

Официален вестник на Европейския съюз

С 373



Издание
на български език

Информация и известия

Година 58

10 ноември 2015 г.

Съдържание

IV Информация

ИНФОРМАЦИЯ ОТ ИНСТИТУЦИИТЕ, ОРГАНИТЕ, СЛУЖБИТЕ И АГЕНЦИИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Сметна палата

2015/С 373/01	Годишен доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за финансовата 2014 година, придружен от отговорите на институциите	1
2015/С 373/02	Годишен доклад на Сметната палата относно дейностите, финансирани от осмия, деветия, десетия и единадесетия Европейски фонд за развитие (ЕФР) за финансовата 2014 година, придружен от отговорите на Комисията.	289

BG

IV

(Информация)

ИНФОРМАЦИЯ ОТ ИНСТИТУЦИИТЕ, ОРГАНИТЕ, СЛУЖБИТЕ И АГЕНЦИИТЕ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

СМЕТНА ПАЛАТА



Съгласно разпоредбите на член 287, параграфи 1 и 4 от Договора за функционирането на Европейския съюз и член 148, параграф 1 и член 162, параграф 1 от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета, и членове 43, 48 и 60 от Регламент (ЕО) № 215/2008 на Съвета от 18 февруари 2008 г. относно Финансовия регламент, приложим за 10-ия европейски фонд за развитие, изменен с Регламент (ЕС) № 567/2014

**Сметната палата на Европейския съюз, на заседанието си от 10 септември 2015 г. прие своите
ГОДИШНИ ДОКЛАДИ
за финансовата 2014 година.**

Докладите, придружени от отговорите на институциите по констатациите и оценките на Сметната палата, бяха предоставени на органите по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета и на другите институции.

Членовете на Сметната палата са:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (председател), Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAI, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Илиана ИВАНОВА, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN.

ГОДИШЕН ДОКЛАД ОТНОСНО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА БЮДЖЕТА

(2015/C 373/01)

СЪДЪРЖАНИЕ

	Стр.
Общо въведение	7
Глава 1 — Декларация за достоверност и съпътстваща информация	9
Глава 2 — Бюджетно и финансово управление	65
Глава 3 — Постигане на резултати със средствата от бюджета на ЕС	83
Глава 4 — Приходи	127
Глава 5 — „Конкурентоспособност за растеж и работни места“	147
Глава 6 — „Икономическо, социално и териториално сближаване“	165
Глава 7 — „Природни ресурси“	213
Глава 8 — „Глобална Европа“	261
Глава 9 — „Администрация“	275

ОБЩО ВЪВЕДЕНИЕ

0.1. Европейската сметна палата е институция на ЕС, създадена с Договора с цел извършване на одит на финансите на Европейския съюз. В качеството ѝ на външен одитор на ЕС Сметната палата действа като независим пазител на финансовите интереси на гражданите на Европейския съюз и допринася за подобряване на финансовото управление на ЕС. Повече информация за Сметната палата може да се намери в нашия годишен отчет за дейността. Този отчет, заедно със специалните доклади относно разходните програми и приходите на ЕС и становищата на Палатата относно нови или изменени законодателни актове, се публикува на уебсайта ни:

www.eca.europa.eu

0.2. Настоящият документ представлява 38-ият годишен доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2014 година. Отделен годишен доклад е изготвен относно Европейските фондове за развитие.

0.3. Общият бюджет на ЕС се приема ежегодно от Съвета и от Европейския парламент. Нашият Годишен доклад заедно със специалните доклади представлява основата за провеждане на процедурата за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, при която Европейският парламент, след препоръка на Съвета, решава дали Европейската комисия е изпълнила по задоволителен начин своите задължения относно изпълнението на бюджета. Сметната палата изпраща своя годишен доклад до националните парламенти едновременно с изпращането му на Европейския парламент и на Съвета.

0.4. Най-важната част от доклада е декларацията за достоверност на Сметната палата относно надеждността на консолидираните отчети на ЕС, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции (наричани в доклада „редовност на операциите“). Сметната палата може да допълва тази декларация със специфични оценки за всяка основна сфера на дейност на ЕС.

0.5. С цел да направим доклада по-полезен, е избрана структура по глави, която съответства на функциите в многогодишната финансова рамка (МФР). Тази рамка влезе в сила през 2014 г. и служи за определяне на размера на разходите на ЕС и

тяхното разпределение за периода до 2020 г. По този начин читателите ще могат по-лесно да установят връзка между констатациите на нашия доклад и съответната бюджетна и счетоводна информация.

0.6. Отделните функции от МФР нямат собствени финансови отчети, поради което заключенията, съдържащи се в специфичните оценки, не представляват одитни становища. Вместо това в тези глави на доклада са представени специфични въпроси, които са от значение за всяка една от функциите на МФР.

0.7. Тази година нашият доклад е структуриран по следния начин:

- в глава 1 са представени декларацията за достоверност и обобщение на резултатите от одита на Сметната палата на надеждността на отчетите и редовността на операциите,
- в глава 2 са представени констатациите на Сметната палата относно бюджетното и финансовото управление,
- глава 3 е посветена на стратегическата цел на Сметната палата за подобряване на публичното отчитане на ЕС и разглежда въпроса, доколко рамката на изпълнението дава възможност на Комисията да извършва мониторинг и да направлява постигането на целите на „Европа 2020“,
- в глава 4 са представени констатациите на Сметната палата относно приходите,
- в глави 5 — 9 са представени (за функции 1а, 1б, 2, 4 и 5 от МФР) ⁽¹⁾ резултатите от тестовете на редовността на операциите, както и от проверката на избрани системи и годишни отчети за дейността.

0.8. Отговорите на Комисията (или, където е уместно, отговорите на други институции и органи на ЕС) на констатациите на Сметната палата са представени в рамките на документа, а при излагането на констатациите и заключенията са взети предвид отговорите на одитираните обекти. Въпреки това като външен одитор Сметната палата има задължението да докладва своите одитни констатации, да направи заключения въз основа на тези констатации и по този начин да предостави независима и безпристрастна оценка относно надеждността на отчетите и редовността на операциите.

⁽¹⁾ Сметната палата не предоставя специфична оценка относно разходите по функция 3 от МФР (Сигурност и гражданство) и функция 6 (Компенсации).

ГЛАВА 1

Декларация за достоверност и съпътстваща информация

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Декларация за достоверност, предоставена от Сметната палата на Европейския парламент и на Съвета — Доклад на независимия одитор	I-XII
Въведение	1.1-1.3
Извършваните от ЕС разходи са важен инструмент за постигане на целите на политиките	1.1-1.3
Одитни констатации за финансовата 2014 година	1.4-1.58
Отчетите не са засегнати от съществени неточности	1.4-1.8
Редовност на операциите — цялостните резултати от извършения одит са стабилни, но показват съществено ниво на грешки	1.9-1.29
Съществуват различни видове корективни мерки, имащи различно въздействие	1.30-1.44
Обобщаващият доклад на Комисията потвърждава същественото отражение на грешките върху операциите	1.45-1.57
Случаи на предполагаема измама, изпратени до OLAF	1.58
Заклучения	1.59-1.66
Приложение 1.1 — Подход и методология на одита	
Приложение 1.2 — Проследяване на изпълнението във връзка с предишни констатации и оценки относно надеждността на отчетите	
Приложение 1.3 — Извлечения от консолидираните годишни отчети за 2014 г.	
Приложение 1.4 — Изчислено ниво на грешки (вероятен процент грешки — MLE) — некоригирани данни за предходни периоди от 2009 до 2013 г.	
Приложение 1.5 — Честота на откритите грешки в одитната извадка за 2014 г.	

ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ДОСТОВЕРНОСТ, ПРЕДОСТАВЕНА ОТ СМЕТНАТА ПАЛАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА — ДОКЛАД НА НЕЗАВИСИМИЯ ОДИТОР**I. Сметната палата извърши одит на:**

- a) консолидираните отчети на Европейския съюз, които се състоят от консолидирани финансови отчети ⁽¹⁾ и консолидирани отчети за изпълнението на бюджета ⁽²⁾ за финансовата година, приключила на 31 декември 2014 г., одобрени от Комисията на 23 юли 2015 г.; и
- б) законосъобразността и редовността на свързаните с тези отчети операции, както се изисква от член 287 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

Отговорност на ръководството

II. Съгласно членове 317 — 318 от ДФЕС и Финансовия регламент Комисията отговаря за изготвянето и вярното представяне на консолидираните отчети на Европейския съюз въз основа на международно признати счетоводни стандарти за публичния сектор и за законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции. Тази отговорност включва разработване, прилагане и поддържане на системи за вътрешен контрол, необходими за изготвянето и представянето на финансовите отчети, така че те да не съдържат съществени неточности, независимо дали същите произтичат от измами или от грешки. Комисията носи крайната отговорност за законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите на Европейския съюз (член 317 от ДФЕС).

Отговорност на одитора

III. Сметната палата е длъжна да представи на Европейския парламент и на Съвета, въз основа на извършен одит, декларация за достоверност относно надеждността на отчетите, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Сметната палата извърши своя одит в съответствие с международните одитни стандарти и етичните кодекси на Международната федерация на счетоводителите (IFAC) и международните стандарти на ИНТОСАИ (МСБОИ). Тези стандарти изискват Сметната палата да спазва етичните норми и да планира и извършва одита си по такъв начин, че да получи достатъчна увереност, че консолидираните отчети на Европейския съюз не съдържат съществени неточности, както и че свързаните с тях операции са законосъобразни и редовни.

IV. Одитът включва прилагането на процедури за получаване на одитни доказателства относно сумите и информацията, оповестени в консолидираните отчети, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции. Избраните одитни процедури зависят от преценката на одитора, която се основава на оценка на риска от съществени неточности в консолидираните отчети и на риска от съществено несъответствие на операциите с изискванията на правната рамка на Европейския съюз, независимо дали това се дължи на измами или на грешки. При извършването на подобна оценка на риска се взема предвид вътрешният контрол, необходим за изготвянето и вярното представяне на консолидираните годишни отчети, както и законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции, с оглед разработване на подходящи за обстоятелствата одитни процедури, но не с цел изразяване на становище относно ефективността на вътрешния контрол. Одитът включва също така оценка на уместността на използваните счетоводни политики и основателността на направените счетоводни разчети, както и оценка на цялостното представяне на консолидираните отчети.

V. В областта на приходите Сметната палата извършва проверка на собствените ресурси от данъка върху добавената стойност и от brutния национален доход, като приема за своя отправна точка съответните макроикономически агрегати, въз основа на които са направени изчисленията. Извършваме оценка на системите за контрол на Комисията за обработка на данните до получаването на вноските от държавите членки и вписването им в консолидираните отчети. По отношение на традиционните собствени ресурси Сметната палата проверява счетоводната документация на митническите органи и анализира потоците от мита, преди съответните суми да бъдат получени от Комисията и да бъдат записани в отчетите.

⁽¹⁾ Консолидираните финансови отчети включват счетоводен баланс, отчет за финансовия резултат, отчет за паричните потоци, отчет за промените в нетните активи, обобщение на основните счетоводни политики и други обяснителни бележки (включително отчетане по сектори).

⁽²⁾ Консолидираните отчети за изпълнението на бюджета се състоят от консолидирани отчети за изпълнението на бюджета и обяснителни бележки.

VI. В областта на разходите Сметната палата проверява операциите по извършване на плащания след извършване, регистриране и приемане на разходите. Тази проверка включва всички категории плащания (включително извършените за закупуване на активи), различни от авансовите плащания, в момента на тяхното извършване. Авансовите плащания се проверяват, когато получателите на средства от ЕС представят доказателства за правилното им използване, а авансовото плащане се изчисти или стане изискуемо вземане.

VII. Сметната палата счита, че получените одитни доказателства са достатъчни и подходящи като база за предоставените от нея становища.

Надеждност на отчетите

Становище относно надеждността на отчетите

VIII. Сметната палата счита, че консолидираните отчети на Европейския съюз за годината, приключила на 31 декември 2014 г., дават вярна представа във всички съществени аспекти за финансовото състояние на Европейския съюз към 31 декември 2014 г., както и за резултатите от неговите операции, паричните потоци за приключилата на тази дата финансова година, и промените в нетните активи, в съответствие с Финансовия регламент и счетоводните правила, основаващи се на международно признати счетоводни стандарти за публичния сектор.

Законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции

Приходи

Становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите приходи

IX. Сметната палата счита, че свързаните с отчетите приходи за годината, приключила на 31 декември 2014 г., са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

Плащания

Основание за отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите плащания

X. Разходите, извършени по функции 1 — 4 ⁽³⁾ от Многогодишната финансова рамка, са засегнати съществено от грешки. Сметната палата изчислява процента грешки за свързаните с отчетите плащания на 4,4 %. Нашето заключение се потвърждава от анализа на Комисията относно изложените на риск суми, представен в нейния обобщаващ доклад.

Отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите плащания

XI. Поради съществения характер на констатациите, посочени в основаниято за изразяване на отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите плащания, Сметната палата счита, че тези плащания за годината, приключила на 31 декември 2014 г., са засегнати съществено от грешки.

⁽³⁾ Тези функции се разглеждат в глави 5 — 8 от настоящия годишен доклад.

Друга информация

ХП. Документът за обсъждане и анализ на финансовите отчети не е част от финансовите отчети. Информацията, предоставена в документа за обсъждане и анализ на финансовите отчети, съответства на финансовите отчети.

10 септември 2015 г.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Председател

Европейска сметна палата

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

Извършваните от ЕС разходи са важен инструмент за постигане на целите на политиките

1.1. Разходваните от ЕС средства са значим инструмент за постигане на целите на политиките. Като други важни инструменти могат да се посочат използването на законодателството и свободата на движение на стоки, услуги, капитали и хора на територията на ЕС. Разходите на ЕС представляват средно 1,9 % от общия размер на разходите на сектор „Държавно управление“ на държавите членки (вж. *графика 1.1*).

1.2. Ролята на Сметната палата, както е определена в Договора, се състои във:

- извършване на проверки дали бюджетът на ЕС се използва в съответствие с приложимите закони и други нормативни актове;
- изразяване на становище относно надеждността на отчетите на ЕС;
- докладване относно икономичността, ефикасността и ефективността ⁽⁴⁾ на разходите на ЕС; и
- предоставяне на становища относно законодателни проекти, които имат финансово отражение.

Дейността на Сметната палата в подкрепа на декларацията за достоверност изпълнява първата и втората от тези цели. Тя помага на институцията ни да разкрива рисковете, свързани с икономичността, ефикасността и ефективността и осигурява важна основа за становищата ни относно законодателните проекти с финансово отражение.

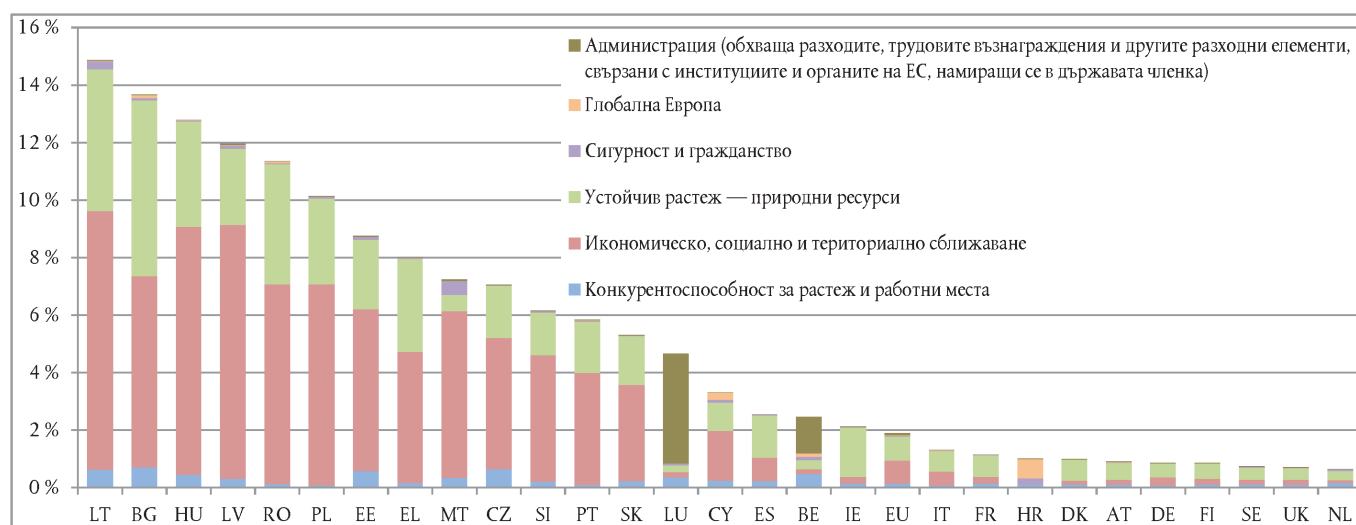
⁽⁴⁾ Определени в член 30, параграф 2 от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1), както следва:

„Принципът на икономичност изисква използваните от дадена институция ресурси за изпълнение на нейните дейности да бъдат предоставяни навреме, в необходимото количество и качество и на най-добрата цена.

Принципът на ефикасност се отнася до най-доброто съотношение между използваните ресурси и получените резултати.

Принципът на ефективност се отнася до осъществяването на набелязаните конкретни цели и постигането на планираните резултати.“

Графика 1.1 — Разходи на ЕС за 2014 г. по държави членки като дял от общия размер на разходите на сектор „Държавно управление“



Източници:

Разходи на Европейския съюз (Счетоводни данни на Европейската комисия, компилирани от ЕСП).

Общ размер на разходите на сектор „Държавно управление“ на държавите членки (Евростат — Държавна статистика — държавни приходи, разходи и основни агрегати — общо разходи на сектор „Държавно управление“ за 2014 г.)

(http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database). Приложение 1.5 за пояснение за кодовете за държавите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.3. В настоящата глава от Годишния доклад:

- се описва контекстът на декларацията за достоверност на Сметната палата и се обобщават одитният подход, констатациите и заключенията на Сметната палата (вж. **приложение 1.1**);
- се анализира естеството на различните рискове, свързани с разходването на средства на ЕС; и
- се представят предприетите от Комисията действия в отговор на направени в предишни годишни доклади констатации, оценки и препоръки на Сметната палата относно надеждността на отчетите (вж. **приложение 1.2**).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОДИТНИ КОНСТАТАЦИИ ЗА ФИНАНСОВАТА 2014 ГОДИНА

Отчетите не са засегнати от съществени неточности

1.4. Констатациите и оценките на Сметната палата се отнасят до консолидираните отчети⁽⁵⁾ (наричани по-нататък „отчетите“) на Европейския съюз за финансовата 2014 година. Отчетите, заедно с писменото изявление на отговорния счетоводител, са получени от Сметната палата на 23 юли 2015 г.⁽⁶⁾ Отчетите са придружени от „Документ за дискусия и анализ на финансовите отчети“⁽⁷⁾. Този анализ не влиза в обхвата на одитното становище на Сметната палата. В съответствие с одитните стандарти обаче извършихме оценка на неговото съответствие с информацията, изложена в отчетите.

1.5. Отчетите (представени накратко в **приложение 1.3**) показват, че към 31 декември 2014 г. общият размер на пасивите е 220,7 млрд. евро, а на активите — 162,7 млрд. евро. Финансовият резултат за 2014 г. е дефицит от 11,3 млрд. евро (вж. също точки 2.12 — 2.13).

1.6. При извършения одит беше установено, че отчетите не са засегнати от съществени неточности (вж. също **приложение 1.2**). Констатациите и оценките на Сметната палата относно финансовото и бюджетното управление на средствата на ЕС са изложени в глава 2.

⁽⁵⁾ Консолидираните отчети включват:

- а) консолидираните финансови отчети, включващи счетоводен баланс (който отразява активите и пасивите в края на финансовата година), отчет за финансовия резултат (който представя приходите и разходите за годината), отчет за паричните потоци (който показва по какъв начин промените в сметките се отразяват на паричните средства и на техните еквиваленти), и отчет за промените в нетните активи, както и съпътстващи бележки;
- б) консолидираните отчети относно изпълнението на бюджета, представящи приходите и разходите за годината, както и съпътстващи бележки.

⁽⁶⁾ Предварителните отчети, заедно с писменото изявление на отговорния счетоводител, бяха получени на 31 март 2015 г. — крайният срок за представянето им съгласно Финансовия регламент (вж. член 147 от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012). Окончателните отчети бяха получени осем дни преди изтичането на крайния срок, определен в член 148 — 31 юли. Преразгледаната версия на Комисията на документа за обсъждане и анализ на финансовите отчети беше предадена на Сметната палата на 1 септември 2015 г.

⁽⁷⁾ Вж. Указание за препоръчани практики № 2 (RPG 2) „Дискусия и анализ на финансовите отчети“ на Съвета по Международни счетоводни стандарти за публичния сектор (СМССПС).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.7. През 2014 г. Комисията е въвела някои промени в представянето на отчетите. Те са свързани с новата многогодишна финансова рамка (МФР) и постигат по-голямо съответствие с международните стандарти. Постигнато е значително подобрене в представянето на някои бележки към отчетите ⁽⁸⁾.

Проблеми, засягащи отчетите

1.8. Следните проблеми засягат отчетите:

- а) Комисията е постигнала напредък по отношение на представянето на Бележка № 6 към отчетите („Защита на бюджета на ЕС“), както се посочва в точка 1.13 от Годишния доклад за 2013 г. и в точка 2 от таблицата за проследяване на изпълнението на предишни препоръки, включена в тазгодишния доклад (**приложение 1.2**). Бележката вече предоставя по-фокусирана информация. За областта на сближаването в Бележка № 6 се оповестява в какъв размер се извършват корекции преди вписването на разходите, по време на изпълнението и при приключването на програмите. Понастоящем в бележката се описва (но не винаги се остойностява) ефектът върху бюджета на ЕС от корективните мерки (например определянето на целеви приходи, оттеглянето и заместването на средства от държавите членки и т.н.) ⁽⁹⁾.
- б) В Бележка № 2.5.2 относно авансовото финансиране (авансови плащания за държавите членки) се посочва, че Комисията разполага с ограничена информация относно използването на средствата, изплатени авансово за финансови инструменти под споделено управление (3,8 млрд. евро) и други схеми за предоставяне на помощ (3,6 млрд. евро). Това може да се отрази върху определянето на тяхната стойност в края на годината. Може да се наложи Комисията да извърши значителни корекции при приключването на програмния период 2007 — 2013 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.7. Комисията оценява признанието от страна на Сметната палата за постигнатите подобрения. Тези подобрения, като например доброволното оповестяване на информация в обсъждането и анализа на финансовите отчети, целят да се запази водещата позиция в областта на финансовото отчитане в публичния сектор, като се предоставя полезна финансова информация за ползвателите на отчетите на ЕС.

1.8.

- а) Във връзка с бележка 6, в нея се дава обобщение на резултатите от корективните действия (решени и осъществени) на Комисията, както и от нейните превантивни действия за 2014 г. По-подробна информация по този въпрос се съдържа в годишното съобщение на Комисията относно защитата на бюджета на ЕС.

⁽⁸⁾ В т.ч. консолидирано представяне на текущи и нетекущи активи и пасиви и опростено представяне на информацията по сегменти.

⁽⁹⁾ В Бележка № 6 към отчетите за 2015 г. Комисията планира да отрази решенията на Съда на Европейския съюз от юни 2015 г. за отмяна на решения за налагане на финансови корекции в размер на 457 млн. евро. Тези решения вече са третирани като коригиращи събития след съставяне на счетоводния баланс в Бележка № 2.10 „Провизии“ (решение на Съда от 24 юни 2015 г. по съединени дела C-549/12 Р и C-54/13 Р за отмяна на две решения на Комисията за 94 млн. евро, свързани с програми по ЕФРР в Германия, и решение по дело C-263/13 Р за отмяна на три решения на Комисията на обща стойност 363 млн. евро за програми по ЕФРР в Испания). Тези решения засягат разходи по оперативни програми за периода 1994 — 1999 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Редовност на операциите — цялостните резултати от извършения одит са стабилни, но показват съществено ниво на грешки

1.9. Сметната палата проверява приходите и разходите на ЕС, за да прецени тяхното съответствие с приложимите закони и други нормативни актове. Резултатите от извършения одит са представени в глава 4 относно приходите и в глави 5 — 9 относно разходите (вж. **таблица 1.1**).

1.10. Приходите не са засегнати от съществени грешки (вж. точка 4.26). Разходите продължават да бъдат засегнати от съществено ниво на грешки. Изчисленото ниво на грешки за разходите (след като са взети предвид съответните корективни действия, вж. точка 1.32 ⁽¹⁰⁾) е 4,4 %, което е подобно на нивото за 2013 г. (4,5 % ⁽¹¹⁾) (вж. **таблица 1.1**). Разходите по функция 5 от МФР („Администрация“) не са засегнати от съществени грешки (вж. точка 9.15). Разходите по всички останали функции от МФР, които обхващат разходи за оперативни дейности, са засегнати от съществени грешки (вж. точки 5.32 — 5.33, 6.76 — 6.77, 7.72 — 7.73 и 8.26 — 8.27).

1.10. Комисията е съгласна с оценката на Палатата относно повечето грешки, докладвани за приходите в Глава 4 и за разходите в Глави 5 — 9, и ще предприеме нужните последващи действия във връзка с грешките, за да защити бюджета на ЕС.

Таблица 1.1 — Обобщение на одитните резултати по отношение на редовността на операциите за 2014 г.

Глави от Годишния доклад	Функция от МФР	Одитирани операции (в млрд. евро)	Изчислено ниво на грешки (%)	Доверителен интервал (%)		Изчислено ниво на грешки за 2013 г. (%)
				Долна граница на процента грешки (LEL)	Горна граница на процента грешки (UEL)	
5. Конкурентоспособност	Функция 1a	13,0	5,6	3,1	8,1	4,0
6. Сближаване	Функция 1b	55,7	5,7	3,1	8,2	5,3
7. Природни ресурси	Функция 2	57,5	3,6	2,7	4,6	4,4
8. Глобална Европа	Функция 4	7,4	2,7	0,9	4,4	2,1
9. Администрация	Функция 5	8,8	0,5	0,1	0,9	1,1

⁽¹⁰⁾ Не е уместно да се сравняват корекциите на заявления, направени „при източника“, които не са довели до извършване на плащане или които са довели до плащане с намален размер, с нивото на окончателните плащания.

⁽¹¹⁾ Изчисленият процент грешки, докладван от Сметната палата в Годишния доклад за 2013 г., е 4,7 %. Сравнимият изчислен процент, представен в настоящия доклад, е с 0,2 процентни пункта по-нисък, тъй като Сметната палата актуализира метода на установяване на грешките при възлагането на обществени поръчки (вж. точки 1.13 — 1.14).

Глави от Годишния доклад	Функция от МФР	Одитирани операции (в млрд. евро)	Изчислено ниво на грешки (%)	Доверителен интервал (%)		Изчислено ниво на грешки за 2013 г. (%)
				Долна граница на процента грешки (LEL)	Горна граница на процента грешки (UEL)	
Други ⁽¹⁾	Функции 3, 6 и др.	2,1	—	—	—	—
Общо		144,5	4,4	3,3	5,4	4,5
Приходи		143,9	0	0	0	0

⁽¹⁾ Сметната палата не изготвя специфична оценка или отделна глава от годишния доклад за разходите по функция 3 от МФР („Сигурност и гражданство“) или функция 6 от МФР („Компенсации“), нито за другите разходи (специфични инструменти извън многогодишната финансова рамка за периода 2014 — 2020 г., като например Резерва за спешна помощ, Европейския фонд за приспособяване към глобализацията, Фонда за солидарност на Европейския съюз и Инструмента за гъвкавост). Извършената в тези области дейност обаче допринася за формирането на общото заключение за разходите през 2014 г.

Източник: Европейска сметна палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.11. Цялостните одитни резултати са относително стабилни на ниво, което значително надхвърля нашия праг на съществуемост през последните три години (вж. **графика 1.2**).

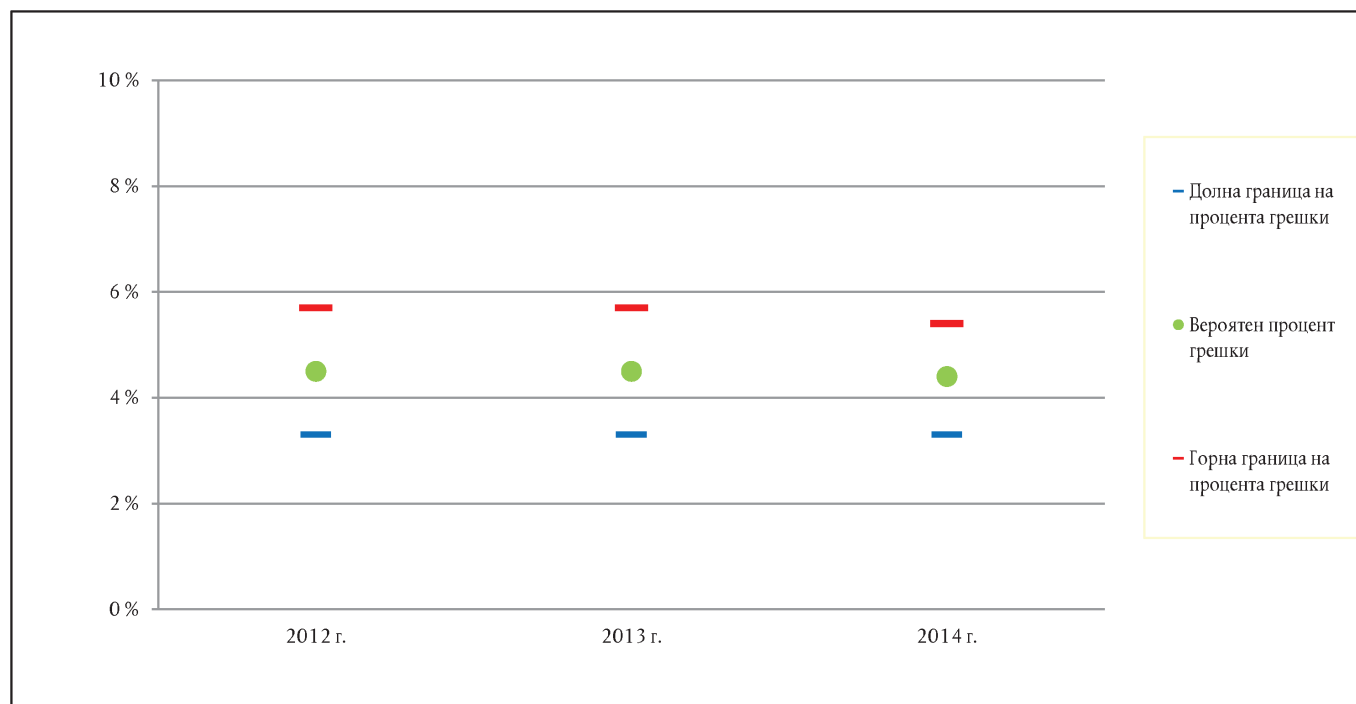
ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.11. Комисията отбелязва, че отчетеният от Сметната палата процент грешки представлява годишна прогнозна оценка, която отчита корекции на разходи по проекти, открити преди обявяването на одита на Палатата.

Комисията подчертава, че е задължена да спазва Финансовия регламент, в чийто член 32, параграф 2, буква д) е посочено, че нейната система за вътрешен контрол следва да гарантира, наред с други неща, „подходящо управление на рисковете, свързани със законосъобразността и редовността на извършените операции, като се взема предвид многогодишният характер на програтите, както и естеството на съответните плащания“.

В обобщаващия доклад за 2014 г. (COM(2015)279 final) Комисията изчисли бъдещото въздействие на корективните механизми на 2,7 млрд. евро, което представлява 1,9 % от плащанията от бюджета на ЕС.

Комисията ще продължи да упражнява своята надзорна роля като прилага финансови корекции и събирания на равнище, съответстващо на равнището на установените нередности и недостатъци, през целия период и дори след приключването на програтите.

Графика 1.2 — Изчислен процент грешки (вероятен процент грешки, MLE) (2012 — 2014 г.) ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Изчисленият процент грешки за 2012 и 2013 г. е коригиран, така че да отрази актуализирания подход за остойностяване на сериозни грешки в областта на възлагане на обществени поръчки (вж. точка 1.13).

Източник: Европейска сметна палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.12. Разходите на ЕС се извършват предимно чрез два вида разходни програми, при всяка от които са налице характерни типове риск ⁽¹²⁾:

- Програми с права за получаване на плащания, при които се предоставят плащания при спазване на определени условия. По тези програми се отпускат стипендии за студенти и за изследователска дейност (глава 5), преки помощи за земеделски производители (глава 7), пряка бюджетна подкрепа ⁽¹³⁾ (глава 8), заплати и пенсии (глава 9).
- Схеми за възстановяване на разходи, при които ЕС възстановява допустими разходи за допустими дейности. Тези схеми включват изследователски проекти (глава 5), схеми за инвестиции в регионално развитие и развитие на селските райони (глави 6 и 7), програми за обучение (глава 6) и проекти в областта на развитието (глава 7).

⁽¹²⁾ В точки 1.20 — 1.22 е изложен по-подробен анализ на тези типове риск.

⁽¹³⁾ Чрез преките плащания за бюджетна подкрепа се финансира общият бюджет на дадена държава или бюджетът ѝ за изпълнение на конкретна политика или цел (вж. също точки 8.7 и 8.8).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Актуализиран одитен подход ...

1.13. За 2014 г. Сметната палата актуализира своя подход при остойностяването на сериозни нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки. Това създава по-голяма яснота относно начина, по който оценяваме ефекта от тези нарушения. По-специално, беше въведен пропорционален подход за изчисляване на грешките, свързани с изменението на договори.

1.14. За да се осигури сравнимост на резултатите, представени в настоящия доклад, данните за 2013 и 2012 г. бяха коригирани **таблица 1.1, графики 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 и 1.6** в съответствие с актуализирания подход. Некоригираните данни от предходни години за изчисления процент грешки, отчетен през периода 2009 — 2013 г., са представени в **приложение 1.4**. В резултат на корекцията общият изчислен процент грешки е намален с 0,2 % през 2013 г. и с 0,3 % през 2012 г. Тази корекция няма отражение върху изразените от Сметната палата заключения за тези предходни години. Нивото на грешки остава несъмнено съществено.

1.15. През 2015 г. Сметната палата ще промени подхода си по отношение на кръстосаното спазване в съответствие с изменената законова рамка за общата селскостопанска политика. Докладите ни ще съдържат информацията, която Комисията предоставя по отношение на кръстосаното спазване, но вече няма да включваме този елемент в одитните тестове. Тази година открихме много грешки при кръстосаното спазване, които засягат едно от четири посетени земеделски стопанства. Техният дял в общото изчислено ниво на грешки е 0,2 процентни пункта (за 2013 г. — 0,2) ⁽¹⁴⁾ и 0,6 процентни пункта за глава „Природни ресурси“ (за 2013 г. — 0,5).

1.13. *Комисията приветства новия подход на Палатата за количествено изразение на сериозните нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки.*

1.15. *Комисията приветства промяната в подхода на Палатата от 2015 г. нататък. За 2014 г. тя изтъква отново становището си, че нарушенията на кръстосаното спазване не засягат условията за допустимост за плащания (вж. отговора на Комисията на точка 7.7).*

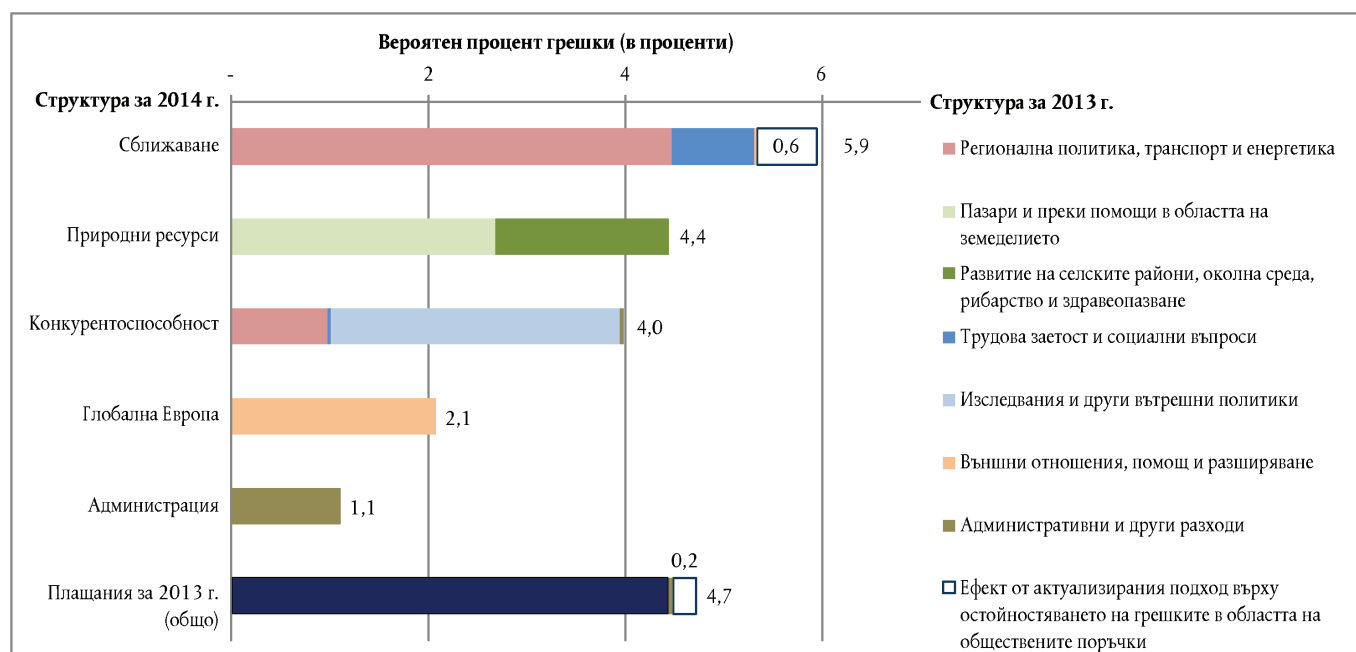
⁽¹⁴⁾ Вж. също така точка 1.21 от Годишния доклад за 2013 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

... и структура на Годишния доклад

1.16. Както е посочено в общото въведение (точки 0.5 — 0.7), Сметната палата актуализира структурата на главите в своя годишен доклад. За да се запази възможността за сравнение, по-долу (вж. **графика 1.3**) е показано как миналогодишните одитни резултати биха изглеждали при новата структура, като се вземе предвид и актуализираният подход за остойностяване на нарушенията в областта на обществените поръчки (вж. точки 1.13 и 1.14). Тези стойности са използвани в **таблица 1.1**.

