости. Сметната палата установи постоянни слабости във връзка с изключването на недопустими земи от СИЗП и с административното обработване на декларациите. Това често е било резултат от лошо тълкуване на ортогоналните изображения или от използването на неправилни критерии за допустимост от страна на националните органи (вж. точка 3.27 от годишния доклад за 2013 г.).

27

Вторият най-важен източник на грешки (който представлява около една трета от процента грешки за земеделието) е свързан с недопустимите бенефициенти, недопустимите дейности или недопустимите разходи. Повечето от тези грешки са свързани със схемите на ЕС за помощ, управлявани извън интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК). Въпреки че тези грешки не са толкова чести, те обикновено имат значително въздействие на равнището на отделните операции. Установените случаи са свързани с недопустими елементи, включени в декларациите за възстановяване на разходите или с бенефициенти, които не отговарят на критериите за допустимост (вж. точка 3.11 от годишния доклад за 2013 г.). Малко вероятно е рискът от такъв тип грешки да бъде значително намален с направените промени в ОСП за новия период.

28

Административните грешки (представляващи около една десета от процента на грешки за земеделието) са свързани със ситуации, в които кандидатът за получаване на помощ няма вина, но националните органи са допуснали грешки при административното управление на схемите за помощ. Типични примери за такива грешки са неправилното разпределяне на правата на плащане, неприлагането или неправилното прилагане на намаления на размера на помощта и на санкции, както и грешките в алгоритъма за изчисляване на помощта. Малко вероятно е рискът от такъв тип грешки да бъде значително намален с новите сложни правила на ОСП.

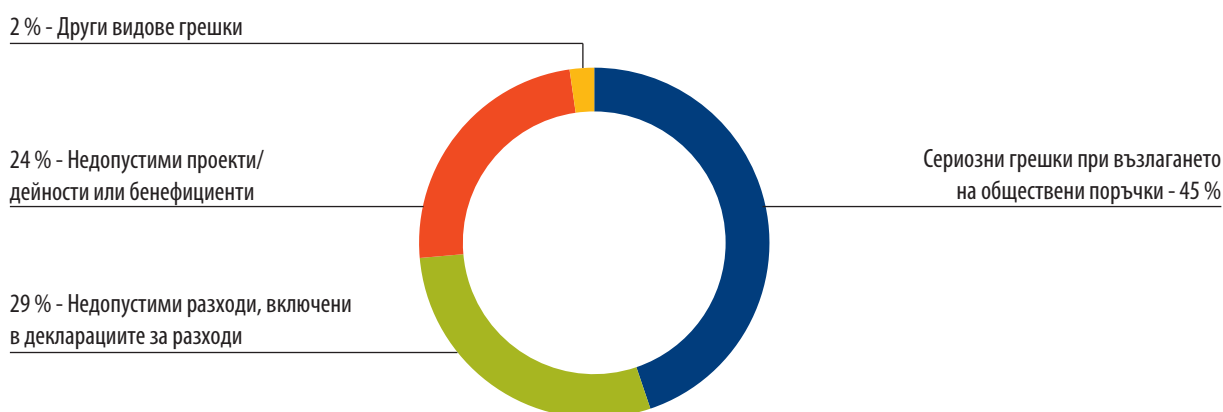
29

Сметната палата също така счита, че измененията на правната рамка за развитие на селските райони и изпълнението на плановете за действие могат да имат положително въздействие върху нивата на грешки.

Резултатите от одита на Сметната палата в областта на земеделието и сближаването за периода 2009—2013 г.

Сближаване: нарушенията на правилата за обществените поръчки са единствената най-значима причина за грешки

Графика 8 Сближаване: типове грешки, допринасящи за изчисления вероятен процент грешки за периода 2009—2013 г.



Източник: Европейска сметна палата

30

Правилата за обществените поръчки са ключов инструмент за икономично и ефективно разходване на публичните средства и за установяването на вътрешен пазар в ЕС. Сериозните случаи на неспазване на тези правила водят до количествено измерими грешки²². Тези количествено измерими грешки съставляват почти половината от приблизително изчисления процент на грешки за сближаването за периода (*графика 8*). Те включват случаи, при които обществените поръчки се възлагат без тръжни процедури, има нередности при оценяването на офертите, тръжните спецификации или публикуването на обявленията и използване на неподходящи тръжни процедури. Комисията посочи, че с течение на времето опростяването на правилата, въведени с новата директива за обществените поръчки²³ „следва да спомогне за намаляване на грешките, причинени от неправилното прилагане на правилата за обществените поръчки при управлението на средства от ЕС“ (Често задавани въпроси относно преразглеждането на директивите за обществените поръчки²⁴)²⁵.

31

Недопустимите разходи допринасят за повече от една четвърт от процентите грешки в областта на сближаването за дадения период. Разход е допустим за принос от фондовете само когато е извършен за операции, за които е взел решение управителният орган на съответната оперативна програма или под негова отговорност в съответствие с определените от мониторинговия комитет критерии. При декларирането на разходите пред Комисията националните органи удостоверяват, че тези разходи са направени в съответствие с разпоредбите, определени в регламентите и/или в националните правила за допустимост. За ЕСФ, който се състои предимно от малки проекти с нематериален характер, недопустимите разходи са основният източник на грешки. По-специално Сметната палата констатира случаи на надписани режимни разходи, наддекларирани разходи (по няколко причини, например недопустими участници, по-малко участници, отколкото са декларирани, наддекларирани на разходи за персонал) и неправилно изчислени разходи. Комисията очаква разширеното използване на вариантите за опростено отчитане на разходите да намали грешките от този вид.

32

Близко една четвърт от процента грешки за сближаването за този период произтича от проекти или бенефициенти, които са в нарушение на условията за допустимост, определени в регламентите и/или националните правила.

33

Държавната помощ се счита за несъвместима с вътрешния пазар, когато нарушава търговията между държавите членки. Комисията, заедно с националните органи по конкуренция в държавите членки, пряко налага правилата на ЕС за конкуренцията. Помощта, предоставена чрез държавни ресурси, може да се счита за съвместима, ако безвъзмездните средства отговарят на определени условия. При своята одитна дейност на Сметната палата установи няколко случая, в които съгласно правилата за държавна помощ бенефициентите е следвало да не са получили или да са получили по-малко публично финансиране. Нарушенията на правилата за държавна помощ могат да доведат до недопустими разходи и недопустими проекти/бенефициенти.

Комисията предоставя два източника на информация относно географското разпределение на проблемите, които е установила

34

Комисията предоставя тази информация по два начина:

- тя предоставя в годишните доклади за дейността на своите генерални дирекции потвърдена информация относно разпределението на изложените на риск суми въз основа на данни, предоставени от националните органи (вж. графики 9, 12 и 13);
- в продължение на няколко години тя предоставя информация относно географското разпределение на „финансовите корекции“. Комисията отбелязва, че това не може да се разглежда като показател за разпределението на грешките сред държавите членки, а преди всичко като показател за системни слабости, които могат да доведат до грешки (вж. *графика 10*).

35

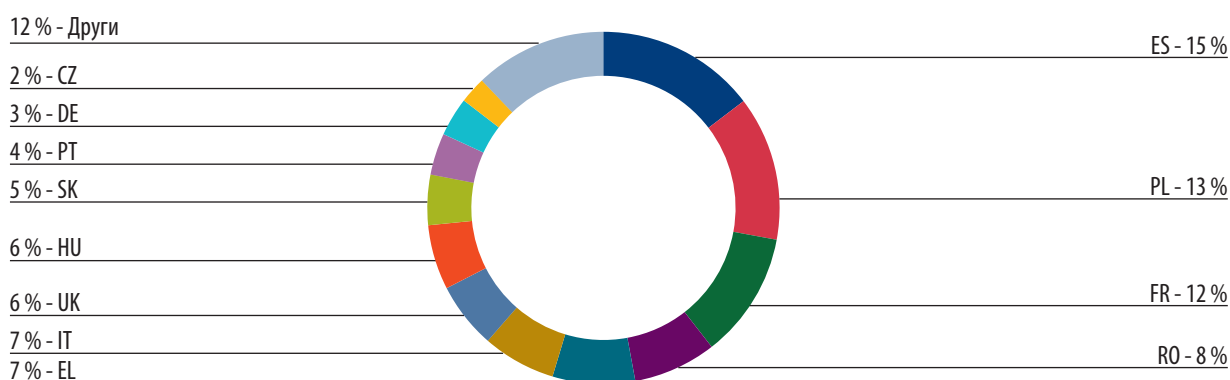
Тази информация, показана на *графики 9 и 10*, се различава по своя характер и източник:

- Разпределението по държави членки на сумите, изложени на риск, е включено в годишните доклади за дейността за 2013 г. на генералните дирекции, които отговарят за по-голямата част от разходите със споделено управление. Изложените на риск суми се основават на докладите от земеделски инспекции и докладите на одитиращите органи (в областта на сближаването), коригирани въз основа на собствената оценка на генералната дирекция на качеството и надеждността на тези доклади (вж. *графики 12 и 13*).
- Финансовите корекции съгласно Бележка 6 към консолидираните отчети на ЕС дават представа за сумите, подлежащи на корективни мерки за периода 2007—2013 г. (вж. точка 55).

Резултатите от одита на Сметната палата в областта на земеделието и сближаването за периода 2009—2013 г.

Графика 9

Разпределение по държави членки на сумите, изложени на риск, съгласно годишните доклади за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ (за 2013 г.) по държави членки



Изложените на риск суми, представени в годишните доклади за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ за 2013 г., възлизат на 3,0 % от разходите (вж. *таблица 1*). Тъй като Комисията е променила подхода си, числовите данни за по-дълъг период не са съпоставими.

Източник: Годишните доклади за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ (Европейска комисия). Вж. *също графики 12 и 13*.

36

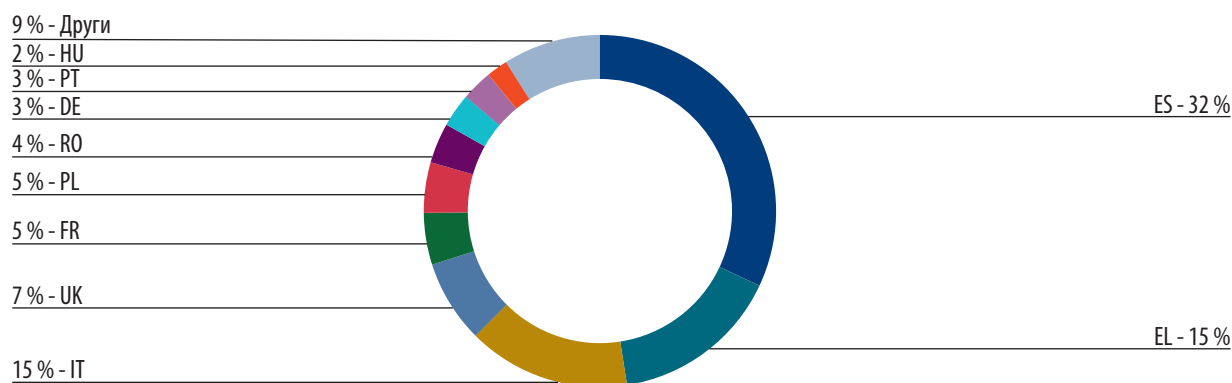
Съществуват слабости в числовите данни, на които се основава тази информация (вж. точки 53—60, 67—70 и 81—88). Освен това числовите данни на Комисията показват по-високо ниво на грешки в областта на земеделието, отколкото в областта на сближаването (вж. *таблица 1*), докато дейността на Сметната палата показва обратното (вж. *графика 6*). Това донякъде отразява различните методики на Комисията за количествено измерване на последиците от корективните мерки в сферата на земеделието и на сближаването. По-същественото е, че общото ниво на грешки е много по-високо при анализа на Сметната палата (вж. *графика 6*), отколкото при оценката на Комисията (вж. *графика 9 и таблица 1*).