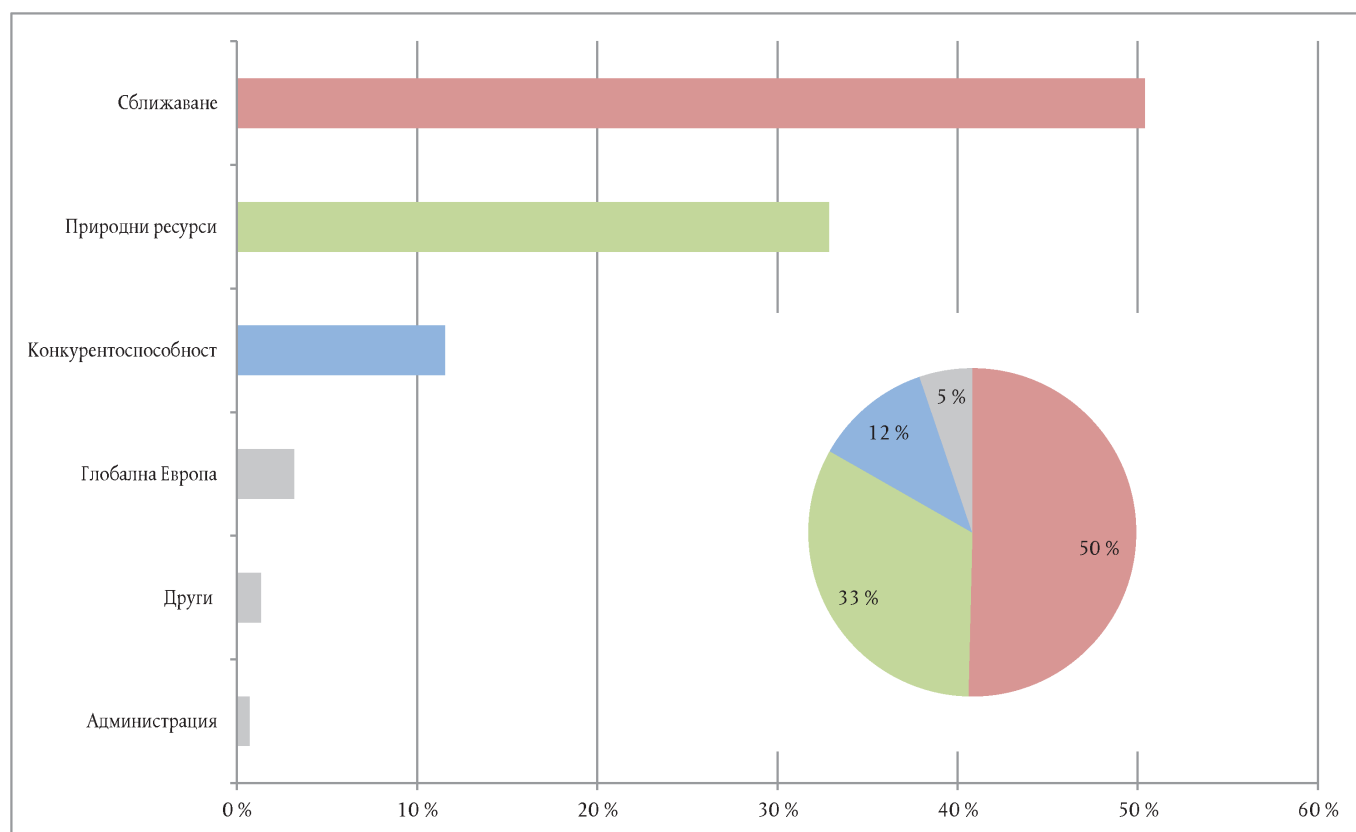
Графика 1.3 — Нова класификация на одитните резултати за 2013 г. съгласно структурата на Годишния доклад за 2014 г. и актуализирания подход за остойностяване на грешките в областта на обществените поръчки



Източник: Европейска сметна палата, като се отчитат промените в структурата на годишния доклад и актуализираният подход за остойностяване на сериозни нарушения на правилата за обществените поръчки.

1.17. Както е показано на **графика 1.4**, областта „Сближаване“ участва най-много в изчисленото ниво на грешки за 2014 г., като след нея се нареждат областите „Природни ресурси“, „Конкурентоспособност“ и „Глобална Европа“. Това разпределение съответства на констатациите за 2013 г.

Графика 1.4 — Дял от общия изчислен процент грешки за 2014 г. по функции от МФР



Източник: Европейска сметна палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.18. Свързаните с допустимостта грешки при схемите за възстановяване на разходи са най-многобройни сред откритите грешки за 2014 г. (вж. също точки 1.20 — 1.22, **графика 1.5** и **графика 1.6**).

- а) За възстановените разходи изчисленото ниво на грешки е 5,5 % (за 2013 г. — 5,6 %). Характерни грешки в тази област са:
- недопустими разходи, включени в заявките за възстановяване на разходи;
 - недопустими проекти, дейности или бенефициенти;
 - сериозни нарушения на правилата за обществените поръчки по време на тръжните процедури; и
 - сериозни нарушения на правилата за обществените поръчки по време на изпълнението на договорите (например изменения на договорите и възлагане на допълнителни поръчки).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.18.

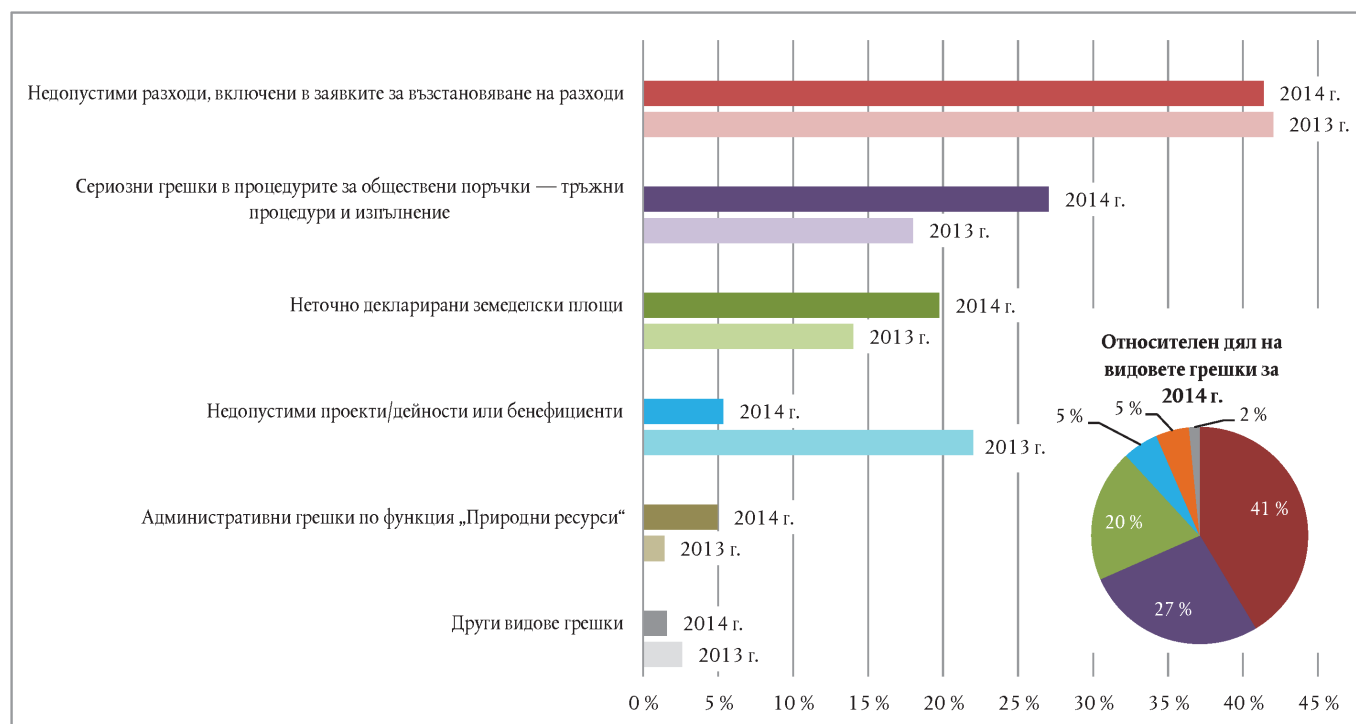
- а) Комисията също установи подобни проблеми по време на своите одити. Комисията положи значителни усилия в рамките на програмния период 2007 — 2013 г., за да определи основната причина за проблемите и при необходимост да предприеме корективни действия.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

б) При програмите с права за получаване на плащания изчисленото ниво на грешки е 2,7 % (за 2013 г. — 3,0 %). Характерни грешки в тази област са:

- завишаване на декларираните земеделски площи от земеделските производители; и
- административни грешки, засягащи плащанията за земеделските производители.

Графика 1.5 — Изчислен общ процент грешки, по видове грешки



Източник: Европейска сметна палата.

1.19. Данните за 2013 г. в **графика 1.5** са представени съгласно основата за 2014 г., а именно въз основа на подхода, описан в точка 1.13.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Съществува силна зависимост между вида на разходите и нивото на грешките

1.20. Анализирахме зависимостта между вида на разходите и риска от грешки. Една от характеристиките на разходването на средства от ЕС е, че в голяма степен правилното изчисляване на плащанията за бенефициентите на средствата зависи от информацията, предоставена от самите бенефициенти. Това е валидно за най-голямата категория разходи, базирани на права за получаване на плащания — субсидиите за площ, изплащани на земеделските производители. Тази характеристика е особено значима при възстановяването на средства за дейности — бенефициентите трябва да представят информация в подкрепа на заявлението им, че изпълняват дейности, допустими за подпомагане, и че са извършили разходи, за които имат право да получат възстановяване на средства. Това засяга всички принципи на управление ⁽¹⁵⁾.

1.21. **Графика 1.6** е изготвена въз основа на всички одитни тестове на разходите на ЕС през последните две години ⁽¹⁶⁾, извършени за целите на годишните доклади относно общия бюджет и относно Европейските фондове за развитие. Платежните потоци са групирани според техния характер. Размерът на окръжностите в графиката съответства на техния дял в общите разходи, а разположението им по 45-градусовата ос показва относителните изчислени нива на грешки. Цветът показва дали разходите са базирани на права за плащане, или на възстановяване на средства.

1.22. Графиката съчетава елементи на професионална преценка (оценка на въздействието на системите и на рисковете, свързани с вида операции — вж. **приложение 1.1**, точка 1) с емпирични елементи (измерване на вероятните нива на грешки за период от две години). Тя следва да отговори на отправените от заинтересованите страни искания за повече информация относно различните рискови профили, както и да послужи на Комисията при действията, които тя предприема за преодоляване на проблемите в областите с трайно високи нива на грешки.

1.20. Интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК), която включва система за идентификация на земеделските парцели (СИЗП), има значителен принос за предотвратяването на грешки и намаляване на процента грешки (вж. точка 7.32).

СИЗП е създадена и се поддържа от националните органи. Плащанията към крайните бенефициери са възможни единствено след като бъдат проверени с информацията, налична в СИЗП.

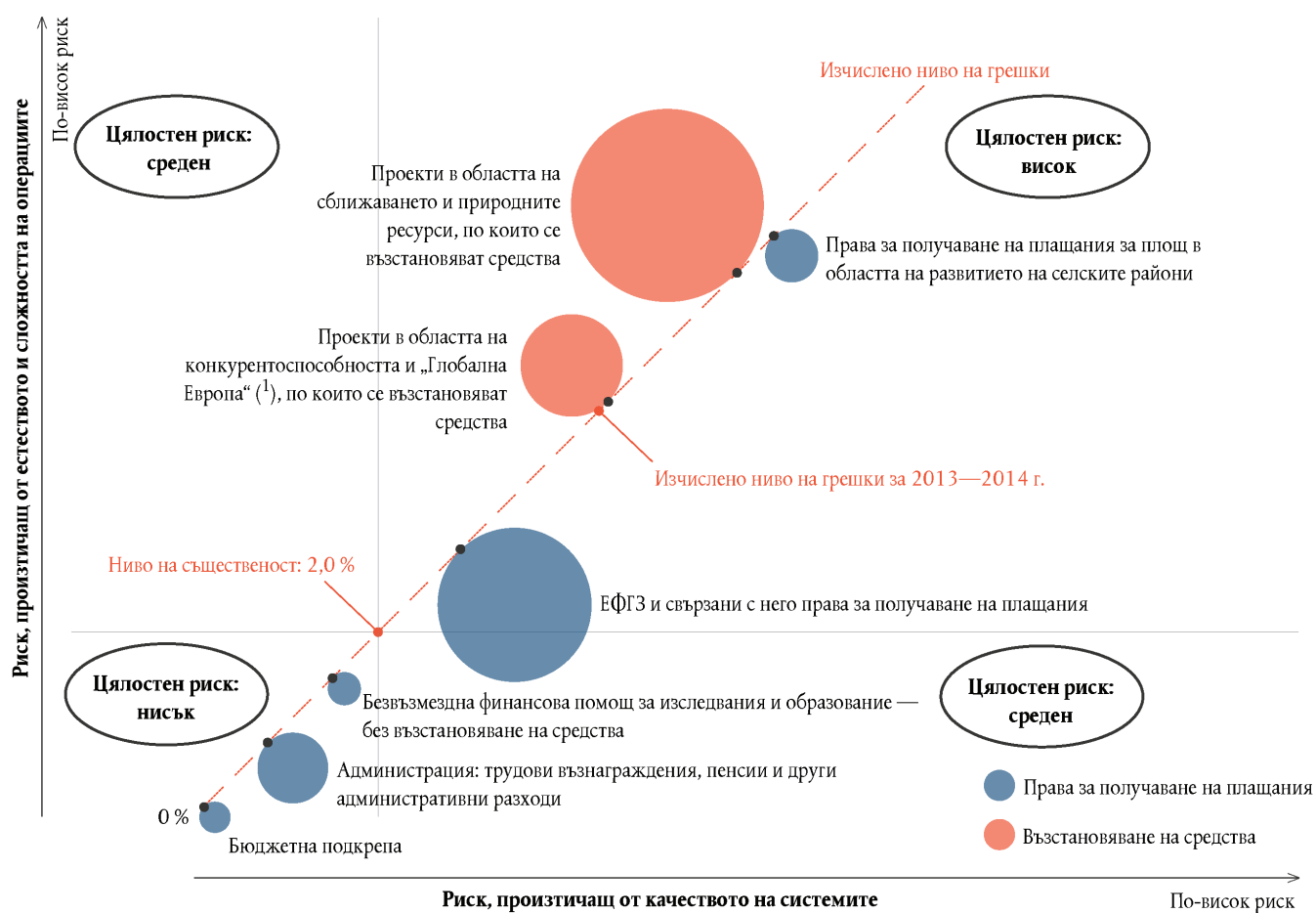
В резултат на използването на СИЗП нивото на грешки за субсидиите за площ е по-ниско отколкото при другите видове субсидии при споделено управление.

Комисията счита, че каре 1.2 и каре 1.3 потвърждават това становище.

⁽¹⁵⁾ Пряко управление (бюджетът се изпълнява пряко от Европейската комисия), непряко управление (изпълнението на бюджета е възложено на държави партньори извън ЕС, международни организации и т.н.), споделено управление (изпълнението на бюджета е споделено между Комисията и държавите членки).

⁽¹⁶⁾ Оценката е извършена с прилагане на еднакъв подход и през двете години (вж. точки 1.13 и 1.14).

Графика 1.6 — Връзка между вида на операциите, риска и изчисленото ниво на грешки при операциите на ЕС (2013 — 2014 г.)



¹ Възстановяването на средства в областта „Глобална Европа“ се извършва и за проекти с множество донори, които на практика имат много от характеристиките на разходи, свързани с права за получаване на плащания, и са засегнати от по-ниски нива на грешки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Резултатите в различните разходни области показват характерни типове грешки

1.23. „Конкурентоспособност“ (глава 5) — изчисленото ниво на грешки е 5,6 %, което представлява увеличение в сравнение със съответните резултати от 2013 г. (4,0 % ⁽¹⁷⁾). Голяма част от разходите се извършват въз основа на принципа за възстановяване на средства, като грешките в този случай отразяват като цяло различните категории недопустими разходи (по-специално разходи за персонал, други преки разходи и непреки разходи).

1.24. „Сближаване“ (глава 6) — изчисленото ниво на грешки е 5,7 %, което представлява увеличение в сравнение с еквивалентните резултати за 2013 г. (5,3 % ⁽¹⁷⁾). Почти всички разходи в тази област се извършват под формата на възстановяване на изразходвани средства. Между основните причини за грешките са сериозните нарушения на правилата за обществени поръчки (около половината от изчисленото ниво на грешки) и недопустимите разходи, включени в декларациите за разходи (над една четвърт от изчисленото ниво грешки). Останалата част от грешките възникват поради неспазване на правилата за държавни помощи и недопустими проекти.

1.25. „Природни ресурси“ (глава 7) — изчисленото ниво на грешки е 3,6 %, което представлява спад в сравнение с еквивалентните резултати от 2013 г. (4,4 % ⁽¹⁷⁾). Над три четвърти от разходите в тази област се извършват по Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и тя е по-малко засегната от грешки, отколкото областта на развитието на селските райони, където от дълго време Сметната палата открива високи нива на грешки, особено при разходите, организирани на базата на възстановяване на разходвани средства. Като цяло завишените заявки за разходи или брой животни, подавани от производителите в земеделски райони, са причина за около една трета от изчисленото ниво грешки. Грешките, свързани с недопустими бенефициенти, дейности или разходи, са втората по големина причина (почти една четвърт от изчисленото ниво на грешки). Нарушенията на правилата за кръстосано спазване (една шеста) и административните грешки (една шеста) съставляват основните оставащи елементи.

1.23. Вж. отговорите на Комисията на Глава 5 от Годишния доклад (§ § 5.6 — 5.17).

1.24. Вж. отговорите на Комисията на Глава 6 от Годишния доклад (§ § 6.23 — 6.45 и § 6.76).

1.25. По-ниският процент грешки за ЕФГЗ отразява ефективността на ИСАК и по-специално на СИЗП, когато е приложена по подходящ начин, при предотвратяването на грешки от самото начало на процеса. Комисията счита, че ИСАК като цяло е стабилна система за управление на разходите по ОСП.

Вж. също отговорите по точки 1.15 и 1.20, от 7.15 до 7.19 и от 7.25 до 7.29.

⁽¹⁷⁾ Това сравнение на стойностите отчита както промяната в класифицирането на бюджетните редове, направена с цел главите да отразяват функциите по МФР, така и актуализирания подход към грешките в областта на обществените поръчки. Вж. също **графика 1.3.**

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.26. „Глобална Европа“ (глава 8) — изчисленото ниво на грешки е 2,7 %, което представлява увеличение в сравнение с еквивалентните резултати от 2013 г. (2,1 % ⁽¹⁸⁾) ⁽¹⁹⁾. Недопустимите разходи, възстановени от Комисията, съставляват над половината от тази стойност. Плащанията за различни дейности, услуги или доставки, които не са били извършени, представляват една четвърт от общия процент. Останалата част се дължи на липсата на подкрепящи документи (около 1/10 от изчисленото ниво на грешки), неправилно изчисляване на разходите и неспазване на правилата за обществени поръчки.

1.27. „Администрация“ (глава 9) — изчисленото ниво на грешки е 0,5 %, което представлява спад в сравнение с еквивалентните резултати от 2013 г. (1,1 % ⁽¹⁸⁾). По-голямата част от разходите в тази област се извършват за трудови възнаграждения, пенсии и надбавки, изплащани от институциите и агенциите на ЕС. По-голямата част от процента грешки в тази област се дължи на малък брой грешки при надбавките, чийто общ размер не е съществен.

1.28. Както е посочено в общото въведение, Сметната палата не представя отделна глава за разходите извън функциите на МФР 1, 2, 4 и 5. Останалата част от разходите в размер на 2,1 млрд. евро (1,5 % от разходите, обхванати от нашия одит) се разглежда в настоящата глава ⁽²⁰⁾. От общо 2,1 млрд. евро, 0,5 млрд. евро представляват разходи, извършени чрез и от десет агенции, разгледани в нашите специфични годишни доклади ⁽²¹⁾. Основните грешки, разкрити в тази област, са свързани с възстановяването на недопустими разходи (вж. каре 1.1).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.26. Вж. отговорите на Комисията на Глава 8 от Годишния доклад (§ § 8.11 — 8.15).

1.27. Вж. отговорите на Комисията на Глава 9 от Годишния доклад (§ § 9.13 — 9.17).

⁽¹⁸⁾ Това сравнение на стойностите отчита както промяната в класифицирането на бюджетните редове, направена с цел главите да отразяват функциите по МФР, така и актуализирания подход към грешките в областта на обществените поръчки. Вж. също **графика 1.3**.

⁽¹⁹⁾ Повечето от разходите по глава „Външни отношения, помощ и разширяване“ от 2013 г. отново се разглеждат в еквивалентната глава за функцията от МФР „Глобална Европа“, а малка част от тях са прехвърлени към глава „Икономическо, социално и териториално сближаване“, вж. също **графика 1.3**.

⁽²⁰⁾ Вж. бележка под линия 1 към **таблица 1.1**.

⁽²¹⁾ Европейски орган за засилване на съдебното сътрудничество, Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз, Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието, Европейска служба за подкрепа в областта на убежището, Европейски център за профилактика и контрол върху заболяванията, Европейски орган за безопасност на храните, Европейски център за мониторинг на наркотици и наркомании, Европейски полицейски колеж, Европейска полицейска служба, Агенция на Европейския съюз за основните права.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 1.1 — Пример за грешки при възстановените разходи за проект по функция 3 от МФР „Сигурност и гражданство“

В извадката на Сметната палата се включва плащане от Комисията към бенефициент, действащ като координатор на съвместен проект по Програма „Основни права и гражданство“.

Бенефициентът — публичен орган, е насочил двама служители с постоянен договор (държавни служители) за работа по проекта на непълно работно време, и е включил част от техните заплати в декларацията за разходи по проекта. Тези служители трябва да представляват допълнителни разходи, което може да бъде обосновано само ако в действителност са възникнали разходи, свързани с наемането на други служители, които да заместят държавните служители в обичайната им дейност. Тъй като бенефициентът не е назначил други служители на мястото на определените за тази задача държавни служители, тези разходи са недопустими.

Декларираните от бенефициента недопустими разходи възлизат общо на 58 000 евро общите декларирани разходи в размер на 237 000 евро.

Сметната палата разкри недопустими разходи, възстановени от Комисията, в 8 от 25-те проекта в извадката по функция 3 от МФР.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 1.1 — Пример за грешки при възстановените разходи по проект по функция 3 на МФР „Сигурност и гражданство“

Комисията е добре запозната с трудностите, с които се сблъскват публичните органи при спазване на правилата за допустимост, приложили за разходите за персонал на публични органи (за наемане на друг персонал, който да замени държавни служители в техните обичайни дейности). Ето защо от 2011 г. нататък Комисията промени правилата за допустимост, приложили за персонала на публичните органи, като използва гъвкавостта, предоставена в тази връзка от правилата за прилагане на Финансовия регламент. Следователно недопустимите разходи, открити от Палатата в посочените безвъзмездни средства (разходи за персонал за служители на публичните органи без определяне на заместване) сега биха се считали за допустими.

1.29. Изчисленото ниво на грешки за разходите при споделено управление, взети като цяло, е 4,6 % (за 2013 г. — 4,9 % ⁽²²⁾), а при всички други форми на оперативни разходи ⁽²³⁾ е 4,6 % (за 2013 г. — 3,7 % ⁽²²⁾). Изчисленият процент грешки за административните разходи е в размер на 0,5 % (за 2013 г. — 1,0 % ⁽²²⁾).

⁽²²⁾ Това сравнение на стойностите отчита актуализирания подход към грешките в областта на обществените поръчки. Вж. също точки 1.13 и 1.14.

⁽²³⁾ Основно разходи, представени в глави 7 и 8, но включващи също така част от разходите, обхванати в глави 5 и 6. Екстраполираните грешки за разходите при споделено управление се базират на проверка на 687 операции (избрани от популация в размер на 113 млрд. евро). Екстраполацията при други форми на оперативни разходи се базира на проверка на 497 операции (избрани от популация в размер на 23 млрд. евро).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Съществуват различни видове корективни мерки, имащи различно въздействие

1.30. Извършената проверка на „грешките и корекциите“ има за цел да изясни сложните механизми за предприемане и документиране на корективните действия, както и да обясни различните начини, по които тези механизми могат да имат отражение върху нашата одитна дейност. В някои разходни области Комисията ще разполага с нови инструменти, когато започнат да се извършват разходите от новия програмен период.

Корективни мерки

1.31. Сметната палата се стреми да взема предвид корективните мерки, прилагани от държавите членки и Комисията, когато те се изпълняват преди извършването на плащанията или на нашите проверки. Вземаме предвид също така корекциите, извършени след получаването на известието за нашия одит, но не можем да намаляваме изчисления процент грешки, когато самият одит стимулира предприемането на корективни действия⁽²⁴⁾. Сметната палата проверява прилагането на тези корекции (които включват събирането на средства от бенефициентите и корекции на ниво проект) и изменя остойността на грешките, когато е уместно. Отражението на корективните мерки обаче варира значително между различните разходни области и между самите корективни мерки.

1.32. За 24 операции, попаднали в извадката през 2014 г., Комисията и органите на държавите членки са приложили корективни мерки, които са насочени пряко към съответните операции и са свързани с изчисленията на Сметната палата. Тези корективни мерки са намалили изчисленото ниво на грешки с 1,1 процентни пункта (за 2013 г. — 1,6 процентни пункта), което се равнява на около 1,6 млрд. евро. Промените в броя на засегнатите операции и в отражението върху нашето изчислено ниво на грешки не означават, че корективните действия са били повече или по-малко ефективни — тъй като тези мерки засягат сравнително малък дял от нашата извадка, разликите в стойностите от година на година са нормални.

1.30. Комисията счита, че годишният представителен процент грешки на Палатата следва да се разглежда в контекста на корективните възможности на Комисията, както са представени в годишните отчети за дейността и в обобщаващия доклад. Финансовият регламент изисква да се отчитат надлежно рисковете, свързани със законосъобразността и редовността на извършените операции, като се взема предвид многогодишният характер на системите за контрол и естеството на плащанията.

1.31. Общ отговор на точки 1.31 и 1.32:

В обобщаващия доклад за 2014 г. (COM(2015)279 final) Комисията изчисли бъдещото въздействие на корективните механизми на 2,7 млрд. евро, което представлява 1,9 % от плащанията от бюджета на ЕС.

За разбивка на стойностите по област на политиката вж. таблица 1 в обобщаващия доклад.

Комисията подчертава, че всички видове финансови корекции и събирания изключват разходите, които са в нарушение на право, от възстановяване от бюджета на ЕС (вж. бележка 6 към отчетите).

⁽²⁴⁾ Вж. точки 1.19 — 1.37 от Годишния доклад за 2012 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Съществува широк спектър от корективни мерки

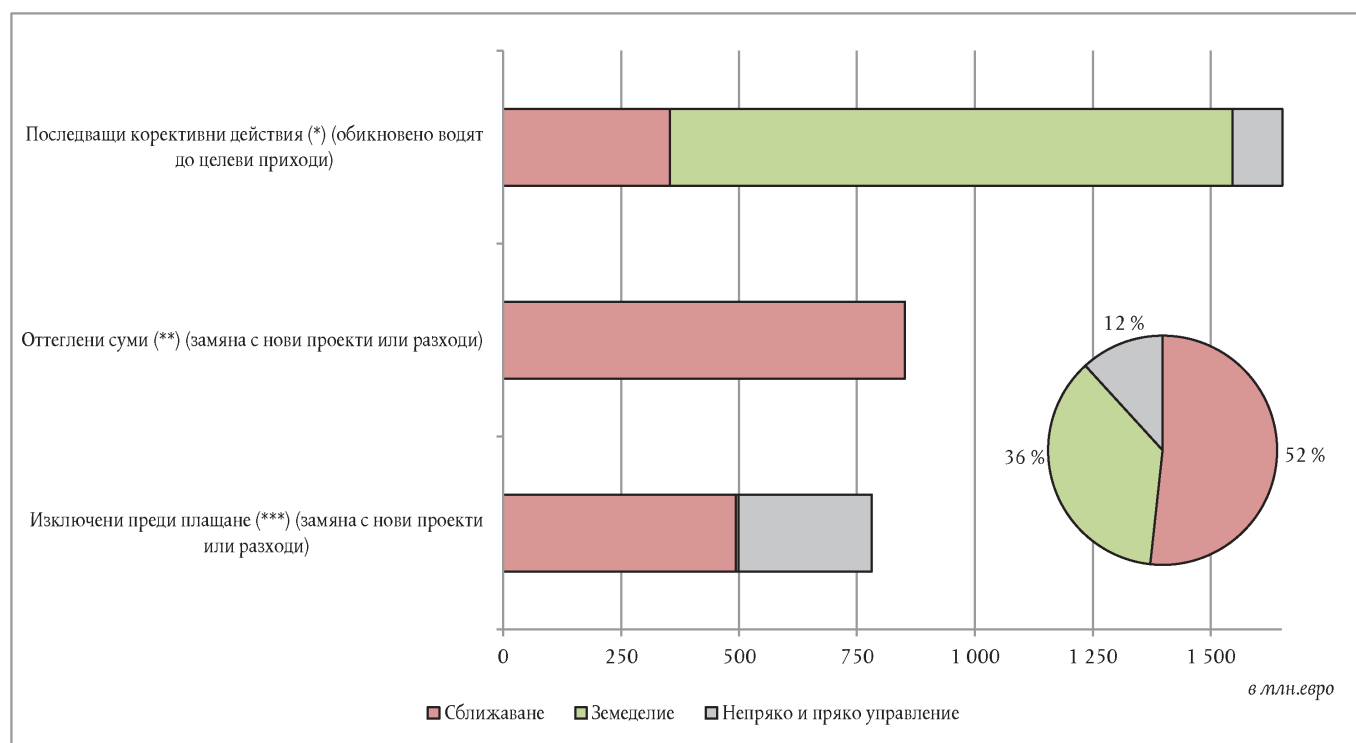
1.33. Комисията използва термините „финансови корекции“ и „събиране на вземания“ за широк спектър от корективни мерки, които се прилагат както преди, така и след извършване (или възстановяване) на разходи от нея.

1.34. Бележка № 6.2.2 към отчетите представя общата стойност на изпълнените през 2014 г. корективни дейности — 3,285 млрд. евро. На **графика 1.7** е показана класификацията на Сметната палата на стойностите на корекциите, извършени в различни моменти от разходния цикъл. Една четвърт от всички корективни действия, изпълнени през 2014 г., представляват корекции и събиране на вземания „при източника“ (преди Комисията да е извършила съответното плащане) ⁽²⁵⁾. Друга една четвърт представляват оттегляне и заместване на проекти в областта на сближаването (по време на изпълнението или при приключването на оперативните програми).

1.33. Комисията счита, че термините „финансови корекции“ и „събирания“ се използват в съответствие с правната рамка, определена във Финансовия регламент и съответното секторно законодателство. По-подробна информация за различните превантивни и корективни механизми, предвидени в приложимото законодателство, може да бъде намерена в бележка 6 към годишните отчети на ЕС, както и в Съобщението относно защитата на бюджета на ЕС.

⁽²⁵⁾ За ЕФРР и Кохезионния фонд корекциите „при източника“, докладвани като извършени през 2014 г., са на стойност 430 млн. евро. 75 % от корекциите, формиращи тази сума, вече са били изпълнени в предходни години.

Графика 1.7 — Класификация на корективните мерки, изпълнени през 2014 г.



(*) Решения на Комисията (предимно решения за съответствие в областта на земеделието), корекции при приключване, които водят до освобождаване на бюджетни кредити и събиране на вземания от бенефициентите.

(**) Намаляване на възстановените разходи и въвеждане на нови проекти или разходи по време на изпълнението на програмите и при тяхното приключване.

(***) Корекции преди плащане при споделеното управление, недопустими средства и кредитни известия при прякото и непрякото управление (вписани като „събиране на вземания“ в Бележка № 6).

Източник: Бележка № 6 към консолидираните отчети на ЕС за 2014 г. и свързани с тях данни. В областта на сближаването класифицирането на средствата като „изключени преди плащане“ или „оттеглени“ се основава на анализ на значителните корекции, извършени през този период.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.35. Корективните действия, разглеждани в тази част на Годишния доклад, обхващат също действията на националните органи на държавите членки и събраните вземания от тези органи и Комисията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Съществена част от ефекта на корективните мерки е налице, когато Комисията приема разходите

1.36. Всички регламенти, действащи в областта на споделеното управление, определят правила за проверки от първо ниво или за намаляване на заявените от бенефициентите суми, като това се извършва от националните органи преди сертифицирането на разходи. Националните органи също понякога се съгласяват да намалят или да премахнат някои постоянно повтарящи се разходи от декларациите поради грешки с дългосрочно отражение (като например многократни плащания по договор, засегнат от грешки при възлагането на обществената поръчка). Подобни корекции могат да имат видимо отражение върху степента на възстановяване на средствата, заявена по отделните проекти, или върху субсидиите, изплащани на отделни земеделски производители, което позволява на корекциите да намалят изчисленото от Сметната палата ниво на грешки.

1.37. При прякото и непрякото управление „събиранията на вземания“, които регистрира Комисията, включват приспадането на недопустими суми от заявките за разходи преди разрешаването на дадено плащане. Допустимостта на разходите се установява с документни проверки на наличната информация или въз основа на резултатите от извършени проверки (вж. също **графика 1.7**). Това също позволява на Сметната палата да намали изчисленото ниво на грешки.

Решенията относно съответствието са довели до целеви приходи за финансиране на разходи в областта на земеделието

1.38. Решенията относно съответствието („финансовите корекции“ в областта на земеделието) често използват фиксиран процент. Като цяло те се отнасят по-скоро до слабости на системите, отколкото до грешки на нивото на крайните бенефициенти. Корекциите рядко водят до събиране на средства от засегнатите земеделски производители. Тези корективни мерки представляват стимул за държавите членки да подобрят своите системи за управление и контрол. Те допринасят за законосъобразността и редовността на операциите на нивото на крайните бенефициенти, ако имат за резултат трайни подобрения на декларациите за разходи, приемани от разплащателните агенции (вж. каре 1.2 и каре 1.3).

1.37. Службите на Комисията прилагат събиране на вземания и „при източника“ чрез приспадане на недопустими разходи (установени при предишни или текущи искания за възстановяване на разходи) от извършените плащания.

1.38. Финансовите корекции, извършвани от Комисията за разходите за селско стопанство, са предназначени да защитят бюджета на ЕС и се налагат на държавите членки.

Те не водят до събиране на вземания пряко от земеделските производители, тъй като Комисията не плаща директно на крайните бенефициери, а възстановява плащанията от държавите членки към земеделските производители. Въпреки това, когато в резултат на процедурата за уравниване с оглед на съответствието се установят такива неправотерни плащания, Комисията очаква държавите членки да предприемат действия за събиране на вземанията от бенефициерите. Моля, вж. отговора по каре 10.3.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.39. Разплащателните агенции изпълняват решенията относно съответствието, като намаляват сумите по следващите заявки за възстановяване на средства от Комисията за земеделските производители. Комисията вписва цялата сума, изплатена на земеделските производители, като разход (т.е. корекцията не намалява размера на записаните плащания). Вместо това в отчетите се записва разликата между плащанията към земеделските производители и сумите, възстановени на разплащателните агенции като целеви приходи, от които може да се финансират разходи в областта на земеделието⁽²⁶⁾.

Над две трети от „финансовите корекции“, отбелязани в областта на сближаването през 2014 г., представляват замяна с нови разходи...

1.40. В областта на сближаването над две трети от вписаните „финансови корекции“ представляват случаи, при които държавите членки оттеглят декларираните разходи и ги заменят с нови разходи. В някои случаи на „оттегляне“ липсват конкретни проекти, които да са отбелязани като оттеглени. Вместо това държавите членки декларираят допълнителни проекти и по този начин реално получават по-нисък процент съфинансиране. Оттеглянето е ефективно като корективна мярка само когато заместващите разходи не са засегнати от съществени грешки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.40. Комисията счита, че всички финансови корекции, включително тези, при които на държавите членки се разрешава да представят нови проекти и нови разходи, за да използват отново коригираните суми, защитават бюджета на ЕС от разходи, които са направени в нарушение на закона, и стимулират държавите членки да събират вземания от бенефициерите (като по този начин допринасят за подобряване на системите за управление и контрол). При все това възпиращият ефект на нетните финансови корекции, при които държавите членки не могат да използват отново коригирани и събрани суми и поради това губят средства, със сигурност е по-висок.

⁽²⁶⁾ Например, ако на разплащателна агенция за областта на земеделието е наложена финансова корекция от 5 %, а агенцията извърши плащания към земеделските производители в размер на 100 млн. евро, Комисията ще ѝ възстанови 95 млн. евро. Комисията обаче ще запише разходи в размер на 100 млн. евро и съответстващи им целеви приходи в размер на 5 млн. евро.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

... а нетните корекции не се прилагат толкова често

1.41. Когато не е възможна замяна на разходите, корекциите водят до загуба на средства от ЕС за държавите членки⁽²⁷⁾. Такъв може да е случаят, когато държавите членки не са в състояние да представят достатъчно допустими разходи и когато вече не е възможно⁽²⁸⁾ или разрешено да се направи замяна⁽²⁹⁾, но подобни ситуации възникват сравнително рядко. Комисията очаква промените в законодателството да увеличат прилагането на нетни корекции в бъдеще.

1.41. Следвайки примера в областта на селското стопанство, законодателят реши, че следва да се прилага подобен механизъм на нетни финансови корекции и за политиката на сближаване за програмния период 2014 — 2020 г. С това се въвежда допълнителен стимул за държавите членки да предотвратяват или откриват и отстраняват сериозните недостатъци в системите за управление и контрол, преди да представят годишните отчети на Комисията. В противен случай, ако Комисията или Сметната палата открият сериозни пропуски след като годишните счетоводни отчети са били представени, Комисията трябва да приложи нетни корекции съгласно условията, определени в съответните регламенти, което означава загуба на средства за държавата членка.

Освен това Комисията счита, че при споделено управление всички финансови корекции и събирания оказват отрицателно влияние върху националните бюджети, независимо от метода на тяхното изпълняване. За да не загуби финансиране от ЕС, държавата членка трябва да замени недопустимите разходи с допълнителни допустими операции.

Това означава, че държавата членка поема с националния бюджет финансовите последици от загубата на съфинансиране от ЕС на разходите, които са определени като недопустими за финансиране, освен ако възстанови сумите от отделни бенефициери.

⁽²⁷⁾ Като намаляване на размера на плащанията или под формата на парични потоци обратно към бюджета на ЕС. Във втория случай резултатът е целеви приходи (вж. *графика 2.2*).

⁽²⁸⁾ След приключването на програмите.

⁽²⁹⁾ В случай на несъгласие между държавите членки и Комисията (вж. точка 1.25, буква б) от Годишния доклад за 2012 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Комисията и държавите членки са приложили всички тези видове корективни мерки през 2014 г.

1.42. В карета 1.2 — 1.4 са описани различни видове корективни мерки и тяхното отражение:

Карета 1.2 — Пример за подобрене на системите за управление и контрол: Гърция — изчисляване на СИЗП

Комисията е настояла за подобряването на системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП), която се използва като основа за плащанията за земеделски стопанства, като например при Схемата за единно плащане (СЕП — най-голямата самостоятелна разходна схема на ЕС). Този процес има няколко етапа и води до намаляването на „допустимите“ постоянни пасища, вписани в СИЗП, от 3,6 млн. хектара през 2012 г. до 1,5 млн. хектара през октомври 2014 г. Нередовните заявки за „постоянни пасища“, които не са допустими за подпомагане от ЕС, са основният фактор в изчисления от Сметната палата процент грешки за областта „Природни ресурси“ в продължение на няколко години.