37

В *графика 9* Сметната палата е обобщила информацията от годишните доклади за дейността на различните генерални дирекции, в които е предоставена информацията относно изложените на риск суми както в относително, така и в абсолютно изражение. Деленията на графиката представят приблизително изчислените суми, изложени на риск, в абсолютно изражение. Приблизително изчислените абсолютни суми на грешките по своята същност обаче не отчитат размера и разпределението на разходите. Най-големите получатели на плащания от ЕС, например Полша (най-големият получател на плащания в областта на сближаването) и Франция (най-големият получател на плащания в областта на земеделието), (вж. *приложение 1*) фигурират като най-значимите източници на изложени на риск суми, което до голяма степен се дължи на това, че те трябва да управляват такива значителни количества средства. Също така в *графика 10* обобщеният обем на „финансовите корекции“, получен от счетоводните данни на Комисията, сам по себе си предоставя ограничена информация за относителния успех на националните органи в управлението на средства от ЕС.

Графика 10

Разпределение на „финансовите корекции“, извършени в периода 2007—2013 г. от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ съгласно финансовите отчети на Европейския съюз



В момента е налична само кумулативна разбивка. Финансовите корекции, извършени през периода 2007—2013 г., възлизат общо на 14,0 млрд. евро, което е около 2 % от плащанията, извършени през тези години за земеделието и за сближаването.

Източник: Консолидираните отчети на ЕС от 2013 г., данни от счетоводната система за Бележка 6 на счетоводните отчети.

Одитната дейност на Сметната палата отразява обема на разходите на ЕС със споделено управление в държавите членки

38

Годишната извадка на Сметната палата, изготвена за одита на декларациите за достоверност, е предназначена да подпомогне достигането на заключение за това дали нивата на грешки са съществени за разходите на ЕС като цяло и за основните области на разходите. Използваната методика предоставя изчисление на вероятния процент грешки за разходите на ЕС като цяло.

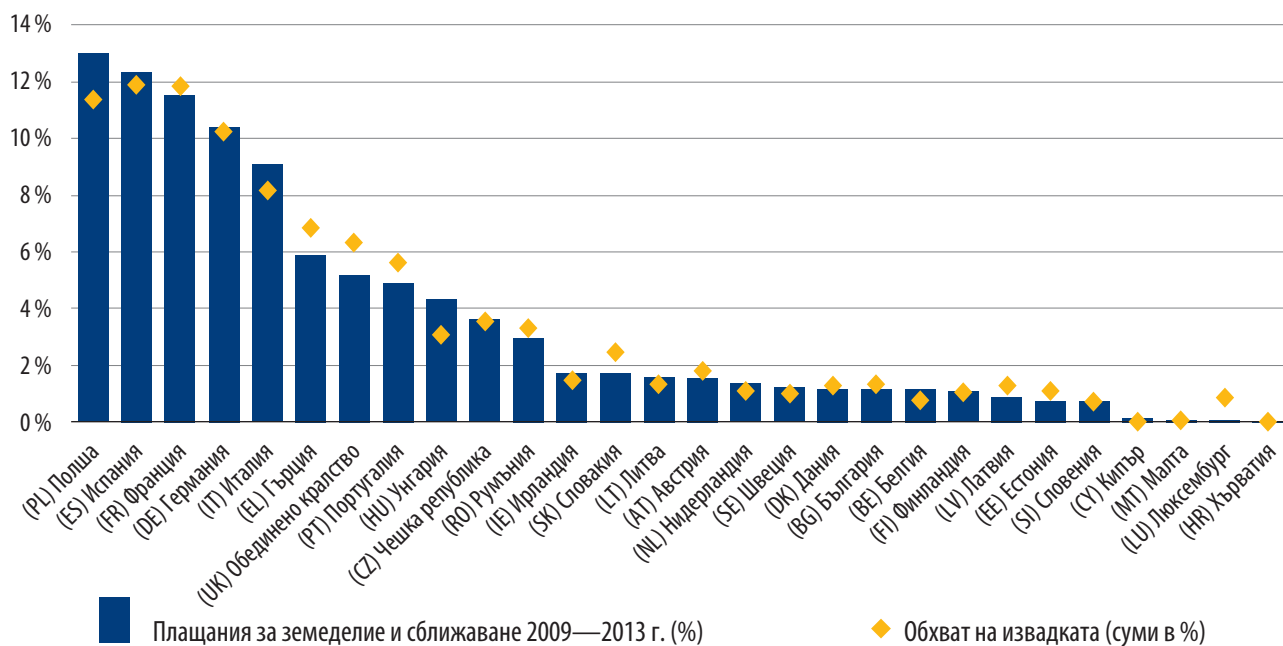
39

Проверката на включените в извадката плащания е необходим, ефективен и ефикасен начин да се достигне до констатации, върху които да се основава общото становище на Сметната палата и нейните специфични оценки. Използваната от Сметната палата методика за формиране на извадки има за последица това, че за по-дълъг период извършваната дейност във всяка държава членка е пропорционална на разходваната сума (вж. *графика 11*, на която е представено относителното разпределение на 2 920-те проверени операции за периода 2009—2013 г.)²⁶.

Резултатите от одита на Сметната палата в областта на земеделието и сближаването за периода 2009—2013 г.

Графика 11

Относително разпределение на разходите и на извършените от Сметната палата проверки на операциите в областта на земеделието и сближаването през периода 2009—2013 г.



Източник: Европейската сметна палата и докладите за бюджетното и финансовото управление за периода 2007—2013 г.

По-подробна информация е налична за единадесетте държави членки, които представляват повече от 80 % от разходите със споделено управление

40

Приложения 2—4 представят честотата на грешките, открити за периода 2009—2013 г. в извадките, избрани от Сметната палата в различни държави членки. Данните са оповестени в обобщен вид за земеделието и сближаването (в *приложение 2*) и поотделно за земеделието (в *приложение 3*) и за сближаването (в *приложение 4*). Анализът на тези данни показва, че:

- В извадките от всички държави членки са установени грешки.
- Близко половината от включените в извадката операции са засегнати от някакво нарушение на правните изисквания.
- Повече от една четвърт от включените в извадката операции са свързани с надплащания или подобни количествено измерими грешки, от които около три четвърти са в размер до 20 % от стойността на проверяваната операция, а останалата част варира в диапазона 20—100 % от стойността на операцията.

41

Единадесет държави членки (Полша, Испания, Франция, Германия, Италия, Гърция, Обединеното кралство, Португалия, Унгария, Чешката република и Румъния, за които бяха проверени 2 376 операции²⁷ в периода 2009—2013 г.) представляват повече от 80 % от разходите със споделено управление през периода 2009—2013 г. (вж. *графика 11*), което възлиза общо на 507 млрд. евро. За тази група, взета като цяло, делът на грешките с голямо въздействие (количествено определено между 80 и 100 % от стойността на проверяваната операция) в общи линии е в съответствие с общия дял от разходите.

42

В рамките на всяка от тези държави членки:

- Най-малко една трета от проверените операции са свързани с някакво нарушение на правните изисквания.
- Най-малко една седма (а често пъти и много по-голяма част) от проверените операции са свързани с надплащания и други подобни количествено измерими грешки.

Фактът, че Сметната палата констатира грешки толкова често е един нагледен пример за сложността на нормите за допустимост и на системите за управление на разходните програми на ЕС

43

Нивата на нередности са съществени във всяка от тези единадесет държави членки (вж. точка 41), както и в останалите 17 държави членки, взети заедно. През целия период, обхванат от настоящия преглед, Сметната палата провери множество системи за контрол в тези държави членки и заключи основно, че те са „частично ефективни“. Фактът, че въпреки това класифициране на системите, Сметната палата констатира грешки в близо половината от проверяваните операции, показва нагледно, наред с останалото, сложността на нормите за допустимост и на системите за управление на разходните програми на ЕС.

44

Сметната палата подбира извадките, представени в *приложения 2-4*, като използва метода на извадка по парична единица. По този начин всяко едно евро, а не операция, представлява една отделна извадкова единица и тя има еднакъв шанс да бъде включена в извадката. Подходът на Сметната палата не е предназначен за събиране на данни относно честотата в популацията. Затова числовите данни, представени в *приложения 2-4*, не са индикация за честотата на грешките във финансираните от ЕС операции като цяло или в отделните държави членки. Нашият подход на формиране на извадка прилага различен корекционен коефициент за различните операции, отразяващ стойността на съответните разходи и интензивността на одитната дейност. Този корекционен коефициент е премахнат в таблицата за честотата, която следователно придава еднаква тежест както на развитието на селските райони, така и на ЕФГЗ в областта на земеделието, и както на ЕСФ, така и на ЕФРР/КФ в областта на сближаването. В резултат на това относителната честота на грешките в извадките от различните държави членки, не може да бъде показател за относителното ниво на грешки в различните държави членки.

Резултатите от одита на Сметната палата в областта на земеделието и сближаването за периода 2009—2013 г.

45

Това е нагледно показано чрез съпоставяне на резултатите от областта на земеделието и тези от областта на сближаването (вж. *приложения 3 и 4*). Надплащания и други количествено измерими грешки в областта на земеделието са забелязани в почти една трета от земеделските плащания, включени в извадката, за разлика от по-малко от една пета от проверените плащания в областта на сближаването. Въпреки това резултатите на Сметната палата за няколко години показват, че грешките имат по-голямо въздействие върху разходите за сближаването (6 % през този период като цяло), отколкото за земеделието (3,7% за периода).

46

Проверените от Сметната палата плащания на земеделски субсидии се характеризират с чести, но като цяло относително малки като стойност случаи на свръхдеклариране на площите, на които се основават субсидиите. Това е видно от констатациите за Франция (най-големият получател на плащания в областта на земеделието). Проверените във Франция операции в областта на земеделието са с най-висока честота на количествено измерими грешки (присъстващи в почти всяка втора от проверените операции). По-голямата част от тях обаче са грешки в долния край на диапазона. В областта на сближаването една пета от всички количествено измерими грешки бяха открити в Испания (вторият най-голям получател на плащания в областта на сближаването), на която се дължат една трета от количествено измеримите грешки с голямо въздействие (количествено определено между 80 и 100 % от стойността на проверяваната операция).

47

Много грешки са възникнали поради сложността на цялостната структура на управлението и контрола. Комисията и държавите членки следва да продължат да търсят възможности за нейното опростяване (вж. точка 31). Междувременно обаче опитът показва, че държавите членки са срещали трудности при управлението на настоящата система и следователно при изпълнението на политиката. Усилията, които се правят в държавите членки за подобряване на ситуацията, трябва да продължат.

Сложна рамка за контрол на разходите на ЕС със споделено управление

48

Рамката за надзор и контрол в областта на сближаването и земеделието, изложена нагледно в *приложение 5*, е сложна. Комисията споделя отговорността по изпълнението на политиката на сближаване и в областта на земеделието с държавите членки. Така повечето разходи се управляват и изплащат от националните или местните органи, чиито роли и процедури по контрол са определени в законодателството на ЕС. Тези органи извършват административни проверки на заявленията за помощи и исканията за възстановяване на средства в съответствие с изискванията на ЕС с цел да проверят тяхната допустимост. Те също така трябва да посетят значителен брой бенефициенти и проекти и да проверят как се използват средствата. Държавите членки използват резултатите от тези проверки, за да намалят или откажат плащания на множество бенефициенти. В земеделието те трябва ежегодно да докладват на Комисията резултатите от своите проверки.

49

Функционално независимите органи по одита (в земеделието — сертифициращите органи, в областта на сближаването — одитните органи), определени от държавите членки, докладват за качеството на системите за контрол, установени от органите, и за събраните статистически данни от инспекциите. В сферата на земеделието те удостоверяват ежегодно пред Комисията надеждността на отчетите, а в областта на сближаването представят годишен контролен доклад.

50

Въпреки че процедурите в сферата на земеделието и на сближаването са подобни, те се различават в някои елементи. В областта на сближаването Комисията получава от одитните органи годишен контролен доклад, съдържащ одитно становище и процент грешки. В областта на земеделието подобна информация сертифициращите органи ще предоставят за периода 2014—2020 г.

51

В сферата на земеделието съществува годишна процедура за финансово уравниване и многогодишна процедура за уравниване с оглед на съответствието. За сближаването подобна процедура ще се прилага при оперативните програми по линия на многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г. Оценката на Сметната палата за надзора, извършван от Комисията, отчита тези разлики.