Сметната палата взе предвид отражението на корекциите, които засягат отделните плащания към бенефициентите от извадката, както за ЕФГЗ, така и за Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР). Допълнителен ефект представлява фактът, че разплащателната агенция е отхвърлила много недопустими заявки за разходи, като по този начин е премахнала много такива заявки от разходите, въз основа на които Сметната палата формира своята извадка.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Карета 1.2 — Пример за подобрене на системите за управление и контрол — Гърция: изчисляване на СИЗП

Палатата дава други примери за положителното въздействие на плановете за действие в глава 7. Всеки път, когато се счита за необходимо, се изпълняват плановете за действие, като Комисията следи отблизо тяхното изпълнение и докладва за предприетите коригиращи действия в годишния отчет за дейността на Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“.

СИЗП не позволява на бенефициентите да искат плащания във връзка със земя, която не съществува или не отговаря на условията, или пък земя, за която вече е направено искане от друг бенефициер. Когато се използва правилно, системата е много ефективен инструмент за намаляване на грешките. Тя обхваща 75 % от разходите за ОСП. Нивата на грешки за плащанията на площ са по-ниски в сравнение с тези при други мерки, както е видно от годишния отчет за дейността за 2014 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 1.3 — Пример за корекции в резултат на процедури за уравнивяване с оглед на съответствието⁽³⁰⁾ — Решение относно съответствието № 47 и неговото отражение за френските земеделски производители

През 2014 г. Франция е приела корекция в размер на 1,1 млрд. евро (984 млн. евро по ЕФГЗ и 94 млн. евро по ЕЗФРСР)⁽³¹⁾. Националните органи обявяват, че това няма да има отражение върху земеделските производители и че средствата ще бъдат поети от държавния бюджет. В предишни годишни доклади Сметната палата вече е посочвала, че това не стимулира бенефициентите да премахват грешките⁽³²⁾.

Основните причини за налагането на корекция са слабостите в СИЗП-ГИС (695 млн. евро) и надхвърлянето на тавана за права за получаване на плащания, което е довело до завишаване на средствата, изплатени на земеделските производители (141 млн. евро). Една по-малка част от корекцията е свързана с нарушения на задължението от областта на кръстосаното спазване за навременно уведомяване за движението на животните (123 млн. евро). Всичко това се отнася до плащания, извършени в периода 2009 — 2013 г. За 2014 г. не е наложена корекция, като нарушенията, свързани с надхвърлянето на тавана за правата за плащане и недопустимите площи, вписани в СИЗП във Франция, допринасят с 0,3 процентни пункта за изчисленото ниво грешки в областта „Природни ресурси“ за тази година.

Каре 1.4 — Пример за корекция, която има за резултат прекомерни разходи — Румъния, ЕСФ

Корективните действия в Румъния са описани в годишните доклади на Сметната палата за 2012 и 2013 г. През 2013 г. Сметната палата успя да намали изчисления процент грешки за няколко проекта по Европейския социален фонд (ЕСФ) в Румъния, защото националните органи определиха отражението на ниво проект. Такъв е случаят и за 2014 г. Някои от проектите, които бяха проверени за несвързани с корекцията проблеми, продължават да са засегнати от грешки. В своя годишен отчет за дейността за 2014 г. Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ посочва, че продължава да следи изпълнението на одобрения план за действие. Наложените финансови корекции не означават непременно, че Румъния ще получи по-малко средства от ЕС, защото държавите членки имат възможност да декларират разходи с по-голям размер⁽³³⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 1.3 — Пример за корекции в резултат на процедури за уравнивяване с оглед на съответствието — Решение относно съответствието № 47 и неговото отражение за френските земеделски производители

В рамките на споделеното управление държавите членки носят отговорност да гарантират, че системите за контрол функционират правилно. Финансовата корекция в размер на 1,1 млрд. евро ще бъде върната в бюджета на ЕС под формата на 3 годишни вноски (през 2015 г., 2016 г. и 2017 г.).

Комисията би желала да подчертае, че поради естеството на процедурата за уравнивяване с оглед на съответствието, която се прилага *ex post*, след уравнивяване на сметките за годината и след състезателна фаза, при която се дава възможност на държавата членка да изложи своите доводи и изчисления, възможността за приемане на финансова корекция още през годината, следваща съответните разходи, е много рядка. В момента тече процедура за уравнивяване с оглед на съответствието за защита на бюджета на ЕС за 2014 г.

⁽³⁰⁾ Многогодишна процедура, която позволява събирането на суми, изплатени на държавите членки, ако плащанията са извършени в нарушение на правилата на ЕС или ако съществуват слабости в системите за управление и контрол на държавите членки. Вж. също така точка 7.59.

⁽³¹⁾ Впоследствие Франция е започнала процедура на обжалване пред Съда на Европейския съюз срещу решението, налагащо финансова корекция.

⁽³²⁾ Вж. точки 1.26 и 1.32 от Годишния доклад за 2012 г.

⁽³³⁾ Това на практика ще намали процента на съфинансиране от ЕС.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

В докладите на Комисията относно корективните мерки не винаги се остойностява техният различен ефект ...

1.43. Бележка № 6 към отчетите представя най-вече доброволно оповестяване на информация, която не се изисква от счетоводните стандарти. Значителна част от тази информация не е извлечена от счетоводните системи. Бележката описва, но не винаги остойностява различното въздействие на множеството корективни мерки върху бюджета на ЕС.

... а за да се извърши по-добър анализ, са необходими допълнителни подобрения

1.44. Капацитетът на Комисията да подобрява качеството на извършваните разходи не е просто функция на разходваните суми, а на предизвиквания от тях ефект. За обстойна оценка на въздействието на корективните мерки е необходима по-добра информация за вида на коригираните грешки и за начина на извършване на корекциите⁽³⁴⁾. Когато генералните дирекции на Комисията оценяват отражението от наложените от тях корективни мерки, те извършват необходимите корекции на данните, извлечени от Бележка № 6 (вж. точка 1.55).

Обобщаващият доклад на Комисията потвърждава същественото отражение на грешките върху операциите

1.45. Всяка генерална дирекция на Комисията изготвя годишен отчет за дейността. В този отчет са включени:

- отчет за постигането на ключови цели на политиките (разгледан в глава 3),
- доклад относно управлението, представен от генералния директор на колегиума на членовете на Комисията,
- декларация за достоверност, в която генералният директор изразява увереност, че отчета представя вярно финансовата информация, както и че операциите под неговата/нейната отговорност са законосъобразни и редовни.

1.43. Законодателят е предоставил на Комисията инструмента на финансовите корекции, за да се гарантира, че разходите, извършени в нарушение на законодателството, не се финансират от бюджета на ЕС. Тези финансови корекции са свързани предимно със системни слабости, които водят до риск от грешки. Установяването и събирането на неправомърно изплатени суми от бенефициерите е задача на държавите членки, а не на Комисията. Ако това не бъде направено, средствата на ЕС се запенят с национални средства, тъй като тежестта на финансовите корекции се понася от националните бюджети.

1.44. Редица служби коригираха своите данни, свързани със защитата на бюджета на ЕС, включена в бележка 6, за да дадат приблизителна оценка на бъдещите корекции с оглед на специфичните за тях обстоятелства.

⁽³⁴⁾ Вж. точки 1.13 — 1.57 от Годишния доклад за 2013 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.46. Обобщаващият доклад резюмира тази информация и съдържа декларация, че с приемането му Комисията поема цялостната политическа отговорност за управлението на бюджета на ЕС.

1.47. В настоящия раздел са представени резултатите от извършения от Сметната палата анализ на годишните отчети за дейността на генералните директори и обобщаващия доклад на Комисията ⁽³⁵⁾. Той се съсредоточава върху последователността и пригодността на оценките от страна на Комисията на:

- нивото на грешки към момента, в който Комисията възстановява разходите или урежда собствените си разходи (т.нар. от Комисията „суми, изложени на риск“), и
- степента, в която грешките се преодоляват от по-късни корекции (т.нар. от Комисията „капацитет за коригиране“ или „вероятни бъдещи корекции“ ⁽³⁶⁾).

Генералните директори ежегодно докладват относно редовността

1.48. Ако генералните директори не могат да предоставят увереност относно значителна част от разходите, те формулират резерви (вж. каре 5). Генералните директори трябва да формулират резерви в следните случаи:

- настъпило е събитие със сериозно отражение върху репутацията на Комисията, или
- ефектът от изчислените нива на грешки остава съществен след приспадане на вече направените финансови корекции и възстановяванията на суми.

⁽³⁵⁾ Обобщаващият доклад и годишните отчети за дейността на службите на Комисията се публикуват на уебсайта на Комисията: обобщаващ доклад: http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/synthesis-report/index_en.htm, годишни отчети за дейността: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm

⁽³⁶⁾ Вж. бележки под линия 10 и 13 на стр. 12 от обобщаващия доклад.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 1.5 — Резерви в годишните отчети за дейността за 2014 г.

Генералните директори са формулирали общо 20 остойнствени резерви през 2014 г., докато броят им през 2013 г. е 17. Това увеличение в общия брой на резервите се дължи на:

- три нови резерви, изразени от генералните директори на ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“⁽³⁷⁾, ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“⁽³⁸⁾⁽³⁹⁾ и ръководителя на Служба за инструментите в областта на външната политика⁽⁴⁰⁾;
- една повтаряща се резерва е разделена на две⁽⁴¹⁾; и
- една резерва е премахната⁽⁴²⁾.

Размера на разходите, за които има изразени резерви, е намалял от 2,4 млрд. евро през 2013 г. до 2,3 млрд. евро през 2014 г.⁽⁴³⁾

1.49. В своята резолюция относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за финансовата 2013 година⁽⁴⁴⁾ Европейският парламент призовава Комисията да направи още по-ясно изчисляването на изложените на риск суми, като обясни изчисляването на вероятния ефект от корективните механизми върху тези суми.

⁽³⁷⁾ Резерва по отношение на Програмата за подкрепа на политиката в областта на информационните и комуникационните технологии (ППП ИКТ), свързана със страните по Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации, изразена поради факта, че процентът остатъчни грешки е над 2 % (2,94 %).

⁽³⁸⁾ Резерва по отношение на непрякото управление от държавите бенефициенти, изразена поради факта, че процентът остатъчни грешки е над 2 % (2,67 %).

⁽³⁹⁾ Проблемите, разкрити в годишния доклад за 2013 г., са причина за нова резерва, свързана с репутацията, на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ (предишна ГД „Разширяване“, вж. точка 7.16 от годишния доклад за 2013 г.).

⁽⁴⁰⁾ Резерва по отношение на разходите по общата външна политика и политика на сигурност (ОСПИС), изразена поради факта, че процентът остатъчни грешки е над 2 % (2,13 %).

⁽⁴¹⁾ Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ е разделила повтарящата се резерва относно Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР)/Кохезионния фонд (КФ)/Инструмента за предприемачествена помощ (ИСПА) на две части — една за ЕФРР/КФ и една за ИСПА.

⁽⁴²⁾ Генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните“ е премахнала изразената резерва, свързана с програмите за ерадикация и мониторинг на болестите по животните в областта на политиката за храните и фуражите.

⁽⁴³⁾ Вж. приложение 2 към обобщаващия доклад.

⁽⁴⁴⁾ Доклад относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2013 година, раздел III — Комисия и изпълнителни агенции 2014/2075(DEC) (A8-0101/2015).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.50. В отговор на исканията на органа за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, през 2014 г. Комисията е разработила допълнителни вътрешни указания⁽⁴⁵⁾ относно представянето на информацията в годишните отчети за дейността. Тя е изискала от генералните директори да представят „средна стойност на разкрития процент грешки“⁽⁴⁶⁾. Чрез прилагането на този процент грешки към общия размер на плащанията за годината се изчисляват „изложените на риск суми“⁽⁴⁷⁾. В обобщаващия доклад тази стойност е представена заедно с изчислението на корективния капацитет на последващите проверки на Комисията в бъдеще.

Комисията признава, че разходите са засегнати от съществено ниво на грешки ...

1.51. В обобщаващия доклад за 2014 г. Комисията посочва, че „изложените на риск суми“ са в диапазона между 3,7 млрд. евро и 5 млрд. евро. Това представлява от 2,6 % до 3,5 % от плащанията за 2014 г., обхванати от обобщаващия доклад⁽⁴⁸⁾. Тези стойности показват, че като цяло разходите са засегнати от съществено ниво на грешки.

... но се позовава на очаквания ефект от корекциите, които ще бъдат приложени в бъдеще

1.52. Обобщаващият доклад от 2014 г. представя прогноза за общата сума на вероятните бъдещи корекции (или корективен капацитет). Въз основа на вписаните корекции за последните шест години⁽⁴⁹⁾, Комисията прави приблизително изчисление, че в следващите години ще разкрие и коригира грешки на обща стойност от около 2,7 млрд. евро⁽⁵⁰⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.50. Приблизителната оценка на „средния установен процент грешки“ е нова концепция с различна цел, а именно да позволи на оправомощените разпоредители с бюджетни кредити да включат за пръв път в своите годишни отчети за дейността за 2014 г. своята най-добра приблизителна оценка на общата сума, изложена на риск, за целия бюджет под тяхна отговорност. В предишни години това се правеше само за частта от разходите, които не бяха предмет на резерви.

1.51. Комисията признава, че „разходите са засегнати от съществено ниво на грешки“ винати, когато генералният директор въвежда финансова резерва.

1.52. В обобщаващия доклад за 2014 г. Комисията заявява, че ще продължи да извършва корективен контрол и представя своята най-добра приблизителна оценка за размера на корекцията въз основа на предишни резултати през достатъчно дълъг период, за да се преодолее отражението на цикличните ефекти. Това има за цел да отговори на искането, изразено при освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, да се „обясни очакваното въздействие от корективните механизми“.

⁽⁴⁵⁾ Постоянни инструкции за годишните отчети за дейността за 2014 г. (SEC(2014) 553).

⁽⁴⁶⁾ Това е разкритият или изчисленият процент грешки в момента на извършване на плащанията (не процентът остатъчни грешки), т.е. стойността му не е изменена, за да вземе предвид коригираните впоследствие грешки. Процентът грешки се изчислява по пропорционален начин за генералната дирекция като цяло.

⁽⁴⁷⁾ Изложените на риск суми са стойността на тази част от разходите, които се оценяват като не изцяло съответстващи на приложимите регулаторни или договорни изисквания след прилагането на всички контроли, които имат за цел да намалят рисковете по отношение на съответствието. В случай, че за някои категории разходи или контролни системи не е наличен конкретен процент грешки, средният процент грешки и изложените на риск суми се представят като диапазон от стойности, като се приема, че процентът грешки за съответните разходни категории или системи за контрол е между 0 и 2 %.

⁽⁴⁸⁾ Вж. таблица 1 от обобщаващия доклад.

⁽⁴⁹⁾ Вж. също така точка 1.55.

⁽⁵⁰⁾ Вж. раздел 2.4, стр. 13 от обобщаващия доклад.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Данните обаче са засегнати от някои проблеми с точността и последователността

Генералните дирекции, прилагащи принципа на споделено управление, са коригирали данните, предоставени от националните органи

1.53. При над три четвърти от разходите за 2014 г. (функции 16 и 2 от МФР) генералните дирекции са основали разчетите си за изложените на риск суми върху данни, предоставени от националните органи. Комисията обаче посочва в обобщаващия доклад, че надеждността на докладите на държавите членки за контрола продължава да представлява предизвикателство⁽⁵¹⁾. Поради това генералните дирекции извършват значителни корекции на докладваните проценти грешки⁽⁵²⁾. Подобни корекции са необходими, но Комисията не представя обобщение за собствената си дейност (върху която се основават корекциите).

Повечето генерални дирекции с пряко и непряко управление са прилагали последователно новата методология за изчисляване на сумите, изложени на риск

1.54. Повечето генерални дирекции, прилагащи принципите на пряко и непряко управление, са използвали новата методология. За целите на обобщаващия доклад обаче Комисията е завишила изчислението за средствата, изложени на риск за ГД „Международно сътрудничество и развитие“, с около 60 млн. евро⁽⁵³⁾.

1.53. На равнището на държавите членки съществуват проблеми по отношение на точността. Ето защо Комисията предприе стъпки за подобряване на точността и, когато е необходимо, коригира цифрите, като използва разумни, предпазливи критерии. В резултат на това качеството на оценката се подобри.

Всеки един от въпросните годишни отчети за дейността включва а) описание на процеса на проверка и заверяване или коригиране на информацията, докладвана от държавите членки, б) обобщаваща таблица, съдържаща информация относно въздействието на корекцията за всяка държава членка и в) от настоящата година, подробни данни за всяка оперативна програма или разплащателна агенция за всички съответни генерални дирекции.

1.54. Въпреки че в годишния отчет за дейността на ГД „Развитие и сътрудничество“ е представена нетна сума, надлежно се уточнява също така, че „над половината от средните корекции ще бъдат свързани с действия, които се извършват преди плащането“. Поради това в обобщаващия доклад данните за ГД „Развитие и сътрудничество“ са коригирани, за да се отстрани подобен компенсаторен ефект.

⁽⁵¹⁾ Вж. раздел 2.3, стр. 9 от обобщаващия доклад.

⁽⁵²⁾ В областта на сближаването за ЕФРР/КФ средният процент грешки е коригиран от 1,8 %, докладвани от одитните органи, на 2,6 %, а за ЕСФ — от 1,9 % на 2,8 %. В областта на земеделието докладваният от разплащателните агенции процент грешки е коригиран от 0,55 % на 2,54 % за преките плащания и от 1,52 % на 5,09 % за развитието на селските райони.

⁽⁵³⁾ Тази корекция е свързана с ГД „Международно сътрудничество и развитие“. Комисията е коригирала съответно и прогнозата за бъдещия корективен капацитет.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията е подобрила изчисляването на корективния капацитет

1.55. ГД „Бюджет“ е предоставила на генералните директори информация за средните стойности на събраните вземания и финансовите корекции за техните служби от 2009 г. насам въз основа на информацията, записана в Бележка № 6 към отчетите (вж. точки 1.8 и 1.44). Някои генерални директори са коригирали тези данни, за да отчетат проблемите с последователността на необработените данни. Основните извършени корекции са описани по-долу:

- премахване на предварителните корекции или корекциите „при източника“, които не са свързани с корекцията на извършените плащания (вж. **графика 1.7**) (Изпълнителна агенция за образование, аудиовизия и култура), Изпълнителна агенция за малките и средните предприятия, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“, ГД „Морско дело и рибарство“, ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Здравеопазване и безопасност на храните“) ⁽⁵⁴⁾;
- премахване на корекциите за периоди, които нямат голямо значение за текущите програми (например ГД „Морско дело и рибарство“ е премахнала корекциите, свързани с програмния период 1994 — 1999 г., за които счита, че нямат голямо значение за текущите програми; ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е използвала средния годишен размер на нетните финансови корекции и събраните вземания, извършени само в последните три години);
- премахване на корекциите, свързани с проблеми извън обхвата на дадената от генералната дирекция дефиниция за риск (например кръстосаното спазване в ГД „Земеделие и развитие на селските райони“).

1.56. Няколко генерални дирекции изчисляват бъдещите корекции в размер, който надхвърля изчислената стойност на средствата, изложени на риск ⁽⁵⁵⁾. Комисията отбелязва, че в областта на политиката на сближаване това се дължи най-вече на факта, че корективният капацитет се базира на средните стойности за шестгодишен период, докато изложените на риск суми са свързани с изчисления процент грешки за 2014 г., който е по-нисък от стойностите в предходни години.

1.55. *Комисията не вижда проблемите със съгласуваността, споменати от Палатата. Корекциите на историческите данни относно защитата на бюджета на ЕС в бележка 6 и таха за цел единствено да се направи разумна оценка за свързан, но все пак различен предмет, а именно бъдещия капацитет за коригиране на грешки на системите, както беше поискано в резолюцията на ЕП.*

⁽⁵⁴⁾ Отражението на тези корекции е значително — например, премахването от ГД „Регионална и селищна политика“ на предварителните корекции е намалило изчислената стойност на корективния капацитет със 153 млн. евро до 1,2 млрд. евро.

⁽⁵⁵⁾ За осем генерални дирекции, които са представили една прогноза за изложените на риск суми, изчисленият корективен капацитет е с по-висока стойност това изчисление. За четири от генералните дирекции, които са представили горна и долна граница на прогнозата, изчисленото ниво на бъдещи корекции надхвърля долната граница на прогнозата, а в един случай надхвърля и горната граница.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Други въпроси, разгледани в обобщаващия доклад

1.57. Едно съществено нововъведение при последното пре-разглеждане на Финансовия регламент, приет през октомври 2012 г., е изискването Комисията да извършва оценка на областите с трайно високи нива на грешки. Съгласно вътрешните инструкции⁽⁵⁶⁾ това следва да се извърши след три години, но въпреки това в обобщаващия доклад Комисията обявява, че не планира да извърши подобни прегледи, докато не може да докаже ефекта върху нивото на грешки от въведените нови системи за управление и контрол за програмния период 2014 — 2020 г.⁽⁵⁷⁾

Случаи на предполагаема измама, изпратени до OLAF

1.58. Сметната палата изпраща случаите на предполагаема измама, установени при извършването на нейната дейност, на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) за анализ и евентуално разследване. Сметната палата не може да коментира отделни случаи или отговорите на OLAF по тях. Въпреки това, при извършения одит за 2014 г.:

- беше разгледана законосъобразността и редовността на около 1 200 операции;
- бяха установени 22 случая на предполагаема измама (за 2013 г. — 14), които са изпратени на OLAF⁽⁵⁸⁾;
- най-честите случаи на предполагаема измама са свързани с декларации за разходи, които не отговарят на условията за допустимост, следвани от случаите на конфликти на интереси и други нередности при обществените поръчки и изкуственото създаване на условия за получаване на субсидии.

1.58.

Комисията подчертава, че в рамките на съществуващата правна рамка, така както се тълкува от Съда на Европейския съюз, е трудно доказуемо изкуственото създаване на условия.

Вж. също отговорите и коментарите по каре 7.4.

⁽⁵⁶⁾ Стр. 33 от Постоянните инструкции за годишните отчети за дейността за 2014 г.

⁽⁵⁷⁾ Вж. раздел 3.1, стр. 16 и 17 от обобщаващия доклад.

⁽⁵⁸⁾ За календарната 2014 г. Сметната палата е изпратила 16 случая на OLAF (свързани с одитните години 2013 и 2014) (за 2013 г. — 14). Някои от тези случаи се разкриват при дейност, която не е свързана с декларацията за достоверност.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЗАКЛЮЧЕНИЯ

1.59. Основната цел на настоящата глава е да даде обосновка на одитните становища, представени в декларацията за достоверност.

Резултати от одита

1.60. Резултатите от извършения одит показват значително съответствие с резултатите от предходни години.

1.61. Одитните резултати, изложени в **графика 1.6**, показват силна зависимост между вида на разходите и нивата на грешки. Този анализ следва да отговори на отправените от заинтересованите страни искания за повече информация относно различните рискови профили, както и да послужи на Комисията при действията, които тя предприема за преодоляване на проблемите в областите с трайно високи нива на грешки.

Грешки и корекции

1.62. Корективните мерки, записани в Бележка № 6 към отчетите, включват някои важни инструменти за изключване на нередовни разходи и създаване на стимули за подобряване на системите за контрол. Когато е възможно, приложимото корективно действие се взема предвид при оценката на Сметната палата на отделните операции, и това доведе до по-ниско ниво на изчисления процент грешки за 2014 г.

Годишни отчети за дейността и обобщаващ доклад

1.63. В своя обобщаващ доклад Комисията признава, че разходите в тяхната съвкупност са засегнати от съществено ниво на грешки.

1.64. Комисията е предприела стъпки за подобряване на анализа на ефекта от корективните действия. По този начин тя е намалила, но не е премахнала риска от това, отражението на тези действия да бъде надценено или да бъде с ограничена полза. Съществуват още възможности за подобряване на оценката на Комисията по отношение на ефекта от корективните действия.

1.64. В обобщаващия доклад за 2014 г. Комисията заявява, че ще продължи да извършва корективен контрол и представя своята най-добра приблизителна оценка за размера на корекцията въз основа на предишни резултати през достатъчно дълъг период, за да се преодолее отражението на цикличните ефекти. Това и на за цел да отговори на искането, изразено при освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, да се „обясни очакваното въздействие от корективните механизми“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.65. Сериозно предизвикателство е постигането на последователност при представянето на изложените на риск суми и на корективния капацитет. В Комисията и в държавите членки се прилагат множество различни системи, които предоставят информация за сумите, изложени на риск, и за корективния капацитет. Съгласуването на тези системи не е лесна задача. Новите указания, изготвени от Комисията (вж. точка 1.50), са довели до някои подобрения при представянето на нейното изчисление на вероятния процент грешки, но не са премахнали риска от значително занижаване на изчисленото ниво грешки, нито (в по-малка степен) от надценяване на корективния капацитет. Въведените от много генерални дирекции промени (вж. стр. 12 от обобщаващия доклад) следва да послужат на Комисията като основа за по-нататъшно подобряване на системите за информация.

1.66. Комисията все още не е извършила анализ на областите с постоянно високи нива на грешки. Сметната палата счита, че е важно този анализ да бъде извършен преди или като част от средносрочния преглед на МФР за периода 2014 — 2020 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.65. На равнището на държавите членки съществуват проблеми по отношение на точността. Ето защо Комисията предприе стъпки за подобряване на точността и, когато е необходимо, коригира цифрите, като използва разумни, предпазливи критерии. В резултат на това качеството на оценката се подобри.

Освен това корекциите са в резултат на осъществяването от страна на Комисията на проверки на качеството. Както е посочено в обобщаващия доклад, Комисията счита, че това е най-добрият наличен показател за бъдещия капацитет за коригиране на грешки.

(Вж. отговора по точка 1.53).

1.66. Комисията ще извърши преглед на областите с постоянно високи нива на грешки възможно най-скоро, когато разполага с достатъчно данни за новите програми.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.1

ПОДХОД И МЕТОДОЛОГИЯ НА ОДИТА

1. Одитният подход на Сметната палата е представен в Наръчника за финансов одит и одит на съответствието, който може да бъде намерен на нашия уебсайт. За планиране на дейността си Сметната палата използва одитен модел за получаване на увереност. При него се оценяват рискът от възникване на грешки (присъщ риск) и рискът системите да не предотвратяват или да не откриват и коригират грешките (контролен риск).

Част 1 — Подход и методология на одита относно надеждността на отчетите

2. Консолидираните отчети се състоят от:

- A. консолидираните финансови отчети; и
- B. агрегираните отчети за изпълнението на бюджета.

Консолидираните отчети следва да дават вярна представа във всички съществени аспекти за:

- финансовото състояние на Европейския съюз в края на годината;
- резултатите от неговите операции и парични потоци; и
- промените в нетните активи за приключилата година.

Одитът на Сметната палата включи:

- a) Оценка на счетоводната контролна среда.
- b) Проверки на функционирането на ключови счетоводни процедури и на процеса на приключване на финансовата година.
- b) Аналитични проверки (последователност и основателност) на основните счетоводни данни.
- г) Анализи и равнение на отчетите и/или салдата.
- д) Тестове по същество на поетите задължения, плащанията и специфичните елементи от счетоводния баланс въз основа на представителни извадки.
- е) Доколкото е възможно и в съответствие с международните одитни стандарти — използване на резултатите от работата на други одитори. Това важи особено при одита на дейностите по получаване или отпускане на заеми, управлявани от Комисията, за които има външни одитни заверки.

Част 2 — Подход и методология на одита относно редовността на операциите

3. Одитът на редовността на свързаните с отчетите операции включва пряко тестване на операциите (вж. **таблица 1.1**). Сметната палата проверява дали те са в съответствие с приложимите правила и разпоредби.

Как се тестват операциите

4. При всяка специфична оценка (глава 4 и глава 9) Сметната палата извършва преки тестове на базата на представителна извадка от операции. Тези тестове предоставят приблизителна оценка на процента нередовни операции в съответната популация.

5. При тестването на операциите всяка избрана операция се проверява. Сметната палата определя дали заявката за възстановяване на средства или плащането са били извършени за целите, одобрени в бюджета и посочени в съответните законодателни разпоредби. Разглежда се изчислението на сумите по заявката или плащането (при заявки за по-големи суми — въз основа на представителна извадка от елементите, на които се основава субсидията). Това включва проследяване на операцията от бюджетните сметки до нивото на крайния получател (напр. земеделски производител, организатор на обучение, заявител на проект по помощта за развитие). Съответствието се проверява на всяко ниво. Счита се, че операцията (на което и да е ниво) съдържа грешка, когато:

- е изчислена неправилно; или
- не отговаря на нормативните изисквания или договорните разпоредби.

6. В областта на приходите Сметната палата извършва проверка на собствените ресурси от данъка върху добавената стойност и от брутния национален доход, като приема за своя отправна точка съответните макроикономически агрегати, въз основа на които са направени изчисленията. Извършваме оценка на системите за контрол на Комисията за обработка на данните до получаването на вноските от държавите членки и вписването им в консолидираните отчети. По отношение на традиционните собствени ресурси Сметната палата проверява отчетите на митническите органи и анализира потоците от мита, преди съответните суми да бъдат получени от Комисията и да бъдат записани в отчетите.

7. В областта на разходите Сметната палата проверява операциите по извършване на плащания след извършване, регистриране и приемане на разходите („плащания, признати за разходи“). Тази проверка включва всички категории плащания (включително извършените за закупуване на активи). Сметната палата не проверява авансовите плащания в момента на тяхното извършване. Проверяваме плащанията, когато:

- крайните получатели на средства от ЕС (напр. земеделски производител, изследователски институт, дружество, предоставящо строителни дейности или услуги по обществена поръчка) представят доказателства за правилното им използване; и
- Комисията (или друга институция или орган, управляващи средства на ЕС) приеме, че това използване на средствата е обосновано, и изчисти авансовото плащане.

8. Одитната извадка на Сметната палата има за цел да осигури приблизителна оценка на нивото на грешки в одитираната популация като цяло. Разглеждат се заявките или плащанията с по-висока стойност, като се избират елементи (например фактури по проекти, парцели по заявка на земеделски производител, вж. точка 5) за одит в рамките на отделните операции, като се използва извадка по парична единица (MUS). Така в случая, когато проверяваните елементи са част от проект или заявка от земеделски производител, отчетеният за тези елементи процент грешки не представлява процент грешки за целия одитиран проект или заявка от земеделски производител, а се приема като част от цялостната оценка на разходите на ЕС.

9. Сметната палата не проверява ежегодно операции във всяка една държава членка, държава бенефициент и/или регион бенефициент. Изложените в годишния доклад примери са само с илюстративна цел и представят най-често срещаните открити грешки. Споменаването на определени държави членки, държави и/или региони бенефициенти не означава, че представените примери не могат да възникнат и на друго място. Представените в настоящия доклад илюстративни примери не представляват база за формиране на заключения относно съответните държави членки, държави и/или региони бенефициенти.

10. Подходът на Сметната палата не е създаден с цел да събира данни относно честотата на грешки в популацията. Ето защо представените данни за честотата на грешките не са показателни за честотата на грешките във финансираните от ЕС операции или в отделните държави членки. Използваният от Сметната палата подход за формиране на извадка прилага различна тежест за различните операции. Формираните извадки отразяват стойността на съответните разходи и интензивността на одитната дейност. Това претегляне отсъства в таблицата за честотата на грешките, при което се определя еднаква тежест както за развитието на селските райони, така и за прякото подпомагане в областта „Природни ресурси“, и също така еднаква тежест за разходите по Социалния фонд, както и за плащанията, свързани с регионите и сближаването в глава „Сближаване“. Относителната честота на грешките в извадките, формирани в различните държави членки, не може да бъде показателна за относителното ниво на грешки в държавите членки.

Как Сметната палата оценява и представя резултатите от тестването на операциите

11. Грешки в операциите възникват поради различни причини. Те могат да приемат 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. Те показват, че системите за контрол функционират ефективно. Сметната палата преценява дали дадена грешка е количествено измерима или количествено неизмерима. Взема се предвид до каква степен е възможно да се измери каква част от одитираната сума е засегната от грешка.

12. Много грешки възникват при прилагането на законодателството относно възлагането на обществени поръчки. За да се спазят основните принципи за наличието на конкурентна среда, предвидени в законодателството и нормативните разпоредби на ЕС, е необходимо значителните поръчки да бъдат публично обявени. Офертите следва да се оценяват съгласно определени критерии. Поръчките не бива да се разделят изкуствено, така че да попадат под установените прагове ⁽¹⁾.

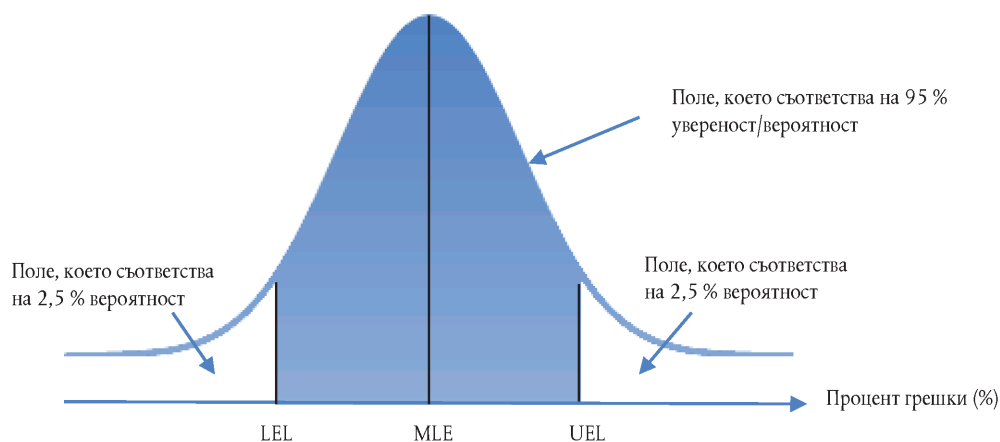
⁽¹⁾ Вж. също точки 6.30 — 6.35 и Специален доклад № 10/2015 „Необходими са повече усилия за решаване на проблемите с обществените поръчки при разходването на средства на ЕС за сближаване“.

13. Нашите критерии за остойностяване на грешките в областта на обществените поръчки са описани в документа „Неспазване на правилата за обществени поръчки — видове нередности и основа за остойностяването им“⁽²⁾.

14. Когато се обсъждат евентуални мерки в случай на неправилно прилагане на правилата за възлагане на обществени поръчки, е възможно направеното от Сметната палата остойностяване да се различава от това, което се използва от Комисията или от държавите членки.

Изчислен процент грешки (вероятен процент грешки)

15. Сметната палата оценява нивото на грешки, като изчислява вероятния процент грешки (MLE). Това се прави за всяка функция от МФР и за разходите от бюджета като цяло. Само остойностените грешки се включват в това изчисление. Процентът MLE е статистическо изчисление на вероятния процент грешки в популацията. Като примери за грешки могат да се посочат количествено изразимите нарушения на приложимите нормативни разпоредби, правила, договорни условия и условия за отпускане на безвъзмездна финансова помощ. Сметната палата определя също така долна (LEL) и горна граница (UEL) на процента грешки (вж. диаграмата по-долу).



16. Процентите в заштрихованото поле под кривата показват, че нивото на грешки в популацията вероятно се намира между долната и горната граница.

17. Сметната палата планира своята дейност въз основа на праг на същественост от 2 %. Това ниво на същественост се използва като отправна точка при изразяването на становище. При формирането на становище се вземат предвид също и естеството, стойността и контекста на грешките.

Как Сметната палата проверява системите и съобщава резултатите

18. Комисията, другите институции и органи на ЕС, органите на държавите членки, държавите и/или регионите бенефициенти създават системи. Те използват тези системи, за да управляват рисковете за бюджета, в т.ч. по отношение на редовността на операциите. Проверките на системите са особено полезни за формулирането на препоръки за подобрения.

19. Всяка функция на МФР, в т.ч. и приходите, е свързана с множество отделни системи. Всяка година Сметната палата съставя извадка от системи, които да бъдат проверени. Резултатите се представят заедно с препоръки за подобрения.

Как Сметната палата достига до становищата, които изразява в декларацията за достоверност

20. Цялата дейност на Сметната палата, описана в глави 4 — 9, представлява основата за нейното становище относно редовността на операциите, свързани с консолидираните отчети на ЕС. Това становище е изложено в декларацията за достоверност. При формулирането на становището Сметната палата преценява дали грешките са широко разпространени. Извършената дейност позволява на Сметната палата да изрази информирано становище дали грешките в популацията надвишават или остават под прага на същественост. Според най-доброто приближение на прогнозната стойност на Сметната палата нивото на грешки за общия размер на разходите през 2014 г. е 4,4 %. С ниво на увереност над 95 % Сметната палата счита, че процентът грешки за одитираната популация е съществен. За различните функции на МФР изчисленото ниво на грешки е различно, както е описано в глави 4 — 9. Сметната палата счита, че грешките са широко разпространени — засягат по-голямата част от областите на разходи.

⁽²⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

Случаи на предполагаема измама

21. Ако Сметната палата има основание да се съмнява, че е била извършена измама, тя докладва за това на Европейската служба за борба с измамите (OLAF). OLAF отговаря за провеждането на по-нататъшни разследвания. Сметната палата докладва на OLAF няколко случая годишно.

Част 3 — Връзка между одитните становища относно надеждността на отчетите и тези относно редовността на операциите

22. Сметната палата формулира:

- а) одитно становище относно консолидираните отчети на Европейския съюз за приключилата финансова година; и
- б) одитни становища относно редовността на приходите, плащанията и поетите задължения, свързани с отчетите.

23. Сметната палата извършва своя одит в съответствие с международните одитни стандарти и етичните кодекси на Международната федерация на счетоводителите (МФС) и международните стандарти на ИНТОСАЙ (МСВОИ).