52

В годишните доклади за 2009 и 2012 г.²⁸ е разгледана ролята на корективните мерки. Държавите членки могат да прилагат тези мерки преди или след извършване на плащане. Мерките преди плащането включват административни проверки от страна на националните органи на декларациите за разходи на бенефициентите и инспекционни посещения, а тези след плащането включват събиране от страна на държавите членки на вземания от бенефициентите²⁹ и оттегляния (вж. точка 79).

Ролята на „финансовите корекции“

53

Надзорната работа на Комисията включва от административни проверки на декларациите за разходи, внесени от държавите членки, до преглед на системите за контрол. Когато Комисията открие например, че от системите липсват основни елементи, тя трябва да наложи „финансова корекция“. Сметната палата разглежда ролята на „финансовите корекции“ в годишните доклади за 2009, 2012 и 2013 г³⁰.

54

В периода 2007—2013 г. „финансовите корекции“ за разходи в сферата на земеделието и сближаването, наложени от Комисията в съответствие с приложимата нормативна уредба, на практика не са намалили плащанията към крайните бенефициенти.

- В земеделието финансовите корекции пораждат целеви приходи³¹. Тези приходи се финансират от наложите на държавите членки „финансови корекции“ и допринасят за текущото бюджетно финансиране.
- В сферата на сближаването националните органи са имали правото да заявят допълнителни проекти като компенсация за наложените финансови корекции. Впоследствие Комисията, след извършване на обикновените проверки, изплаща на съответната държава членка разликата между новата декларация (или новите декларации) за разходи и „финансовата корекция“.

Събирането на вземания от крайните бенефициенти е отговорност на държавите членки.

55

Сметната палата вече е коментирала времевата продължителност във връзка с прилагането на „финансовите корекции“. Много „финансови корекции“ се извършват няколко години след първоначалното изплащане на средствата³².

56

Комисията предоставя информация за „финансовите корекции“ и събирането на вземания в годишните консолидирани отчети на ЕС (по-специално в бележка б), а от 2012 г. насам в специално съобщение до Европейския парламент³³.

57

В съобщението на Комисията³⁴ кумулативната информация по държави членки (в абсолютно и относително изражение) в областта на земеделието обхваща всички решения на Комисията за периода 1999—2013 г. За сближаването кумулативната информация по държави членки (в абсолютно и относително изражение) е представена за периодите 2000—2006 г. и 2007—2013 г. Коригиращите действия за периода 2000—2006 г. продължават и повечето от корекциите са направени през последните години. Въз основа на представената информация разпределението в абсолютно изражение на „финансовите корекции“ е съсредоточено в ограничен брой държави членки. В сферата на земеделието в челната тройка са Гърция, Италия и Испания (61 % от корекциите при 32 % от плащанията за периода 1999—2013 г.). В сферата на сближаването за периода 2000—2006 г. първи са същите държави членки, но в различна последователност (83 % от корекциите в 45 % от плащанията от ЕС за периода 2000—2006 г.) (вж. *графика 10*).

Нивото на грешки, отчетено от Сметната палата през 2013 г., щеше да е с 1,6 % по-високо, ако не бяха взети предвид корективните мерки

58

В годишните доклади за 2009 и 2012 г. е обяснено как Сметната палата отчита различните механизми за корекция. Вземат се предвид всички корекции на държавите членки преди плащанията, а също и онези корекции с количествено измеримо отражение на ниво на проектите, направени след плащане от страна на Комисията, което пък е извършено преди прегледа от Сметната палата. Сметната палата проверява прилагането на тези корекции (включващи събиране на вземания от бенефициентите и подробни корекции на ниво на проектите) и ги изключва от процента грешки, когато е приложимо.

59

В годишния си доклад за 2013 г. Сметната палата изчисли, че ако органите на държавите членки и Комисията не бяха приложили тези механизми за корекция, отчетеният процент грешки за операциите, включени в извадката, щеше да бъде по-висок с 1,6 процентни пункта³⁵. Операциите, които изцяло са изключени в резултат от проверките на държавите членки, не могат поради своето естество да бъдат количествено измерени.

60

Органите в държавите членки обаче са имали на разположение достатъчно информация за допълнителни операции, за да установят и поправят множество грешки, преди да заявят пред Комисията възстановяване на разходи³⁶.

Оценката на Комисията се основава първоначално на данни от държавите членки

61

Като основа за изчисляване на „процента остатъчни грешки“ Комисията използва статистически данни от инспекциите на разплащателните агенции (за земеделието) и отчетените валидирани проценти грешки от одитните органи (за сближаването). Счита се, че това е представително за финансовото отражение, изразено като процент, взет от сумата на плащанията, на нередностите при плащанията, извършени, след като са проведени всички проверки. В областта на сближаването от началото на периода 2007—2013 г. финансовите корекции се отчитат с „процента остатъчни грешки“³⁷. Това включва вече приложени на ниво ЕС и/или на национално ниво корекции, както и текущи „финансови корекции“. Комисията публикува консолидирани данни от тази процедура в годишните доклади за дейността на генералните дирекции.

62

Въпреки подобренията през последните години в докладването на Комисията относно риска, оценката ☒ за 2013 г. на сумите, изложени на риск, за ГД „Регионална политика“ (2,8 %) и комбинираната оценка за цялото споделено управление (3,0 %) са значително по-ниски от оценката на Сметната палата за процента грешки (вж. **таблица 1**). Следва да се отбележи, че стойностите на Комисията се основават на анализ на статистическа информация, предоставена от органите в държавите членки, и са завишени за целите на управлението въз основа на преценка на експерти.

Таблица 1

Резултати от одита на Европейската сметна палата за 2013 г., сравнени с оценки на сумите, изложени на риск, в годишните доклади за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и „Регионална и селищна политика“ за 2013 г.

Глави от годишния доклад	Вероятен процент грешки (MLE) за 2013 г. (%)	Доверителен интервал (%)		Годишни доклади на Комисията за дейността на ГД	Сума, изложена на риск (%)	
		Долна граница на грешките (LEL)	Горна граница на грешките (UEL)		Прогнозна оценка	Горна граница
Пазари и преки помощи в областта на земеделието	3,6	1,7	5,5	AGRI	2,7	-
Развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване	6,7	3,5	9,9	AGRI	5,2	-
Регионална политика, транспорт и енергетика	6,9	3,7	10,1	REGIO	2,8	5,3
Заетост и социални въпроси	3,1	1,5	4,7	EMPL	2,6	3,5
Общо	5,2	4,0	6,3	Комбинирано	3,0	-

Източник: Годишен доклад на ЕСП за 2013 г.

Източник: Комисия - годишни доклади за дейността за 2013 г.

Сметната палата изчисли доверителния интервал на 95 % (вж. приложение 1.1 към годишния доклад за 2013 г.). ГД EMPL е изчислила горната граница при 90 % доверителен интервал. ГД REGIO не е предоставила данни за доверителния интервал в годишния доклад за дейността си за 2013 г. Ако и Сметната палата беше използвала доверителен интервал от 90 %, LEL щеше да бъде по-висока, а UEL – по-ниска от показаното в таблицата. ГД EMPL и ГД REGIO представят в годишните доклади за дейността си стойности, основани на проверката от страна на одитните органи на разходите за 2012 г. Стойностите на Сметната палата за вероятния процент грешки за 2012 г. при регионалната политика и политиката на заетост са с около 0,1 процентни пункта по-високи, отколкото за 2013 г., като LEL и UEL са 3,7 % и 9,9 % за регионалната политика и 1,4 % и 5,2 % за заетостта.

63

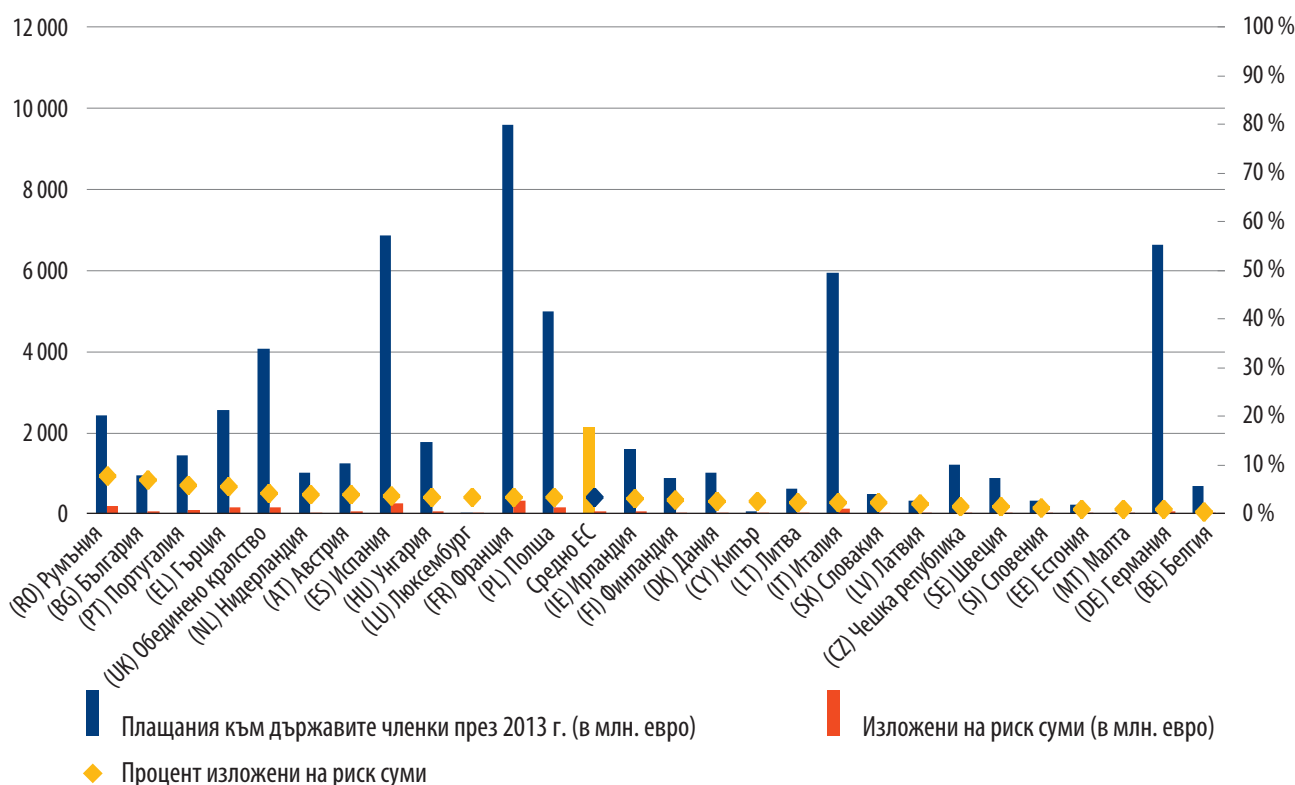
Резултатите от одита на Сметната палата за всяка от годините между 2009 и 2013 г. показват, че е било налице съществено ниво на грешки в сферата на сближаването и земеделието, като първото е било по-податливо на грешки (вж. точка 23). Както е показано в **таблица 1**, оценките на Комисията за 2013 г. сочат, че според нейното заключение в областта на земеделието грешките са повече, отколкото в областта на сближаването. Това донякъде отразява различните методики на Комисията за количествено измерване на последиците от корективните мерки в сферата на земеделието и на сближаването.

64

Графики 12 и 13 показват плащанията към държавите членки през 2013 г. (в млн. евро), оценката на Комисията за 2013 г. на сумите, изложени на риск (в млн. евро) в тези държави членки, и процента на рисковите финансови средства. Процентите на изложените на риск финансови средства са представени в низходящ ред.