24. Тези стандарти регламентират също така случаите, когато одиторите формулират одитни становища относно надеждността на отчетите и редовността на свързаните с тях операции, посочвайки, че само по себе си модифицираното становище относно редовността на операциите не води до модифицирано становище относно надеждността на отчетите. Във финансовите отчети, относно които Сметната палата изразява становище, и по-специално в Бележка № 6 към тях, се посочва, че е налице съществен проблем във връзка с нарушаването на правилата относно разходите, изплащани от бюджета на ЕС. В съответствие с това Сметната палата прецени, че наличието на съществено ниво на грешки, които засягат редовността, само по себе си не е причина за модифициране на нейното отделно становище относно надеждността на отчетите.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.2

ПРОСПЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО ВЪВ ВРЪЗКА С ПРЕДИШНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ОТНОСНО НАДЕЖДНОСТТА НА ОТЧЕТИТЕ

Констатации и оценки от предишни години	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък	Отговор на Комисията
1. Авансово финансиране, краткосрочни задължения и процедири за разделяне на финансовите периоди	1. Авансово финансиране, краткосрочни задължения и процедири за разделяне на финансовите периоди	1. Авансово финансиране, краткосрочни задължения и процедири за разделяне на финансовите периоди
По отношение на авансовото финансиране, краткосрочните задължения и съответните процедури за разделяне на финансовите периоди след финансовата 2007 г. Сметната палата е идентифицирала счетоводни грешки, които като цяло нямат съществено финансово отражение, но се срещат често. Това показва необходимостта от по-нататъшни подобрения на ниво отделни генерални дирекции. По отношение на осчетоводяването на авансовото финансиране Сметната палата констатира, че няколко генерални дирекции продължават да вписват в отчетите предварителни разчети, въпреки че разполагат с достатъчно основание за изчисляване на съответното авансово финансиране. Сметната палата също така установи, че в някои генерални дирекции процедурите за разделяне на финансовите периоди трябва да бъдат подобрени, хармонизирани и автоматизирани. Комисията включи за първи път инструментите за финансов инженеринг в отчетите за 2010 г., а авансовите плащания от други схеми за подпомагане — в отчетите за 2011 г. Оценката на остатъчните суми и в двата случая се прави въз основа на допускането, че средствата се използват равномерно по време на периода на действие. Комисията следва да продължи да следи за правилността на това допускане.	Комисията е пропъжшила да работи за подобряване на точността на счетоводните данни. При извършената от нас проверка на представителни извадки от авансови плащания и фактури/заявки за възстановяване на разходи отново бяха открити грешки с несъществено общо финансово отражение, но с висока честота. Няколко генерални дирекции все още не извършват навременно изчисляване на авансовите плащания или не разполагат с достатъчно точни процедури за изчисляване на степента на използване на авансовото финансиране и разграничаване на текущо и нетекущо авансово финансиране. Оценката на неизползваните средства пропъжжава да се прави въз основа на допускането, че средствата се използват равномерно по време на периода на действие, като се взема предвид (когато е налична) информацията, предоставена от държавите членки относно финансовите инструменти при споделено управление (ФИСУ). За ФИСУ (наричани преди „инструменти за финансов инженеринг“) периодът на действие се основава на предположението изпълняване на срока от 31 декември 2015 г. до 31 март 2017 г. въз основа на новата интерпретация на съответните срокове за приключване. Ограничената налична информация за използването на авансовото финансиране от ФИСУ и други схеми за подпомагане може да се отрази върху тяхната оценка на стойността в края на годината и да доведе до значителни корекции при приключването на програмния период 2007 — 2013 г. Важно е засегнатите генерални дирекции да проверят използването на тези средства.	Комисията признава, че винаги могат да бъдат направени подобрения, но подчертава, че през последните 8 години предварителното финансиране и фактурите са осчетоводявани правилно.

Констатации и оценки от предишни години	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък	Отговор на Комисията
2. Оповестени данни във връзка с възстановените суми от неправомерно извършени разходи и финансовите корекции („защита на бюджета на ЕС“) Счетоводителят е подобрил представянето на информацията относно възстановяването на неправомерно изплатени средства и финансовите корекции в Бележка № 6. Тази бележка понастоящем е по-фокусирана и по-кратка, но също така съдържа информация, която не е извлечена от счетоводната система. Тази информация би могла да бъде представена по-добре в доклада относно защитата на бюджета на ЕС в съответствие с чл. 150, параграф 4 от Финансовия регламент (ЕС, Еуратом) № 966/2012. Този доклад следва да се представя пред бюджетните органи всяка година през месец септември. Нито Бележка № 6, нито посоченият по-горе доклад относно защитата на бюджета на ЕС обобщават различното отражение на отделните корекции. За да се осигури точността на представените данни, Комисията следва да въведе процедури за потвърждаване на графика, произхода и стойността на корективните механизми в държавите членки.	2. Оповестени данни във връзка с възстановените суми от неправомерно извършени разходи и финансовите корекции („защита на бюджета на ЕС“) Комисията е постигнала допълнителен напредък по отношение на представянето на Бележка № 6. В областта на сближаването понастоящем Бележка № 6 представя информация за корекциите, извършвани преди вписването на разходите („при източника“), по време на изпълнението и при приключването на програмите. Бележка № 6 понастоящем описва, но не винаги остойностява, ефекта от корективните мерки върху бюджета на ЕС. Сметната палата установи, че Бележка № 6 все още не прави разграничение между: — корекции на ниво проект или корекции на ниво програма; и — нетни финансови корекции и споразумения, които позволяват заместване на нередовни разходи. В Бележка № 6 към отчетите за 2015 г. Комисията планира да отрази решенията на Съда на Европейския съюз от юни 2015 г. за отмяна на решения за налагане на финансови корекции в размер на 457 млн. евро. Бележка № 6 все още съдържа информация, която не е извлечена от счетоводната система. Понастоящем Комисията анализира ситуацията с цел да въведе нови процедури за отразяване на тези операции в конвенционалните счетоводни системи. Прилаганите процедури все още не са ефективни.	2. Оповестени данни във връзка с възстановените суми от неправомерно извършени разходи и финансовите корекции („защита на бюджета на ЕС“) В разликите на възложното и като се има предвид съотношението между разходите и ползите, раздялянето на информацията, посочено от Палатата, понастоящем е включено в годишното съобщение за защитата на бюджета на ЕС. Посочените от Палатата съдебни дела се отнасят до прогностичния период 1994 — 1999, а решенията са взети между 2008 г. и 2010 г. Произнесените решения отразяват процедурни въпроси, произтичащи от Регламент № 1083/2006. Понастоящем Комисията извършва анализ на ефекта. Както Палатата отбелязва, Комисията проучва възможности за нови процедури, но това трябва да се извършва в рамките на ограниченията на нормативната система и получената информация. Комисията ще проучи заедно с държавите членки възможностите за допълнително подобряване на съществувалите системи за информацията съгласно предложенията от Сметната палата начини.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.3

ИЗВЛЕЧЕНИЯ ОТ КОНСОЛИДИРАНИТЕ ГОДИШНИ ОТЧЕТИ ЗА 2014 Г.⁽¹⁾

Таблица 1 — Счетоводен баланс (*)

	(в млн.евро)	
	31.12.2014 г.	31.12.2013 г.
Нетекущи активи		
Нематериални активи	282	237
Сгради, машини и съоръжения	7 937	6 104
Инвестиции, отчетени по метода на собствения капитал	409	349
Финансови активи	56 438	59 844
Авансово финансиране	18 358	38 072
Вземания по разменни и неразменни операции	1 198	498
	84 623	105 104
Текущи активи		
Финансови активи	11 811	5 571
Авансово финансиране	34 237	21 367
Вземания по разменни и неразменни операции	14 380	13 182
Материални запаси	128	128
Парични средства и парични еквиваленти	17 545	9 510
	78 101	49 758
Общо активи	162 724	154 862
Нетекущи пасиви		
Пенсии и други социални придобивки на служителите	(58 616)	(46 818)
Провизии	(1 537)	(1 323)
Финансови задължения	(51 851)	(56 369)
	(112 005)	(104 510)
Текущи пасиви		
Провизии	(745)	(545)
Финансови задължения	(8 828)	(3 163)
Краткосрочни задължения	(43 180)	(36 213)
Начислени разходи и приходи за бъдещи периоди	(55 973)	(56 282)
	(108 726)	(96 204)
Общо пасиви	(220 730)	(200 714)
Нетни активи	(58 006)	(45 852)
Резерви	4 435	4 073
Суми, подлежащи на събиране от държавите членки	(62 441)	(49 925)
Нетни активи	(58 006)	(45 852)

(*) Счетоводният баланс е представен съгласно структурата на консолидираните отчети на Европейския съюз.

⁽¹⁾ Препоръчваме на читателите да разгледат пълния текст на консолидираните отчети на Европейския съюз за финансовата 2014 година, включващи консолидирани финансови отчети и обяснителни бележки, както и отчети за изпълнението на бюджета и обяснителни бележки.

Таблица 2 — Отчет за финансовия резултат (*)

	(в млн.евро)	
	2014 г.	2013 г. (изчислен съгласно новата структура)
Приходи		
Приходи от неразменни операции		
Ресурси от БНД	104 688	110 194
Традиционни собствени ресурси	17 137	15 467
Ресурси от ДДС	17 462	14 019
Глоби	2 297	2 757
Събиране на вземания по извършени разходи	3 418	1 777
Други	5 623	4 045
Общо	150 625	148 259
Приходи от разменни операции		
Финансови приходи	2 298	1 991
Други	1 066	1 443
Общо	3 364	3 434
	153 989	151 693
Разходи (**)		
Извършени от държавите членки		
Европейски фонд за гарантиране на земеделieto	(44 465)	(45 067)
Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони и други инструменти за развитие на селските райони	(14 046)	(13 585)
Европейски фонд за регионално развитие и Кохезионен фонд	(43 345)	(47 767)
Европейски социален фонд	(12 651)	(12 126)
Други	(2 307)	(1 525)
Извършени от Комисията и изпълнителните агенции	(15 311)	(12 519)
Извършени от други органи и агенции на ЕС	(1 025)	(656)
Извършени от трети държави и международни организации	(2 770)	(2 465)
Извършени от други органи	(1 799)	(1 694)
Разходи за персонал и пенсии	(9 662)	(9 058)
Промени в актюерските допускания за социалните придобивки на служителите	(9 170)	(2 033)
Разходи за финансиране	(2 926)	(2 383)
Дял от нетния дефицит, принадлежащ на съвместни и асоциирани предприятия	(640)	(608)
Други разходи	(5 152)	(4 572)
	(165 269)	(156 058)
Финансов резултат за годината	(11 280)	(4 365)

(*) Отчетът за финансовия резултат е представен съгласно структурата на консолидираните отчети на Европейския съюз.

(**) Извършени от държавите членки — споделено управление; извършени от Комисията и изпълнителните агенции — пряко управление; извършени от други органи и агенции на ЕС, трети страни, международни организации и други органи — непряко управление.

Таблица 3 — Отчет за паричните потоци (*)

	(в млн.евро)	
	2014 г.	2013 г.
Финансов резултат за годината	(11 280)	(4 365)
Оперативни дейности		
Амортизация	61	48
Обезценка	408	401
(Увеличение)/намаление на заемите	(1 298)	20
(Увеличение)/намаление на авансовото финансиране	6 844	(1 695)
(Увеличение)/намаление на вземанията по разменни и неразменни операции	(1 898)	923
(Увеличение)/намаление на материалните запаси	—	10
Увеличение/(намаление) на пенсиите и другите социални придобивки на служителите	11 798	4 315
Увеличение/(намаление) на провизиите	414	(196)
Увеличение/(намаление) на финансовите задължения	1 146	(330)
Увеличение/(намаление) на задълженията	6 967	14 655
(Увеличение)/намаление на начислените разходи и приходите за бъдещи периоди	(309)	(12 154)
Бюджетен излишък от предходната година, отчетен като непаричен приход	(1 005)	(1 023)
Други непарични движения	130	(50)
Инвестиционни дейности		
(Увеличение)/намаление на нематериалните активи и на сградите, машините и съоръженията	(2 347)	(624)
(Увеличение)/намаление на инвестициите, отчетени по метода на собствения капитал	(60)	43
(Увеличение)/намаление на финансовите активи на разположение за продажба	(1 536)	(1 142)
Нетни парични потоци	8 035	(1 164)
Нетно увеличение/(намаление) на паричните средства и паричните еквиваленти	8 035	(1 164)
Парични средства и парични еквиваленти в началото на годината	9 510	10 674
Парични средства и парични еквиваленти в края на годината	17 545	9 510

(*) Отчетът за паричните потоци е представен съгласно структурата на консолидираните отчети на Европейския съюз.

Таблица 4 — Отчет за промените в нетните активи (*)

(в млн.евро)

	Резерви (А)		Суми, подлежащи на събиране от държавите членки (Б)		Нетни активи = (А) + (Б)
	Резерв, справедлива стойност	Други резерви	Натрупан излишък/ (дефицит)	Финансов резултат за годината	
Салдо към 31.12.2012 г.	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)
Движение на резерва на Гаранционния фонд	—	46	(46)	—	—
Движения на справедливата стойност	(51)	—	—	—	(51)
Други	—	12	(9)	—	3
Разпределение на финансовия резултат за 2012 г.	—	5	(5 334)	5 329	—
Бюджетен резултат за 2012 г., предоставен на държавите членки	—	—	(1 023)	—	(1 023)
Финансов резултат за годината	—	—	—	(4 365)	(4 365)
Салдо към 31.12.2013 г.	99	3 974	(45 560)	(4 365)	(45 852)
Движение на резерва на Гаранционния фонд	—	247	(247)	—	—
Движения на справедливата стойност	139	—	—	—	139
Други	—	(24)	16	—	(8)
Разпределение на финансовия резултат за 2013 г.	—	(0)	(4 365)	4 365	—
Бюджетен резултат за 2013 г., предоставен на държавите членки	—	—	(1 005)	—	(1 005)
Финансов резултат за годината	—	—	—	(11 280)	(11 280)
Салдо към 31.12.2014 г.	238	4 197	(51 161)	(11 280)	(58 006)

(*) Отчетът за промените в нетните активи е представен съгласно структурата на консолидираните отчети на Европейския съюз.

Таблица 5 — Резултат от изпълнението на бюджета на ЕС (*)

(в млн.евро)

	2014 г.	2013 г.
Приходи за финансовата година	143 940	149 504
Плащания от бюджетните кредити за текущата година	(141 193)	(147 567)
Бюджетни кредити за плащания, пренесени за годината N+1	(1 787)	(1 329)
Анулиране на неусвоени кредити за плащания, пренесени от годината N-1	25	34
Промени в целевите приходи	336	403
Разлики във валутния курс за годината	110	(42)
Резултат от изпълнението на бюджета (**)	1 432	1 002

(*) Резултатът от изпълнението на бюджета на ЕС е представен съгласно структурата на консолидираните отчети на Европейския съюз.

(**) От който за ЕАСТ (3) млн. евро за 2014 г. и (4) млн. евро за 2013 г.

Таблица 6 — Съпоставка на финансовия резултат с резултата от изпълнението на бюджета (*)

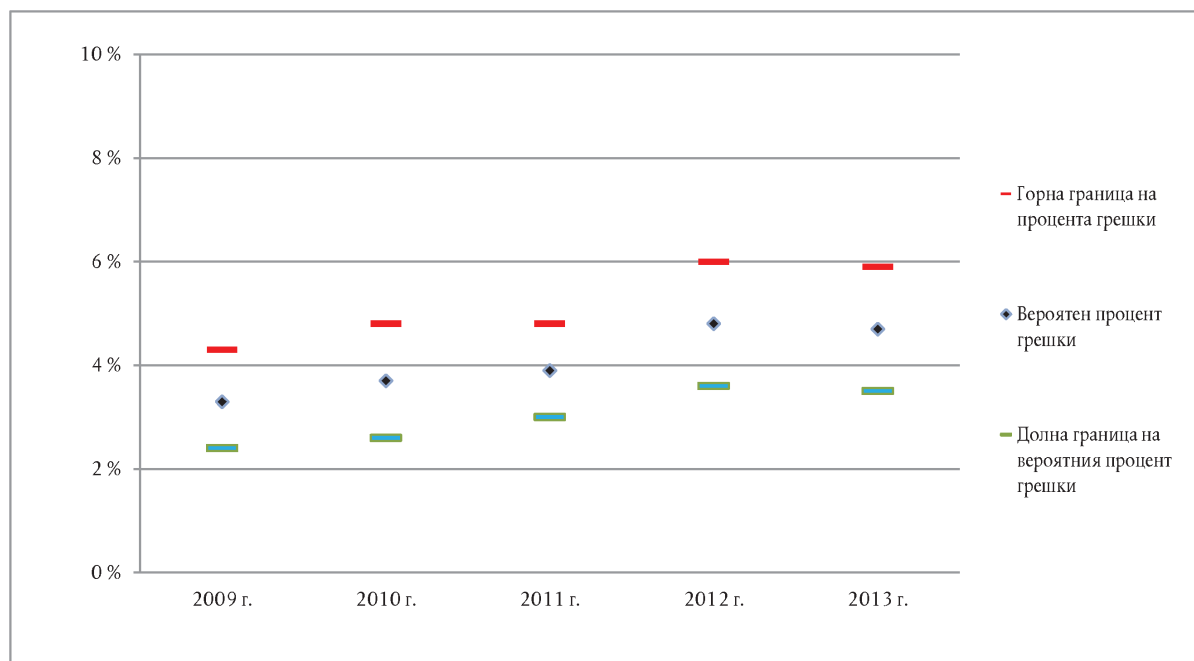
(в млн.евро)

	2014 г.	2013 г.
Финансов резултат за годината	(11 280)	(4 365)
Приходи		
Вземания, установени през текущата година, но все още несъбрани	(6 573)	(2 071)
Вземания, установени през предходни години и събрани през текущата година	4 809	3 357
Начислени приходи (нето)	(4 877)	(134)
Разходи		
Начислени разходи (нето)	9 223	3 216
Разходи от предходната година, платени през текущата година	(821)	(1 123)
Нетен ефект от авансовото финансиране	457	(902)
Бюджетни кредити за плащания, пренесени за следващата година	(1 979)	(1 528)
Плащания, извършени с пренесени суми, и анулиране на неизползвани бюджетни кредити за плащания	1 858	1 538
Движение на провизиите	12 164	4 136
Други	(1 719)	(1 027)
Финансов резултат на агенциите и ЕОВС	170	(93)
Резултат от изпълнението на бюджета за годината	1 432	1 002

(*) Съпоставката на финансовия резултат с резултата от изпълнението на бюджета е представено съгласно структурата на консолидираните отчети на Европейския съюз.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.4

ИЗЧИСЛЕНО НИВО НА ГРЕШКИ (ВЕРОЯТЕН ПРОЦЕНТ ГРЕШКИ — MLE); НЕКОРИГИРАНИ ДАННИ ЗА
ПРЕДХОДНИ ПЕРИОДИ ОТ 2009 ДО 2013 Г.



Тази графика съдържа некоригираните исторически нива на грешки, публикувани в годишните доклади за 2009 — 2013 г., графики 1.1 и таблици 1.2 (вж. точка 1.14).

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.5

ЧЕСТОТА НА ОТКРИТИТЕ ГРЕШКИ В ОДИТНАТА ИЗВАДКА ЗА 2014 г.

Честота на откритите грешки в одитната извадка за 2014 г. по генерални дирекции и институции (само разходи)

Европейска комисия Генерална дирекция (ГД) Други институции и органи (всички методи на управление)	Общ брой проверени операции	Брой операции, засегнати от една или повече грешки	Брой операции, засегнати от:					Количество неизмерими грешки 80 %—100 %
			Други въпроси на съответствието и количествено неизмерими грешки	Количество неизмерими грешки	Количество неизмерими грешки < 20 %	Количество неизмерими грешки 20 %—80 %		
Европейска комисия:								
AGRI	ГД „Земеделие и развитие на селските райони“	345	172	46	126	107	13	6
EMPL	ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“	178	62	32	30	18	7	5
REGIO	ГД „Регионална и селищна политика“	161	75	50	25	10	10	5
DEVCO	ГД „Международно сътрудничество и развитие“	102	31	12	19	14	4	1
RTD	ГД „Научни изследвания и иновации“	54	37	12	25	18	6	1
PMO	Служба за управление и плащане по индивидуални права	58	7	3	4	4	0	0
ECHO	ГД „Хуманитарна помощ и гражданска защита“	37	6	0	6	6	0	0
NEAR	ГД „Политика за селскостроителство и преговори за разширяване“	23	4	2	2	2	0	0
CNECT	ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“	20	9	2	7	6	1	0
EAC	ГД „Образование и култура“	20	5	0	5	4	1	0
ERCEA	Изпълнителна агенция на Европейския съвет за научни изследвания	14	10	7	3	3	0	0
EACEA	Изпълнителна агенция за образование, аудиовизия и култура	12	5	1	4	4	0	0
MARE	ГД „Морско дело и рибарство“	12	4	2	2	1	1	0

Европейска комисия Генерална дирекция (ГД) Други институции и органи (всички методи на управление)	Общ брой проверени операции	Брой операции, засегнати от една или повече грешки	Брой операции, засегнати от:				
			Други въпроси на съответствието и количествено неизмерими грешки	Количество неизмерими грешки	Количество неизмерими грешки < 20 %	Количество неизмерими грешки 20 %–80 %	Количество неизмерими грешки 80 %–100 %
HOME	11	5	0	5	4	1	0
JRC	11	2	1	1	0	0	1
REA	9	5	2	3	2	1	0
GROW	8	1	0	1	1	0	0
OIB	7	3	3	0	0	0	0
ENER	6	3	1	2	2	0	0
MOVE	6	2	0	2	1	1	0
DIGIT	5	0	0	0	0	0	0
SANTE	5	2	0	2	2	0	0
JUST	4	1	0	1	0	1	0
FPI	4	1	1	0	0	0	0
COMM	3	0	0	0	0	0	0
ECFIN	3	0	0	0	0	0	0
CLIMA	2	0	0	0	0	0	0
FISMA	2	0	0	0	0	0	0
HR	2	0	0	0	0	0	0
TAXUD	2	0	0	0	0	0	0
BUDG	1	0	0	0	0	0	0
ENV	1	1	0	1	0	1	0
ESTAT	1	0	0	0	0	0	0
Междинен сбор за Европейската комисия	1 129	453	177	276	209	48	19

Европейска комисия Генерална дирекция (ГД) Други институции и органи (всички методи на управление)	Общ брой проверени операции	Брой операции, засегнати от една или повече грешки	Брой операции, засегнати от:				
			Други въпроси на съответствието и количествено неизмерими грешки	Количество неизмерими грешки	Количество неизмерими грешки < 20 %	Количество неизмерими грешки 20 %—80 %	Количество неизмерими грешки 80 %—100 %
Други институции и органи							
Европейски парламент	28	3	0	3	3	0	0
Европейска служба за външна дейност	11	5	2	3	3	0	0
Съвет на Европейския съюз	7	1	0	1	1	0	0
Съд на Европейския съюз	4	0	0	0	0	0	0
Европейска сметна палата	2	0	0	0	0	0	0
Други органи	3	0	0	0	0	0	0
Междинен сбор за другите институции и органи	55	9	2	7	7	0	0
Общо	1 184	462	179	283	216	48	19

Честота на откритите грешки в одитната извадка за 2014 г. по държави членки (функции 16 и 2 от МФР)

Държава членка (споделяно управление)	Функция от МФР 16 — „Икономическо, социално и териториално събиждане“										Функции от МФР 2 — Природни ресурси										Споделено управление, функции от МФР 16 и 2 (общо)												
	Европейски фонд за регионално развитие/ Кохезионен фонд (ЕФРР/КФ)					Европейски социален фонд (ЕСФ)					Пазари и преки помощи					Развитие на селските райони, околна среда, действия по климата и рибарство																	
	Брой операции, засегнати от:					Брой операции, засегнати от:					Брой операции, засегнати от:					Брой операции, засегнати от:					Брой операции, засегнати от:												
	Брой грешки	Други въпроси на съответствие/ Количествено измерими грешки	Количествено измерими	< 20 %	20 — 80 %	80 — 100 %	Брой грешки	Други въпроси на съответствие/ Количествено измерими грешки	Количествено измерими	< 20 %	20 — 80 %	80 — 100 %	Брой грешки	Други въпроси на съответствие/ Количествено измерими грешки	Количествено измерими	< 20 %	20 — 80 %	80 — 100 %	Брой грешки	Други въпроси на съответствие/ Количествено измерими грешки	Количествено измерими	< 20 %	20 — 80 %	80 — 100 %	Брой грешки	Други въпроси на съответствие/ Количествено измерими грешки	Количествено измерими	< 20 %	20 — 80 %	80 — 100 %			
BE	7	4	3	1	1	0	0					4	4	0	4	4	0	0							11	8	3	5	5	0	0		
BG							8	0	0	0	0	0							5	2	2	0	0	0	13	2	2	0	0	0	0		
CZ	18	8	5	3	1	1	14	2	1	1	0	0	4	2	0	2	0	0	5	4	2	2	1	0	1	41	16	8	8	5	1	2	
DK												8	2	0	2	2	0	0							8	2	0	2	2	0	0		
DE	8	7	5	2	2	0	14	6	3	3	2	0	1	20	5	0	5	0	15	8	1	7	6	0	1	57	26	9	17	15	0	2	
EE												4	2	0	2	2	0	0							4	2	0	2	2	0	0		
IE												4	3	0	3	0	0								4	3	0	3	0	3	0	0	
EL	13	3	2	1	0	1	20	4	0	4	0	1	3	12	3	0	3	1	2	0	10	3	2	1	0	1	55	13	4	9	1	5	3
ES	7	3	3	0	0	0						28	10	2	8	5	3	0	12	3	1	2	1	1	0	47	16	6	10	6	4	0	
FR							7	2	1	1	1	0	0	35	30	0	30	0	9	6	4	2	2	0	0	51	38	5	33	33	0	0	
HR																																	
IT	8	5	4	1	0	1	0	20	10	7	3	1	2	0	8	1	7	6	1	0	16	12	10	2	2	0	60	35	22	13	9	4	0
CY																																	
LV	7	1	1	0	0	0													5	1	1	0	0	0	0	12	2	2	0	0	0	0	

Държава членка (споделяно управление)	Функции от МФР 16 — „Икономическо, социално и териториално сближаване“										Функции от МФР 2 — Природни ресурси										Споделено управление, функции от МРФ 16 и 2 (общо)															
	Европейски фонд за регионално развитие/ Кохезионен фонд (ЕФРР/КФ)					Европейски социален фонд (ЕСФ)					Пазари и преки помощи					Развитие на селските райони, околна среда, действия по климата и рибарство																				
	Брой операции, засегнати от:					Брой операции, засегнати от:					Брой операции, засегнати от:					Брой операции, засегнати от:																				
	Брой грешки	Други въпроси на съответствие/Колнчествено неизмерими грешки	Колнчествено неизмерими	< 20 %	20 — 80 %	80 — 100 %	Брой грешки	Други въпроси на съответствие/Колнчествено неизмерими грешки	Колнчествено неизмерими	< 20 %	20 — 80 %	80 — 100 %	Брой грешки	Други въпроси на съответствие/Колнчествено неизмерими грешки	Колнчествено неизмерими	< 20 %	20 — 80 %	80 — 100 %	Брой грешки	Други въпроси на съответствие/Колнчествено неизмерими грешки						Колнчествено неизмерими	< 20 %	20 — 80 %	80 — 100 %							
LT	7	1	1	0	0	0														5	3	1	2	0	1	1	12	4	2	2	0	1	1			
LU																																				
HU	12	6	3	3	1	2	0	7	0	0	0	0	0	0	8	3	1	2	2	0	0	5	2	0	2	1	1	0	32	11	4	7	4	3	0	
MT	4	2	1	1	0	0	1																			4	2	1	1	0	0	1				
NL								7	6	4	2	2	0	0	4	2	0	2	2	0	0	5	5	4	1	1	0	0	16	13	8	5	5	0	0	
AT								7	5	4	1	0	1	0							10	2	0	2	2	0	0	17	7	4	3	2	1	0		
PL	34	20	16	4	2	1	1	21	3	1	2	2	0	0	12	5	1	4	3	1	0	20	9	6	3	2	0	1	87	37	24	13	9	2	2	
PT	11	3	2	1	1	0	0	15	9	5	4	3	1	0	4	0	0	0	0	0	15	7	5	2	1	1	0	45	19	12	7	5	2	0		
RO	7	2	0	2	0	1	1	8	4	2	2	0	1	1							5	1	1	0	0	0	0	20	7	3	4	0	2	2		
SI																																				
SK								7	1	1	0	0	0	0	4	4	0	4	0	0	5	3	0	3	0	3	0	0	16	8	1	7	7	0	0	
EF								7	4	1	3	2	1	0	4	1	0	1	1	0								11	5	1	4	3	1	0		
BE	7	5	1	4	2	2	0	8	4	2	2	2	0	0							5	2	2	0	0	0	0	20	11	5	6	4	2	0		
UK	7	5	3	2	0	1	1								12	9	0	9	0	0	21	9	1	8	4	2	2	40	23	4	19	13	3	3		

Държава членка (споделяно управление)	Функция от МФР 16 — „Икономическо, социално и териториално сближаване“										Функции от МФР 2 — Природни ресурси										Споделено управление, функции от МРФ 16 и 2 (общо)														
	Европейски фонд за регионално развитие/Кохезионен фонд (ЕФРР/КФ)					Европейски социален фонд (ЕСФ)					Пазари и преки помощи					Развитие на селските райони, околна среда, действия по климата и рибарство																			
	Брой операции, засегнати от:					Брой операции, засегнати от:					Брой операции, засегнати от:					Брой операции, засегнати от:					Брой операции, засегнати от:					Брой операции, засегнати от:									
	Брой грешки	Други въпроси на съответствие/Колкото по-малко	Колкото по-малко	Колкото по-малко	Колкото по-малко	Брой грешки	Други въпроси на съответствие/Колкото по-малко	Колкото по-малко	Колкото по-малко	Колкото по-малко	Брой грешки	Други въпроси на съответствие/Колкото по-малко	Колкото по-малко	Колкото по-малко	Колкото по-малко	Брой грешки	Други въпроси на съответствие/Колкото по-малко	Колкото по-малко	Колкото по-малко	Колкото по-малко	Брой грешки	Други въпроси на съответствие/Колкото по-малко	Колкото по-малко	Колкото по-малко	Колкото по-малко	Брой грешки	Други въпроси на съответствие/Колкото по-малко	Колкото по-малко	Колкото по-малко	Брой грешки	Други въпроси на съответствие/Колкото по-малко	Колкото по-малко	Колкото по-малко		
Трансгранично сътрудничество	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Общо	161	75	50	25	10	10	5	170	60	32	28	16	7	5	183	93	5	88	81	7	0	173	82	43	39	26	7	6	687	310	130	180	133	31	16

(1) Общ брой проверени операции

(2) Брой операции, засегнати от една или повече грешки

(3) Количествено измерими грешки

(4) Други въпроси на съответствието и количествено неизмерими грешки

(5) Количествено измерими грешки < 20 %

(6) Количествено измерими грешки 20 — 80 %

(7) Количествено измерими грешки 80 — 100 %

Сметната палата взема предвид корективните мерки и това има отражение върху оценките констатации, включени в таблицата (вж. също точка 1.32). Сметната палата не проверява ежегодно операции във всяка една държава членка, държава бенефициент и/или регион бенефициент. Когато в таблицата липсват данни (т. нар. „празни клетки“), това показва, че няма проверени операции. Походът на Сметната палата не е създаден с цел да събери данни относно честотата на грешки в популацията. Ето защо представените данни за честотата на грешките не са показател за честотата на грешките във финансираните от ЕС операции или в оценките държави членки. Относителната честота на грешките в изважките, формирани в различните държави членки, не може да бъде показател за относителното ниво на грешки в държавите членки.

ГЛАВА 2

Бюджетно и финансово управление

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	2.1-2.3
Констатации и оценки	2.4-2.26
Бюджетът за плащанията през 2014 г. е втори по големина досега	2.4
Размерът на бюджетните кредити за плащания, както и на плащанията за 2014 г., е по-висок от предвидения в МФР	2.5-2.9
Въпреки това се наблюдава известно увеличение на неизпълнените заявки за плащане...	2.10
... докато нивото на поетите задължения е изцяло в рамките на общия лимит	2.11
Бюджетният резултат за 2014 г. представлява излишък ...	2.12
... докато финансовият резултат е дефицит	2.13
Според прогнозните оценки намалението на неизползваните кредити за задължения е временно	2.14-2.16
Значително е изоставането в усвояването на средства от многогодишните европейски структурни и инвестиционни (ЕСИ) фондове	2.17-2.19
Комисията е представила план за плащанията, който има за цел възстановяване на устойчивото управление на бюджета на ЕС	2.20-2.22
Неусвоените средства от финансовите инструменти под споделено управление остават в значителен размер ...	2.23
... както и размерът на паричните средства, държани по финансовите инструменти под непряко управление	2.24-2.26
Заклучения и препоръки	2.27-2.30
Заклучения за 2014 г.	2.27-2.29
Препоръки	2.30

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

2.1. В настоящата глава се прави анализ на основните бюджетни и финансови въпроси, свързани с управлението, които са възникнали през 2014 г. Те включват общите нива на разходите и отношенията им с бюджетния таван и тавана, определен за новата многогодишна финансова рамка (МФР) (вж. точки 2.4 — 2.9), нивата на неизпълнените заявки за плащане и неизползваните кредити за задължения (вж. точки 2.10 — 2.22), както и нивата на паричните средства, държани по финансови инструменти (вж. точки 2.23 — 2.26).

2.2. Финансовата 2014 година е първата година на МФР, която обхваща периода 2014 — 2020 г. На практика по-голямата част от плащанията, извършени през 2014 г., все още са свързани с програмите от предходната МФР. Плащанията през 2014 г. се отнасят например до разходите за безвъзмездна финансова помощ за земеделските производители за 2013 г., възстановяване на разходите по проекти в областта на сближаването за оперативни програми в периода 2007 — 2013 г., както и за проекти за научни изследвания по Седмата рамкова програма, започнала през 2007 година.

2.3. Многогодишната финансова рамка е седемгодишна програма, в която се определят основните параметри на годишния бюджет на Европейския съюз. Тя се приема с Регламент на Съвета ⁽¹⁾ съгласувано с Европейския парламент и определя общ годишен таван на бюджетните кредити за плащания и бюджетните кредити за поемане на задължения. Новата МФР определя максималния размер на бюджетните кредити за поемане на задължения на 1,083 трилиона евро и на бюджетните кредити за плащания на 1,024 трилиона евро за седемгодишния период ⁽²⁾. Нов елемент в настоящата МФР е, че неизползваните суми под тавана на плащанията автоматично се предоставят за използване през следващите години ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Регламент (ЕС, Евратом) № 1311/2013 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 884).

⁽²⁾ Сумите са представени по текущи цени.

⁽³⁾ Съгласно член 5 от Регламент (ЕС, Евратом) № 1311/2013 Комисията прави корекция за увеличение на тавана на плащанията за дадена година със сума, равна на разликата между извършените плащания и тавана на МФР за плащанията за предходната година. Тези годишни корекции не трябва да надвишават максималните суми от 7, 9 и 10 млрд. евро (по цени от 2011 г.) съответно през 2018, 2019 и 2020 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ**Бюджетът за плащанията през 2014 г. е вторият по големина досега**

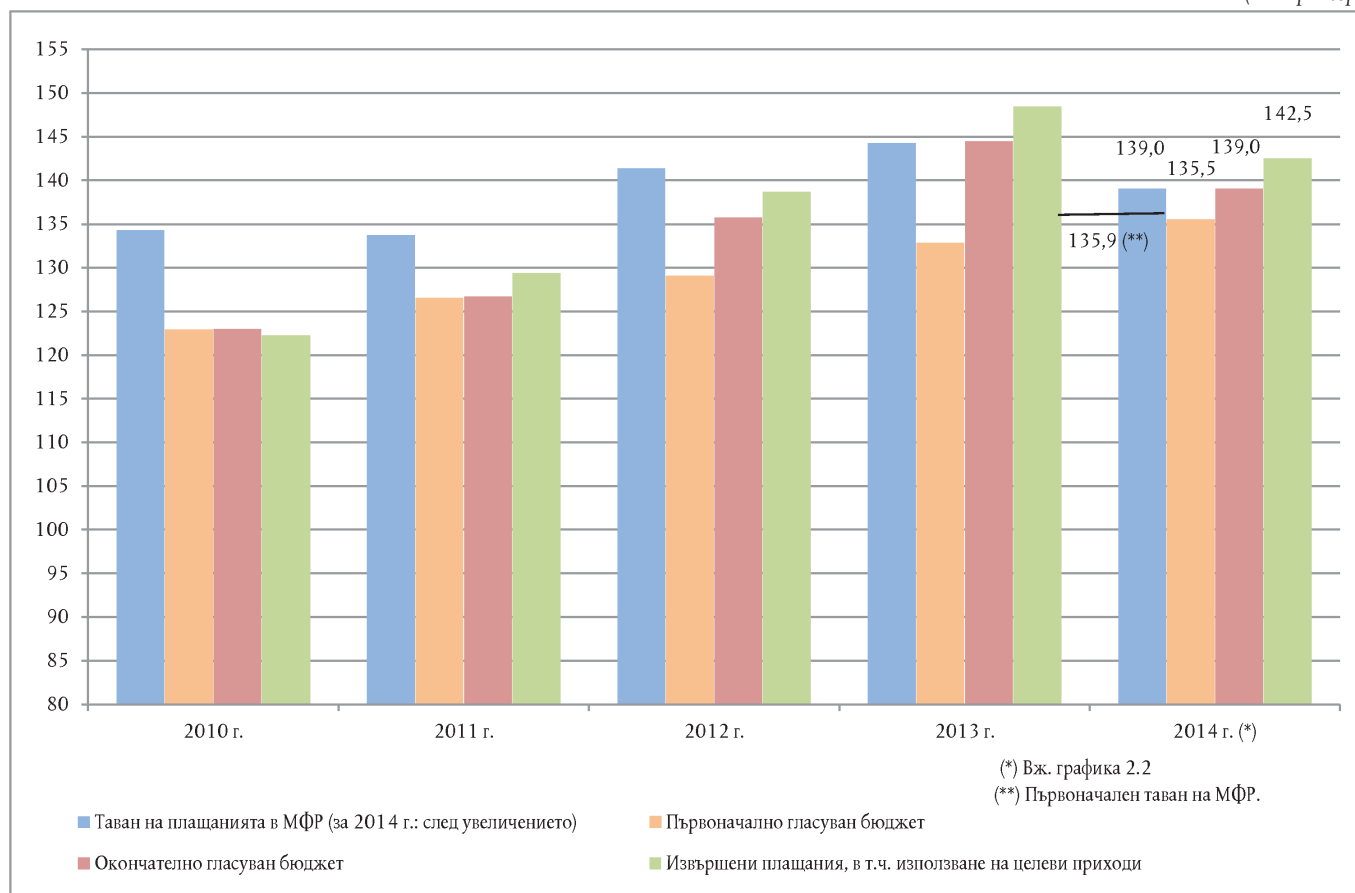
2.4. Бюджетът на ЕС се планира и отчита на касова основа и се съставя така, че да се постигне баланс между приходите и разходите — бюджетът не може да се финансира със заемни средства⁽⁴⁾ (вж. точки 2.12 и 2.13). Първоначалният бюджет за плащания през 2014 г. е бил най-големият по размер в историята на ЕС. Окончателното равнище на плащанията⁽⁵⁾ е на второ място след 2013 г. и, както и тогава, е по-високо от тавана на МФР (вж. *графики 2.1 и 2.2*).

⁽⁴⁾ Член 17 от Финансовия регламент — Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1).

⁽⁵⁾ Включително 350 млн. евро за специални инструменти.

Графика 2.1 — Развитие на бюджетите и плащанията за периода 2010 — 2014 г.

(В млрд. евро)



Източник: Консолидирани годишни отчети на Европейския съюз — финансови години 2010 — 2014.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Размерът на бюджетните кредити за плащания и на плащанията за 2014 г. е по-висок от предвидения в МФР

2.5. **Графика 2.2** представя обобщено ключови данни относно бюджетните кредити за плащания и плащанията, извършени през 2014 г.