Графика 12

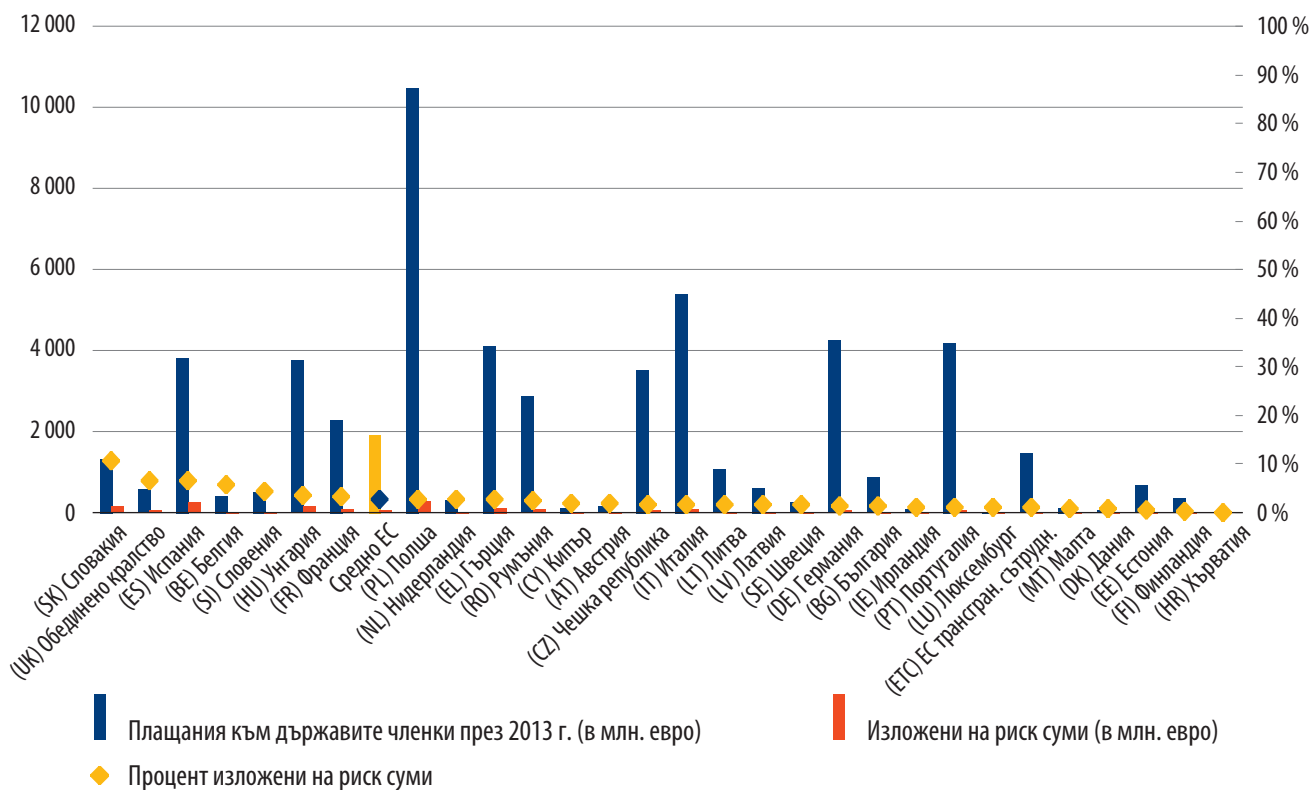
ЕФГЗ и ЕЗФРСР: суми, изплатени на държавите членки, и оценки на Комисията за размера и процента на „изложени на риск“ финансови средства по държави членки (изходни данни, включени в годишния доклад за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за 2013 г.)



Източник: Годишен доклад за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ (Европейска комисия).

Графика 13

ЕФРР, ЕСФ и КФ: суми, изплатени на държавите членки, и оценки на Комисията за размера и процента на „изложени на риск“ финансови средства по държави членки (изходни данни, включени в годишните доклади за дейността на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ за 2013 г.)



Източник: Годишни доклади за дейността на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ (Европейска комисия).

65

Комисията резюмира основните елементи от тези годишни доклади за дейността в обобщаващ доклад. В обобщаващия доклад за 2013 г. Комисията оценява отражението на неправомерните разходи на 2,8 % от разходите на ЕС като цяло. За земеделието и сближаването то се равнява на 3,0 % (вж. **таблица 1**).

Надзорът от страна на Комисията на разходите в областта на земеделието

66

Комисията упражнява надзорната си роля в областта на земеделието и развитието на селските райони основно чрез процедурата на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за уравниване на сметките в два етапа:

- Годишна процедура за финансово уравниване, обхващаща годишните отчети и системата за вътрешен контрол на всяка акредитирана разплащателна агенция. Произтичащото от това решение за уравниване на сметките се основава на одитни проверки, провеждани от независими сертифициращи органи в държавите членки, които се представят на Комисията. Решението може да доведе до финансови корекции.
- Многогодишна процедура за уравниване с оглед на съответствието, която може да доведе до „финансови корекции“ за съответната държава членка, ако разходите са в нарушение на нормите на ЕС в течение на една или повече години. Произтичащите от това решения за съответствието се основават на „одити на съответствието“, извършени от Комисията (вж. точка 54).

Подобрена работа на Комисията през последните три години

67

При годишната работа по декларацията за достоверност беше констатирано³⁸, че през последните три години одитите на Комисията за уравниване на сметките са се подобрили. Благодарение на това Сметната палата можа да използва за 2013 г. резултатите от одитите на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ в областта на развитието на селските райони с цел да оцени надеждността на системите за контрол в държавите членки.

68

В прегледа от 2013 г. по препоръките от специалния доклад № 7/2010 „Одит на процедурата за уравниване на сметки“ се заключава, че Комисията е предприела подходящи и навременни действия, като е предложила повече правомощия за сертифициращите органи. В резултат на това от 2015 г. те ще обхващат всички аспекти на законосъобразността и редовността.

69

Неотдавна Комисията промени подхода си за докладване на грешки в годишния доклад за дейността. До 2011 г. данните, представени в годишния доклад за дейността, се основават изцяло на статистически данни от инспекции, предоставени от органите в държавите членки. Въпреки че Комисията беше наясно със слабостите в работата на въпросните органи, тя счете, че увеличение с фиксирана ставка от 25 % върху процента отчетени грешки ще компенсира подобаващо въздействието на тези слабости. В резултат на това Комисията отчете значително по-нисък процент грешки от Сметната палата. С тази промяна в подхода се признават слабостите, отчетени от Сметната палата при предишните годишни доклади³⁹ и потвърдени от Службата за вътрешен одит на Комисията.

70

В годишните си доклади за дейността за 2012 и 2013 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ коригира процентите грешки, представени от органите, така че да бъдат взети под внимание и други източници на информация. Сега при оценяването на процента грешки за разплащателните агенции ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ взема под внимание собствените си одити на съответствието, както и одитните проверки на Сметната палата, годишните доклади на сертифициращите органи и всякаква друга налична информация. За 2013 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ коригира отчетените от държавите членки проценти грешки за 43 от 48-те разплащателни агенции, одитирани от Комисията и Сметната палата през последните три години. Например за директната помощ от ЕС тези завишения доведоха до повече от тройно увеличение на процента остатъчни грешки, изчислен въз основа на статистическите данни, докладвани от държавите членки (2,33 % спрямо 0,69 %). За разходи, които не са обхванати от одитите на Комисията или Сметната палата, корекции не са правени.

Ключовите проверки и инспекции се провеждат от държавите членки

71

Системата за надзор и контрол, която обхваща най-големия дял субсидии в земеделието, е ИСАК. Тя се прилага за всички схеми за помощ в ЕС по линия на ЕФГЗ и ЕЗФРСР, свързани със земеделски площи или животни⁴⁰, които за 2013 г. възлизат на около 47 млрд. евро.

72

Като част от своите годишни одитни проверки по декларациите за достоверност през периода 2007—2013 г. Сметната палата провери функционирането на ИСАК в 38 разплащателни агенции във всички 28 държави членки. Проверените разплащателни агенции управляват около 80 % от управляваните с помощта на ИСАК разходи. Сметната палата провери и системите за надзор и контрол за мерките по ЕФГЗ, които не се управляват чрез ИСАК, в още четири разплащателни агенции.

73

Резултатите от одитните проверки на системите от страна на Сметната палата показват много съществени различия във и между държавите членки. Само седем от системите за контрол са оценени като ефективни. За други 22 е установено, че са частично ефективни, а девет системи за контрол са оценени като неефективни⁴¹.

74

Тестванията, направени през годините от Сметната палата, показват, че ИСАК има съществен принос за намаляване на процента грешки при разходите, обхванати от тази система. Това се потвърждава и от годишния доклад за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за 2013 г., където процентът грешки за разходи, управлявани чрез ИСАК, е три пъти по-нисък от този при пазарните мерки (които не се управляват чрез ИСАК)⁴².

Надзорът от страна на Комисията на разходите в областта на сближаването

75

За разлика от земеделieto, в системата в областта на сближаването няма процедура за годишно уравниване. Процедура за проверка и приемане на отчетите ще бъде въведена през новия програмен период. Одитните органи вече проверяват законосъобразността и редовността на операциите. Този раздел на прегледа обхваща надзора от страна на Комисията над одитните органи.

76

За всеки период Комисията, въз основа на предложения от държавите членки, приема оперативни програми (ОП) и ориентировъчни финансови планове, включващи финансовото участие на ЕС и на съответната държава. Държавите членки носят първостепенната отговорност за предотвратяването или установяването и коригирането на неправомерни разходи и докладват на Комисията.

77

Отговорността за всекидневното управление се носи от определените за това управляващи органи и междинни звена. Те трябва да гарантират, че всички проекти отговарят на изискванията за финансиране от ЕС и че декларираните разходи изпълняват всички условия, установени с регулаторната рамка и/или националните норми. Тяхното удостоверяване включва инспекции на проекти на базата на извадка и проверки по документи преди удостоверяването на разходите. Сертифициращите органи трябва да гарантират, че са проведени подходящи проверки, и да предприемат допълнителни проверки, преди да декларират разходите за възстановяване от Комисията.

78

Освен това за всяка ОП (или група от ОП) одитните органи в държавите членки провеждат одити на системите и на базата на статистически представителна извадка — последващи одитни проверки на операциите. Както е посочено в точка 50, одитните органи докладват на Комисията чрез годишни контролни доклади, съдържащи годишно одитно становище относно функционирането на системите и прогнозна оценка на одитните органи за процента грешки.

79

Съгласно регулаторната рамка, ако Комисията, въз основа на собствената си работа или на информацията, докладвана от одитните органи, установи, че орган в държавата членка не е отстранил сериозни недостатъци в системите за управление и контрол и/или че не е коригирал декларираните и сертифицираните неправомерни разходи, тя може да спре или временно да преустанови плащанията. Ако държавата членка не коригира установените недостатъци в системите и не оттегли неправомерните разходи, Комисията може да приложи „финансови корекции“, които да доведат до нетно намаление на финансирането от ЕС за оперативната програма. На практика обаче нетните намаления се прилагат рядко. Споразумение с Комисията позволява на органите в държавата членка да използват „коригираните“ суми за други разходи при бъдещи декларации.

80

Информацията, предоставена от одитните органи в техните годишни контролни доклади, одитни становища и доклади за одитните проверки на системите, е един от главните източници, залежали в основата на оценката на Комисията за всяка ОП, за законосъобразността и редовността на разходите на ЕС.

Комисията постепенно е усъвършенствала своя подход

81

В годишния доклад за дейността Комисията представя оценка на степента, до която оперативните програми са засегнати от грешки по отношение на законосъобразността и редовността. От 2011 г. двете генерални дирекции, отговарящи за политиката на сближаване, коригират стойностите, отчитани от органите в държавите членки, за да се вземат под внимание установените слабости. За междинните и окончателните плащания, одобрени през 2013 г. по линия на ЕСФ и ЕФРР/КФ (оперативни програми за периода 2007—2013 г.), ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ оценяват, че сумите, изложени на риск, са в интервала съответно 2,6 %—3,5 % и 2,8 %—5,3 %. И двата интервала надхвърлят 2-процентовия праг на същественост, определен от Комисията.

82

Солидността на оценката на Комисията зависи от точността и надеждността на информацията, която органите на държавите членки отчитат. В специалния доклад № 16/2013 „Преглед на прилагането на модела за „единен одит“ и използването от страна на Комисията на работата на националните одитни органи в областта на сближаването“ се отбелязва, че⁴³:

- някои одитни органи не са докладвали в достатъчна степен относно проблеми;
- докладваните проценти грешки невинаги са били напълно надеждни;
- докладваната от държавите членки информация относно „финансовите корекции“ може да не е била винаги надежда и точна; и
- методът за изчисление на Комисията е довел до занижаване на процента остатъчни грешки.