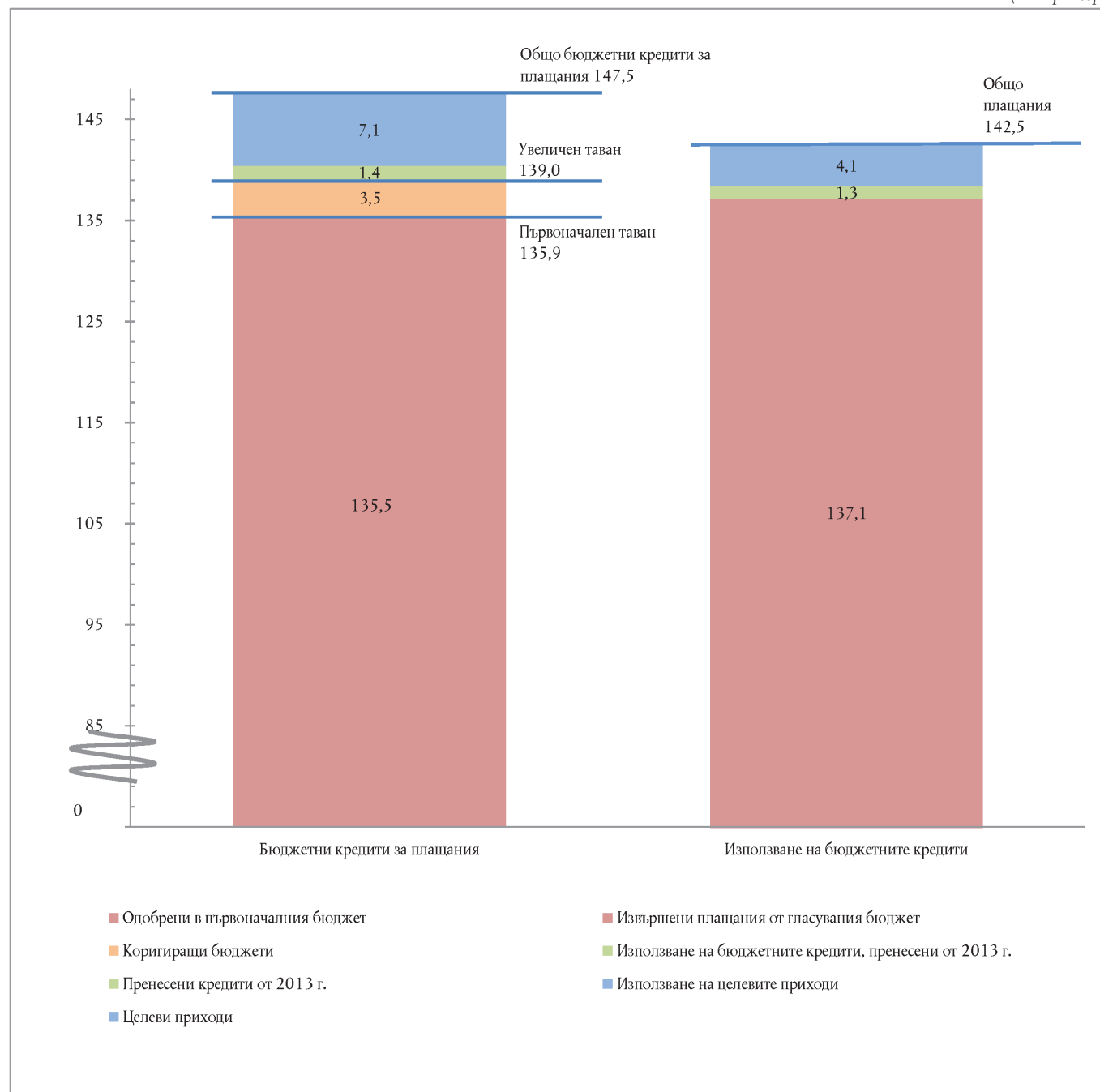
2.6. Регламентът за МФР⁽⁶⁾, приет през 2013 г., определя максимално ниво на бюджетните кредити за плащания за 2014 г. на 135,9 млрд. евро⁽⁷⁾. Първоначалният бюджет е определен непосредствено под този таван — 135,5 млрд. евро.

⁽⁶⁾ Регламент (ЕС, Евратом) № 1311/2013.

⁽⁷⁾ Включително 350 млн. евро за специални инструменти.

Графика 2.2 — Бюджетни кредити за плащания, както и плащания, извършени през 2014 г.

(В млрд. евро)



Източник: Консолидирани годишни отчети на Европейския съюз — финансова година 2014 — „Консолидирани отчети за изпълнението на бюджета и обяснителни бележки“, таблици 5.1 и 5.3.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

2.7. Парламентът и Съветът са одобрили седем коригиращи бюджета⁽⁸⁾, шест от тях на 17 декември 2014 г. Най-значителните коригиращи бюджети (№ 2 и 3) са приети в отговор на искането на Комисията за допълнителни 3,5 млрд. евро за бюджетни кредити за плащания. Определянето на по-висок бюджет изисква задействането на маржа за непредвидени обстоятелства („последна възможност за реагиране в непредвидени обстоятелства“⁽⁹⁾). Комисията е поискала използването на този марж през май 2014 г., на един ранен етап от периода на новата МФР.

2.8. Използването на маржа за непредвидени обстоятелства е довело до увеличаване на тавана за бюджетните кредити за плащания за 2014 г., определени в МФР, с 3,2 млрд. евро, до 139,0 млрд. евро. В резултат на това таванът за бюджетните кредити за плащания ще бъде намален с 0,9 млрд. евро през всяка от годините в периода 2018 — 2020 г. До момента на приключване на настоящия доклад Комисията не е внесла предложение за извършване на намаление за компенсиране на използваната част от маржа за непредвидени обстоятелства⁽¹⁰⁾.

2.9. Измененият бюджет заедно с пренесените кредити⁽¹¹⁾ от предходната година (1,4 млрд. евро) и целевите приходи (7,1 млрд. евро)⁽¹²⁾ са довели до увеличаване на окончателния бюджет за плащания на 147,5⁽¹³⁾ млрд. евро (вж. **графика 2.2**). Общият размер на плащанията за 2014 г. възлиза на 142,5 млрд. евро⁽¹⁴⁾. От неусвоените бюджетни кредити за плащания (5,0 млрд. евро) 4,8 млрд. евро са били пренесени за 2015 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.7. Мобилизирането на маржа за непредвидени обстоятелства беше обосновано от увеличаващото се в края на 2013 г. равнище на неплатени искания за плащане за програмите по политиката на сближаване за 2007 — 2013 г. в размер на 23,4 милиарда евро. Това се дължи на комбинацията от недостатъчно бюджетни кредити за плащания, гласувани в годишните бюджети през последните години на предходната МФР, и ограничения таван за плащанията за първата година от настоящата МФР.

2.8. Като признават, че липсва окончателно споразумение между трите институции относно това тълкуване, в контекста на бюджетната процедура за 2015 г. те се споразумяха за съвместна декларация, като възнамеряват „бързо да постигнат съгласие относно това дали и до каква степен могат да се мобилизират други специални инструменти над таваните на МФР за плащания с цел да се определи дали и до каква степен сумата от 350 милиона евро следва да бъде компенсирана от маржовете за плащания съгласно МФР за текущата финансова година или за следващи финансови години.“

2.9. Въпреки късното приемане на коригиращите бюджети през декември 2014 г. за политиката на сближаване беше постигнато пълно изпълнение към края на 2014 г. и не бяха прехвърлени бюджетни кредити за плащания.

⁽⁸⁾ Три от тях засягат технически корекции, а два имат сравнително малък нетен ефект (по-малко от 0,1 млрд. евро) върху бюджетните задължения.

⁽⁹⁾ Въведен в член 13 от регламента за МФР за периода 2014 — 2020 г. (Регламент (ЕС, Евратом) № 1311/2013).

⁽¹⁰⁾ Решение (ЕС) 2015/435 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2014 г. относно мобилизирането на маржа за непредвидени обстоятелства (ОВ L 72, 14.3.2015 г., стр. 4) постановява в член 2, че „Комисията се приканва да представи своевременно предложение относно оставащата сума от 350 милиона евро“.

⁽¹¹⁾ Пренесените кредити представляват средства, неизползвани през дадена финансова година, които се прехвърлят към следващата бюджетна година.

⁽¹²⁾ Целевите приходи са приходи, предназначени за конкретно определени дейности. Целевите приходи са главно с произход санкции в областта на земеделието и други вземания (3,6 млрд. евро), както и трети страни, включително страните от ЕАСТ и страните кандидатки (3,0 млрд. евро).

⁽¹³⁾ Тази цифра е по-голяма от окончателно гласувания бюджет, показан в **графика 2.1**, тъй като включва пренесени бюджетни кредити и целеви приходи.

⁽¹⁴⁾ Вж. таблица 5.3, МФР — Изпълнение на бюджетните кредити за плащания (стр. 126 от отчетите).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Въпреки това се наблюдава известно увеличение на неизпълнените заявки за плащане...

2.10. Въпреки че равнището на плащанията продължава да бъде по-високо от тавана на МФР и въпреки използването на „маржа за непредвидени разходи“, неизпълнените заявки за плащане са се увеличили с 1,4 млрд. евро на 25,8 млрд. евро ⁽¹⁵⁾. Въпреки че това показва по-нататъшно натрупване на предявените заявки за плащане, повечето от тези заявки са пристигнали късно през годината ⁽¹⁶⁾. От тях са спрени заявки за 4,8 млрд. евро в края на годината, а други в размер на 10,2 млрд. евро са били представени твърде късно, за да е възможно обработването им (в последните четири дни от годината). Що се отнася до областта на сближаването (най-значимият компонент от общата стойност), максималната сума, която Комисията е могла да изплати след одобряване на други заявки, е шяла да бъде в размер на 9,7 млрд. евро (в случай на наличен бюджет). Сумите, чиито стойности са били потвърдени като точни от Комисията и записани в счетоводната система на Комисията като готови за изплащане преди края на годината, възлизат общо на 1,9 млрд. евро.

... докато нивото на поетите задължения е било изцяло в рамките на общия лимит

2.11. За 2014 г. в бюджета са разрешени кредити за поемане на задължения в размер на 142,7 млрд. евро ⁽¹⁷⁾. Поетите задължения възлизат общо на 109,3 млрд. евро (76,6 % от предоставените бюджетни кредити). Те отразяват равнището на одобрените от Комисията нови програми ⁽¹⁸⁾ през първата година от новата МФР за периода 2014 — 2020 г. В резултат на това през 2015 г. е на разположение много високо равнище на бюджетни кредити за поемане на задължения. Таванът на МФР относно бюджетните кредити за поемане на задължения е изменен през 2015 г., за да се отчете ниската степен на усвояване през 2014 г. Таванът е увеличен с 16,5 млрд. евро ⁽¹⁹⁾, а сума в размер на 12,1 млрд. евро е пренесена за 2015 г.

2.11. В Регламента за МФР се предвижда препрограмиране на неусвоените бюджетни задължения за 2014 г. през следващите години. Вследствие на късното приемане на МФР и правното основание за политиката на сближаване (Регламент № 1303/2013 за общоприложимите разпоредби) то беше приложено за програмите в областта на политиката на сближаване за сума в размер на 11,2 милиарда евро. Съветът прие препрограмирането на 22 април 2015 г.

Комисията ще следи отблизо изпълнението на програмите, като използва финансовата информация, която държавите членки представят три пъти годишно (член 112 от Регламента за общоприложимите разпоредби (ROP)).

⁽¹⁵⁾ Бележка 2.12, стр. 66 от отчетите.

⁽¹⁶⁾ В анализа от 2014 г. относно бюджетното изпълнение на Европейските структурни и инвестиционни фондове Комисията посочва, че от заявленията за плащане в размер на 23,4 млрд. евро, представени в последните два месеца от годината, приблизително 92 % (21,5 млрд. евро) са получени едва през декември, а около 19 млрд. евро са заявени след 15 декември. Както и в предходни години, тази висока концентрация на заявления за плащане в края на годината е предизвикана в известна степен от ограничението за автоматично освобождаване на средства, тъй като 2014 е последната година за правилото n+2.

⁽¹⁷⁾ Това включва нетна сума в размер на 50 млн. евро, получена чрез коригиращи бюджети № 3, 4 и 6.

⁽¹⁸⁾ 345 от общо 645 програми са одобрени.

⁽¹⁹⁾ Таванът на МФР също ще бъде увеличен с 4,5 млрд. евро през 2016 г. и с 0,1 млрд. евро през 2017 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Бюджетният резултат за 2014 г. представлява излишък ...

2.12. Бюджетният резултат за 2014 г. е излишък в размер на 1,4 млрд. евро ⁽²⁰⁾. Това е превишение на средствата, получени от държавите членки спрямо извършените плащания. Излишъкът представлява авансово плащане от държавите членки към бюджета на ЕС за следващата година. Наличието на бюджетен излишък е нещо обичайно, като се има предвид, че плащанията не могат да надвишават приходите ⁽²¹⁾.

... докато финансовият резултат е дефицит

2.13. Финансовият резултат е дефицит в размер на 9,6 млрд. евро. Основните причини за този дефицит са непарични корекции, произтичащи от нетния ефект от увеличения размер на вземанията и на провизиите. Увеличението на вземанията възниква, тъй като шест държави членки са упражнили правото си да отсрочат уреждането на вноските си за минали периоди след извършени корекции на прогнозите за БНД ⁽²²⁾ (вж. точки 4.6 — 4.13). Повишаването на равнището на провизиите се дължи основно на въздействието от намаляването на лихвените проценти на капиталовите пазари върху оценката на начислените пенсионни задължения ⁽²³⁾. Комисията представя равнение на финансовия резултат с бюджетния резултат на стр. 109 от консолидираните годишни отчети на Европейския съюз за 2014 г. с допълнителни разяснения на стр. 118 (вж. **таблица 6 в приложение 1.3**).

⁽²⁰⁾ Вж. **приложение 1.3, таблица 5** от стр. 108 на отчетите.

⁽²¹⁾ По принцип дефицит може да възникне, ако приходите са по-ниски от извършените плащания. На практика дефицит не е имало от 1986 г. насам.

⁽²²⁾ Вж. бележка 2.6.1.1 на стр. 59 от отчетите.

⁽²³⁾ Вж. бележка 2.9 към отчетите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Според прогнозните оценки намалението на неизползваните кредити за задължения е временно

2.14. Както е обяснено в точка 2.2, повечето плащания са извършени за покриване на поети задължения от предходната МФР за периода 2007 — 2013 г. Това е допринесло за намаляване на неизползваните кредити за задължения⁽²⁴⁾ от 222,4 млрд. евро на 189,6 млрд. евро.

2.15. **Графика 2.3** показва развитието на неизползваните кредити за задължения за функция 16 на МФР⁽²⁵⁾ (58 % от общия размер на неизползваните кредити за задължения). Това е значително намаление на неизползваните кредити за задължения и отразява броя на оперативните програми за новия период, които все още не са одобрени от Комисията. Комисията е използвала 28,0 млрд. евро (58 %) от общо 47,5 млрд. евро бюджетни кредити за поемане на задължения за 2014 г. За функция 16 от МФР са използвани всички бюджетни кредити за плащания в размер на 54,4 млрд. евро.

2.16. Намаляването на нивото на неизползваните кредити за поемане на задължения се очаква да бъде временно поради поисканото увеличение на тавана на МФР за 2015 г. и за последващите години (вж. точка 2.11 и **графика 2.3**).

2.15. По отношение на политиката на сближаване неизпълнените бюджетни задължения за периода 2007 — 2013 г. са намалели с почти 40 % (52 милиарда евро), на 80,6 милиарда евро през 2014 г., като по този начин се отбелязва края на възходящата тенденция, наблюдавана до края на 2013 г. Това намаление можеше да бъде още по-значително, ако капацитетът на Комисията да изпълнява исканията за плащане, получени в края на годината, не беше ограничен поради липса на бюджетни кредити за плащания (вж. отговора на въпрос 2.10).

Освен това намаляването на неизпълнените бюджетни задължения през 2014 г. е свързано с високото равнище на плащанията в размер на 51,8 милиарда евро (или 111 % от първоначално одобрения бюджет) за политиката на сближаване в рамките на програмите за периода 2007 — 2013 г., които са близо до края на периода си на допустимост (т.е. 31.12.2015 г.).

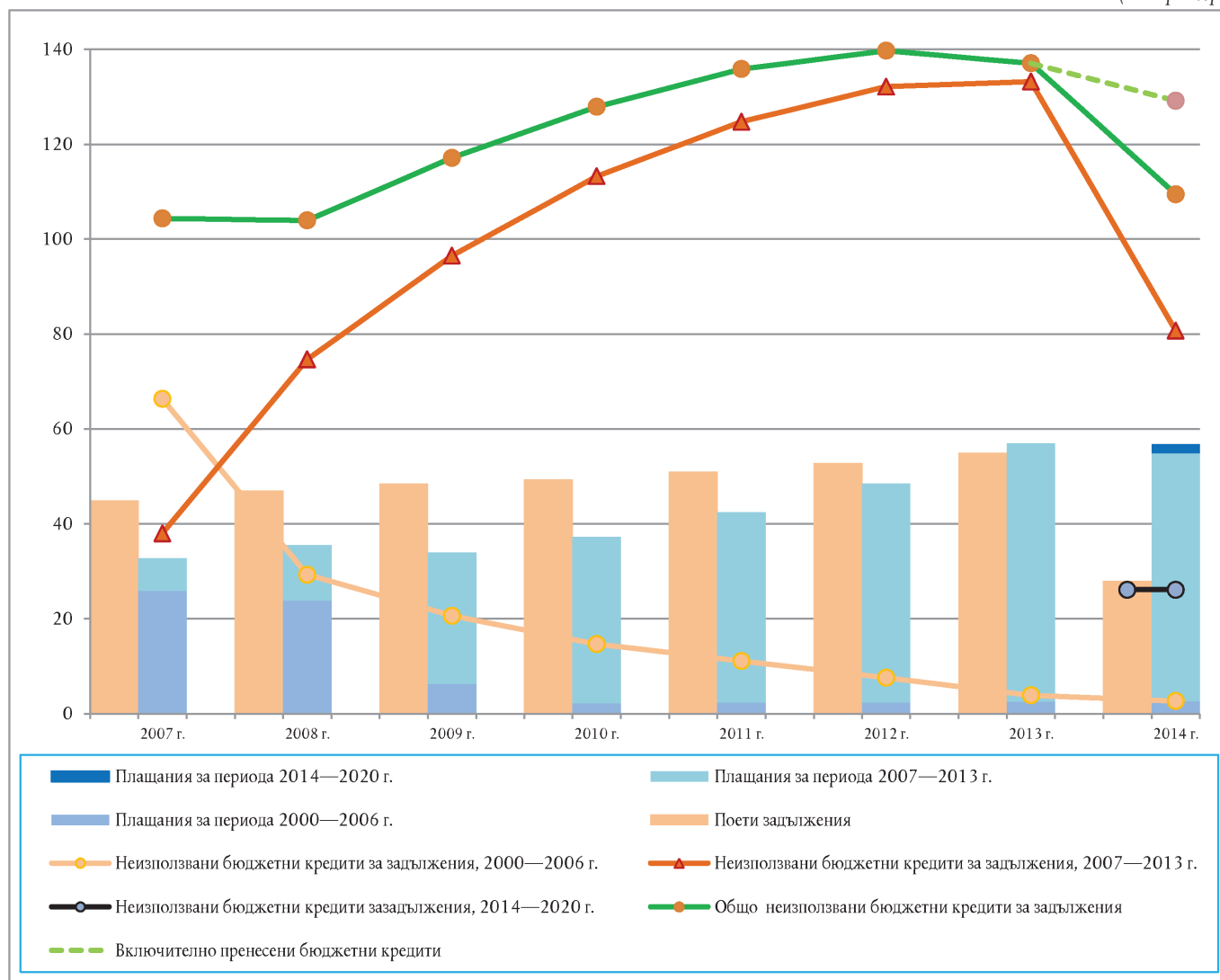
(Вж.: „Анализ на бюджетното изпълнение на европейските структурни и инвестиционни фондове през 2014 г.“)

⁽²⁴⁾ Бюджетни кредити за поемане задължения, които са одобрени, но още не са превърнати в плащания.

⁽²⁵⁾ Фондовете по функция 16 „Икономическо, социално и териториално сближаване“ са Европейският социален фонд, Европейският фонд за регионално развитие и Кохезионният фонд.

Графика 2.3 — Развитие на натрупаните неизползвани кредити за задължения по функция 16 на МФР

(В млрд. евро)



Източник: Доклади относно бюджетното и финансовото управление, финансови години 2007 — 2014.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Значително е изоставането в усвояването на средствата от многогодишните европейски структурни и инвестиционни (ЕСИ) фондове

2.17. В края на 2014 г. плащанията към държавите членки за многогодишните ЕСИ фондове ⁽²⁶⁾ за периода 2007 — 2013 г. са достигнали 309,5 млрд. евро (77 % от общо 403,0 млрд. евро за всички одобрени оперативни програми) ⁽²⁷⁾. В **графика 2.4** Сметната палата представя анализ по държави членки относно степента, в която Комисията е правила плащания спрямо поетите задължения. Степента на усвояване е между 50 и 92 % ⁽²⁸⁾.

2.18. **Графика 2.4** показва също така, че пет държави членки ⁽²⁹⁾ допринасят за повече от половината от неизползваните бюджетни кредити за поемане на задължения по многогодишните ЕСИ фондове.

2.19. В някои държави членки незаявените финансови средства от ЕС и необходимото национално съфинансиране съставляват значителен дял от общия размер на разходите на сектор „Държавно управление“ (вж. **графика 2.5**). В четири държави членки натрупаният дял средства, които може да бъдат заявени за възстановяване от фондовете на ЕС, се равнява на 15 % или повече от годишните разходи на сектор „Държавно управление“ ⁽³⁰⁾.

2.17. Крайната дата за допустимост е 31.12.2015 г. Документите за приключване на проектите следва да бъдат изпратени до 31.3.2017 г. Плащанията на национално равнище са на по-високи нива, тъй като сертифицирането изисква време. В Регламента се предвижда, че до приключването на програмите се задържа дял от 5 % от общия размер на отпуснатите средства.

Съзаконодателите взеха решение за изменение на Регламент № 1083/2006 и за удължаване на срока на действие на правилото за автоматично освобождаване от поети задължения N + 3 за 2 държави членки (каквото е също случаят с Хърватия в съответствие с нейния Договор за присъединяване). Това напали натиска върху плащанията за съответните държави членки.

Накрая, през 2014 г. беше създадена Работна група за по-добро прилагане, за да се потогне на държавите членки да оптимизират използването на финансовите пакети за политиката на сближаване за периода 2007 — 2013 г. Наблюдава се напредък на конкретните действия за всяка държава членка.

2.18. Общ отговор на параграфи 2.18 и 2.19

Комисията счита, че съществува връзка между размера на първоначалното разпределение и степента на неизползваните бюджетни кредити за поети задължения.

Комисията участва активно в подпомагането на държавите членки, които са най-силно изложени на риск от загуба на средства. През 2014 г. тя създаде Работната група за по-добро прилагане с цел да се подобри прилагането в държавите членки, които значително изостават от средното равнище на финансовото изпълнение на ЕС-28 и имат относително най-високо равнище на неусвоени средства от ЕС.

⁽²⁶⁾ ЕСИ фондовете са Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейският социален фонд (ЕСФ), Кохезионният фонд (КФ), Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейският фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР).

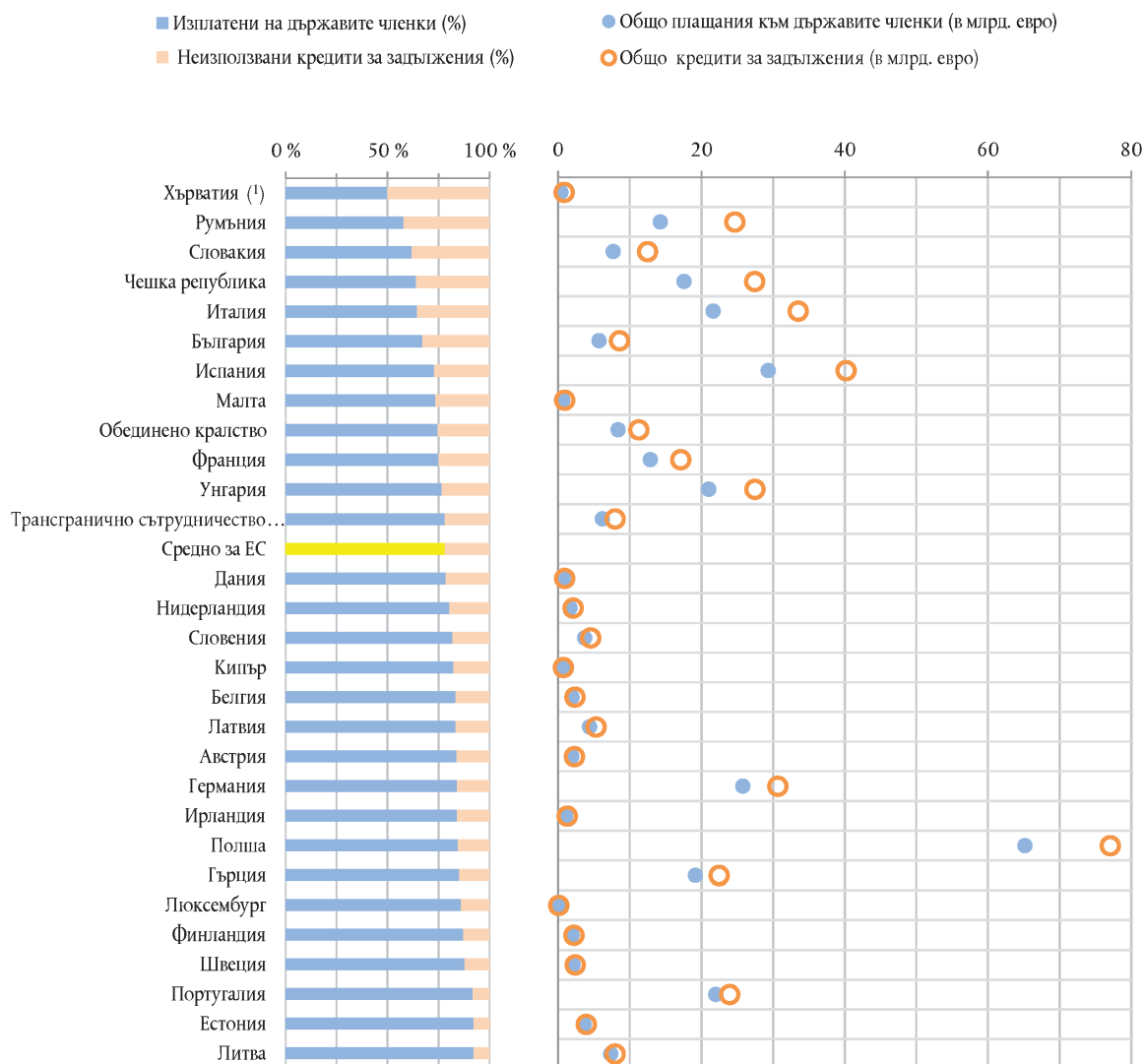
⁽²⁷⁾ Оси 2 и 6 от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) са изключени от средствата по ЕСИ фондовете, тъй като представляват годишни мерки, които не засягат степента на усвояване на държавите членки.

⁽²⁸⁾ Максималният размер на изплатени средства преди приключване е 95 % от общия размер отпуснати средства.

⁽²⁹⁾ Чешката република, Испания, Италия, Полша и Румъния са отговорни за 54,9 млрд. евро от общо 93,5 млрд. евро неусвоени бюджетни кредити за поемане на задължения по ЕСИ фондовете.

⁽³⁰⁾ Натрупаният дял средства, който може да бъде поискан от фондовете на ЕС, се състои от плащания, които се извършват от Комисията. Държавите членки трябва да представят разходи, които са равностойни на тази сума, плюс национално съфинансиране.

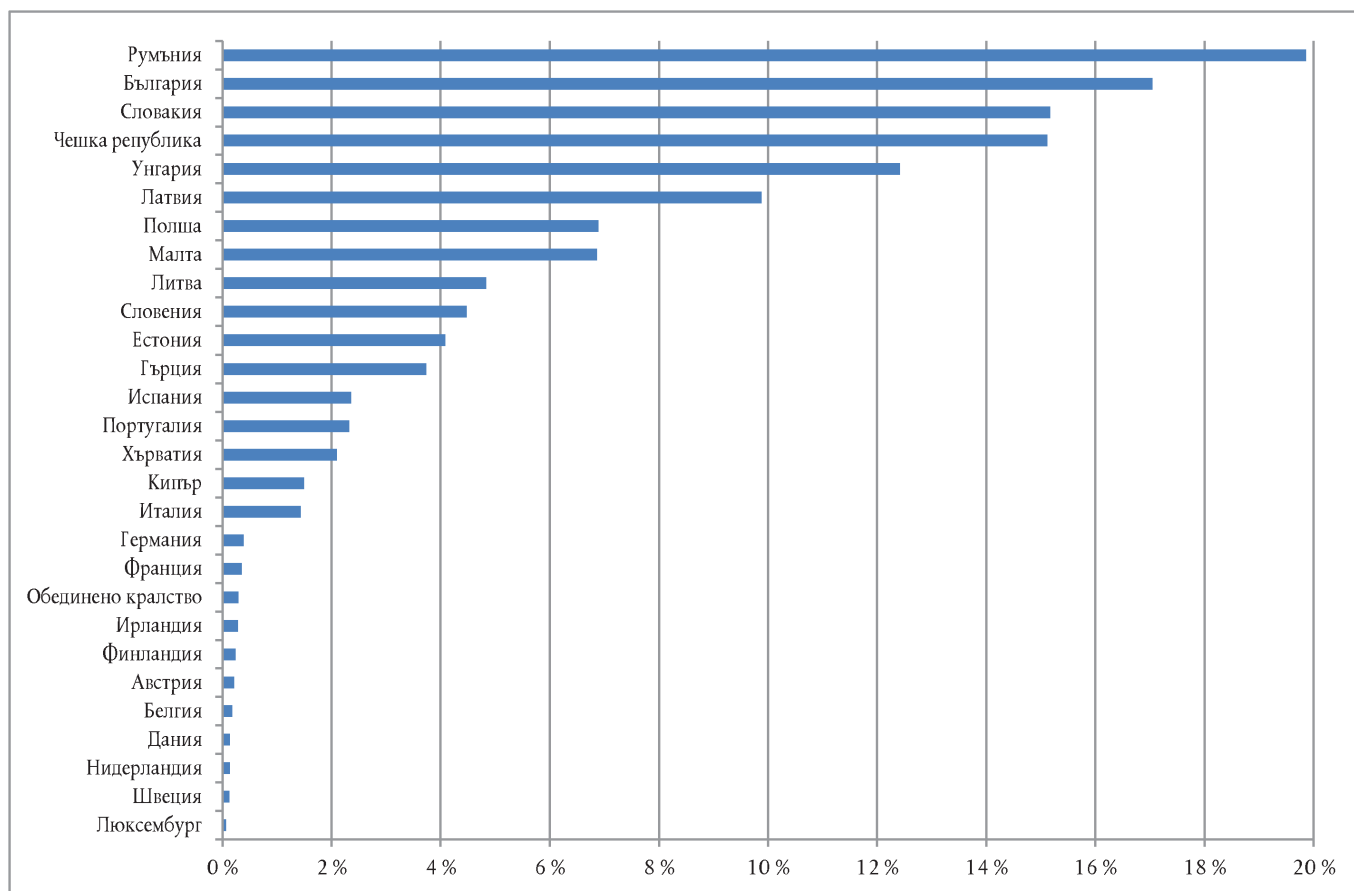
Графика 2.4 — Усвояване в проценти и общ размер на средствата по ЕСИ фондовете в МФР в областта на сближаването за периода 2007 — 2013 г. (към 31 декември 2014 г.)



⁽¹⁾ Хърватия се присъедини към ЕС през юли 2013 г. Данните за Хърватия относно усвояването на средствата не са съпоставими с тези на другите държави членки.

Източник: Изчисление на Европейската сметна палата въз основа на стратегически документи на Комисията.

Графика 2.5 — Неизползвани кредити за поемане на задължения по ЕСИ фондовете към 31 декември 2014 г. като процент от разходите на сектор „Държавно управление“ за 2014 г.



Източник: Европейска сметна палата въз основа на информация от Комисията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Комисията е представила план за плащанията, който има за цел възстановяване на устойчивото управление на бюджета на ЕС

2.20. През годините 2007 — 2013 институциите и органите на ЕС са поели задължения за 994 млрд. евро и са извършили плащания в размер на 888 млрд. евро⁽³¹⁾. Размерът на неизползваните кредити за поемане на задължения е нараснал от 132 млрд. евро в началото на 2007 г. на 222 млрд. евро в края на 2013 г. Освободените бюджетни кредити за поемане на задължения възлизат на 16 млрд. евро за целия период, а нивото на освобождаване е 1,6 %.

⁽³¹⁾ Частта на целевите приходи от общия размер на поетите задължения (994 млрд. евро) и от общия размер на плащанията (888 млрд. евро) и в двата случая е 24 млрд. евро.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

2.21. През март 2015 г. Комисията е представила на Европейския парламент и на Съвета план за плащания, който има за цел възстановяване на устойчивото управление на бюджета на ЕС⁽³²⁾. Планът съдържа краткосрочни мерки за намаляване на нивото неплатените задължения. Комисията предвижда следните смекчаващи мерки за подобряване на управлението на бюджетните кредити за плащания:

- ускоряване на процедурите за възстановяване на неоснователно платени суми,
- ограничаване на неизползваните суми по доверителни сметки,
- намаляване на процента на авансовото финансиране,
- използване на максималните срокове за плащане,
- отсрочване на поканите за представяне на предложения/оферти и свързаното с тях договаряне.

2.22. В предишни годишни доклади⁽³³⁾ Сметната палата е изразила подкрепа за предприемането на действия относно първите две от тези мерки, които, заедно с другите мерки, представляват обичайни характеристики на финансовото управление. Предложените от Комисията мерки имат за цел подобряване на краткосрочното управление на паричните потоци, докато решаването на въпроса с високото ниво неизползвани бюджетни кредити за задължения изисква дългосрочна перспектива. Сметната палата продължава да счита, че Комисията следва да изготвя и публикува веднъж годишно дългосрочна прогноза, която да обхваща бюджетните тавани, нуждите от плащания, ограниченията на капацитета и потенциалните отменени бюджетни кредити⁽³⁴⁾. Това значително ще подпомогне заинтересованите страни при определянето на бъдещите нужди от плащания и бюджетните приоритети.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.21. Краткосрочните мерки за намаляване на натрупаните неплатени сметки са описани в „плана за плащания“. Той представлява оценка на вероятния обем неизплатени искания за плащане в края на 2015 г. (20 милиарда евро), като в него се призовава за предоставяне на достатъчно бюджетни кредити за плащания в бюджета за 2016 г. с цел да се намали забавянето на плащанията до минимално равнище. В проектобюджета за 2016 г. на Комисията, приет на 27 май 2015 г., се съдържа съответното равнище на кредити. Окончателното приемане на тези кредити е решаващото стекчаващо действие по отношение на неизпълнените бюджетни задължения, както е представено в анализа на плана за плащания.

Комисията следи отблизо изпълнението на програмата и ще информира бюджетния орган при установяването на проблеми.

2.22. В плана за плащания се разглежда забавянето на плащания, което ще бъде уредено до края на 2016 г.

Вж. отговора на препоръка 4.

⁽³²⁾ Документ за обсъждане и анализ на финансовите отчети, представен заедно с отчетите, стр. 25. Планът за плащанията може да бъде намерен на: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/budg/dv/2015_elements_payment_plan_/2015_elements_payment_plan_en.pdf

⁽³³⁾ Например в годишния доклад за 2013 година, точки 1.48 и 1.49.

⁽³⁴⁾ Вж. годишния доклад за 2013 година, точка 1.50.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Неусвоените средства от финансовите инструменти под споделено управление остават в значителен размер ...

2.23. От последния публикуван доклад относно финансовите инструменти под споделено управление, който описва ситуацията в края на 2013 г.⁽³⁵⁾, е видно, че вноските за инструментите бързо са нараснали с 1,7 млрд. евро от 12,6 на 14,3 млрд. евро. Сумата, изплатена на крайните получатели, се е увеличила с 2,0 млрд. евро от 4,7 на 6,7 млрд. евро и така се равнява на 47 % от общия размер на изплатените вноски. Това представлява известен напредък в сравнение с 37-те %, изплатени в края на 2012 г.⁽³⁶⁾

... както и размерът на паричните средства, държани по финансовите инструменти под непряко управление

2.24. Парите в брой и паричните еквиваленти, държани по финансовите инструменти, се управляват от доверени посредници от името на Комисията за целите на изпълнението на конкретни програми, финансирани от бюджета на ЕС. Те възлизат общо на 1,3 млрд. евро в края на 2014 г. (2013 г.: 1,4 млрд. евро).

2.23. Общият процент на изплащане до края на 2013 г. беше 47 % в сравнение с 37 % в края на 2012 г., като Комисията очаква подобен напредък за 2014 г. Действията за повишаване на равнището на изплащане на средства по финансовите инструменти на крайните получатели включват последващи действия чрез котитети за мониторинг, посещения на място, кампании за популяризиране и в някои случаи препрограмиране (в случаите, когато е ясно, че първоначално предназначенията средства за финансови инструменти не могат да бъдат изплатени на крайните получатели, което се дължи например на промени в пазарните условия). В допълнение Комисията чрез изменение на Насоките относно приключването на програмите поясни гъвкавостта, предвидена в Общия регламент, във връзка с подкрепата от инструментите за финансов инженеринг за крайните получатели.

Вж. също отговора на препоръка 5.

2.24. Много финансови инструменти се нуждаят от определен минимален резерв, за да могат да функционират. По-специално, значителна част от пари и парични еквиваленти (730 милиона евро) се съхраняват в гаранционни инструменти, които поради самото си естество трябва да поддържат парични средства и краткосрочни депозити, за да могат да изпълняват функцията си.

⁽³⁵⁾ Последните налични данни се отнасят за края на 2013 г. и се съдържат в доклада на Комисията от септември 2014 г. относно обобщените данни за напредъка във финансирането и прилагането на инструментите за финансов инженеринг, отчетени от управляващите органи в съответствие с член 67, параграф 2, буква й) от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета.

⁽³⁶⁾ Вж. точки 6.49 и 6.50 и Годишния доклад за 2013 г., точка 1.48.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.25. Основната причина за нетното намаление от 0,1 млрд. евро по сумите, държани в доверителни сметки, е, че Комисията вече е предприела действия за изчистване на обратните постъпления⁽³⁷⁾ от заеми и операции с рисков капитал в рамките на MEDA⁽³⁸⁾. Към 31 декември 2013 г. натрупани в доверителна сметка в ЕИБ⁽³⁹⁾ са 259 млн. евро. През 2014 г. 110 млн. евро са прехвърлени към Гаранционния фонд за външни дейности⁽⁴⁰⁾. Оставащите 149 млн. евро са върнати в общия бюджет на Съюза.

2.26. Въздействието на изчистването на обратните постъпления по MEDA отчасти се компенсира от прехвърлянето на повече от 200 млн. евро към доверителни сметки за финансовите инструменти в рамките на новата МФР. Тези трансфери са записани като плащания в бюджета за 2014 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**Заключения за 2014 г.**

2.27. Плащанията през 2014 г., както и през 2013 г. са над тавана на МФР. Първоначалните бюджетни кредити за плащания са увеличени с 3,5 млрд. евро посредством коригиращи бюджети. За съставянето на бюджета на това ниво е трябвало да се задейства „маржът за непредвидени обстоятелства“ в кратък срок след началото на новата МФР (вж. точки 2.4 — 2.9).

2.28. Размерът на неизползваните кредити за поемане на задължения за разходите с многогодишен характер остава на много високо ниво. По-голямата част от тези неизползвани кредити за поемане на задължения са свързани с предходната МФР (вж. точка 2.14).