83

През периода 2007—2013 г. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ са засилили своите проверки на одитните органи. Комисията вече в много случаи изисква от одитните органи да предоставят допълнителна информация за изчисляването на процента грешки, отчетени в техните годишни контролни доклади, като например съгласуването на одитираната популация с деклариранияте разходи, преизчисляване на размера на извадката или подробна информация за конкретни одити на операции. Освен това двете генерални дирекции предприемат мисии за установяване на фактите до държавите членки, за да проверят докладваните от одитните органи данни.

84

Въз основа на работата на одитните органи Комисията публикува нивата на риск по държави членки. В годишния си доклад за 2013 г. Сметната палата отчете, че са установени слабости при някои от данните, предоставени от националните органи, и при някои аспекти на проверката, направена от Комисията⁴⁴. Използването на данните като надежден показател за относителния успех на държавите членки при изпълнението на различни набори от норми за допустимост трябва да става внимателно.

85

Комисията разполага само с ограничена информация относно това дали системите, установени от държавите членки за налагане на „корективни мерки“, са ефективни и дали отчетената от сертифициращите органи информация е точна, пълна и надеждна⁴⁵. Тази оценка е подкрепена от Службата за вътрешен одит на Комисията, която счита, че достоверността на финансовото отражение от корективните мерки, отчитани от държавите членки, може да бъде твърде ограничена поради начина, по който те се докладват на Комисията, а също и тъй като одитните органи извършват само ограничени проверки на тези мерки⁴⁶. В отговора си на точка 1.41 от годишния доклад за 2012 година Комисията заяви, че „съществуващите проблеми са предизвикани преди всичко от ненадеждните процентни грешки, които държавите членки съобщават. Комисията полага големи усилия, за да подобри тяхната надеждност, по-специално като ги завишава, ако счете това за необходимо“.

86

Правомощията на Комисията да валидира (и при нужда да коригира) отчетените проценти грешки са ограничени, доколкото от одитните органи не се изисква да предоставят на Комисията конкретна информация относно одитите им на операциите за целите на удостоверяването от нейна страна на годишните контролни доклади.

Има опасност Комисията да подценява остатъчния процент грешки на разходите в областта на сближаването

87

Като цяло съществува опасност Комисията да подценява „остатъчния процент грешки“ и в резултат на това нейната оценка на отделните ОП и на финансовото отражение от резервите в годишните доклади за дейността да не е достатъчно стриктна.

88

В специалния доклад № 16/2013 Сметната палата препоръча Комисията да приеме разумен подход, когато разчита на информацията от държавите членки за одитните проверки и „финансовите корекции“, да продължи да предоставя методическа подкрепа и насоки на националните органи по одита, да предложи система от санкции за одитните органи, които най-системно не докладват в достатъчна степен относно проблеми, и механизми с оглед на споделяне с държавите членки на разноските по одитирането на разходите на ЕС за регионална политика.

Обобщение на установените основни рискове и слабости

Рисковете в земеделието са свързани с обработваемите площи, животните и земеделските стопани

89

Общата селскостопанска политика (ОСП) на ЕС се прилага чрез средства по линия на ЕФГЗ и ЕЗФРСР. В годишния доклад на Сметната палата и по-конкретно в глави 3 и 4 се обобщават, наред с другото, основните рискове и слабости, свързани с разходите за земеделие.

90

Земеделските субсидии се направляват чрез около 80 разплащателни агенции в 28-те държави членки на ЕС, които отговарят за извършване на плащанията към бенефициентите. Комплексните правни изисквания на равнище на ЕС и на национално равнище обхващат значителен брой установени мерки и схеми за помощ (например 4 оси с 46 мерки и няколко хиляди подмерки за ЕЗФРСР).

91

Основните рискове във връзка с редовността на директните плащания са изплащането на помощ за земя, която е недопустима за подпомагане, изплащането на помощ на недопустими бенефициенти или на повече от един бенефициент за един и същи парцел земя, или пък неправилното изчисляване на правата на плащания, или изплащане на премии за несъществуващи животни (въпреки че тези рискове се неутрализират донякъде от работата на ИСАК, вж. точка 74). В случай на интервенции на селскостопанските пазари и други мерки, несвързани със земеделски площи, основните рискове във връзка с редовността са предоставянето на помощ на недопустими заявители или за недопустими или наддекларирани разходи и продукти. Мерките за интервенция се основават най-вече на количествата, заявени от бенефициентите, които не могат да бъдат проверени чрез автоматични кръстосани проверки с други бази данни. Това увеличава риска от грешки.

Развитието на селските райони е особено податливо на грешки

92

ЕЗФРСР е особено податлив на грешки. В допълнение към горепосочените условия, неспазването на агро-екологичните изисквания, отнасящи се до използването на агропроизводствени методи, съвместими с опазването на околната среда, ландшафта и природните ресурси, както и със специфичните изисквания за инвестиционните проекти и за нарушаването на правилата на ЕС и/или на национално равнище за възлагане на обществени поръчки, са важни фактори, които засилват риска.

При рисковете в сферата на сближаването все още преобладават слабости при възлагането на обществени поръчки

93

Политиката на сближаване на ЕС се изпълнява чрез средства по линия на ЕФРР, КФ и ЕСФ. В годишния доклад на Сметната палата и по-конкретно в глави 5 и 6 се обобщават, наред с другото, основните рискове и слабости, свързани с разходите за сближаване.

94

Първият риск е свързан с неспазването на правилата на ЕС и/или на национално равнище за обществени поръчки при тяхното възлагане. В политиката на сближаване е възможно правилата и процедурите за възлагане на поръчките да бъдат приложени неправилно умишлено — в полза на някои доставчици — или непреднамерено, поради недоброто разбиране на тези правила. Основна сфера на грешки е разширяването или изменението на вече възложени поръчки, в каквито случаи правилата на ЕС за възлагане на обществени поръчки изискват започването на нова тръжна процедура.

95

Вторият риск е, когато финансирането на проект или разходи не е допустимо съгласно регулаторната рамка и/или националните норми, или когато то не съответства на някои специфични норми (например тези на ЕС за държавната помощ). Сложни правила за допустимост и други условия могат да доведат до лошо насочване на средства от ЕС и до неоптимално използване на бюджета на Съюза.

96

Нематериалното естество на инвестициите в човешки капитал (например при ЕСФ) и участието при изпълнението на проекти на множество партньори често пъти от малък мащаб увеличават риска от одобряването на недопустими разходи или от неустановяването от съществуващите системи на грешки в изчисленията, засягащи точността на декларациите за разходи, поради слабото им финансово отражение. Бенефициентите с неравностоен административен капацитет могат да тълкуват различно или да прилагат непоследователно критериите за допустимост и други условия за финансиране от ЕС.

С поглед напред: разходите на ЕС за земеделие и сближаване за периода 2014—2020 г.

Съществено преосмисляне на субсидиите за земеделие

97

По отношение на ЕФГЗ реформата на ОСП от 2013 г. предвижда осем схеми за директна помощ, четири от които са задължителни за всички държави членки и четири — по избор. Задължителни са схемата за основно плащане (или схемата за единно плащане на площ⁴⁷), схемата за плащане за екологизиране, схемата за млади земеделски производители и схемата за плащане за памук. Схемата за преразпределително плащане, схемата за плащане на земеделски стопани в райони с природни ограничения, схемите за обвързано с производството подпомагане в някои сектори и схемата за малките земеделски производители остават по избор. Новите схеми с най-високи нива на разходи са схемата за основно плащане и схемата за единно плащане на площ. Плащането за екологизиране е в полза на практики, щадящи климата и околната среда. То представлява 30 % от финансовия пакет на директните плащания и включва три изисквания:

- диверсификация на културите (най-малко 2 култури на обработваема земя);
- поддържане на съществуващите постоянни пасища;
- наличие на зони с екологичен фокус.

98

Спазването на условията за екологизиране е задължително за всички бенефициенти на схемата за основно плащане и схемата за единно плащане на площ.

99

Освен това новите правила за ОСП дават повече възможности на държавите членки да се отклонят от принципа на необвързване на помощта с производството и да я обвържат отново.

100

Елемент от правилата на ОСП е прилагането на схемите за помощ и определянето на ключовите критерии за допустимост да бъдат оставени на преценката на държавите членки. Предоставената на държавите членки преценка включва определянето на ключови понятия като „активен земеделски производител“ и „земеделска дейност“.

С поглед напред: разходите на ЕС за земеделие и сближаване за периода 2014—2020 г.

Сближаване: опростяване на реализацията на политиката, но по-малко промени при правилата за допустимост

101

Нормите в сферата на сближаването за новата многогодишна финансова рамка са насочени към резултатите чрез опростяване на реализацията на политиката и повече обвързване с условията. Поради тази причина в общия регламент⁴⁸ бяха внесени важни промени.

102

В основата си разпоредбите за нормите за допустимост не са променени, така че предписанията за разходите за сближаване са все така сложни. Има няколко нива на норми (общи разпоредби, делегирани актове, актове за изпълнение, насоки на Комисията), както и национални законодателства, които трябва да се спазват. Някои въпроси, дори такива, които Сметната палата счита за основни елементи, са обхванати (или трябва да бъдат обхванати) от делегирани актове.

103

В Становище № 7/2011⁴⁹ относно регулаторната рамка в областта на сближаването за периода 2014—2020 година Сметната палата подчерта, че разходите на ЕС трябва да носят ясни и видими ползи за ЕС и неговите граждани и в този контекст предложи преработване на разходните програми с оглед на реализиране на приемливи крайни продукти и услуги. Предвиждането на Общата стратегическа рамка и въвеждането на предварителните изисквания (въвеждащи интервенционна логика във фазата на програмирането) следва да позволят да се преодолее липсата на координация между различните политики на ЕС, отбелязвана в миналото.

104

Въпреки декларирания стремеж към акцентирание върху резултатите схемата продължава да се базира основно на вложените ресурси и поради това е ориентирана по-скоро към спазване на разпоредбите, отколкото към постигане на резултати. Реализирането на последното като цяло разчита на въвеждането на резерв за изпълнение (чийто успех зависи от капацитета за разработване на подходящи показатели) и на съвместни планове за действие⁵⁰.

Довели ли са промените в съответните роли, отговорности и задължения на Комисията и националните органи за докладване до по-добра информираност на заинтересованите страни относно нивата на неправомерност?

105

От 2014 г. (за сближаването) и от 2015 г. (за земеделието) е предвидена „система за укрепване на достоверността“, която да дава на Комисията по-добра информация за грешките при споделеното управление. Независимите органи по одита ще провеждат одитни проверки и всяка година ще изчисляват процентите грешки (въз основа на представителни извадки) за всяка държава членка и област на политика.

С поглед напред: разходите на ЕС за земеделие и сближаване за периода 2014—2020 г.

Основа за по-добра информация относно законосъобразността и редовността в областта на земеделието

106

Укрепването на достоверността следва да осигури на Комисията и заинтересованите страни по-добра информация за процентите грешки във всяка държава членка. Ако информацията е качествена и достъпна в подходящото време, това подобрение по принцип ще позволи на Сметната палата да използва по-добре работата на Комисията и държавите членки. За да стане това възможно, Сметната палата трябва да има по-ранен достъп до резултатите и уверение за обхвата и качеството на извършената работа (вж. също точка 109). Всеки път, когато Сметната палата е правила проверка на работата на органите по одита, извършвана на доброволни начала, тя се е сблъсквала с ограниченията на надеждността на тази дейност.

Подсилена годишна рамка за механизмите за отчетност в областта на сближаването

107

Нормите в областта на сближаването за новия период поставят още по-голям акцент върху отговорностите на държавите членки за уреждането на системите и финансовото управление. Управляващите и сертифициращите органи⁵¹ се определят от държавите членки. Не се изисква одобряване на процеса на това определяне от страна на Комисията.

108

Комисията въведе концепцията за отчетна година (юни (n—1) до юни n) и годишното изготвяне на отчетите в съответствие с новата законодателна рамка. Сертифицираните от сертифициращия орган финансови отчети трябва да бъдат внасяни в Комисията до февруари (n+1) и да се придружават от:

- Декларация за управление и „годишно обобщение на окончателните одитни доклади и на осъществения контрол, включително анализ на естеството и размера на установените грешки и слабости в системите, както и коригиращите действия, които са предприети или планирани“⁵². Тя следва да обхваща функционирането на системата за управление и контрол, законосъобразността и редовността на съответните операции и спазването на принципа на добро финансово управление.
- Контролен доклад (изготвя се от одитните органи) с одитно становище за отчетите, работата на системите, законосъобразността и редовността на разходите⁵³.

109

До май (n+1) Комисията трябва да взема решение относно приемането на отчетите. Следователно държавите членки разполагат с 8 месеца⁵⁴, за да подготвят и внесат годишните отчети, а Комисията с 3 месеца, за да издаде заключение по тези отчети. За да може Сметната палата да вземе под внимание в работата си валидираната от Комисията информация, тя трябва да има по-ранен достъп до нея.

С поглед напред: разходите на ЕС за земеделие и сближаване за периода 2014—2020 г.

110

Тъй като Комисията ще използва работата на националните органи като източник на достоверност, особено е важно обхватът и качеството на работа, залежали в становищата и декларациите, да са изяснени правилно и тя да провери системите и изпълнението им, за да гарантира надеждността на тяхната работа.

111

Общият регламент разширява механизма за „финансови корекции“ и в някои особени случаи предвижда прилагането на нетни корекции. Това се предвижда например, когато Комисията установи нередности, свързани със сериозни недостатъци за ефективното функциониране на системите за управление и контрол, които не са били докладвани в годишните отчети и свързаните декларации. Комисията счита, че това ще стимулира в по-голяма степен националните органи да предоставят надеждна информация.

Последици от новостите за отчетността и роля на Сметната палата: предизвикателството да се одитира надеждността на информацията за контрола, предоставена от Комисията и националните органи

112

Новите разпоредби, приложими към споделеното управление за периода на финансовата рамка за 2014—2020 г., изискват одитните органи на държавите членки да издават заверки на законосъобразността и редовността на операциите, както и да потвърждават статистическите данни на държавите членки за контрола, които се предоставят на Комисията. Въпреки че по отношение на сближаването изискването да съществува от 2007 г., за областта на земеделието това е значително увеличаване на отговорностите на сертифициращите органи.

113

Комисията вече работи по подобряването на качеството и точността на статистиката за контрола, докладвана от държавите членки. Както вече беше споменато в настоящия преглед, през последните години Комисията поема инициативата да коригира статистиката за контрола, предоставяна от държавите членки, така че в годишните доклади за дейността да се оповестяват данни, по-близки до това, което Комисията счита за вярно и представително.

114

Това подобрение в качеството на статистическите данни за контрола представлява значително предизвикателство за Комисията, тъй като включва не само наблюдение и проверка на предоставяните цифри, но и предприемане на действия по коригиране и подобряване на самите данни, както и по предоставяне на допълнителни насоки и подкрепа за лицата, които извършват одитните проверки на разходите и изготвят статистиката.

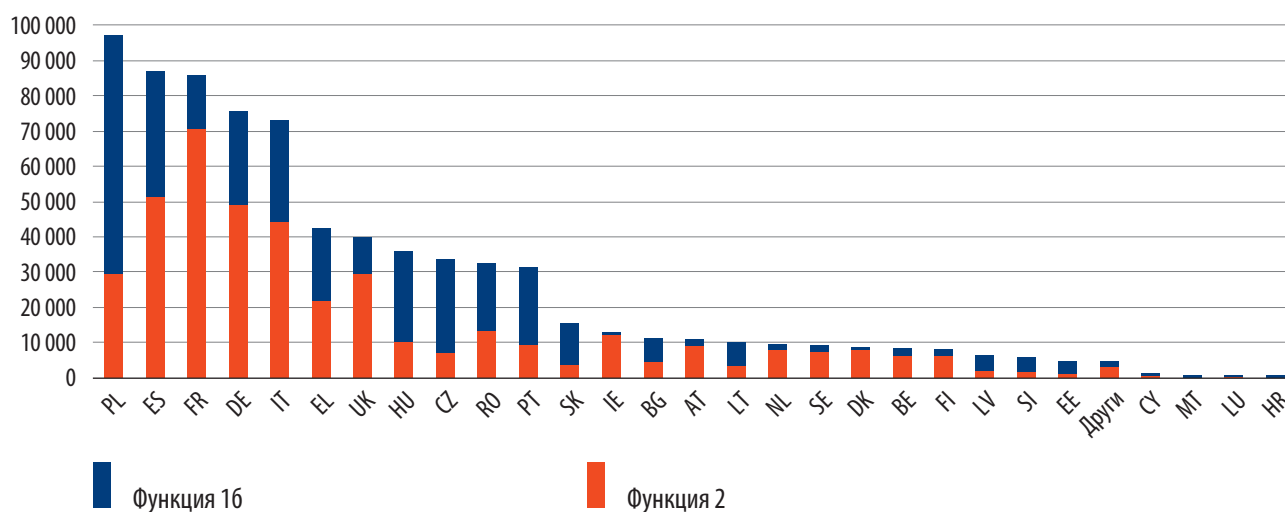
115

Основните заключения от прегледа са следните:

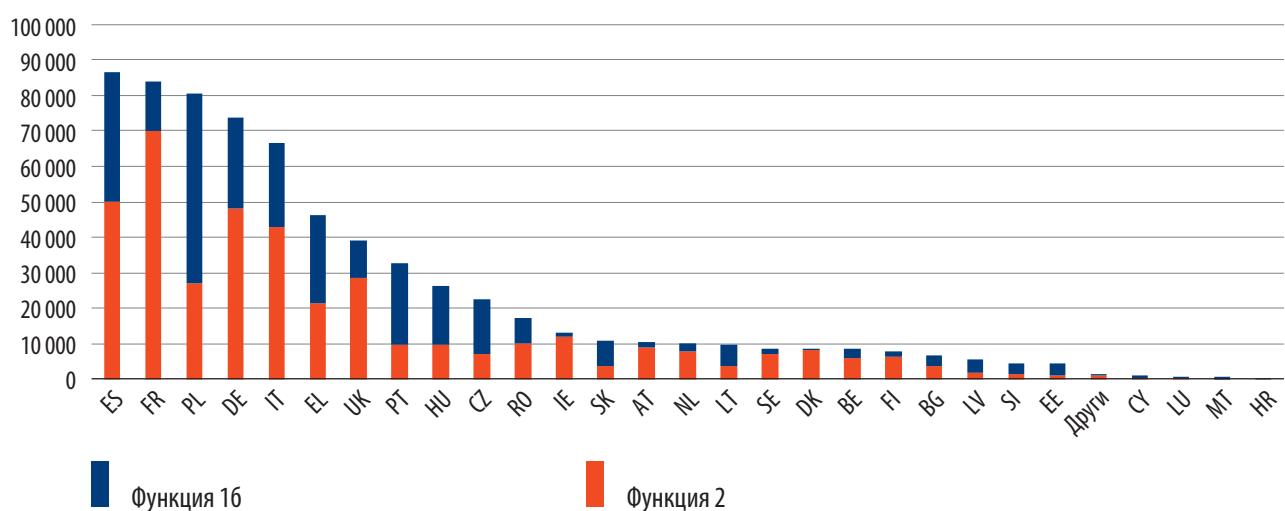
- Разходите за периода 2007—2013 г. следват схемата от предишните периоди. Въпреки че разходите са отсрочени, общият обем на извършените плащания е близък до очакваното и изглежда има малка полза от автоматичната отмяна на бюджетните кредити. Като се изключи пряката помощ и пазарната подкрепа за земеделските производители, натискът за усвояване на средствата е основен рисков елемент за разходите със споделено управление.
- Основните рискове за редовността на разходите в земеделието са случаите на недопустими за подпомагане земя, животни или разходи, на които се основават плащанията на субсидии, или недопустими за получаване на субсидии бенефициенти, както и неправилното изчисляване на субсидиите (въпреки че тези рискове се неутрализират донякъде от работата на ИСАК). Нарушаването на агроекологичните изисквания, на специфичните изисквания за инвестиционните проекти и на правилата за възлагане на обществени поръчки е важен фактор за повишаване на риска при разходите за развитие на селските райони.
- Най-големият риск при разходите за сближаване е свързан с нарушаването на правилата на ЕС и/или на националните правила за възлагане на обществени поръчки. Следващият най-сериозен риск е разходите (или проектите) да не са допустими за субсидия от ЕС.
- Въпреки че има значително поле за действие за подобряване на системите за контрол, основното предизвикателство е да се предприемат действия за опростяване на управлението на програмите. Всички държави членки, за които може да бъде формулирано заключение, са засегнати от съществени нива на грешки с известно колебание около средната стойност за бюджета на ЕС като цяло. Сметната палата констатира грешки във всички държави — членки на ЕС. През целия период, обхванат от настоящия преглед, Сметната палата провери множество системи за контрол в държавите членки и в Комисията и заключи основно, че те са „частично ефективни“. Фактът, че въпреки това класифициране на системите, Сметната палата констатира грешки в близо половината от проверяваните операции, показва нагледно, наред с останалото, сложността на нормите за допустимост и на системите за управление на разходните програми на ЕС.
- Има подобрения при докладването за риск и грешки от страна на органите в държавите членки, но Комисията продължава да се сблъсква със сериозни предизвикателства, когато трябва да гарантира надеждността на тази информация.
- Промените в регулаторната рамка за новия период могат като цяло да не окажат значително въздействие върху нивото на риска. Въпреки че има известно добре дошло опростяване на нормите, някои разходни схеми ще продължат да създават предизвикателства за управителите във всички държави членки.
- Много грешки са възникнали поради сложността на цялостната структура на управлението и контрола. Комисията и държавите членки следва да продължат да търсят възможности за нейното опростяване. Междувременно обаче опитът показва, че държавите членки са срещали трудности при управлението на настоящата система и следователно при изпълнението на политиката. Усилията, които се правят в държавите членки за подобряване на ситуацията, трябва да продължат.

Задължения и плащания по функции 16 (сближаване) и 2 (земеделие) по държави членки

Задължения по държави членки за периода 2007—2013 г. по функции 16 и 2 в млн. евро



Плащания за периода 2007—2013 г. по функции 16 и 2 по държави членки в милиони евро



Източник: Доклади за бюджетното и финансовото управление за периода 2007—2013 г.

Честота на установените грешки в одитната извадка за земеделие и сближаване през 2009—2013 г.