2.29. Неусвоените бюджетни кредити за поемане на задължения по ЕСИ фондовете са твърде високи за някои държави членки (вж. точки 2.17 — 2.19).

2.27. Вж. отговорите на Комисията по параграфи от 2.4 до 2.9.

2.29. Вж. отговорите на Комисията по параграфи 2.17 до 2.19.

⁽³⁷⁾ Лихвени плащания и погасяване на заеми, дивиденди и възстановяване на капитала.

⁽³⁸⁾ Основният инструмент за икономическо и финансово сътрудничество в рамките на евро-средиземноморското партньорство.

⁽³⁹⁾ Вж. Годишен доклад за 2013 година, точка 1.49.

⁽⁴⁰⁾ Решение № 446/2014/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. за предоставяне на гаранция от ЕС на Европейската инвестиционна банка за загуби по операции по финансиране на инвестиционни проекти извън Съюза (ОВ L 135, 8.5.2014 г., стр. 1).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Препоръки

2.30. Сметната палата препоръчва:

- **Препоръка 1:** Комисията да предприеме действия за намаляване на нивото на неизползвани кредити за поемане на задължения. В допълнение към краткосрочните мерки, предложени през март 2015 г., необходима е по-дългосрочна перспектива (вж. точки 2.14 — 2.16).

- **Препоръка 2:** При извършването на бюджетно и финансово управление Комисията да отчита ограниченията в капацитета в някои държави членки с цел да се избегне недостатъчното използване на фондовете и да се повиши равнището на усвояване, особено в областта на европейските структурни и инвестиционни фондове (вж. точка 2.19).

2.30.

Комисията приема препоръката и предприема изискваното действие.

Важно е да се прави разграничение между неизпълнените бюджетни задължения (RAL), произтичащи от разликата във времето между поетите задължения и плащанията за многогодишни програми („нормалните“ RAL) и неизпълнените бюджетни задължения (RAL), произтичащи от „ненормално забавяне“, породено от недостиг на бюджетни кредити за плащания, възникнал през последните години. Планът за плащанията, договорен с Европейския парламент и Съвета, разглежда изцяло такова ненормално забавяне, което се очаква постепенно да бъде преодоляно до края на 2016 г. Това няма да преразглежда нормалните неизпълнени поети задължения, тъй като ще продължи предвиждането на нови кредити за задължения с оглед на плащанията през следващите години, както е обичайно за многогодишното програмиране.

Комисията счита, че планът за плащания включва дългосрочна перспектива за намаляване на забавянията и на ненормалните неизпълнени бюджетни задължения (вж. отговора на параграф 2.21).

Комисията приема тази препоръка. Тя вече предприе следните действия:

- временно 10 %-но увеличение на процента на съфинансиране за държави, изпълняващи дадена програма.
- специфична подкрепа за органите на съответните държави членки.
- преразглеждане на насоките за приключване, за да се гарантира правилното използване на механизмите за гъвкавост, с които държавите членки разполагат (вж. отговора на параграф 2.23).

Създаването през ноември 2014 г. на вътрешна работна група за по-добро прилагане, която има за задача да оцени ситуацията в осем държави членки, да идентифицира пречките за успешното изпълнение, да определи и наблюдава изпълнението на конкретни планове за действие с цел да бъдат преодоляни потенциалните рискове от отмяна на поети бюджетни задължения.

В допълнение през 2013 г. ГД „Регионална и селищна политика“ създаде експертен център за „изграждане на административен капацитет“, отговарящ за определянето и прилагането на целенасочени действия за премахване на административните пречки и слабости, които пречат ефективното и ефектното използване на европейските структурни и инвестиционни фондове в държавите членки и регионите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- **Препоръка 3:** Комисията да обмисли мерки, които да доведат до намаляване на неизползваните кредити за поемане на задължения, по-бързо приключване на програмите за периода 2007 — 2013 г., намаляване на паричните средства в брой, държани от доверени посредници, и съставяне на планове и прогнози за плащания за областите, в които неизползваните кредити за поемане на задължения надвишават многократно съответните годишни бюджетни кредити (вж. точки 2.20 и 2.21).
- **Препоръка 4:** Комисията да изготви дългосрочна прогноза за паричните потоци за постигане на по-добро съответствие между нуждите от плащания и наличните средства (вж. точка 2.22).
- **Препоръка 5:** Комисията да задълбочи усилията за намаляване на прекомерните касови наличности по финансовите инструменти (вж. точки 2.23 — 2.26).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията приема тази препоръка.

Комисията е изправена пред ограничения за постигане на по-бързо приключване на програмите за периода 2007 — 2013 г.

Комисията счита, че най-важната мярка за намаляване на неизпълнените бюджетни задължения за периода 2007 — 2013 г. е одобрението на поисканите кредити в проектобюджета за 2016 г., за да бъде постепенно премахнато необичайното натрупване на неплатени искания за плащане през 2016 г.

Комисията приема тази препоръка и предприема препоръчаното действие, като анализира как най-добре да бъде изготвена и публикувана дългосрочна прогноза за касовите потоци.

Комисията приема препоръката и предприема препоръчаното действие. При приключването наличните кредити по финансови инструменти, които не са били използвани поне за първи кръг от инвестиции/гаранции, ще бъдат загубени за съответната държава членка.

За периода 2014 — 2020 г. бяха изготвени по-ясни и по-гъвкави правила за по-точно насочване на инструменти (предварителна оценка) и за плащания на траншовете. Освен това в процес на разработване са редица инициативи, които имат за цел да улеснят допълнително прилагането на инструментите, като например специализирани инструменти и платформата за техническа помощ „FI-compass“, с която се предоставят общи съвети, обучение и насърчаване на взаимния обмен на опит за управляващите органи.

(Вж. отговора на параграф 2.23 и препоръка 2).

ГЛАВА 3

Постигане на резултати със средствата от бюджета на ЕС

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	3.1-3.2
Част 1 — Стратегия „Европа 2020“ — мониторинг и докладване от страна на Комисията	3.3-3.34
Периодът, обхванат от стратегията „Европа 2020“, не е съобразен с бюджетния цикъл на ЕС	3.7-3.12
Приоритетите, водещите количествени цели, водещите инициативи, както и тематичните цели на стратегия „Европа 2020“, не са преобразувани в оперативни цели	3.13-3.25
До момента Комисията не е докладвала изчерпателно относно приноса на бюджета на ЕС към целите на стратегия „Европа 2020“	3.26-3.34
Част 2 — Отразяване на целите на стратегия „Европа 2020“ в споразуменията за партньорство и програмите на държавите членки	3.35-3.65
Потенциалните ползи от комбинирането на петте европейски структурни и инвестиционни фонда не са изцяло реализирани	3.39-3.43
Стратегията „Европа 2020“ не се конкретизира системно чрез превръщането на тематичните цели в конкретни оперативни цели в споразуменията за партньорство и програмите	3.44-3.48
Въвеждането на общи показатели за всеки фонд е важна стъпка, но съществуват ограничения в използвания модел	3.49-3.56
Необходим е още по-силен акцент върху резултатите, по-специално в споразуменията за партньорство	3.57-3.60
Слабости в модела на рамката за изпълнение	3.61-3.65
Част 3 — Докладване на резултатите от страна на Комисията	3.66-3.75
Централизираните указания са подобрени, но съществуват още слабости за преодоляване	3.68-3.70
Планирането и докладването на резултатите от изпълнението на ниво генерални дирекции може да бъде допълнително подобрено	3.71-3.75
Част 4 — Резултати от извършения от Сметната палата одит на изпълнението	3.76-3.86
Недостатъчен акцент върху резултатите	3.79-3.82
Невинаги се избират проектите, които имат потенциал за максимално въздействие	3.83-3.86
Заклучение и препоръки	3.87-3.97
Заклучение за 2014 г.	3.87-3.95
Препоръки	3.96-3.97
Приложение 3.1 — Специални доклади, приети от Сметната палата през 2014 г.	
Приложение 3.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки, свързани с резултатите от изпълнението	

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ВЪВЕДЕНИЕ

3.1. Тема на настоящата глава са резултатите от изпълнението (вж. каре 3.1) Тази година Сметната палата се фокусира върху дългосрочната стратегия на Европейския съюз (ЕС) „Европа 2020“. Главата се състои от четири части. В първата се разглежда извършваният от Комисията мониторинг и докладване относно стратегията „Европа 2020“. Във втората част се проверява по какъв начин тази стратегия е отразена в споразуменията за партньорство и финансовите програми, които са одобрени между Комисията и държавите членки. В последните две части се разглеждат теми, които Сметната палата е анализирила и в предишни години. Третата част съдържа констатациите и оценките на Сметната палата относно годишните отчети за дейността, изготвени от генералните директори на Комисията. На последно място, в четвъртата част се открояват някои от основните теми в специалните доклади на Сметната палата от 2014 г.⁽¹⁾, разглеждащи въпроси на изпълнението.

3.1. Бюджетът на многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2014 — 2020 г. е един от лостовете на ЕС, допринасящ за постигането на целите на „Европа 2020“. Националните правителства обаче играят водеща роля при изпълнението на целите на стратегията на ЕС. Бюджетът на ЕС представлява само около 2 % от всички публични разходи в ЕС и 1 % от brutния национален доход на ЕС. Поради това кумулативните национални бюджети и действия са основният фактор за изпълнението на целите на стратегията на ЕС.

Комисията е поела ангажимент да докладва относно приноса на бюджета на ЕС към постигането на целите на стратегията „Европа 2020“. Тази задача обаче е предизвикателство, по-специално при отделянето на ефекта на бюджета на ЕС от този на националните бюджети и външните фактори. Това изисква комбиниране на информация и доказателства от мониторинга, моделирането и оценяването.

Освен това, целите на програмите за финансиране и редът и условията за прилагането на новата МФР са очертани от съзаконодателя. Тези програми се прилагат до голяма степен от държавите членки чрез споделено управление.

Каре 3.1 — Резултати от изпълнението на ниво ЕС

Резултатите от изпълнението на ниво ЕС се оценяват въз основа на принципите за добро финансово управление (икономичност, ефикасност и ефективност)⁽²⁾ и обхващат:

- а) вложени ресурси — финансови, човешки, материални, организационни или нормативни средства, необходими за изпълнението на дадена програма;
- б) създадени продукти и услуги — преките резултати от дадена програма;
- в) резултати — непосредствените ефекти от програмата върху преките адресати или получатели;
- г) въздействие — дългосрочните промени за обществото, които се дължат поне отчасти на действията на ЕС.

⁽¹⁾ Специалните доклади на Сметната палата обхващат общия бюджет на ЕС и Европейските фондове за развитие (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁾ Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 г. относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности, член 27, отменен от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1), член 30 (в сила от 1 януари 2013 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.2. В миналогодишния доклад беше включен самостоятелен раздел, в който се анализират действията на Комисията за проследяване на изпълнението на една извадка от препоръки от специални доклади ⁽³⁾ на Сметната палата. В настоящата глава на тазгодишния доклад не се съдържа подобен анализ. Вместо това Сметната палата ще публикува отделен специален доклад с фокус върху последващите действия, извършени вследствие на препоръките от специални доклади.

ЧАСТ 1 — СТРАТЕГИЯ „ЕВРОПА 2020“ — МОНИТОРИНГ И ДОКЛАДВАНЕ ОТ СТРАНА НА КОМИСИЯТА

3.3. „Европа 2020“ е десетгодишната стратегия на ЕС за работни места и растеж. Тя стартира през 2010 г. с цел създаване на условия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж и е приемник на Лисабонската стратегия, която се прилагаше в периода 2000 — 2010 г. Стратегията „Европа 2020“ съдържа пет „водещи цели“, които трябва да бъдат изпълнени на ниво ЕС до края на обхванатия от стратегията период.

3.4. Отговорността за изпълнението на стратегията „Европа 2020“ се споделя между ЕС и неговите 28 държави членки. Следователно всяка от петте водещи цели е свързана с национална цел на ниво държава членка, отразяваща специфичните условия в съответната държава.

3.5. Въпреки че стратегията „Европа 2020“ е от основно значение за много от дейностите на ЕС, целите ѝ не са напълно еднакви с тези на ЕС. ЕС си е поставил редица цели, които допълват посочените в стратегията „Европа 2020“, като например тези, отнасящи се до дейности извън неговите географски граници. През 2014 г. значителна част от бюджета на ЕС е свързана със стратегията „Европа 2020“. Тъй като обаче стратегията е както за отделните държави членки, така и общо за ЕС, голяма част от отговорността за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“ се носи от държавите членки и тя трябва да бъде финансирана от тях, извън бюджета на ЕС.

3.5. Целите на Съюза са определени в договорите и трябва да бъдат преследвани и спазвани (напр. общата селскостопанска политика). В тази рамка бюджетът на ЕС се разпределя за различните дейности и се привежда доколкото е възможно в съответствие с променящите се водещи приоритети на ЕС (т.е. Лисабонската стратегия, стратегията „Европа 2020“). С приелането на новата МФР държавните и правителствените ръководители са взели решение, че всички политики, инструменти и законодателни актове на ЕС, както и неговите финансови инструменти, следва да бъдат мобилизирани за постигането на целите на стратегията. С оглед на това се предлага бюджет със силна общоевропейска логика, който да осигури напредъка по стратегията за растеж „Европа 2020“.

В съответствие с оценката на Комисията, около 58 % от бюджета на ЕС за 2014 г. е отпуснат за „Европа 2020“. Също така е разработен нов подход, който да гарантира ефективно използване на европейските структурни и инвестиционни фондове, по-специално чрез тясно свързване с приоритетите на стратегията „Европа 2020“, прибягването към условност, насърчаването на концентрацията и разпределянето на ресурсите по приоритети, както и въвеждането на стимули за изпълнението.

⁽³⁾ Годишен доклад за 2013 г., точки 10.53 — 10.55.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.6. В тази част от главата се разглежда връзката на стратегията с бюджетния цикъл на ЕС, връзките между стратегията и целите на по-ниско равнище, както и извършваните от Комисията мониторинг и докладване относно приноса на бюджета на ЕС към стратегията „Европа 2020“. В този контекст Сметната палата не извърши проверка нито на приноса на държавите членки към стратегията „Европа 2020“, нито на другите отговорности на Комисията, като например нейната законодателна роля, ролята ѝ в процеса на изготвяне на политики или в Европейския семестър⁽⁴⁾. Следователно настоящата глава не включва проверка на постиженията на политиките от стратегията „Европа 2020“ към днешна дата.

Периодът, обхванат от стратегията „Европа 2020“, не е съобразен с бюджетния цикъл на ЕС

3.7. Бюджетният цикъл на ЕС е известен като многогодишна финансова рамка (МФР)⁽⁵⁾, която представлява период с продължителност седем години. В МФР се определя максималният размер на средствата, които могат да бъдат изразходвани от бюджета на ЕС всяка година за обширни области на политиката. За стратегията „Европа 2020“ съответните периоди от МФР са 2007 — 2013 г. и 2014 — 2020 г. Разпределението на средствата по функции на МФР и между държавите членки се извършва по време на преговорите във връзка с тези МФР. МФР води до редица промени в правната рамка, регулираща използването на средствата от ЕС, в т.ч. изискванията за мониторинг и докладване.

3.8. Периодите на МФР никога не са съвпадали с периодите на стратегиите на ЕС (2000 — 2010 г. и 2010 — 2020 г.). Това затруднява Комисията при осъществяването на мониторинг и докладване относно приноса на бюджета на ЕС за цялостната стратегия на ЕС за периода на МФР 2007 — 2013 г.

3.9. Така в своя отговор на Годишния доклад на ЕСП за 2013 г. Комисията обясни, че стратегията „Европа 2020“ все още не е била приета при одобряването на МФР за периода 2007 — 2013 г. и въвеждането на механизмите за мониторинг, оценка и докладване. Това в голяма степен обяснява защо не е било възможно да се определи точният принос на всяка една от финансовите програми за постигането на целите от тази стратегия⁽⁶⁾.

3.8. Възможно е МФР за периода 2007 — 2013 г. да не съвпада напълно с обхванатия от стратегията „Европа 2020“ период. Това обаче не означава липса на съответствие с цялостната стратегия. Освен това периодът, обхващащ МФР за 2014 — 2020 г., попада изцяло в рамките на и ила същата крайна дата като периода на настоящата стратегия „Европа 2020“.

МФР за периода 2014 — 2020 г. е зачислена с оглед на това да се съсредоточи върху изпълнението на стратегията „Европа 2020“.

⁽⁴⁾ Наред с другото, стратегията „Европа 2020“ се прилага и е предмет на мониторинг и като част от Европейския семестър — годишният цикъл на ЕС за икономическа и бюджетна координация с държавите членки.

⁽⁵⁾ Въз основа на седемгодишната МФР се изготвя годишният бюджет на ЕС.

⁽⁶⁾ Отговор на Комисията на Годишния доклад на Сметната палата за 2013 година, точка 10.24.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.10. Не е лесно да бъде изменена рамката за мониторинг и докладване, докато действа текущата МФР. Не само щеше да е необходимо да се направят промени в нормативната уредба, но също така при споделеното управление всяка държава членка щеше да е принудена да промени и собствените си процедури. Рамката за мониторинг и докладване във връзка с МФР е приведена в съответствие със стратегията „Европа 2020“ за МФР за периода 2014 — 2020 г. Както се препоръчва в оценките на Лисабонската стратегия, с приемането на новата МФР функциите от бюджета на ЕС са били изменени, за да отразят приоритетите за растеж, залегнали в стратегията „Европа 2020“.

3.11. Плащанията по МФР за периода 2007 — 2013 г. ще продължат и след 2015 г. В резултат на това първата половина на 10-годишния период на стратегията „Европа 2020“ се осъществява по МФР, разработена с оглед на друга стратегия. През 2016 г. трябва да бъде публикуван първият обобщаващ доклад относно изпълнението на европейските структурни и инвестиционни фондове⁽⁷⁾ (ЕСИ фондове) — основните фондове за периода 2014 — 2020 г., които ще се използват за осъществяване на стратегията „Европа 2020“⁽⁸⁾; През 2017 г. и 2019 г. се очаква публикуването на стратегически доклади относно приноса на ЕСИ фондовете за стратегията „Европа 2020“⁽⁹⁾.

3.12. В този контекст в следващите два раздела на тази част от главата се разглеждат два основни градивни елемента за ефективен мониторинг и докладване относно стратегията „Европа 2020“ — преобразуването на политическите стремежи от високо равнище в оперативни цели за бюджета на ЕС и капацитетът на Комисията да се справя с присъщите трудности, свързани с мониторинга и докладването.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.10. *Комисията наблюдава и докладва относно приноса на бюджета на ЕС към общите цели на ЕС, и по-специално към стратегията „Европа 2020“.*

⁽⁷⁾ ЕСИ фондовете включват Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ), Кохезионния фонд (КФ), Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР).

⁽⁸⁾ С изключение на инициативата за младежка заетост, за която докладването е започнало през април 2015 г.

⁽⁹⁾ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320), член 53.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Приоритетите, водещите количествени цели, водещите инициативи, както и тематичните цели на стратегия „Европа 2020“, не са преобразувани в оперативни цели

3.13. Стратегията „Европа 2020“ е политическа стратегия от високо равнище. Както беше отбелязано по-горе, общите цели от високо равнище не са достатъчно фокусирани, за да се приложат на по-ниско, оперативное ниво⁽¹⁰⁾. За целите на управлението е необходимо да се установят оперативни цели — с показатели, крайни количествени цели и при нужда — междинни цели. Тези оперативни цели следва да бъдат обвързани със стратегията „Европа 2020“.

Три приоритета, пет водещи количествени цели, седем водещи инициативи

3.14. Стратегия „Европа 2020“ съдържа редица количествени цели, инициативи и тематични цели, както е показано в каре 3.2. Поради това в настоящия и в следващите раздели се разглежда въпросът дали връзката между тези различни елементи е последователна. И по-специално — дали целите на високо равнище, заложи в стратегията „Европа 2020“, са преобразувани в оперативни елементи, които позволяват на ръководителите да извършват мониторинг и да докладват относно приноса на бюджета на ЕС към стратегията.

3.13. От самото начало стратегията се позовава на тясното партньорство с държавите членки, което е ключово за нейния успех. С оглед на това количествените цели на „Европа 2020“ на равнище ЕС са разделени на цели на национално равнище. „Европа 2020“ далеч не е стратегия с подход „отгоре-надолу“ на равнище ЕС, а се основава на участието на всички заинтересовани действащи лица на европейско, национално, регионално и местно равнище.

Политическите стремежи на „Европа 2020“ са конкретизирани от определянето на количествени цели и са вдъхновили архитектурата на бюджета на ЕС. Те са намерили израз в правното основание на програмите, финансирани от бюджета на ЕС.

3.14. Вж. отговора на Комисията по точка 3.1.

⁽¹⁰⁾ Вж. Годишния доклад за 2012 година, точка 10.10.

Каре 3.2 — Приоритети на стратегията „Европа 2020“: интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж (точка 3.15)

Водещи количествени цели на стратегията „Европа 2020“ (точки 3.16 и 3.17)	Водещи инициативи на стратегията „Европа 2020“ (точки 3.18 — 3.21)	Тематични цели (единствено за ЕСИ фондовете) (точки 3.22 — 3.25)
1. Заетост: заетост за 75 % от населението на възраст 20 — 64 години. 2. Научноизследователска и развойна дейност: инвестиции в размер на 3 % от brutния вътрешен продукт (БВП) на ЕС в научноизследователска и развойна дейност. 3. Изменение на климата и енергийна устойчивост: намаляване с 20 % (или дори с 30 %, ако условията позволяват) на емисиите на парникови газове спрямо нивата от 1990 г.; 20 % енергия от възобновяеми енергийни източници; и 20 % увеличение на енергийната ефективност. 4. Образование: намаляване на дела на преждевременно напусналите училище до под 10 %; увеличаване на броя на лицата, завършващи висше образование (най-малко 40 % от хората на възраст 30–34 години). 5. Борба срещу бедността и социалното изключване: намаляване с най-малко 20 млн. души на населението, намиращо се във или застрашено да попадне в зоната на бедността и социалното изключване.	<i>Интелигентен растеж:</i> 1. „Програма в областта на цифровите технологии за Европа“. 2. „Съюз за иновации“. 3. „Младеш в движение“. <i>Устойчив растеж:</i> 4. „Европа за ефективно използване на ресурсите“. 5. „Индустриална политика за ерата на глобализацията“. <i>Приобщаващ растеж:</i> 6. „Програма за нови умения и работни места“. 7. „Европейска платформа срещу бедността“.	1. Подобряване на постиженията в областта на научните изследвания, технологичното развитие и иновациите. 2. Подобряване на достъпа до ИКТ и на тяхното използване и качество. 3. Повишаване на конкурентоспособността на малките и средните предприятия (МСП) и на селскостопанския сектор (за ЕЗФРСР), и на сектора на рибарството и аквакултурите (за ЕФМДР). 4. Подпомагане на преминаването към нисковъглеродна икономика във всички сектори. 5. На сърчаване на адаптацията към изменението на климата и превенцията и управлението на риска. 6. Съхраняване и опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност. 7. На сърчаване на устойчивия транспорт и премахване на участъците с недостатъчен капацитет във всички ключови мрежови инфраструктури. 8. На сърчаване на устойчивата и качествена заетост и подкрепа за мобилността на работната сила. 9. На сърчаване на социалното приобщаване, борба с бедността и всяка форма на дискриминация. 10. Инвестиране в образованието, обучението, професионалното обучение за придобиване на умения и в ученето през целия живот. 11. Повишаване на институционалния капацитет на публичните органи и заинтересованите страни и ефективност на публичната администрация.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.15. Най-високо в „Европа 2020“ са поставени трите приоритета за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, заедно с петте водещи количествени цели, посочени в каре 3.2. Съществуват обаче различни и сложни връзки между тези приоритети и водещите количествени цели. Така например водещите количествени цели са дефинирани като неизчерпателни и представителни за трите приоритета⁽¹¹⁾; не е направена ясна връзка между отделните цели и приоритетите.

3.16. Водещите количествени цели представляват най-вече политически стремежи⁽¹²⁾. С изключение на целите във връзка с емисиите на парникови газове и възобновяемата енергия, водещите количествени цели не са подкрепени с правно обвързваща рамка на ниво ЕС. Приносът от бюджета на ЕС не е отделен самостоятелно в контекста на постигането на водещите количествени цели.

3.17. От начина, по който водещите количествени цели са транспонирани в отделни цели за всяка държава членка, е видно също така, че те не представляват твърди оперативни цели. По отношение на две от целите, дори ако държавите членки успеят да постигнат собствените си национални цели, водещите цели общо на равнище ЕС пак не биха били постигнати:

- а) ако всички национални цели се постигнат по отношение на заетостта за лицата на възраст между 20 и 64 години, заетостта ще бъде 74 %, тоест под водещата цел от 75 %;

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.15. Тези количествени цели не са предназначени да бъдат взаимно изключващи се, нито да служат само на един от трите приоритета. Налице е ясна връзка между отделните количествени цели и триадата „интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“. Количествените цели са избрани така, че взаимно да се подкрепят и изцяло да допринасят за трите изчисления на триадата. Количествените цели умишлено са неизчерпателни и не обхващат всички лостове за растеж. Те са примерни за вида промяна, който застъпва стратегията, и целят да подчертаят избран брой основни движещи сили на растежа от значение за всички държави членки, които могат да направляват действията на държавите членки. Избраният подход е също така резултат от извлечените поуки от Лисабонската стратегия, чиито приоритети бяха разводнени в резултат на прекалено големия брой количествени цели. „Европа 2020“ цели да се запази акцентът върху най-важното.

3.16. Повечето от областите в рамките на „Европа 2020“ продължават да бъдат от компетентността на държавите членки. Поради това ЕС може да даде пример и да постави амбициозни и реалистични количествени цели, но определянето на националните цели продължава да е политически избор на национално равнище.

Комисията/ЕС не притежават правна компетентност за създаването на правно обвързваща рамка. Така например по отношение на заетостта Съюзът може единствено да предприеме мерки, за да гарантира координирането на политиките на държавите членки в областта на заетостта, и по-специално чрез определяне на насоки за тези политики.

3.17. В своето съобщение⁽¹⁾ Комисията обяснява това като последица от национални политически решения.

- а) Вж. отговора на Комисията по точка 3.16 относно разпределението на компетентностите между Съюза и държавите членки съгласно член 5 от ДЕС.

⁽¹¹⁾ COM(2010) 2020 окончателен от 3 март 2010 г. „Европа 2020 — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, раздел 2.

⁽¹²⁾ COM(2015) 100 окончателен от 2 март 2015 г. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, „Резултати от консултациите с обществеността относно стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, раздел 1.

⁽¹⁾ COM(2014)130 от 5.3.2014 г., Преглед на резултатите от стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) ако всички национални цели се постигнат по отношение на научната и развойна дейност, това ще доведе до инвестиции в размер на 2,6 % от БВП до 2020 г., тоест под целта от 3 % ⁽¹³⁾.

3.18. Следващият слой от структурата на стратегия „Европа 2020“ се състои от седемте водещи инициативи. Те са групирани в рамките на трите приоритета за растеж. Те не са разработени така, че да представляват по-подробен набор от цели или показатели. Вместо това, според Комисията водещите инициативи спомагат за осигуряване на рамка за действията, които следва да се предприемат на ниво ЕС и на ниво държави членки ⁽¹⁴⁾.

3.19. Всички водещи инициативи, с изключение на „Индустиална политика за ерата на глобализацията“, допринасят пряко за една или повече водещи цели, а всички водещи цели са обект на въздействие от най-малко една водеща инициатива. Комисията обаче не е извършила подробен анализ на връзката между количествените цели и водещите инициативи. Тя не е използвала водещите инициативи като инструмент на управлението — например за определяне на целите за междинните етапи, редовно докладване относно тези инициативи и др., така че да се стимулира напредъкът в изпълнението на стратегията.

3.20. През март 2015 г. в съобщението си относно резултатите от обществената консултация във връзка със стратегия „Европа 2020“ Комисията посочва, че водещите инициативи като цяло са изпълнили предназначението си и че в съответните области трябва да се предприемат действия чрез други средства. Според някои участници в проучването водещите инициативи следва да бъдат заменени с по-съгласувани и широкообхватни програми в областта на съответната политика ⁽¹⁵⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- б) Относно количествената цел в областта на научноизследователската и развойната дейност Комисията подчертава, че инвестицията от 3 % от БВП до 2020 г. е цел на Европейския съюз. Държавите членки са отговорни за определянето на своите национални количествени цели в областта на научноизследователската и развойната дейност на равнището, което те считат за най-подходящо, а Комисията има ограничен обхват на влияние по отношение на тези цели. Постигането на количествените цели на държавите членки наистина само ще допринесе за равнище на инвестициите от 2,6 %, но това все пак е значително увеличение. Напредъкът към целта от 3 % се наблюдава посредством процеса на европейския семестър, в който контекст държавите членки се насърчават да увеличават инвестициите си в научноизследователската и развойната дейност.

3.18. Водещите инициативи целят да осигурят рамка за редица политически/приоритетни действия за преследване на целите на „Европа 2020“. Тези приоритетни действия се разглеждат най-вече като допълнителни към структурните реформи след специфичните за всяка държава препоръки.

3.19. Тъй като „Европа 2020“ е всеобхватна стратегия, не би било полезно обвързването на всяка количествена цел с водеща инициатива и обратно.

През първите години след приетането на стратегията „Европа 2020“, Комисията изготвя редовни доклади в годишния си обзор за растежа относно напредъка, постигнат по отношение на изпълнението на водещите количествени цели и относно водещите инициативи. С приключването на много от водещите инициативи честотата на докладване намалява.

⁽¹³⁾ „По-интелигентна, по-екологосъобразна, по-приобщаваща? Показатели в подкрепа на стратегията „Европа 2020“, Евростат (публикация от 2015 г.), стр. 16, 46 и 77 (<http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-EZ-14-001>).

⁽¹⁴⁾ COM(2010) 2020 окончателен от 3 март 2010 г., раздел 2.

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 100 окончателен от 2 март 2015 г., раздел 3.3.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.21. Както и при водещите количествени цели (точка 3.16), основната функция на водещите инициативи е да служат като планове за действие на политическо ниво. Те не са разработени, така че да преобразуват целите от високо равнище в стратегия „Европа 2020“ в оперативни цели.

Единадесет тематични цели

3.22. Един от основните инструменти за постигане на целите на стратегия „Европа 2020“ е МФР (точка 3.7), включително ЕСИ фондовете (точка 3.11). Механизмите за функциониране на ЕСИ фондовете включват споразумения за партньорство между Комисията и всяка от държавите членки, както и програми на ниво държави членки, които определят начина, по който ще бъдат изразходвани средствата. Тези механизми са описани по-подробно в част 2 от настоящата глава.

3.23. Ключов елемент от тези структури на ниво държави членки, предназначени да осигурят връзката със стратегията „Европа 2020“, са 11 тематични цели. В съответствие със законодателството, „за да допринесе за осъществяването на стратегията на ЕС за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, всеки отделен ЕСИ фонд подкрепя следните тематични цели“ — описани в каре 3.2. Тематичните цели трябва след това да се изразят като приоритети, специфични за всеки от европейските структурни и инвестиционни фондове⁽¹⁶⁾. Този въпрос е анализиран по-подробно в част 2 от настоящата глава.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.21. *Комисията никога не е възнамерявала да преобразува целите от високо равнище на стратегията „Европа 2020“ в оперативни цели, а да определи набор от ключови области, които да задвижват програмата за реформи на държавите членки и да насърчават заетостта и растежа.*

⁽¹⁶⁾ Регламент (ЕС) № 1303/2013, член 9.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.24. Тематичните цели не са оперативни цели — със съответни крайни и междинни количествени цели, и показатели. Те са цели на високо равнище, широкообхватни по своето естество, тъй като се отнасят до всички области, финансирани от ЕСИ фондовете. Обхватът на тематичните цели надхвърля стратегия „Европа 2020“ (точка 3.5) и нейните водещи количествени цели и инициативи. Основните законодателни актове, регулиращи европейските структурни и инвестиционни фондове, както и тематичните цели, не установяват връзка между тематичните цели и водещите количествени цели и инициативи. Сметната палата успя да установи подобна връзка само в работен документ на Комисията⁽¹⁷⁾, където пет тематични цели бяха изрично свързани с петте водещи количествени цели, а други три бяха косвено свързани. Останалите три тематични цели — цели 2, 5 и 11 в каре 3.2 — не са свързани с водеща количествена цел. В работния документ на Комисията четири водещи инициативи са свързани с четири тематични цели, а останалите три водещи инициативи не са свързани с нито една тематична цел в този документ.

3.25. Тематичните цели сами по себе си — както и водещите количествени цели и инициативите — не са разработени така, че да конкретизират стратегия „Европа 2020“ в полезни оперативни цели.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.24. Целта на създаването на подробен списък на тематичните области на високо равнище, които да бъдат подкрепяни от ЕСИ фондовете, е да се създаде връзката между петте фонда, всеки от които е със собствена заложеност в Договора на ЕС, със стратегията „Европа 2020“. Тематичните цели се преобразуват в специфични цели, придружени от показатели, изходни параметри и количествени цели, на равнището на инвестиционните приоритети във всяка от програмите, в рамките на ЕСИ фондовете⁽²⁾.

Намерението не е да се установи пряка връзка между всички тематични цели и водещите количествени цели. Водещите количествени цели са пояснителни и не обхващат изцяло стратегията „Европа 2020“. Оценката на действителния принос на фондовете към общите цели на политиката може да се направи само след преглед на конкретно финансираните действия и на техните резултати чрез процес на оценяване.

Фактът, че определени водещи инициативи не са посочени в част 2 от работния документ на службите на Комисията не означава, че те не могат да бъдат свързани с тематична цел. Трите водещи инициативи, на които се позовава Сметната палата, са наистина свързани с тематичните цели (съответно 8, 9 и 10). По отношение на водещите инициативи първата оценка, основаваща се на оперативните програми за периода 2014 — 2020 г., показва, че ЕСИ фондовете имат принос към всички водещи инициативи⁽³⁾.

3.25. Тематичните цели отразяват целите на стратегията „Европа 2020“ и очертават рамката за определяне на полезните оперативни цели на равнището на всяка от програмите в рамките на ЕСИ фондовете, като се вземат предвид специфичните характеристики на държавата членка и програмния район.

⁽¹⁷⁾ Работен документ на службите на Комисията (SWD(2012) 61 окончателен, част II, от 14 март 2012 г., озаглавен „Елементи за обща стратегическа рамка за периода 2014 — 2020 г. — Европейски фонд за регионално развитие, Европейски социален фонд, Кохезионен фонд, Европейски фонд за развитие на земеделието и селските райони и Европейски фонд за морско дело и рибарство“. Петте тематични цели, които изрично са свързани с водещи количествени цели, са с номера 1, 4, 8, 9 и 10, а тези, които не са свързани, са с номера 3, 6 и 7. Тематични цели 1, 2, 3 и 6 са свързани с водещите инициативи.

⁽²⁾ Както е посочено в член 2, точка 34 от Регламента за общоприложимите разпоредби, „специфична цел“ означава резултатът, за който допринася инвестиционен приоритет или приоритет на Съюза в определен национален или регионален контекст чрез действия или мерки, предприети в рамките на такъв приоритет“.

⁽³⁾ „Съюз за иновации“: Тематична цел 1; „Младежта в движение“: Тематични цели 8 и 10; „Програма в областта на цифровите технологии за Европа“: Тематична цел 2; „Европа за ефективно използване на ресурсите“: Тематични цели 4, 5 и 6; „Индустриална политика за ерата на глобализацията“: Тематични цели 3 и 7; „Програма за нови умения и работни места“: Тематични цели 8 и 10; „Европейска платформа срещу бедността“: Тематична цел 9. За повече информация вж. Работен документ 1 приложен към Проектобюджет 2016 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

До момента Комисията не е докладвала изчерпателно относно приноса на бюджета на ЕС към целите на стратегия „Европа 2020“

3.26. В този раздел се разглежда въпросът до каква степен Комисията е извършвала мониторинг и е докладвала относно приноса на бюджета на ЕС — т.е. отделно от усилията на държавите членки с използване на национални средства — за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“. В него се анализират също така два важни фактора в системите за мониторинг и докладване: каква е степента на ангажираност по отношение на стратегическите резултати, и дали има установена стратегия за докладване на резултатите спрямо целите на стратегията „Европа 2020“.

Мониторинг и докладване във връзка с изпълнението на стратегия „Европа 2020“

3.27. Измерването и оценката на приноса на бюджета на ЕС към изпълнението на стратегията „Европа 2020“ може да се извърши по полезен начин, ако Комисията разполага с уместна, надеждна и навременна информация, предоставяна от една стабилна система за управление на изпълнението и на отчитането⁽¹⁸⁾. Това все още не е постигнато. В годишните отчети за дейността⁽¹⁹⁾, разгледани от Сметната палата в контекста на предходни годишни доклади, не е направен опит за анализ на напредъка към изпълнението на стратегията „Европа 2020“. В част 3 от настоящата глава се разисква доколко този въпрос се разглежда в годишните отчети за дейността за 2014 г.

3.27. Определената от съзаконодателите рамка въвежда солидна система за докладване за периода 2014 — 2020 г., която считано от 2016 г. нататък ще предоставя повече информация относно постиженията по тематична цел, свързани с целите на стратегията „Европа 2020“. Това ще позволи да се направи качествена оценка, тъй като ролята на оценката е постепенно да се оцени приносът на ЕСИ фондовете към целите на „Европа 2020“.

Когато може да бъде установена по-пряка връзка между фондовете и количествените цели на стратегията „Европа 2020“, Комисията предприема конкретни мерки за въвеждането на система за мониторинг на изпълнението⁽⁴⁾.

Годишните отчети за дейността през предходните години са свързани с МФР за периода 2007 — 2013 г., изготвена преди определянето на целите на „Европа 2020“.

⁽¹⁸⁾ Вж. Годишен доклад за 2012 година, точка 10.32.

⁽¹⁹⁾ Годишен доклад за 2010 г., глава 8: ГД „Земеделие и развитие на селските райони, ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Научни изследвания, иновации и наука; Годишен доклад за 2011 г., глава 10: ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Развитие и сътрудничество“ — EuropeAid, ГД „Регионална политика“; Годишен доклад за 2012 г., глава 10: ГД „Конкуренция“, ГД „Морско дело и рибарство“ и ГД „Мобилност и транспорт“; и Годишен доклад за 2013 г., глава 10: ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“ и Службата за инфраструктура и логистика в Люксембург.

⁽⁴⁾ Комитетът по заетостта (EMCO) и Комитетът за социална закрила (SPC) са разработили инструмент за мониторинг на резултатите в областта на заетостта, основано на подробна база данни за голям брой показатели за заетост и социални показатели, свързани с водещите количествени цели. Комитетът за икономическа политика (EPC) също разполага с цялостна система за мониторинг в рамките на LIME, насочена към мониторинга на напредъка по „Европа 2020“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.28. Налице са някои елементи на една ефективна система за мониторинг и докладване за стратегия „Европа 2020“. Статистическата служба на Комисията, Евростат, изготвя статистически данни относно изпълнението, както на ниво ЕС, така и на ниво държави членки, във връзка с постигането на водещите цели на „Европа 2020“. На неговия уебсайт се предоставя редовно актуализирана информация относно количествените цели, докато в отделни, посветени на този въпрос доклади се прави по-задълбочен анализ на тенденциите и се разследват причините за развитието на основни показатели.