Държава членка	Общ брой проверени операции	Брой операции, засегнати от една или повече грешки	Брой операции, засегнати от:				
			Други проблеми със спазването и количествено неизмерими грешки	Количествено измерими грешки	Количествено измерими грешки 0 %—20 %	Количествено измерими грешки 20 %—80 %	Количествено измерими грешки 80 %—100 %
Австрия	56	27	5	22	17	2	3
Белгия	22	7	2	5	2	3	0
България	44	18	11	7	5	0	2
Кипър	1	1	1	0	0	0	0
Чешка република	115	57	24	33	24	4	5
Германия	282	107	38	69	57	7	5
Дания	30	16	0	16	15	1	0
Естония	44	14	5	9	7	2	0
Испания	342	176	87	89	50	18	21
Финландия	33	24	10	14	13	1	0
Франция	297	166	43	123	108	10	5
Гърция	183	65	34	31	24	3	4
Хърватия	0	0	0	0	0	0	0
Унгария	84	33	13	20	13	2	5
Ирландия	26	14	0	14	13	1	0
Италия	240	110	57	53	37	7	9
Литва	49	22	16	6	3	1	2
Люксембург	25	19	9	10	10	0	0
Латвия	47	7	4	3	1	1	1
Малта	5	4	3	1	0	0	1
Нидерландия	28	17	5	12	7	4	1
Полша	383	128	75	53	33	11	9
Португалия	175	78	34	44	31	6	7
Румъния	111	62	36	26	16	1	9
Швеция	34	15	4	11	8	3	0
Словения	33	8	4	4	3	1	0
Словакия	67	39	27	12	10	0	2
Обединено кралство	164	86	24	62	54	7	1
Общо	2 920	1 320	571	749	561	96	92

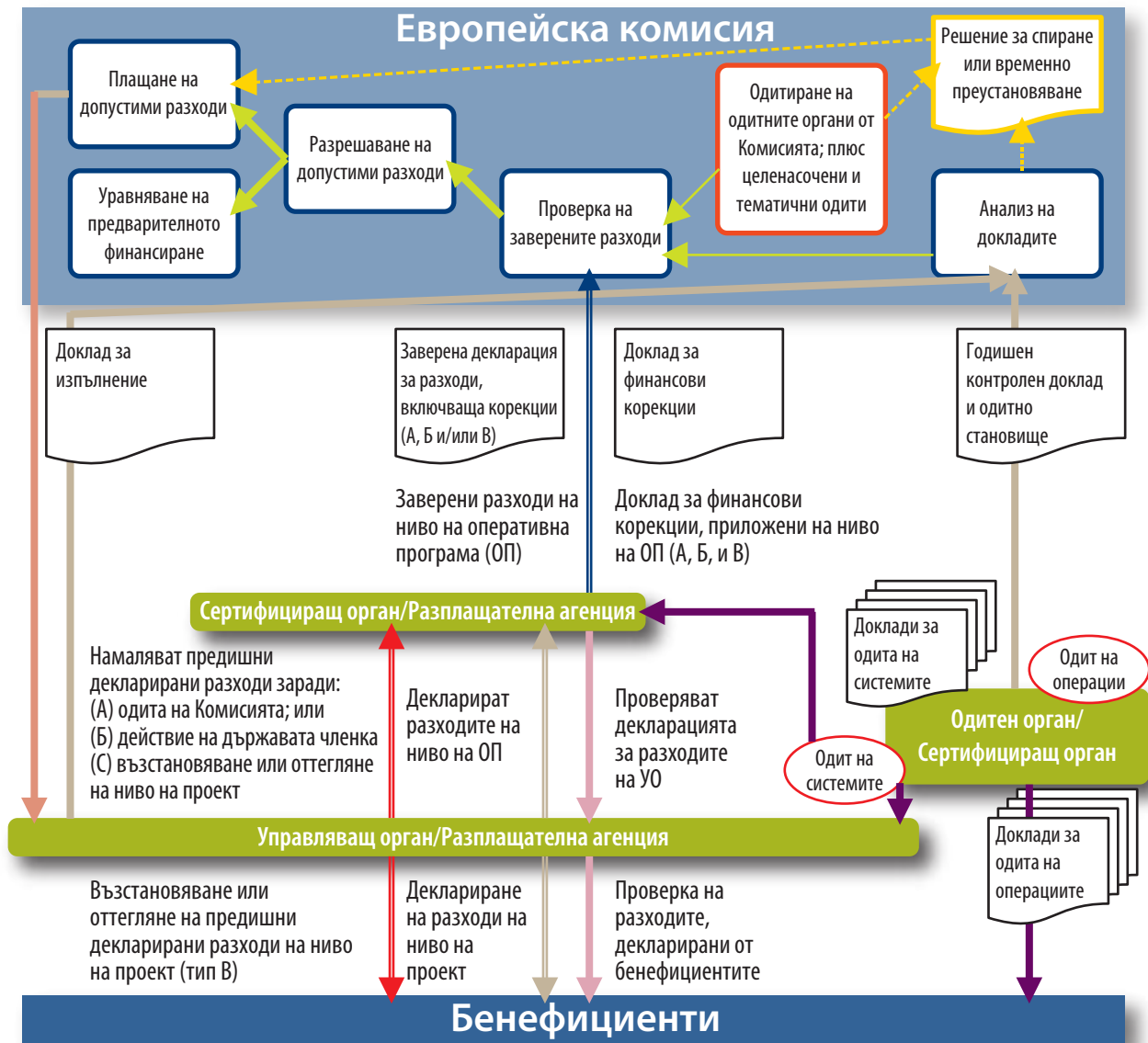
Честота на установените грешки в одитната извадка за земеделие през периода 2009—2013 г.

Държава членка	Общ брой проверени операции	Брой операции, засегнати от една или повече грешки	Брой операции, засегнати от:				
			Други проблеми със спазването и количествено неизмерими грешки	Количествено измерими грешки	Количествено измерими грешки 0 %—20 %	Количествено измерими грешки 20 %—80 %	Количествено измерими грешки 80 %—100 %
Австрия	41	18	0	18	16	2	0
Белгия	14	4	1	3	2	1	0
България	25	10	5	5	3	0	2
Кипър	1	1	1	0	0	0	0
Чешка република	56	25	8	17	16	0	1
Германия	181	51	10	41	33	4	4
Дания	22	15	0	15	14	1	0
Естония	7	3	1	2	2	0	0
Испания	145	64	27	37	26	7	4
Финландия	33	24	10	14	13	1	0
Франция	200	114	17	97	91	4	2
Гърция	85	37	16	21	17	1	3
Хърватия	0	0	0	0	0	0	0
Унгария	32	13	4	9	8	1	0
Ирландия	26	14	0	14	13	1	0
Италия	138	53	20	33	24	6	3
Литва	16	8	5	3	2	1	0
Люксембург	10	7	0	7	7	0	0
Латвия	24	7	4	3	1	1	1
Малта	5	4	3	1	0	0	1
Нидерландия	20	13	1	12	7	4	1
Полша	132	59	32	27	20	4	3
Португалия	65	32	9	23	15	1	7
Румъния	78	43	24	19	11	1	7
Швеция	16	11	3	8	6	2	0
Словения	10	3	2	1	1	0	0
Словакия	15	10	1	9	8	0	1
Обединено кралство	114	56	8	48	44	3	1
Общо	1 511	699	212	487	400	46	41

Честота на установените грешки в одитната извадка за сближаване през периода 2009—2013 г.

Държава членка	Общ брой проверени операции	Брой операции, засегнати от една или повече грешки	Брой операции, засегнати от:				
			Други проблеми със спазването и количествено неизмерими грешки	Количествено измерими грешки	Количествено измерими грешки 0 %—20 %	Количествено измерими грешки 20 %—80 %	Количествено измерими грешки 80 %—100 %
Австрия	15	9	5	4	1	0	3
Белгия	8	3	1	2	0	2	0
България	19	8	6	2	2	0	0
Кипър	0	0	0	0	0	0	0
Чешка република	59	32	16	16	8	4	4
Германия	101	56	28	28	24	3	1
Дания	8	1	0	1	1	0	0
Естония	37	11	4	7	5	2	0
Испания	197	112	60	52	24	11	17
Финландия	0	0	0	0	0	0	0
Франция	97	52	26	26	17	6	3
Гърция	98	28	18	10	7	2	1
Хърватия	0	0	0	0	0	0	0
Унгария	52	20	9	11	5	1	5
Ирландия	0	0	0	0	0	0	0
Италия	102	57	37	20	13	1	6
Литва	33	14	11	3	1	0	2
Люксембург	15	12	9	3	3	0	0
Латвия	23	0	0	0	0	0	0
Малта	0	0	0	0	0	0	0
Нидерландия	8	4	4	0	0	0	0
Полша	251	69	43	26	13	7	6
Португалия	110	46	25	21	16	5	0
Румъния	33	19	12	7	5	0	2
Швеция	18	4	1	3	2	1	0
Словения	23	5	2	3	2	1	0
Словакия	52	29	26	3	2	0	1
Обединено кралство	50	30	16	14	10	4	0
Общо	1 409	621	359	262	161	50	51

НадзорЪТ ОТ СТРАНА на Комисията: земеделие и сближаване през ПЕРИОДА 2007—2013 г.



Спирания

В случай на спирания не се извършват плащания от Комисията към държавите членки, докато Комисията не получи задоволителна обновена информация под формата на подобрена или коригирана декларация за разходи (или допълнителна информация) за (А) предишните деклариран разходи или (Б) настоящата декларация

Одит от Комисията

Проверките от страна на Комисията могат да доведат до корекция на (А) вече заверени и разрешени плащания. Когато органите на държавите членки не са съгласни, Комисията може да издаде нареждане за събиране на вземания (нетна корекция). В някои случаи (по-рядко, често при приключване) проверката на Комисията може да засегне (Б) все още неизплатени декларации.

Одитни органи в държавите членки**Сближаване**

Одитните органи на държавите членки проверяват системата на управляващите и сертифициращите органи и операциите на ниво бенефициенти Освен тези за операциите, които се изпращат само на Комисията, докладите се изпращат на управляващия и сертифициращия орган и Комисията. Комисията получава общ доклад, в който са включени тези съществени проверки: годишния контролен доклад с одитно становище. Въз основа на докладите за отделните системи и/или операции или на общия годишен контролен доклад органите на държавите членки (Б) и Комисията могат да предприемат действия (А). Управляващият орган може да реши да възстанови или да оттегли разходите на ниво на проект (В).

Земеделие

Сертифициращият орган проверява надеждността на отчетите и декларацията за управлението от разплащателната агенция. Докладът се изпраща на Комисията. Сертифициращият орган не проверява операции на бенефициенти.

Съкращения

БВП: брутен вътрешен продукт

БНД: брутен национален доход

ГД: генерална дирекция

ЕЗФРСР: Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони

ЕС: Европейски съюз

ЕСФ: Европейски социален фонд

ЕФГЗ: Европейски фонд за гарантиране на земеделието

ЕФР: Европейски фонд за рибарство

ЕФРР: Европейски фонд за регионално развитие

ИСАК: Интегрирана система за администриране и контрол

Комисия: Европейска комисия

КФ: Кохезионен фонд

МФР: многогодишна финансова рамка

ОСП: обща селскостопанска политика

СИЗП: система за идентификация на земеделските парцели

Сметната палата: Европейска сметна палата

AGRI: ГД „Земеделие и развитие на селските райони“

EMPL: ГД „Заетост, социални въпроси и приобщаване“

REGIO: ГД „Регионална и селищна политика“

n: неопределената референтна година n

Бележки

- 1 Европейски фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ), Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейски фонд за рибарство (ЕФР). Взети заедно, тези фондове представляват 98,8 % от функция 2 „Природни ресурси“ по отношение на поетите задължения и 98,6 % по отношение на плащанията, а останалите разходи се управляват съгласно други режими на управление.
- 2 Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейски социален фонд (ЕСФ) и Кохезионен фонд (КФ). Взети заедно, тези фондове представляват 99,7 % от функция 1б „Сближаване за растеж и заетост“ по отношение на поетите задължения и 99,8 % по отношение на плащанията, а останалите разходи се управляват съгласно други режими на управление.
- 3 Тази цифра включва 6 млрд. евро за инструменти за гъвкавост, които могат да надвишават тавана.
- 4 Поетите задължения и плащанията по постоянни цени от 2004 г., определени от Междунституционалното споразумение (МИС), съответно бяха в размер на 865 и 821 млрд. евро. Те впоследствие бяха подложени на технически корекции (2 % годишно), за да се приведат по текущи цени, както и на изменения, свързани с ИТЕР и присъединяването на Хърватия. Увеличението на поетите задължения и плащанията в размер съответно на 110 и 105 млрд. евро се дължи главно на кумулативния ефект на годишните технически корекции.
- 5 Приложение II, член 7 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета.
- 6 Вж. Прессъобщението на Европейската комисия от 5 май 2014 г. IP/14/513, стр. 1 и Основните икономически показатели за периода 1994—2015 г., а) Реален брутен вътрешен продукт (промяна в %) на адрес: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-513_bg.htm и Месечният бюлетин на Европейската централна банка от октомври 2014 г., стр. 5 и 6 на адрес: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201410en.pdf>
- 7 По-ниските нива на инфлация от нивата, предвидени в МФР, и на действителни поети задължения водят до действителни дължими суми, които са по-ниски от първоначално предвидените суми. По-ниските нива на растеж забавят или спират изпълнението на проектите, както и забавят или спират плащанията.
- 8 Вж. точка 1.1 от годишния доклад за 2013 г.
- 9 Генерална дирекция за вътрешни политики на Европейския парламент, отдел Г — Тематичен отдел по бюджетни въпроси: “EU budget and national budget: facts, figures and impact” [„Бюджетът на ЕС и националният бюджет: факти, цифри и въздействие“], март 2014 г.
- 10 http://ec.europa.eu/budget/mycountry/HU/index_en.cfm. Еквивалентният процент за Унгария от проучването на Европейския парламент (вж. бележка 9) на разходите на ЕС е около 19 %.
- 11 Steffen Osterloh, “The Fiscal Consequences of EU Cohesion Policy after 2013” („Фискалните последици на политиката на сближаване на ЕС след 2013 г.“), 2009, Instituto de Estudios Fiscales.
- 12 Член 29 от Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета относно финансирането на Общата селскостопанска политика.
- 13 Член 93 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд: „За държави членки, чийто БВП от 2011 г. до 2003 г. е бил по-малък от 8,5 % от средния на ЕС-25 за същия период, както са изброени в приложение II, посоченият в параграф 1 срок е 31 декември от третата година, следваща годината на годишния ангажимент от бюджета от 2007 г. до 2010 г. по техните оперативни програми.“
- 14 Регламент (ЕС) № 539/2010 предвижда, че за поетите задължения за 2007 г. правилото за автоматична отмяна не се прилага, считано от края на 2009 г. (n+2)/края на 2010 г. (n+3), а вместо това 1/6 от общата сума на поетите задължения за 2007 г. се прибавя към изчислението на отменените задължения за всяка от следващите години в периода 2008—2013 г.
- 15 Регламент (ЕС) № 1311/2011 — ЕФРР, ЕСФ, КФ и Регламент (ЕС) № 1312/2011 — ЕЗФРСР.