3.29. Извършеният от Комисията преглед на стратегията „Европа 2020“, който трябваше да бъде представен на Съвета през март 2015 г., беше отложен за началото на 2016 г. През март 2014 г. Комисията е публикувала съобщение, съдържащо преглед на резултатите, с което се слага началото на обществена консултация относно стратегия „Европа 2020“⁽²⁰⁾. Въпреки това, обобщените резултати от допитването не са предоставили никаква информация относно ролята на програмите на ЕС за стратегията „Европа 2020“⁽²¹⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.28. Докладите за всяка държава, разработени от Комисията в контекста на европейския селестър, разглеждат подробно социално-икономическото положение и перспектива във всяка държава членка и най-важните действия, които са необходими за подобряване на социално-икономическия напредък. Анализът формулира основата за по-нататъшните специфични за всяка държава препоръки, предложени от Комисията и приети от Европейския съвет.

Да се гарантира, че съответните специфични за всяка държава препоръки са отразени в споразуменията за партньорство и оперативните програми за периода 2014 — 2020 г., е основният акцент на преговорите, за да се постигне по-нататъшно засилване на последователността на специфичните цели на равнището на оперативните програми и целите на високо равнище на стратегията „Европа 2020“.

⁽²⁰⁾ COM(2014) 130 окончателен/2 от 19 март 2014 г. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, „Преглед на резултатите от стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“.

⁽²¹⁾ COM(2015) 100 окончателен от 2 март 2015 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.30. През миналата година в своя четвърти доклад за оценка Комисията отбелязва, че за програмния период 2007 — 2013 г. „не бе възможно да се определи точният принос на всяка една от финансовите програми за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“⁽²²⁾. През юни 2015 г.⁽²³⁾ Комисията публикува своя пети доклад за оценка (относно финансовата 2014 година). В петия доклад за оценка се съдържа повече информация относно стратегията „Европа 2020“, отколкото в предходния доклад за оценка. Включен е отделен раздел за стратегията „Европа 2020“, в който се прави обобщение на напредъка към изпълнението на целите на стратегията. Докладът включва също така и информация за приноса на отделните програми за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“. Тази информация обаче е ограничена. Тъй като моделът на МФР за периода 2007 — 2013 г. е изготвен преди приемането на стратегията „Европа 2020“, той не позволява да се докладва изчерпателно относно приноса на бюджета на ЕС за изпълнението на тази стратегия.

3.31. Докладът за оценка все още не дава пълна картина за приноса на бюджета на ЕС към стратегията „Европа 2020“ (вж. също точка 3.9). Въз основа на рамката за програмния период 2014 — 2020 г. Комисията очаква от финансовата 2017 година нататък докладът за оценка да съдържа по-пълна и качествена информация относно изпълнението, в т.ч. напредъка във връзка със стратегията „Европа 2020“⁽²⁴⁾. Въпреки това във втората част от настоящата глава Сметната палата подчертава някои проблеми, които ще затруднят Комисията в докладването относно приноса на ЕСИ фондовете към стратегията „Европа 2020“ за настоящия програмен период.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.30. В четвъртия си доклад за оценка Комисията посочва, че „Стратегията „Европа 2020“ представлява съвместно усилие на държавите членки и Комисията и множество външни фактори оказват въздействие върху постигането на целите на стратегията“. В точка 10.24 от годишния си доклад за 2013 г. Сметната палата отбелязва, че четвъртият доклад за оценка постига напредък, тъй като се опитва да установи връзка между основните финансови програми, представени в многогодишната финансова рамка, и наличната информация за изпълнението, свързана със стратегията „Европа 2020“.

В петия доклад за оценка Комисията се позовава на ограничения размер на бюджета на ЕС в сравнение с размера на общите публични разходи в ЕС и разнообразието от външни фактори, засягащи постигането на целите на стратегията „Европа 2020“.

Комисията е поела ангажимент да докладва относно приноса на бюджета на ЕС за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“. Тази задача обаче е предизвикателство, по-специално при отделянето на ефекта на бюджета на ЕС от този на националните бюджети и на външните фактори (вж. също отговора на Комисията по точка 3.1).

3.31 Механизмите за докладване за програмите за периода 2007 — 2013 г. са определени преди посочването на целите на стратегията „Европа 2020“. Следователно на настоящия етап не е разумно да се очаква докладът за оценка да предостави пълна картина на приноса на бюджета на ЕС към „Европа 2020“.

⁽²²⁾ COM(2014) 383 окончателен от 26 юни 2014 г., „Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за оценка на финансите на Съюза въз основа на постигнатите резултати“.

⁽²³⁾ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за оценка на финансите на Съюза въз основа на постигнатите резултати COM(2015)313 окончателен от 26 юни 2015 г. Договорът (членове 318 и 319 от ДФЕС) задължава Комисията да представи такъв доклад, който ще бъде част от доказателствата, въз основа на които всяка година Парламентът освобождава Комисията от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета. Вж. Годишния доклад за 2013 г., точка 10.25 и отговора на Комисията.

⁽²⁴⁾

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Поемане на отговорност и ангажираност

3.32. За да е успешна стратегия „Европа 2020“, необходимо е адресатите на нейните цели — държавите членки и ЕС, да поемат изцяло отговорност за нейното изпълнение. В прегледите на Лисабонската стратегия се отбелязва, че липсата на ясни ангажименти у заинтересованите страни ограничава нейната ефективност. Докладът на групата на високо равнище заключи, че липсата на ангажираност както на национално, така и на европейско ниво означава, че ползите от стратегията не са реализирани, и че съществува риск от непоследователност и несъгласуваност⁽²⁵⁾. Сходно заключение е било формулирано в оценката на Лисабонската стратегия, а именно, че изпълнението ѝ е страдало от неравномерно участие от заинтересованите страни⁽²⁶⁾.

3.33. По отношение на стратегия „Европа 2020“ Комисията е положила усилия да развие у заинтересованите страни по-силно чувство на отговорност и ангажираност към целите на стратегията. Съобщението, което придружава стартирането на стратегията, включва специален раздел, в който се определя какви са задълженията на различните участници, разглеждат се ролите на Европейския съвет, Съвета на министрите, Комисията, Европейския парламент, националните, регионалните и местните власти, други заинтересовани страни и гражданското общество⁽²⁷⁾.

3.34. По отношение на МФР за периода 2014 — 2020 г. голяма част от информацията относно участието на бюджета на ЕС в стратегията „Европа 2020“ ще трябва да се предоставя, както и преди, от държавите членки (в съответствие с принципите на споделено управление). Ето защо е необходимо ангажиране на всички нива (национално и ЕС), за да се осигури предоставянето и използването на качествена информация за целите на мониторинга и докладването. За ефективното прилагане на подобна система за управление и отчитане на изпълнението е необходимо време. Някои елементи от една такава система са анализирани в част 2 от настоящата глава. След въвеждането на подобна система тя би трябвало да позволи на Комисията чрез декларациите за достоверност, изготвени от генералните ѝ директори в годишните отчети за дейността, да поема отговорност за доброто финансово управление на бюджета на ЕС, както и за приноса му към постиженията на политиките⁽²⁸⁾.

3.34. Както бе вече отбелязано в отговора на Комисията по препоръка 3 в глава 10 от годишния доклад на ЕСП за 2013 г., трябва да се направи разграничение между пряката отговорност на генералните директори за управлението на финансовите програми и изпълнението на бюджета, от една страна, и постиженията на политиката, като например въздействието на финансовите програми, от друга страна. Последното е отговорност и на съзаконодателите, които допринасят за създаването на програмите и ги приемат, както и на държавите членки, които често играят основна роля в изпълнението на програмите. Освен това много други фактори, свързани с икономиката и обществото, които са далеч извън контрола на генералните директори, оказват влияние върху цялостното изпълнение на програмите.

Поради това Комисията счита, че обхватът на декларацията за достоверност, предоставена от генералните директори, следва да продължи да се съсредоточава върху въпроси, свързани с управлението и финансирането, в пълно съответствие с финансовата отговорност на Комисията за изпълнението на бюджета на ЕС. С приемането на обобщаващия доклад, Комисията поема цялата отговорност за управлението на бюджета на ЕС.

⁽²⁵⁾ „Посрещане на предизвикателството — Лисабонската стратегия за растеж и заетост“, стр. 40.

⁽²⁶⁾ SEC(2010) 114 окончателен от 2 февруари 2010 г., стр. 6.

⁽²⁷⁾ COM(2010) 2020 окончателен от 3 март 2010 г., раздел 5.2.

⁽²⁸⁾ Понастоящем въпросите, свързани с изпълнението, не се разглеждат в годишните декларации за достоверност на генералните дирекции. Вж. Годишен доклад за 2013 г., точка 10.65 и препоръка 3, заедно с отговора на Комисията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЧАСТ 2 — ОТРАЗЯВАНЕ НА ЦЕЛИТЕ НА СТРАТЕГИЯ „ЕВРОПА 2020“ В СПОРАЗУМЕНИЯТА ЗА ПАРТНЬОРСТВО И ПРОГРАМИТЕ НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

3.35. Пълноценното използване на ЕСИ фондовете е от ключово значение за усилията на ЕС за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“ (точка 3.11). Споразуменията за партньорство между Комисията и всяка държава членка са в основата на рамката за ЕСИ фондовете. В тях се очертават нуждите от развитие на всяка от страните, а за всеки от ЕСИ фондовете се посочват в обобщен вид основните резултати, които се очакват за всяка от избраните тематични цели ⁽²⁹⁾. Въз основа на споразуменията за партньорство държавите членки определят програми за всеки фонд (или за няколко фонда), като посочват приоритети за съответната страна или регион.

3.36. Постигането на целите на „Европа 2020“ изисква споразуменията за партньорство и програмите да се фокусират върху постигането на резултати, а не просто върху усвояването на наличните финансови ресурси. Необходимо е Комисията да следи и да докладва редовно относно степента, в която европейските структурни и инвестиционни фондове допринасят за стратегията „Европа 2020“. По-специално, Комисията ще трябва да изготви стратегически доклади (през 2017 г. и 2019 г.) относно приноса на ЕСИ фондовете към постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ ⁽³⁰⁾.

3.37. Ето защо в настоящия раздел се разглежда дали:

- а) се реализират ползите от обединяването на петте ЕСИ фонда в споразумения за партньорство и програми (точки 3.39 — 3.43);
- б) стратегията „Европа 2020“ е конкретизирана от държавите членки, на ниво споразумения за партньорство и програми, чрез превръщането на тематичните цели в оперативни елементи, които да позволят на ръководителите в Комисията да извършват мониторинг и да докладват относно приноса на бюджета на ЕС към стратегията „Европа 2020“ (точки 3.44 — 3.48);
- в) въвеждането на общ набор от показатели за ЕСИ фондовете може да улесни докладването на постигнатите резултати (точки 3.49 — 3.56);
- г) държавите членки поставят акцент върху резултатите в споразуменията за партньорство и програмите (точки 3.57 — 3.60);
- д) новата рамка за изпълнение предоставя на държавите членки стимули за постигане на резултати (точки 3.61 — 3.65).

3.35. Комисията се позовава на отговора си по точка 3.1. Бюджетът на ЕС е само един от инструментите, които допринасят за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“.

⁽²⁹⁾ Регламент (ЕС) № 1303/2013, членове 15 — 17.

⁽³⁰⁾ Регламент (ЕС) № 1303/2013, член 53.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.38. Сметната палата извърши своята проверка въз основа на анализ на законодателната рамка и на извадка от пет споразумения за партньорство⁽³¹⁾, като за всяко споразумение за партньорство беше анализирана и една програма⁽³²⁾. Тази година Сметната палата извърши проверка на тези документи за Полша и Португалия в сътрудничество с върховните одитни органи в тези държави членки. Сътрудничеството включва паралелна одитна дейност, обмен на документи за планиране и констатации, както и дейности, насочени към споделянето на знания и опит, придобит в тази област.

Потенциалните ползи от комбинирането на петте европейски структурни и инвестиционни фонда не са изцяло реализирани

3.39. Новост за периода 2014 — 2020 г. е, че петте европейски структурни и инвестиционни фондове са групирани в един общ регламент (известен като „Регламент за общоприложимите разпоредби“ или ROP)⁽³³⁾, а за всяка държава членка планираното използване на петте ЕСИ фонда се съдържа в едно споразумение за партньорство. Целта е да се опрости и хармонизира подходът към изпълнението на европейските структурни и инвестиционни фондове, както и да се гарантира междусекторно допълване и да се насърчат взаимодействията.

Опростен и хармонизиран подход

3.40. Както вече беше отбелязано, цялостната структура на законодателния пакет продължава да е сложна. Съществуват няколко нива (общоприложими разпоредби, общи разпоредби, разпоредби, които са специфични за отделните фондове, делегирани актове и актове за изпълнение). В някои случаи националното законодателство може да съставлява допълнителен слой⁽³⁴⁾.

3.38. Вж. отговора на Комисията по точка 3.28.

⁽³¹⁾ Споразуменията на Германия, Франция, Латвия, Полша и Португалия.

⁽³²⁾ Франция: ЕСФ — Елзас; Германия: ЕЗФРСР — Саксония-Анхалт; Полша: ЕСФ и ЕФРР заедно — Podkarpackie Voivodeship; Португалия: ЕСФ, Човешки капитал; Латвия: ЕСФ, ЕФРР и КФ заедно — трудова заетост и растеж.

⁽³³⁾ Регламент (ЕС) № 1303/2013.

⁽³⁴⁾ Вж. също Становище № 7/2011 на Сметната палата относно предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд (ЕСФ), Кохезионния фонд (КФ), Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР), 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.), точка 5 (<http://eca.europa.eu>). Тази констатация се потвърждава от службата за вътрешен одит (окончателен доклад на службата за вътрешен одит относно анализа на пропуските в нормативната уредба, приложима за ЕСИ фондовете за периода 2014 — 2020 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.41. Еквивалентът на споразуменията за партньорство за периода 2007 — 2013 г. (националните стратегически референтни рамки) обхваща групата на фондовете на политиката на сближаване: КФ, ЕФРР и ЕСФ⁽³⁵⁾. Споразуменията за партньорство за периода 2014 — 2020 г. добавят два допълнителни фонда — ЕЗФРСР и ЕФМДР. Регламентът за общоприложимите разпоредби включва набор от правила, приложими към всички фондове, които се отнасят до важни елементи като принципите на подпомагане от Съюза за ЕСИ фондовете, стратегически подход, мониторинг и др. Някои части от РОР се прилагат само към групата на фондовете на политиката на сближаване и изключват ЕЗФРСР и ЕФМДР. Така например в РОР се определят специфични правила за програмиране, които се отнасят единствено за фондовете на политиката на сближаване.

3.42. На ниво програми единствено фондовете за сближаване могат да се комбинират (например чрез програми, финансирани от няколко фонда). В периода 2007 — 2013 г. е било възможно да се комбинират само Кохезионният фонд и ЕФРР. Правилата, уреждащи начина на използване на фондовете, се различават в зависимост от фонда — и особено между групата на фондовете на политиката на сближаване и фондовете ЕЗФРСР/ЕФМДР. Тези различия са видими и в начина, по който групата на фондовете на политиката на сближаване и фондовете ЕЗФРСР/ЕФМДР структурират своите цели (вж. точка 3.45).

Взаимно допълване и насърчаване на взаимодействия

3.43. Тъй като споразумението за партньорство е единственият документ, в който петте структурни и инвестиционни фонда се разглеждат заедно, той ще бъде и мястото за определяне на възможностите за взаимно допълване и взаимодействия между тези пет фонда. В извършената от Сметната палата проверка на извадка от споразумения за партньорство не бяха установени достатъчно доказателства, че целите за взаимно допълване и взаимодействия се изпълняват от държавите членки. Освен това проверените програми не предоставят достатъчно полезна информация относно взаимното допълване и взаимодействията. Примерите за това са редки, а когато са налице, те са по-скоро неясни. Липсват оперативни насоки за начина, по който междусекторното допълване и насърчаването на взаимодействията в използването на петте ЕСИ фонда трябва да бъдат постигнати в споразуменията за партньорство и програмите.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.41. Други важни елементи като програмирането, оценяването и правилата за допустимост също са предмет на общите правила за всички ЕСИ фондовете.

3.42. В допълнение към отговора на Комисията по точка 3.41 правилата, уреждащи системата за изпълнение на ЕФМДР, са същите като тези за ЕФРР, ЕСФ и Кохезионния фонд, включени в част четири от Регламента за общоприложимите разпоредби.

3.43. В споразумението за партньорство се изисква да се направи описание на мерките, с които да се гарантира координацията между ЕСИ фондовете. В програмите трябва да се определят по-подробни механизми за гарантиране на такава координация.

⁽³⁵⁾ По отношение на ЕЗФРСР и ЕФМДР има отделни споразумения.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Стратегията „Европа 2020“ не се конкретизира системно чрез превръщането на тематичните цели в конкретни оперативни цели в споразуменията за партньорство и програмите

3.44. Според Комисията комбинирането на петте структурни и инвестиционни фонда в едно споразумение за партньорство следва да улесни както държавите членки, така и Комисията в докладването относно приноса на петте ЕСИ фонда към основните тематични цели⁽³⁶⁾. В първата част на настоящата глава беше отбелязано, че тематичните цели не са разработени така, че да могат да се преобразуват в конкретни оперативни цели на стратегия „Европа 2020“, а за да се гарантира връзката със стратегия „Европа 2020“ и да се структурира информацията, предоставена в споразуменията за партньорство и програмите (точки 3.22 — 3.25). Ето защо в настоящия раздел се разглежда дали на ниво споразумения за партньорство и програми стратегията „Европа 2020“ е преобразувана чрез тематични цели в оперативни елементи (цели, показатели за тях, междинни и крайни количествени цели), които позволяват на ръководителите да извършват мониторинг и да докладват относно приноса на ЕСИ фондовете към стратегията.

3.45. Общият набор от 11 тематични цели (точка 3.23) не се прилага пряко и последователно към всичките пет ЕСИ фонда и вследствие на това не се прилага и за програмите към тях. По отношение на групата фондове в областта на сближаването тематичните цели играят ролята на структуриращ елемент, тъй като се основават пряко на йерархичната система от цели, наложени от съответните регламенти. Фондовете ЕЗФРСР и ЕФМДР обаче използват друга структура. На най-високото равнище те трябва да подпомагат „приоритетите на Съюза“, но в законодателството не се посочва по какъв начин тези приоритети са обвързани с тематичните цели. Въпреки че законодателната рамка установява обща връзка между фондовете ЕЗФРСР/ЕФМДР и стратегия „Европа 2020“, тематичните цели не се използват като движеща или градивна сила за тези фондове. В каре 3.3 се съдържа обобщение на различните структури, използвани от фондовете.

3.44. Комисията се позовава на отговора си по точка 3.24 по отношение на ролята и целта на тематичните цели. Тематичните цели са средствата, посредством които фондовете, заедно със заложените им в Договорите задачи, поставят акцент върху приоритетите на „Европа 2020“. В програмите за финансиране обаче изпълнението на „Европа 2020“ не е заложено като единствена цел.

3.45. Това е в съответствие със задачите на съответните фондове.

Приоритетите за развитие на селските райони се разглеждат като преобразуване на тематичните цели в специфичния контекст на политиката за развитие на селските райони.

Правната рамка на ЕЗФРСР установява ясна връзка: приносът към „Европа 2020“ се осъществява чрез шест приоритета, разделени на области с поставен акцент. Това изискване е изцяло отразено в структурата на програмите по ЕЗФРСР. Напредъкът към постигането на количествените цели, определени за приоритетите/областите с поставен акцент, е посочен в годишните доклади за изпълнение. За да се гарантира съгласуваност с тематичните цели, към насоките са приложени и таблици за съответствие.

Приоритетите на Съюза за ЕФМДР и техните връзки с тематичните цели са определени в Общата стратегическа рамка и на програмно равнище, в интервенционната логика, обсъдена с държавите членки на последователните срещи на експертната група за ЕФМДР през 2014 г.

⁽³⁶⁾ COM(2011) 500 окончателен, част 1 от 29 юни 2011 г. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, „Бюджет за стратегията „Европа 2020“, раздел 5.2 и SWD (2012) 61 окончателен, част II от 14 март 2012 г., раздел 1.3.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 3.3 — Йерархична система от цели за групата на фондовете на политиката на сближаване и за фондовете ЕЗФРСР/ЕФМДР, така както е предвидено в законодателната рамка

ЕСФ/ЕФРР/КФ: тематични цели -> инвестиционни приоритети -> специфични цели -> видове дейности

ЕЗФРСР: приоритети на ЕС за развитие на селските райони -> области с поставен акцент -> мерки.

ЕФМДР: приоритети на Съюза за устойчиво развитие на рибарството и аквакултурата -> специфични цели -> мерки.

3.46. Всички споразумения за партньорство и четири от петте, проверени от Сметната палата програми, са използвали тематични цели за структуриране на информацията. Единствената програма, при която случаят не е такъв (програма по ЕЗФРСР в Германия), отразява нормативните изисквания и само бегло споменава тематичните цели. В тази програма не беше възможно да се открие връзката между тематичните цели, така както са определени в споразумението за партньорство с Германия, и приоритетите и областите с поставен акцент на програмата. Дори при използване на таблицата за съответствие от указанията на Комисията, в която се посочват връзките между приоритетите и тематичните цели, е трудно да се обобщи информацията по тематични цели, тъй като приоритет номер 4 е свързан с две тематични цели. Сметната палата установи това в програмата за Германия, но проблемът ще възникне при всички програми по ЕЗФРСР.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 3.3. — Йерархична система от цели за групата на фондовете на политиката на сближаване и за фондовете ЕЗФРСР/ЕФМДР, така както е предвидено в законодателната рамка

ЕЗФРСР: Както е обяснено в отговора на Комисията по точка 3.45 и както е посочено *inter alia* в насоките за стратегическо програмиране за периода 2014 — 2020 г., приоритетите и областите с поставен акцент на ЕЗФРСР са свързани с „Европа 2020“ и тематичните цели.

ЕФМДР: Въпреки че специфичният регламент за ЕФМДР свързва приоритетите на Съюза със специфичните цели и след това с мерките на фонда, интервенционната логика, използвана за програмирането и представена на държавите членки на срещата на експертната група за ЕФМДР, проведена на 25 юни 2014 г., показва йерархична система от цели, която включва тематични цели -> приоритети на Съюза за устойчиво развитие на рибарството и аквакултурата -> специфични цели -> мерки.

3.46. Съгласно посоченото е налице съответствие между 11-те тематични цели и приоритетите/областите с поставен акцент на ЕЗФРСР. Вж. също отговора на Комисията по точка 3.45.

В ЕЗФРСР има отделни показатели за резултатите, които позволяват да бъде направена връзка с индивидуалните тематични цели. Следователно резултатите могат да бъдат обединени по тематични цели.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.47. В споразуменията за партньорство трябва да се включат национални количествени цели (точка 3.17). Това е направено във всички споразумения за партньорство, проверени от Сметната палата. По отношение на проверените програми единствено в програмата на Полша националните цели са били преобразувани в оперативни количествени цели посредством тематичните цели.

3.48. Португалия и Латвия са определили оперативни цели в своите споразумения за партньорство, които след това са използвали в проверените от Сметната палата програми. Тези цели обаче не са пряко свързани с техните национални водещи количествени цели.

Въвеждането на общи показатели за всеки фонд е важна стъпка, но съществуват ограничения в изпълнения модел

3.49. За да е възможно Комисията да обобщава резултатите от изпълнението на ниво ЕС, включително информацията относно стратегията „Европа 2020“, тя се нуждае от общи показатели, в т. ч. показатели за резултати, използвани по възможност от фондовете и прилагани по последователен начин от всички държави членки. Тези показатели следва да бъдат съпътствани от междинни и крайни количествени цели. В предходния период на МФР единствено ЕСФ и ЕЗФРСР са изисквали набор от общи показатели. Що се отнася до периода 2014 — 2020 г., регламентите въвеждат общ набор от показатели за всеки от петте ЕСИ фонда.

3.50. Това представлява потенциално важна стъпка към засилването на акцента върху резултатите от изпълнението. При все това извършеният от Сметната палата анализ, представен по-долу, показва, че има някои елементи в модела на системата за общи показатели, които застрашават да намалят тяхната полезност и уместност, и вследствие на това и способността на Комисията да обобщава информацията за постигнатите резултати от изпълнението.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.47. Включването на позоваване на водещите количествени цели в споразуменията за партньорство се основава на насоките на Комисията. По-нататъшното разделяне на количествените цели на допълнителни оперативни цели зависи от държавите членки. Определянето на конкретни оперативни цели със съответните количествени цели се извършва на равнището на програмата.

3.49. Всеки от петте фонда от ЕСИФ има своя собствена основана на Договора задача и е насочен към различни видове проекти и инвестиции. Следователно ще бъде трудно да се постигне единен набор от общи показатели. Налице са количествени цели за всички показатели и междинни цели за показателите, включени в рамката за изпълнение.

Комисията насърчи доброволното използване в рамките на ЕФРР и КФ на общи или „основни“ показатели и до 2013 г. всички държави членки докладваха по тях. Задължителното изискване относно общите показатели за периода 2014 — 2020 г. се основава на извлечените поуки от периода 2007 — 2013 г. Мониторингът на съвкупното изпълнение на равнището на ЕС може да се изчисли и чрез степента на постигане на крайните количествени цели.

Комисията ще изготви до края на 2015 г. доклад относно крайния резултат от преговорите, който ще включва анализ на съвкупността от количествени цели, които трябва да бъдат постигнати до края на програмния период 2014 — 2020 г.

3.50. Вж. отговорите на Комисията по точки от 3.51 до 3.56.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.51. Съгласно законодателството държавите членки не са длъжни да включват общите показатели в своите програми ⁽³⁷⁾. Комисията обаче основава своите доклади относно изпълнението на тези общи показатели (например плановете за управление на Комисията и годишните отчети за дейността относно групата фондове в областта на сближаването почиват единствено на общите показатели). Следователно съществува риск непоследователното използване на общите показатели да има значителен страничен ефект върху качеството на докладването от Комисията.

3.52. Всеки ЕСИ фонд разполага с общи показатели за крайните продукти. Само три от фондовете обаче разполагат с общи показатели за резултати ⁽³⁸⁾. В допълнение, някои от показателите, посочени като показатели за резултати за ЕЗФРСР, в действителност не са такива (вж. каре 3.4). Следователно Комисията ще бъде затруднена при обобщаването на информацията относно резултатите за някои фондове.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.51. Когато могат да се използват общи показатели за крайните продукти (т.е. когато те са от значение), регламентът изисква тяхното използване, а Комисията настоява за това по време на преговорите. Държавите членки са длъжни да докладват по всички общи показатели. Следователно докладването на Комисията относно общите показатели ще обхване изпълнението по тях за всички програми, за които те се отнасят.

Използването на показатели за крайните продукти и резултатите е задължително. Държавите членки също така са длъжни да докладват ежегодно за напредъка относно постигането на всички определени в програмата количествени цели, независимо дали става въпрос за общи показатели или не. По този начин Комисията ще може да оцени напредъка на годишна основа.

3.52. За КФ и ЕФРР няма общи показатели за резултатите поради обхвата на типа инвестиции, които могат да бъдат подкрепени, и разнообразието от промени, към които са насочени програмите. Комисията ще оцени и докладва резултатите, но не чрез обикновено обединяване на информацията, което никога не е било нейното намерение и което тя не счита, че е от полза, поради разнообразието на резултатите.

За ЕЗФРСР общите показатели, използвани във всички ПРСР, са определени в приложение IV към Регламент за изпълнение (ЕС) № 808/2014 на Комисията.

Целевите показатели — подгрупа на общите показатели за резултатите, прагматично отразяват това, което може да бъде предварително оценено количествено, измерено, събрано и предоставено от държавите членки чрез системата за мониторинг. Следователно целевите показатели не трябва да се разглеждат изолирано, а във връзка с пълния набор от показатели за резултатите, определени в правната рамка.

Въпреки че винаги ще има възможност за подобрение, самите показатели подлежат на съображенията за ефективност на разходите, тъй като има разходи за създаването и мониторинга на показателите. Показателите, които остават в общата система, трябва да са оперативни, т.е. данните трябва реалистично да са налични.

Вж. също отговора на Комисията по каре 3.4.

⁽³⁷⁾ С изключение на инициативата за младежка заетост, за която докладването е започнало през април 2015 г.

⁽³⁸⁾ КФ и ЕФРР нямат общи показатели за резултати.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 3.4 — Примери за показатели на ЕЗФРСР, които неправилно са определени като показатели за резултати

Показателят „процент на земеделските стопанства, получаващи подпомагане по програмата за развитие на селските райони за инвестиции в реструктуриране или модернизация“ измерва броя на бенефициентите, тоест крайния продукт на предоставеното подпомагане, а не по-високата ефективност на производството, която би представлявала резултат.

Показателят „процент от населението в селските райони, обхванато от стратегии за местно развитие“ измерва броя на лицата, за които е създадена стратегията за развитие, вместо да се фокусира върху подобренията в резултат от нейното прилагане.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 3.4.— Примери за показатели на ЕЗФРСР, които неправилно са определени като показатели за резултати

По % на земеделските стопанства: Като е посочено в отговора на Комисията по точка 3.52, показателите, използвани за мониторинг и анализ на политиката, трябва да бъдат оперативни, което поставя известни ограничения върху показателите, които могат да се запазят.

Те включват набор от общи показатели на равнище крайни продукти, резултати, въздействие и контекст. Те ще се използват за натрупване на съвкупни данни на равнище ЕС не само за крайните продукти, но и за резултатите.

Първият посочен тук показател не е обикновен показател за крайни продукти, а дял на населението, което е засегнато от предоставената подкрепа. Поради това той вече дава известна представа за мащаба и обхвата на постиженията по ПРСР: инвестиционна подкрепа за 38 % от населението, заето в селското стопанство, е показателна за един много по-различен краен резултат за сектор селско стопанство, отколкото например подкрепа за 0,5 %. Въпреки това е напълно признато, че този целеви показател не може сам по себе си адекватно да очертае приноса на ПРСР или на политиката за развитие на селските райони като цяло към развитието на конкурентоспособността на стопанствата. Поради това ОСМО включва и задължителен общ допълващ показател за резултатите, „Промяна в селскостопанската продукция на подпомаганите стопанства/годишна работна единица“. Това е по-сложен показател за оценка, който изисква не само повече данни на равнището на стопанството, но и сравнение с неподпомагани подобни стопанства, с цел да се направи оценка на нетните резултати от намесата на ПРСР. Поради това той ще бъде установен по-скоро чрез оценяване, отколкото чрез мониторинг, на три етапа от програмния цикъл (2017 г., 2019 г. и ex post), а не ежегодно.

По % от населението в селските райони: Този показател се отнася до обхванатия дял от съответното население, а не до броя на хората, и следователно предоставя показател за обхвата на покритието. Този показател следва да се разглежда във връзка с R24/T23 (работни места, създадени по подпомагани проекти (Leader)).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.53. Въведените общи показатели следва да позволяват обобщаване на информацията в рамките на всеки фонд. Въпреки това процесът на докладване на напредъка по стратегия „Европа 2020“ се нуждае от по-високо ниво на агрегиране, в т.ч. комбиниране на резултатите от различни фондове. Само КФ и ЕФРР използват едни и същи общи показатели (общите показатели на КФ представляват подгрупа на показателите, използвани за ЕФРР).

3.54. Тематичните цели (точка 3.23) следва да осигуряват връзката между фондовете и стратегията, и следователно да се прилагат за всички пет фонда. Общите показатели не са пряко свързани с тематичните цели. Освен това, тъй като общите показатели не се споделят от всички пет фонда, те няма да улеснят обобщаването на информацията на ниво тематични цели.

3.55. Регламентите определят различни изисквания по отношение на изходните параметри, междинните и крайните количествени цели за различните фондове⁽³⁹⁾. Изходните параметри невинаги са задължителни, а междинни целеви нива се изискват единствено за тези показатели, които са част от „рамката за изпълнение“ (разгледана в следващия раздел). Целевите нива за резултатите невинаги се измерват количествено. Без междинни цели за резултатите е трудно да се следи за напредъка до крайния срок за постигане на целевите нива — 2023 г., тоест три години след приключване на текущия програмен период.

3.56. За да бъдат полезен стимул в областта на изпълнението, количествените цели следва да бъдат подходящ компромис между амбиция и реализъм. При някои от проверените пет програми няколко количествени цели вероятно ще се окажат недостатъчно амбициозни.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.53. Предвид факта, че фондовете са насочени към различни инвестиции, е малко вероятно едни и същи общи показатели да могат да бъдат използвани за всички фондове (вж. отговора на Комисията по точка 3.49). Следва да се обърне внимание, че държавите членки ще докладват за напредъка, постигнат при изпълнението на целите на „Европа 2020“, през 2017 г. и 2019 г. чрез приноса на всички ЕСИ фондове към избраните тематични цели. Комисията ще изготви стратегически доклад, обобщаващ всички доклади за напредъка. Оценката ще обхване и приноса на фондовете към целите за всеки приоритет.

3.54. За фондовете по политиката за сближаване докладването относно показателите ще се извършва по приоритетна ос и специфична цел, и следователно ще бъде свързано с тематичните цели. За ЕЗФРСР, вж. отговора на Комисията по точка 3.45.

3.55. Комисията извършва мониторинг на показателите за крайни продукти и резултати на годишна основа. По-специално изпълнението във връзка с напредъка по програмите към постигане на резултатите се проследява чрез рамката за изпълнение, включително в съпоставка с междинните цели за показателите за крайни продукти. Чрез годишен мониторинг на напредъка от 2016 г. нататък (2015 г. за ИМЗ) Комисията ще може да проследи напредъка по отношение на количествените цели, предвидени в програмите, и по този начин да прецени дали те са на път да постигнат очакваните резултати.

Различните изисквания по отношение на използването на изходните параметри зависи от естеството на показателите (крайни продукти или резултати). При ЕСФ изходните параметри за показателите за крайните продукти се определят като нула, предвид естеството на показателите. Когато става въпрос за показатели за резултати обаче, не винаги са налице изходни параметри и съществува процедура, която да ги коригира по-късно, съгласно опыта с изпълнението.

3.56. В рамките на преговорите по програмата Комисията полага усилия за постигането на точния баланс при определянето на количествените цели.

⁽³⁹⁾ КФ: Регламент (ЕС) № 1300/2013, член 5; ЕФРР: Регламент (ЕС) № 1301/2013, член 6; ЕСФ: Регламент (ЕС) № 1304/2013, член 5; ЕЗФРСР: Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 487), член 69; и ЕФМДР: Регламент (ЕС) № 508/2014 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 149, 20.5.2014 г., стр. 1), член 109.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Необходим е още по-силен акцент върху резултатите, по-специално в споразуменията за партньорство

3.57. В своя Годишен доклад за 2012 г. Сметната палата посочва, че е трудно да се получат резултати с добро качество от схеми, при които средствата са предварително разпределени между държавите членки, от които след това се очаква да ги усвоят⁽⁴⁰⁾. Един от елементите, представени от Комисията с цел преодоляване на тази слабост за периода 2014 — 2020 г., е засилената „интервенционна логика“⁽⁴¹⁾: държавите членки следва да идентифицират своите нужди и да се ангажират по отношение на очакваните резултати, преди да преценяват къде и по какъв начин следва да усвоят средствата. Ето защо Сметната палата провери извадка от споразуменията за партньорство и програми, за да установи дали държавите членки са се ангажирали по отношение на очакваните резултати.

3.58. Съгласно споразуменията за партньорство и програмите, от държавите членки се изисква да спазват описаната по-горе интервенционна логика. Във всички споразумения за партньорство и програми, които бяха проверени от Сметната палата, най-напред се изброяват различните нужди, преди да се направи анализ на това по какъв начин и къде могат да се използват средствата на ЕС.

3.59. Въпреки това фокусът върху резултатите в споразуменията за партньорство, които проверихме, е недостатъчен. От държавите членки се изисква да определят очакваните резултати в споразуменията за партньорство⁽⁴²⁾ и в програмите. Въпреки че във всички пет споразумения за партньорство, които Сметната палата разгледа, държавите членки посочват резултати, в три от тях⁽⁴³⁾ над половината от очакваните резултати са неясни. Освен това, там където резултатите са идентифицирани, обикновено те са представени в качествено изражение, без да се уточни размерът на очакваните промени. Добър пример за тематична цел, която е придружена от количествено изразена цел за резултат, е целта „Подпомагане на преминаването към нисковъглеродна икономика“ (номер 4 в каре 3.2). Вероятно това се дължи на факта, че тази конкретна тематична цел е пряко свързана с една от водещите количествени цели и е подкрепена от правнообвързваща рамка (точка 3.16).

3.57. Интервенционната логика цели да установи връзка между дейностите и очакваното въздействие (крайни продукти, принос към резултатите) от дадена интервенция за справяне с установените потребности, също както и допусканията, които обясняват как дейностите ще доведат до въздействието в контекста на интервенцията.

3.58. Съгласно регулаторната рамка интервенционната логика се прилага от държавите членки на равнище програми, а не на равнище споразумения за партньорство.

3.59. Законодателството изисква обобщение на основните резултати на равнище споразумения за партньорство.

⁽⁴⁰⁾ Вж. Годишен доклад за 2012 година, точка 10.4.

⁽⁴¹⁾ Вж. отговор на Комисията на Годишния доклад на Сметната палата за 2012 година, точка 10.3.

⁽⁴²⁾ В член 15 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 се постановява, че споразуменията за партньорство следва да предвиждат за всяка от избраните тематични цели обобщение на основните очаквани резултати.

⁽⁴³⁾ Германия, Франция и Латвия.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.60. На нивото на програмите, които Сметната палата провери, държавите членки са определили количествено измерими цели за резултати. Въпреки това в случая с програмата по ЕЗФРСР в Германия това е било ограничено само до един от шестте приоритета (приоритет 6).

Слабости в модела на рамката за изпълнение

3.61. Резервът за изпълнение, при който една малка част от финансирането от ЕС за държавите членки се заделя и се предоставя единствено ако те постигат определени количествени цели, е основният стимул за държавите членки да продължат да се фокусират върху постигането на резултати след стартирането на програмите. По този начин резервът за изпълнение е основен елемент в рамката на изпълнението, описана в каре 3.5.

Каре 3.5 — Рамка за изпълнение

На ниво приоритети за финансиране, в програмите държавите членки определят показатели с междинни цели за 2018 г. и крайни цели за 2023 г. Комисията ще предприеме преглед на изпълнението през 2019 г. въз основа на информацията от годишните доклади за изпълнение на държавите членки относно предходната година, свързани с постигането на тези междинни цели. В зависимост от резултата от този преглед Комисията ще разпредели резерва за изпълнение (между 5 и 7 % от разпределените средства за всеки приоритет в рамките на дадена програма) по приоритетите, при които са постигнати целите за междинните етапи. Комисията може временно да преустанови плащанията, ако при прегледа на резултатите през 2019 г. се установи сериозен неуспех в постигането на междинните цели. По същия начин е възможно да се наложат финансови корекции, в случай че окончателните доклади за изпълнението покажат, че е налице сериозен неуспех в постигането на целите за 2023 г. ⁽⁴⁴⁾

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.60. Както е предвидено в Регламент (ЕС) № 808/2014, количествени цели за резултатите са включени за всички приоритети. ПРСР на Саксония-Анхалт за периода 2014 — 2020 г. (както и всички други ПРСР) включва в глава 11 набор от количествени цели, обхващащи всички области с поставен акцент, включени в ПРСР, като се използват общите целеви показатели (подгрупа на показателите за резултати, както е посочено в правната рамка).