- 16 Регламент (ЕС) № 1297/2013.
- 17 Кумулативната цел за 2012 г. се състои от поетите задължения, свързани с 2008 г., 2009 г. и 2010 г., плюс 3/6 от поетите задължения за 2007 г. за случаите, в които се прилага правилото (n+2), и от поетите задължения, свързани с 2008 г. и 2009 г., плюс 2/6 от поетите задължения за 2007 г. за случаите, в които се прилага правилото (n+3).
- 18 Въз основа на доклада на Комисията „Анализ на бюджетното изпълнение на Структурните фондове и Кохезионния фонд през 2013 г“ от май 2014 г.
- 19 В областта на сближаването инструментите за финансов инженеринг са тези, установени съгласно член 44 от Регламент (ЕО) № 1083/2006. В рамките на дадена оперативна програма структурните фондове могат да финансират следните инструменти:
- а) инструменти за финансов инженеринг за предприятия, главно малки и средни предприятия, като фондове за рисков капитал, гаранционни и кредитни фондове,
 - б) фондове за устойчиво градско развитие, т.е. фондове, които инвестират в публично-частни партньорства и други проекти, включени в интегрирания план за устойчиво градско развитие, и
 - в) фондове или други схеми за стимулиране, предоставящи заеми, гаранции за възвръщаеми инвестиции, или еквивалентни на тях инструменти за енергийна ефективност и използване на енергия от възобновяеми източници в сгради, включително в съществуващи жилища.
- Към 31 декември 2013 г. има над 900 инструмента на финансов инженеринг в областта на сближаването.
- При ЕЗФРСР правните разпоредби по отношение на инструментите за финансов инженеринг са определени в член 71, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 и в членове 50—52 от Регламент (ЕО) № 1974/2006. Те включват:
- а) фондове за рисков капитал,
 - б) гаранционни фондове и
 - в) кредитни фондове.
- Към 31 декември 2013 г. има по-малко от 20 инструмента за финансов инженеринг в областта на земеделието.
- 20 Годишен доклад за дейността на ГД AGRI за 2013 г., приложение 10, стр. 157.
- 21 Вж. и точка 2.
- 22 Вж. годишния доклад за 2013 г., приложение 1.1., точка 9: „Грешки в операциите възникват поради различни причини и под различна форма в зависимост от естеството на нарушението и неспазеното конкретно правило или договорно изискване. Отделни операции могат да бъдат частично или изцяло засегнати от грешки. Грешките, които са били открити и коригирани преди одита и независимо от извършените от Сметната палата проверки, са изключени от изчислението и от честотата на грешките, тъй като показват, че системите за наблюдение и контрол действат ефективно. Сметната палата определя дали дадена грешка е количествено измерима или количествено неизмерима, в зависимост от това дали е възможно да се измери каква част от одитираната сума е засегната от грешка.“ Допълнителни примери са разгледани в следващите точки.
- 23 Директива 2014/24/ЕС (за замяна на Директива 2004/18/ЕО), Директива 2014/25/ЕС (за замяна на Директива 2004/17/ЕО) и новата директива относно договорите за концесия: Директива 2014/23/ЕС
- 24 Вж. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-20_en.htm?locale=en.

- 25 В своето Становище № 4/2011 относно Зелената книга на Комисията относно модернизирането на политиката на Европейския съюз в областта на обществените поръчки Сметната палата отбелязва, че: „Опитът на Палатата от извършваните одити на обществени поръчки показва, че често срещаните проблеми с неспазването на установените изисквания са свързани със слабото прилагане на съществуващите правила, както и че в сферата на изпълнението все още са необходими съществени подобрения.“, както и че „Палатата отбелязва, че е възможно да се направят подобрения, така че да се намали административната тежест както за възлагащите органи, така и за предприятията. Това обаче не трябва да става за сметка на основните принципи на равен достъп, лоялна конкуренция и ефективно използване на публични средства. В настоящата правна рамка съществуват някои празноти и неясни и двусмислени разпоредби, които крият рискове за правната сигурност на всички икономически оператори и за коректността на процедурите. Ето защо би било добре правилата да бъдат формулирани по-ясно.“
http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP11_04/OP11_04_BG.PDF
- 26 Вж. също специален доклад № 16/2013, точка 11 и каре 2 за подробно обяснение.
- 27 При държавите членки, които получават повече от 2 % от плащанията през периода 2009—2013 г., размерът на извадката съответства в по-голяма степен на плащанията, отколкото при държавите членки, получаващи по-малко от 2 % от плащанията. Това е в резултат на клъстерното групиране на извадките на равнището на плащанията, направени от Комисията (вж. също Наръчник за финансов одит и одит на съответствието (FCAM), част 1, раздел 2.3.8; http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM_2012/FCAM_2012_BG.PDF).
- 28 Тези операции представляват 81 % от общия брой на проверените от Сметната палата операции през периода 2009—2013 г.
- 29 Точки 1.18—1.35 от годишния доклад за 2009 г. и точки 1.32—1.50 от доклада за 2012 г.
- 30 Събирането на вземания се практикува основно в областта на земеделието.
- 31 Точки 1.32—1.50 от годишния доклад за 2009 г., точки 1.19—1.35 от доклада за 2012 г. и точки 1.13—1.15 от доклада за 2013 г.
- 32 Този тип приходи се наричат „целеви приходи“ и са определени в член 21, параграф 3, буква в) от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза: това са „приходите, които възникват от възстановяване, в съответствие с член 80, на недължимо платени суми“.
- 33 Вж. за земеделието специалния доклад на Сметната палата № 7/2010 „Одит на процедурата за уравниване на сметки“, точки 68—73 и графика 3, а за сближаването — специалния доклад № 3/2012 „Структурни фондове: справила ли се е Комисията успешно с установените недостатъци в системите за управление и контрол на държавите членки?“.
- 34 Защита на бюджета на Европейския съюз до края на 2013 г. COM(2014) 618 окончателен от 29.9.2014 г.
- 35 Съобщение COM(2014) 618 окончателен от 29.9.2014 г., „Защита на бюджета на Европейския съюз до края на 2013 г.“.
- 36 Точка 1.19 от годишния доклад за 2013 година.
- 37 Годишен доклад за 2013 година, точки 3.8, 4.8, 5.32 и 6.24.
- 38 Определението на Комисията за сумата, изложена на риск, е „стойността на тази част от операциите, която се оценява като не изцяло съответстваща на приложимите регулаторни или договорни изисквания след прилагането на всички контроли (корективни мерки), които имат за цел да намалят риска по отношение на съответствието“. Източник: „Приложения към съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Сметната палата. Обобщение на резултатите от управлението на Комисията през 2013 г.“ Вж. също връзката: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_annex_en.pdf
- 39 В годишния доклад за 2011 г. това е отчетено в точки 4.33—4.44, в доклада за 2012 г. в точки 4.26—4.39, а в доклада за 2013 г. в точки 4.22—4.30.
- 40 Точка 3.67 от годишния доклад за 2009 г., 3.54 от доклада за 2010 г. и 3.41 от доклада за 2011 г.

- 41 За мерки за развитие на селските райони, свързани със земеделски площи, проверката на някои основни елементи, като например дали дадена площ отговаря на условията за подпомагане, се извършва през ИСАК. Други изисквания за допустимост се определят чрез специално назначен контрол.
- 42 Според методиката на Сметната палата системите се класифицират като ефективни по отношение на намаляването на риска от грешки в операциите, като частично ефективни (когато съществуват известни слабости, засягащи оперативната ефективност) или неефективни (когато слабостите са широкообхватни и така дестабилизируют изцяло оперативната ефективност).
- 43 Вж. годишния доклад за дейността на ГД AGRI за 2013 г., стр. 119: 7,44 % остатъчният процент грешки за пазарни мерки (извън ИСАК), и стр. 133: 2,33 % остатъчният процент грешки за директни плащания (ИСАК).
- 44 Специален доклад № 16/2013 „Преглед на прилагането на модела за „единен одит“ и използването от страна на Комисията на работата на националните одитни органи в областта на сближаването“, точка 83.
- 45 Точки 5.46—5.50 и 5.55—5.58.
- 46 Специален доклад № 16/2013, точки 35—40.
- 47 Доклад на Службата за вътрешен одит: IAS.B2-2014-REGIO-003 Final Report on the Limited Review of the Calculation and the Underlying Methodology of DG REGIO's Residual Error Rates for the 2013 Reporting Year (Окончателен доклад относно ограничения преглед на изчислението на основната методика за процентите остатъчни грешки на ГД „Регионална и селищна политика“ за финансовата 2013 година), стр. 3.
- 48 Схемата за единно плащане на площ, предвидена в Регламент (ЕО) № 73/2009, трябваше да приключи на 31 декември 2013 г. В контекста на реформата на ОСП, на държавите членки, които прилагат тази схема, е позволено да продължат да я прилагат за преходен период най-късно до края на 2020 г.
- 49 Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета.
- 50 Становище № 7/2011 относно предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство, обхванати от общата стратегическа рамка, и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 (ОВ С 47, 17.2.2012 г., стр. 1).
- 51 Те се състоят от проект или от група проекти, представляващи част от оперативна програма, при които отпускането на средства от ЕС е пряко обвързано с реализирането на конкретни цели и крайни продукти и услуги, съгласувани етапни цели и показатели за резултатите.
- 52 Управляващ орган (УО), сертифициращ орган (СО), одитен орган (ОО).
- 53 Член 59, параграф 5, буква б) от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза.
- 54 „Това становище определя дали отчетите дават вярна и точна представа, дали разходите, за които е изискано възстановяване от Комисията, са законосъобразни и редовни и дали въведените системи за контрол функционират правилно. В становището се заявява също така дали одитната дейност поставя под съмнение твърденията в декларацията за управлението, посочена в първа алинея, буква а).“ Член 59, параграф 5, буква б) от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза.
- 55 Отчетите и одитните заверки трябва да бъдат представени през февруари на годината n. Комисията може да отпусне на държавите членки един допълнителен месец за тази дейност. Сходна времева рамка съществува в областта на земеделието, там обаче отчетите на разплащателните агенции се приключват на 15 октомври от годината (n 1). В областта на сближаване финансовата година приключва на 30 юни (n 1).

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- един екземпляр:
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:
от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
като се свържете с услугата Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_bg.htm)
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (*).

(*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Платени абонаменти:

- чрез някой от търговските представители на Службата за публикации на Европейския съюз (http://publications.europa.eu/others/agents/index_bg.htm).



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



■ Служба за публикации