3.61. Това е по-скоро допълнителен, отколкото основен стимул.

⁽⁴⁴⁾ Регламент (ЕС) № 1303/2013, членове 20.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.62. В своя Годишен доклад от миналата година Сметната палата отбелязва, че ефективното функциониране на резерва за изпълнение ще зависи отчасти от това Комисията успешно да договаря подходящи цели, определени на правилното ниво, и да осигурява точни, надеждни и навременни данни от държавите членки⁽⁴⁵⁾. В доклад от октомври 2014 г. Службата за вътрешен одит на Комисията е достигнала до сходни заключения, като констатира, че съществуват присъщи рискове държавите членки да определят неамбициозни количествени цели, вкл. за междинните етапи, с цел да се избегне тяхното неизпълнение, и че не полагат достатъчно усилия да предоставят точни и надеждни данни, за да се избегнат санкциите в случай на незадоволителни резултати. Прегледът на изпълнението ще се осъществи едва през 2019 г., т.е. почти в края на периода на многогодишната финансова рамка. Освен това всички проблеми по отношение на качеството на данните, предоставяни от държавите членки, ще се проявят едва през 2016 г. — първата година, през която годишните доклади за изпълнението ще трябва да бъдат обобщени от Комисията в стратегическите доклади (вж. точка 3.36) по отношение на приноса на ЕСИ фондовете към стратегията „Европа 2020“. По този начин за тези две области на риск още няколко години няма да е възможно да се оцени успехът на Комисията и на държавите членки.

3.63. В своя Годишен доклад от миналата година⁽⁴⁶⁾ и посредством дейността си в тази област, в настоящия доклад Сметната палата идентифицира някои потенциални недостатъци при изготвянето на разпоредбите, регулиращи рамката на изпълнението:

- а) В случай че програмните приоритети не постигнат съответните междинни цели, финансирането от резерва за изпълнение не се губи за държавата членка, но е възможно да бъде преразпределено към други приоритети, при които са постигнати междинните цели⁽⁴⁷⁾. Това отслабва стимулиращия ефект.
- б) Финансовите санкции, които Комисията може да наложи — временно спиране на плащанията или финансови корекции — не могат да се основават на показатели за резултати⁽⁴⁸⁾. Това отслабва акцента върху резултатите.

3.63.

- а) Това всъщност е договореното от съзаконодателите.

По отношение на отслабването на стимулиращите ефекти Комисията изразява несъгласие. Отговорните за управлението на съответната приоритетна ос или мярка лица губят финансирането, така че това действа като стимул. Освен това преразпределението на средствата по приоритети, които са по-ефективни в постигането на резултатите, действително ще увеличи общото изпълнение на бюджета.

- б) Това отново е договореното от съзаконодателите.

По същество санкции не могат да се прилагат въз основа на показателите за резултатите, както поради проблема с избиране на точния момент (в някои случаи, резултатите могат да бъдат оценени дълго време след крайните продукти), така и поради влиянието на външни фактори.

⁽⁴⁵⁾ Вж. Годишен доклад за 2013 година, точка 10.14.

⁽⁴⁶⁾ Вж. Годишен доклад за 2013 година, точка 10.15.

⁽⁴⁷⁾ Регламент (ЕС) № 1303/2013, член 22, параграф 4.

⁽⁴⁸⁾ Регламент (ЕС) № 1303/2013, член 22, параграф 5 и член 22, параграф 7.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- в) Освен това възможността Комисията да налага финансови корекции, когато целите не са постигнати, е ограничена от редица условия и изключения: пропорционалност, нива на усвояване, неопределени „външни фактори“, социално-икономически фактори, фактори, свързани с околната среда, икономически условия и форсмажорни обстоятелства⁽⁴⁹⁾.

3.64. В допълнение Сметната палата изтъква риска, че акцентът върху изпълнението ще бъде ограничен поради факта, че съгласно законодателството⁽⁵⁰⁾ показателите за резултати трябва да бъдат използвани в рамката на изпълнението „само когато е уместно“. Комисията взе решение да ограничи възможностите за прилагане на показатели за резултати за ЕСФ само въз основа на това, че сами по себе си финансираните от ЕС програми не влияят достатъчно за постигането на резултати, и е възможно да измине значителен период между изразходването на средствата и постигането на резултатите⁽⁵¹⁾.

3.65. Въпреки че проверените от Сметната палата пет програми (четири от които са относно ЕСФ) съдържат показатели, крайни цели за 2023 г. и междинни цели за 2018 г., нито една от тях не включва показатели за резултати в рамката за изпълнение. По този начин при одитираните програми прегледът на изпълнението ще се основава на показатели за ресурсите (като например размерът на изразходваните публични средства) и показатели за крайните продукти (например брой на финансираните бенефициенти). В каре 3.6 се съдържат допълнителни примери за различни видове показатели, междинни цели и крайни цели, които ще бъдат използвани в рамката на изпълнението — и следователно могат да определят дали държавите членки отговарят на условията на резерва за изпълнение. Данните от проверените програми подкрепят заключението от предходната година, че въздействието на резерва за изпълнение по отношение на насърчаване на по-силния акцент върху резултатите, вероятно ще бъде само пренебрежим, тъй като все още липсват реални финансови стимули или санкции в периода 2014 — 2020 г. във връзка с резултатите, постигнати с помощта на финансиране от ЕС.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- в) Условията са крайният резултат от законодателния процес между Комисията, Съвета и Парламента. Комисията счита, че целта на тази разпоредба все още може да бъде постигната.

3.64. Това е специфичен въпрос, касаещ само рамката за изпълнение. Общият мониторинг на изпълнението на програмата ще включва показателите за резултати.

3.65. Резервът за изпълнение е само един от елементите в подкрепа на по-голям акцент върху резултатите.

Основният елемент на ориентацията към постигане на резултатите е интервенционната логика, включена във всяка програма, заедно със свързаните показатели за крайните продукти и резултатите.

Рамката за изпълнението предоставя механизъм за мониторинг на това дали изпълнението на приоритетите е в действие. Резервът за изпълнението предоставя стимул за постигането на целите за междинните етапи, които със сигурност са предпоставка за получаването на желаните резултати.

⁽⁴⁹⁾ Регламент (ЕС) № 1303/2013, член 22, параграф 7. Службата за вътрешен одит на Комисията стигна до подобно заключение в доклада си от октомври 2014 г. въз основа на извършения от нея от анализа на пропуските на този регламент.

⁽⁵⁰⁾ Регламент (ЕС) № 1303/2013, приложение II.

⁽⁵¹⁾ Вж. Годишен доклад за 2013 г., точка 10.15, както и изготвения от Комисията фиш с насоки за държавите членки относно рамката и резервът за изпълнение за периода 2014 — 2020 г., 6-о издание от 4 март 2014 г., стр. 7.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 3.6 — Примери за показатели и за междинни и крайни количествени цели, използвани в рамката за изпълнение

Латвия: общо за ЕСФ, ЕФРР и КФ — трудова заетост и растеж: използвани показатели

В тази програма са определени общо 46 показателя, от които 16 са показатели за вложени ресурси, а 30 са показатели за крайни продукти. По своето естество 16-те показателя за вложени ресурси отговарят на едно и също наименование: „Отпуснати финансови средства“.

Германия: ЕЗФРСР — Саксония-Анхалт: два типични примера за показатели с междинни и крайни количествени цели

За показателя „Общ размер на публичните разходи“ целевото ниво за 2023 г. е 135,7 млн. евро, а целта за междинния етап 2018 г. е в размер на 31,1 млн. евро.

За показателя „Брой на селскостопанските предприятия, участващи в програмата за управление на риска“ целевото ниво е 113 земеделски субекта, като целта за междинния етап 2018 г. е в размер на 20 % от тези субекти.

Франция: ЕСФ — Елзас: често използвани показатели с междинни и крайни количествени цели

В тази програма са идентифицирани общо шест показателя, три от които са показатели за вложени ресурси, а три се отнасят до крайните продукти.

За показателя за вложени ресурси — „Отпуснати финансови средства“ целевото ниво за 2023 г. е 35,4 млн. евро, а за междинния етап 2018 г. то е в размер на 11,8 млн. евро.

За показателя за крайни продукти „Брой на подпомогнатите безработни лица“ целевото ниво за 2023 г. е 4 067 души, а за междинния етап — 2 324 души.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 3.6 — Примери за показатели и междинни и крайни количествени цели, използвани в рамката за изпълнение

Германия, ЕЗФРСР — Саксония-Анхалт — показател „Общ размер на публичните разходи“: Междинната цел за 2018 г. се определя като последица от правилото „n + 2“, тъй като отпуснатата по ЕЗФРСР сума от предходния програмнен период е все още налична за плащания до края на 2015 г. за такъв тип операции (изпълнени съгласно ПРСР за периода 2007 — 2013 г.) При това се взема предвид и времето, необходимо за одобрението на ПРСР и за изготвянето на вътрешните насоки за изпълнението.

ЧАСТ 3 — ДОКЛАДВАНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ СТРАНА НА КОМИСИЯТА

3.66. Тази част от главата обхваща вътрешните насоки, предоставени за генерални дирекции (ГД) на Комисията, прехода от МФР за периода 2007 — 2013 г. към МФР за новия период 2014 — 2020 г. и докладването на изпълнението на ниво генерални дирекции на Комисията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.67. През 2014 г. Сметната палата провери програмните декларации⁽⁵²⁾, плановите за управление⁽⁵³⁾ и годишните отчети за дейността⁽⁵⁴⁾ на шест генерални дирекции⁽⁵⁵⁾, въз основа на изискванията, съдържащи се във Финансовия регламент, стандартите за вътрешен контрол на Комисията и инструкциите на Генералния секретариат на Комисията и ГД „Бюджет“ относно плановите за управление и годишните отчети за дейността. Прегледът не обхваща данните по отношение на неразходните дейности, тъй като съответните изисквания в момента са в процес на изменение.

Централизираните указания са подобрени, но съществуват още слабости за преодоляване

3.68. С цел да се улесни изготвянето на програмните декларации, плановите за управление и годишните отчети за дейността, изготвени от генералните дирекции, генералният секретариат и ГД „Бюджет“ предоставят постоянни инструкции и свързани с тях насоки. Сметната палата установи, че с течение на времето тези насоки са станали по-конкретни, по-съгласувани и по-лесни за разбиране⁽⁵⁶⁾. Също така подобрение е и изискването генералните дирекции да добавят информация към своите „програмни декларации“ относно приноса на разходните програми към стратегията „Европа 2020“ (т.е. връзката към съответните водещи количествени цели и водещи инициативи). Въпреки това междинният преглед показва, че информацията относно стратегията „Европа 2020“ не е включена в следващите етапи на програмиране (в плановите за управление) и докладване (в годишните отчети за дейността).

3.68. *Както е посочено в обобщаващите доклади за тази и предходните години, както и в отговорите си по предходните годишни доклади, Комисията постепенно е доразвила рамката за изпълнение и е предприела няколко мерки, с оглед на това да се покаже значението на качеството на разходите и добавената стойност на бюджета на ЕС. Като започва с правната рамка за новата МФР, която е предназначена да допринася за „Европа 2020“ и включва по-големи ангажиренти за мониторинг, оценяване и докладване, Комисията поставя същия акцент върху изпълнението и в своето стратегическо планиране и в програмния си цикъл, съгласно посоченото в основните насоки. Тъй като през жизнения цикъл на текущата МФР резултатите ще бъдат все по-достъпни, се очаква докладването на тези резултати също да е съсредоточено в по-голяма степен върху стратегическите цели на ЕС.*

⁽⁵²⁾ COM(2013) 450 окончателен от 28 юни 2013 г., „Проект на общ бюджет на Европейския съюз за финансовата 2014 година“. Програмните декларации заменят декларациите за дейността при обосноваването на средствата, заявени в проектите на годишните бюджети. За всяка разходна програма те включват цели, подкрепени с показатели и количествени цели, които след това следва да се използват в плановите за управление и годишните отчети за дейността на генералните дирекции.

⁽⁵³⁾ Всяка ГД установява годишни планове за управление, в които да привежда своята дългосрочна стратегия в общи и конкретни цели, както и да планира и управлява своите дейности за постигането на тези цели.

⁽⁵⁴⁾ Годишният отчет за дейността е доклад за управлението, в който се отчита постигането на ключовите цели на политиките и основните дейности. В настоящата глава Сметната палата разглежда част 1 от годишните отчети за дейността във връзка с постигнатите резултати и степента те са оказали планираното въздействие.

⁽⁵⁵⁾ ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Международно сътрудничество и развитие“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, ГД „Предприятия и промишленост“, наричана сега ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“, ГД „Околна среда“ и ГД „Регионална и селищна политика“.

⁽⁵⁶⁾ След проучване сред оперативни генерални дирекции, проведено през август 2014 г. от централните служби на Комисията, в по-голямата си част обратната информация относно насоките е положителна.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.69. Въпреки че новият период на МФР започна през 2014 г., важна част от разходите до 2016 г. все още са свързани с предходната МФР. Така докладването за постигнатите резултати трябва да обхваща и двата периода на МФР. Преходът между предходния и настоящия период на МФР не беше представен ясно в проверените от Сметната палата доклади на шест генерални дирекции. В много случаи беше невъзможно да се определи кои цели и целеви нива се запазват или актуализират от предходния период и кои се прекратяват. При липсата на сравнима информация съществува риск да не може да се оцени до каква степен са постигнати предишните цели и целеви нива.

3.70. Например, една от конкретните цели на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ в предходния период на МФР беше „насърчаване на биологичното производство и развитие на пазара на биологични продукти в ЕС“. Въпреки че ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ продължава да бъде активна в областта на биологичното земеделие, тази цел вече не е включена в докладите за управлението. Свързаният с тази цел показател продължава да присъства, но не е възможно да бъде извършено съпоставяне с предходния период на МФР. Въпреки че ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ продължава да се отчита относно показателя „общата площ за биологично земеделие“, определението на този показател е променено (от общата площ за биологично земеделие на цялата площ за биологично земеделие, за която се получава финансиране от ЕС).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.69. В насоките за ГОД за 2014 г. е обърнато специално внимание на това как да се докладва относно продължаващите или прекратените програми. Освен това законодателят може да реши да пренасочи акцента на някои от програмите или да прекрати други програми.

За ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ целите са заменени с една единствена цел „да продължава ефективното изпълнение на програмите за периода 2007 — 2013 г.“ действително само с два показателя. Това е съзнателно решение с цел докладът да се запази в сбита форма и да е ориентиран към управлението, например да се подчертаят действията на ГД за трите периода (подготовка на програмите за периода 2014 — 2020 г., окончателно изпълнение на програмите за периода 2007 — 2013 г., приключване на програмите за периода 2000 — 2006 г.)

За ГД „Регионална и селищна политика“, и след изготвянето на плана за управление за 2014 г., всички показатели, свързани със специфичните цели, се категоризират съгласно програмния период, към който се отнасят⁽⁵⁾. Освен това информацията за изпълнението е структурирана по такъв начин, че позволява разграничаването на постиженията за периода 2007 — 2013 г. от тези за периода 2014 — 2020 г. Това все още не може да бъде отразено в ГОД за 2014 г., тъй като не е налична информацията за изпълнението по отношение на новите оперативни програми.

3.70. В контекста на реформата на ОСП за 2013 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ разработи рамка за мониторинг и оценка на ОСП като цяло. Предвид факта, че биологичното земеделие се счита за благоприятно за климата и околната среда и че биологичните производители имат право на свързани с него плащания, съответните показатели са приспособени.

⁽⁵⁾ „Показатели за периода 2007 — 2013 г., прекратени през периода 2014 — 2020 г.“; „показатели, които са общи за програмния период 2007 — 2013 г. и за програмния период 2014 — 2020 г.“; и „показатели за периода 2014 — 2020 г., за които не са налични използвани данни за периода 2007 — 2013 г.“

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Планирането и докладването на резултатите от изпълнението на ниво генерални дирекции може да бъде допълнително подобро

Целите на генералните дирекции не са подходящи за целите на управлението

3.71. Според инструкциите на Комисията за 2014 г. по отношение на плановете за управление, генералните дирекции следва да установят общи цели с показатели за въздействие (дългосрочни) и конкретни цели с показатели за резултати (кратко- и средносрочни). В съответствие с Финансовия регламент целите на генералните дирекции следва да бъдат SMART — формулирани по конкретен, измерим, достижим, актуален и планиран със срокове начин ⁽⁵⁷⁾.

3.72. В съответствие със своите констатации и оценки от предишни години във връзка с други генерални дирекции, Сметната палата установи, че за шестте одитирани ГД много от целите (обща и конкретни), използвани в плановете за управление и годишните отчети за дейността, са взети директно от документи относно политиката или законодателни документи, но не са били преобразувани в по-оперативни цели. Така те са формулирани на прекалено високо ниво, за да бъдат полезни като инструменти за управление (вж. каре 3.7).

Каре 3.7 — Примери за цели, определени от Комисията като „конкретни“, които не са подходящи за целите на управлението

ГД „Международно сътрудничество и развитие“: „Подкрепа за демокрацията“ е определена като конкретна цел. Тази цел обаче не е формулирана като такава и в нея не се определя какво следва да се постигне.

ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“: целта „Насърчаване на предприемачеството и предприемаческата култура“ не уточнява вида на дейностите, които трябва да бъдат предприети, и на това, което те следва да постигнат.

3.72. Определените в законодателните или обуславящите политиките документи цели (обща и конкретни) представляват политическата реалност, в която работи Комисията. Освен това Комисията трябва да управлява и да докладва относно програти въз основа на целите и показателите, определени от законодателния орган.

Каре 3.7 — Примери за цели, определени от Комисията като „конкретни“, които не са подходящи за целите на управлението

ГД „Международно сътрудничество и развитие“: Подкрепата за демокрацията е обща, правилно формулирана цел на политиката. Това е дългосрочен процес, особено чувствителен към политическото развитие в целевите държави, но това не означава, че подкрепата за демокрацията не е обоснована цел сама по себе си. В много случаи въпросът, който трябва да се зададе, е „Колко още ще се влоши ситуацията, при условие че Комисията не беше оказала помощ на продемократичните участници и демократичните процеси в дадена държава?“

ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“: В съответствие с практиката на Комисията тази конкретна цел и свързаните с нея два показателя произтичат от правното основание на програмата COSME ⁽⁶⁾. Комисията счита, че тази конкретна цел е подходящо определена, тъй като показателите, крайните продукти и обясненията са предоставени в плановете за управление на ГД и ГОД.

⁽⁵⁷⁾ Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012, член 30, параграф 3.

⁽⁶⁾ Вж. целите и показателите на COSME в приложението <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013-R1287&amp;amp;from=EN>

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ГД „Регионална и селищна политика“: целта „Подкрепа за политически реформи“ не може да се измери, тъй като количествено не е определен размерът на помощта, която ще бъде предоставена.

3.73. Сметната палата разгледа общо 34 конкретни цели, от които едва две изпълняват критериите SMART. Този резултат е сходен на този, който Сметната палата установи през предходните години. Въпреки че проверените цели са актуални за областта на политика, в която работят генералните дирекции, в много случаи показателите, свързани с дадена цел, не измерват изчерпателно всички аспекти на подходящото ниво.

Продължават да съществуват трудности по отношение на показателите за мониторинг на изпълнението

3.74. Изборът на показатели следва да е базиран на критерии като актуалност, възможност за измерване и наличие на навременни и надеждни данни за изпълнението. Доколкото е възможно, показателите следва да изпълняват критериите RACER⁽⁵⁸⁾. Показателите, измерващи предоставените продукти и услуги, върху които генералните дирекции имат ограничено въздействие, следва да бъдат допълнени от други показатели, които да измерват пряко дейността на генералните дирекции.

3.75. Всички шест генерални дирекции са определили най-малко по един показател за изпълнение за всяка цел, за да помогнат на ръководството да извършва мониторинг, оценка и отчитане на постиженията. От проверените 98 показателя в тези генерални дирекции, 34 изпълняват всички критерии RACER. Този резултат представлява подобрене в сравнение с това, което Сметната палата установи през предходни години. Въпреки това, както и в предишни години, Сметната палата идентифицира някои допълнителни пропуски в използваните показатели (вж. каре 3.8).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ГД „Регионална и селищна политика“: Както е пояснено във връзка с точка 3.72 по-горе, целите, включени в програмните декларации, планове за управление (ПУ) и ГОД, са взети от правните основания. В съответствие с практиката на Комисията тази конкретна цел отговаря на правното основание във връзка с ИПП II⁽⁷⁾.

3.74. В съответствие с отговора по точка 3.72 целите и показателите, определени от законодателния орган в правните основания, представляват основата, върху която трябва да докладва Комисията. Не всички от тези показатели ще отговарят на критериите RACER.

3.75. Вж. отговора на Комисията по точка 3.74.

⁽⁵⁸⁾ Значими, приемливи, правдоподобни, лесни и стабилни: „Част III: Приложения към Насоките за оценка на въздействието“ (Европейска комисия, 15 януари 2009 г. — http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

⁽⁷⁾ Регламент (ЕС) № 231/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 г. за създаване на Инструмент за предприєдинителна потоц (ИПП II)

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 3.8 — Примери за проблеми с показателите

а) Показатели, които са били извън възможността за влияние на генералните дирекции.

ГД „Околна среда“: „Общо количество генерирани отпадъци“ — много фактори оказват въздействие върху този показател, като например потребителски навици или промишлени стандарти. Някои от тях са извън обхвата на влияние на ГД „Околна среда“.

б) Показатели, за които надеждността на подкрепящите данни, беше поставена под въпрос.

ГД „Земеделие и развитие на селските райони“: „Подкрепа за местното производство за поддържане/развиване на земеделското производство“ — данни, които са налице за този показател, се основават на годишните доклади за изпълнение, представени от държавите членки. Комисията обаче установи недостатъци в качеството на предоставените данни и стигна до заключението, че този показател „следва да се оценява с необходимата предпазливост“⁽⁵⁹⁾.

в) Показатели, представени като показатели за резултати, са били насочени към крайните продукти.

ГД „Заетост, социални въпроси и приобщаване“: „Брой на лицата, получаващи подпомагане от фонда“ — този показател измерва броя на бенефициентите, вместо да се съсредоточи върху подобренията, постигнати в резултат от предоставянето на подкрепа.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 3.8 — Примери за проблеми с показателите

а) ГД „Околна среда“: Въпреки че постигането на благоприятна тенденция в „общото количество генерирани отпадъци“ зависи също и от фактори, които са извън контрола на Комисията, няколко директиви включват цели за задължително рециклиране и предотвратяване на отпадъците.

б) ГД „Земеделие и развитие на селските райони“: Като цяло показателите не трябва да бъдат приелани като нещо неоспоримо, а качеството им следва винаги да се оценява в зависимост от употребата, за която са предназначени. С цел да подобри показателя и качеството на предоставените данни, Комисията вече е предприела разглеждане на въпроса заедно с държавите членки.

в) ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“: Този показател е в съответствие с целите на Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD), чиято цел е да се облекчат най-тежките форми на бедност и който се опитва да промени тяхното относително състояние (преодоляване на бедността). Такъв показател се класифицира като показател за резултати в приетия впоследствие делегиран акт (ЕС 1255/2014), който включва списък на общи показатели за вложени ресурси, крайни продукти и резултати.

Броят на тези, които получават помощ, осигурява показател за приноса на FEAD за облекчаване на хранителни и сериозни материални лишения. Естеството на фонда не му позволява (със сигурност не е икономически ефективно) да предоставя информация относно „подобренията, постигнати в резултат на предоставената помощ“. Тези подобрения ще бъдат въздействията на предоставената помощ, които ще се простират извън сферата на показателите, и наци за цел мониторинг.

⁽⁵⁹⁾ Вж. плана за управление за 2014 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, стр. 35 (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/index_en.htm).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ЧАСТ 4 — РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗВЪРШЕНИЯ ОТ СМЕТНАТА ПАЛАТА ОДИТ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

3.76. В своите специални доклади Сметната палата проверява дали принципите на добро финансово управление се прилагат по отношение на разходите на ЕС. Сметната палата избира темите за специалните доклади — специфични бюджетни области или области на управление — с оглед да постигне най-голямо въздействие и като се основава на серия от критерии, като например размера на приходите или разходите, рисковете за доброто финансово управление, както и степента на заинтересованост на участниците. През 2014 г. Сметната палата прие⁽⁶⁰⁾ 24 специални доклада, изброени в **приложение 3.1**.

3.77. Всеки специален доклад сам по себе си представлява важен принос към целта одитираните субекти да носят отговорност за своето управление на средствата на ЕС и да бъдат подпомогнати да направят подобрения в бъдеще. Тези специални доклади като цяло обхващат пълния цикъл на управление — от разработването до оценяването. По този начин те включват, в много случаи, информация относно степента, до която финансирането от ЕС е довело до осезаеми резултати. В годишния отчет за дейността⁽⁶¹⁾ на Сметната палата се представят кратки обобщения на специалните доклади за 2014 г., групирани по функции от МФР за периода 2014 — 2020 г.

3.78. В годишните доклади от предишни години Сметната палата е разгледала ограничен набор от теми, за които счита, че са от особено значение, и които се основават на специални доклади през съответната година⁽⁶²⁾. В настоящия си Годишен доклад Сметната палата разглежда, за проверените области, дали е бил поставен акцент върху резултатите, както и дали има вероятност проектите да постигнат максимална икономическа ефективност.

⁽⁶⁰⁾ Прие означава „одобри за публикуване“.

⁽⁶¹⁾ Вж. точки 17 — 32 от Годишния доклад на Сметната палата за 2014 г. (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶²⁾ В Годишния доклад за 2011 г. тези теми са анализът на нуждите, разработването и понятието за добавена стойност за ЕС; в Годишния доклад за 2012 г. темите са целите и показателите, данните за изпълнението и устойчивостта на проектите, финансирани от ЕС; а в Годишния доклад за 2013 г. темите са добавена стойност за ЕС и икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Недостатъчен акцент върху резултатите

3.79. В точки 3.57 — 3.60 се анализира липсата на акцент върху резултатите в споразумения за партньорство. Важността на този въпрос също бе повдигнат в обзорните доклади за 2014 г. на Сметната палата относно рисковете пред финансовото управление на бюджета на ЕС⁽⁶³⁾. В този преглед се посочва, че липсата на информация за това какво действително е постигнато чрез финансирането, може да бъде една от причините за незадоволително съотношение на разходите и ползите (точка 25 (I)). След извършения анализ Сметната палата призова за установяване на солидна система за управление на изпълнението, с ясно дефинирани, общоприложими показатели, насочени към крайните продукти, резултатите и и въздействията⁽⁶⁴⁾.

3.80. Например Сметната палата стигна до заключението, че системите за мониторинг и оценка, използвани от EuropeAid, не предоставят подходяща информация за постигнатите резултати. Както беше посочено в доклада, това не е първият път, в който Сметната палата трябва да обърне внимание към тази слабост⁽⁶⁵⁾.

3.81. Подобно заключение е формулирано в специален доклад относно Фонда за външните граници, където слабостите в мониторинговите и окончателните доклади, информационните системи и последващите оценки означават, че отговорните органи не са извършили контрол върху постигането на резултати или са го извършили по незадоволителен начин. Вследствие на това Сметната палата, както и държавите членки и Комисията — не бяха в състояние да оценят степента, до която Фондът подкрепя определените за него приоритети⁽⁶⁶⁾.

3.80. Докладваната в предходните доклади слабост не засяга оценката, а системата за докладване на EuropeAid, за която се счита, че не предоставя достатъчно информация за резултатите и която трябва да поставя по-голям акцент върху изпълнените дейности, отколкото върху постиженията на политиката.

3.81. Правната рамка за периода 2014 — 2020 г. за наследника на Фонда за външните граници (ФВГ) — Фонд „Вътрешна сигурност“, до голяма степен е в отговор на опасенията, повдигнати в доклада на ЕСП. По-конкретно тя включва подсилена рамка за докладване и мониторинг, основана на система от общи показатели, също както и специална електронна система, SFC2014. Съгласно новата рамка за изпълнение държавите членки ще бъдат задължени да докладват ежегодно за постигнатите посредством фондовете резултати.

⁽⁶³⁾ Вж. втория обзорен доклад на Сметната палата „Оптимално използване на средствата на ЕС: обзорен преглед на рисковете пред финансовото управление на бюджета на ЕС“, от 25 ноември 2014 г. (<http://eca.europa.eu>). Това е един от двата подобни прегледа, извършени от Сметната палата през 2014 г.; другият е озаглавен: „Пропуски, припокривания и предизвикателства — обзорен преглед на механизмите на ЕС за отчитане и за одит в публичния сектор“, 10 септември 2014 г. (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁴⁾ Вж. обзорния доклад на Сметната палата „Оптимално използване на средствата на ЕС: обзорен преглед на рисковете пред финансовото управление на бюджета на ЕС“, точка 25 (I) и точка 54, буква в) (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁵⁾ Специален доклад № 18/2014, „Системите на EuropeAid за оценка и за ориентиран към резултатите мониторинг“, точки 51, 52 и 69 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁶⁾ Специален доклад № 15/2014, „Фондът за външните граници е насърчил финансовата солидарност, но е необходимо по-добро измерване на резултатите и по-голяма европейска добавена стойност“, точки 76 и 77 (<http://eca.europa.eu>).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.82. В специалния доклад на Сметната палата относно ефективността на смесването на безвъзмездна финансова помощ по регионалните механизми за инвестиции със заеми от финансови институции с цел подпомагане на външните политики на ЕС, се направи заключението, че потенциалните ползи от това смесване не са били напълно реализирани поради слабости в извършването от Комисията управление. Сметната палата препоръча на Комисията да въведе рамка за измерване на резултатите, която да включва показатели за проследяване на въздействието от безвъзмездната финансова помощ от ЕС, и да предостави ясни инструкции на делегациите на ЕС по отношение на ролята им в мониторинга на подпомагането от ЕС за смесени проекти ⁽⁶⁷⁾.

Невинаги се избират проектите, които имат потенциал за максимално въздействие

3.83. В Годишния доклад на Сметната палата за 2013 година се посочва проблемът, че по отношение на държавите членки синдромът „използваш или губиш“ означава, че изразходването на наличните средства на ЕС може да стане първостепенно значение при подбора на проекти, които да бъдат финансирани ⁽⁶⁸⁾. Тази тенденция беше илюстрирана по-подробно в редица специални доклади от 2014 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.82. Комисията отбелязва, че включените в доклада препоръки са в пълно съответствие с последните процеси на реформи на регионалните центрове и с извършената техническа дейност, както и със заключенията, представени от Платформата на ЕС за слесено финансиране в областта на външното сътрудничество (EUBEC).

Вече е установена рамка за измерване на резултатите и тя е включена във формуляра за кандидатстване с придружаващите насоки.

Разработва се наръчник относно операции за слесено финансиране, който обобщава основните характеристики, реда и условията и оперативните аспекти (вкл. мониторинга) на слесеното финансиране. Той предоставя *inter alia* общи насоки относно операциите за слесено финансиране за делегациите на ЕС.

3.83. Съгласно правната рамка за периода 2014 — 2020 г. към момента се изисква приносът на дадена операция към очакваните резултати по приоритетна ос да бъде включен в критериите за подбор.

⁽⁶⁷⁾ Специален доклад № 16/2014 „Ефективност на смесването на безвъзмездна финансова помощ по регионалните механизми за инвестиции със заеми от финансови институции с цел подпомагане на външните политики на ЕС“, точки 53 и 59 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁸⁾ Вж. Годишния доклад за 2013 година, точка 10.57.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.84. Държавите членки могат да използват Европейския фонд за регионално развитие за финансиране на бизнес инкубатори с цел подпомагане на растежа на малки и средни предприятия. В специалните доклади по тази тема Сметната палата установи, че слабостите в критериите за подбор и липсата на цели за развитие по отношение на дружествата наематели са оказали отрицателно въздействие върху ефективността на одитираните инкубатори и са се отразили неблагоприятно върху цялостната ефикасност на техните инкубационни дейности. Процедурата за избор на инкубатори, които да бъдат съфинансирани, не отчита няколко елемента, които са от съществено значение за инкубационната дейност, като например квалификацията на служителите, обхватът и уместността на инкубационните услуги, както и финансовата устойчивост⁽⁶⁹⁾.

3.85. В извършения от Сметната палата одит на Европейския фонд за рибарство за подкрепа на сектора на аквакултурите се достигна до заключението, че одитираните проекти в държавите членки често не са били добре подбрани. Например, някои проекти вече са били приключени към момента на вземане на решението за отпускане на безвъзмездната финансова помощ; в някои страни наличният бюджет за мерките за подпомагане на аквакултурите е бил по-голям от общата стойност на получените заявления, което означава, че всички проекти, които изпълняват основните критерии за допустимост, са получили финансиране; а в една страна проектите са били финансирани на принципа „първи дошъл, първи обслужен“, като в резултат на това проекти, подадени по-късно в програмния период, са били отхвърлени поради изчерпване на бюджета, независимо от качеството на самия проект⁽⁷⁰⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.84. Комисията приветства заключението на Сметната палата относно финансовата помощ от ЕФРР за създаването на бизнес инфраструктура.

Комисията отбелязва, че класифицирането на изпълнението на одитираните инкубатори като умерено се основава на сравнението на резултатите от тези наскоро създадени инкубатори с целевите показатели, определени от утвърдени по-зрели инкубатори. По-специално, в държавите членки, присъединили се към ЕС през и след 2004 г., този вид бизнес инфраструктура е липсвала в миналото и е изградена сега, също с подкрепата на структурните фондове. От това следва, че не е натрупан достатъчно опит и трябва да положат допълнителни усилия, за да научат как по-ефективно да използват тези инфраструктури, за да оказват подходящата помощ на нови бизнес идеи/нови предприятия.

Освен това съгласно правната рамка за периода 2007 — 2013 г., процесът на оценка и подбор на проекти попада в рамките на отговорността на националните органи, управляващите органи и комитетите за мониторинг, като при последните Комисията изпълнява само консултативна роля. Съгласно правната рамка за периода 2014 — 2020 г. се изисква приносът на дадена операция към очакваните резултати по приоритетна ос да бъде включен в критериите за подбор.

3.85. В рамките на споделеното управление отговорността за избора и предоставянето на безвъзмездна помощ по проекти се пада на държавите членки, които трябва да гарантират, че избраните проекти притежават допълнителна стойност.

В съответствие с общото развитие на ЕСИ фондовете съзакондателите и Комисията са подсилили значително системите за мониторинг и оценка, с цел да се засили ориентацията на ЕФМДР към резултатите.

Освен това Комисията ще насърчава държавите членки да приемат подходящи критерии за подбор на техните проекти в областта на аквакултурите през програмния период 2014 — 2020 г.

⁽⁶⁹⁾ Специален доклад № 7/2014, „Успешно ли подпомага ЕФРР развитието на бизнес инкубаторите“, точка 58 и точка V от краткото изложение (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁷⁰⁾ Специален доклад № 10/2014, „Ефективност на подпомагането на аквакултурите, предоставяно от Европейския фонд за рибарство“, точка 62 и каре 8 (<http://eca.europa.eu>).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.86. Потенциалното въздействие на незадоволителния подбор на проекти е посочено в специален доклад на Сметната палата относно финансираната от ЕС летищна инфраструктура. Необходимостта от такива инвестиции би могла да бъде доказана само за около половината проверени проекти. Около една трета от проверените летища не са рентабилни и съществува риск да бъдат затворени при липса на постоянно публично подпомагане. Общото заключение е, че финансираните от ЕС инвестиции в летища не са постигнали добра икономическа ефективност⁽⁷¹⁾.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

Заключение за 2014 г.

3.87. Периодите на десетгодишната стратегия на ЕС и на неговия седемгодишен бюджетен цикъл не съвпадат. В резултат на това, тъй като е много трудно да се изменят процедурите за докладване, залегнали в бюджета през разглеждания период, способността на Комисията да извършва мониторинг на приноса на бюджета на ЕС към стратегията „Европа 2020“, е ограничена за първата половина от периода на изпълнение на стратегията (вж. точки 3.7 — 3.12).

3.88. „Европа 2020“ е дългосрочна, широкообхватна стратегия, която изисква ангажираност от всички 28 държави членки, както и от ЕС. В резултат на това нейните основни цели — „интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ — неизбежно са стремежи на високо равнище. Тези политически стремежи почиват върху сложна структура, състояща се от пет водещи количествени цели и седем водещи инициативи, а за европейските структурни и инвестиционни фондове — 11 тематични цели. Въпреки това, поотделно или съвкупно, тези различни нива не са конструирани така, че да преобразуват политическите стремежи на стратегията „Европа 2020“ в полезни оперативни цели (вж. точки 3.13 — 3.25).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.86. Съгласно правната рамка за периода 2007 — 2013 г. Комисията би могла пряко да оценява и одобрява проектите за летищната инфраструктура само ако това са големи проекти. При оценяването на получените 17 големи проекта Комисията обръща специално внимание на съображенията за икономическа ефективност, по-специално на анализа на търсенето и на финансовата устойчивост на инфраструктурата. Така например Комисията призовава националните органи да изоставят определени проекти⁽⁸⁾ поради недостатъчното търсене и поради опасения, свързани с финансовата стабилност на тези летища.

Вече са извлечени поуки от предишния опит, както е видно от коренно различния подход през периода 2014 — 2020 г.⁽⁹⁾ и от приетането от Комисията на делегирани актове и актове за изпълнение относно големи проекти, с което се подобряват допълнително процесът на преглед на качеството и качествените елементи на анализа на разходите и ползите, които следва да се спазват от всички големи проекти.

3.87. Вж. отговорите на Комисията по точки от 3.7 до 3.12.

3.88. Преобразуването на целите на „Европа 2020“ и на 11-те тематични цели в полезни оперативни цели се извършва на равнище програма. Освен това прогнозната оценка за резултатите от ЕСИ фондовете се изготвя въз основа на моделирането и се докладва, например в съответните доклади за сближаването (които съгласно разпоредбите на Договора се публикуват на всеки три години).

⁽⁷¹⁾ Специален доклад № 21/2014 „Финансираната от ЕС летищна инфраструктура не е постигнала добра икономическа ефективност“, точки 68 — 70 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁸⁾ Напр. летищата в Келце и в Бялисток.

⁽⁹⁾ Напр. наличието на транспортни планове на регионално или национално равнище като конкретно предварително условие, инвестиции, ограничени до подобряването на екологичните показатели или показателите за безопасност на инфраструктурите, съсредоточаване при преговорите за програмите на ЕСИФ за периода 2014 — 2020 г. върху летища, които са част от основната мрежа TEN-T и т.н.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.89. До момента Комисията е докладвала в ограничен план относно приноса на бюджета на ЕС към целите на „Европа 2020“. Една от причините за това е липсата на качествена информация. Ангажираността на Комисията и на държавите членки относно количествените цели и резултатите на стратегията е задължителна предпоставка за една солидна система за мониторинг и докладване (вж. точки 3.26 — 3.34).

3.90. Комбинирането на петте ЕСИ фонда в един общ регламент и едно споразумение за партньорство за всяка държава членка предлага потенциални предимства по отношение на съгласуваността на действията на ЕС. Тези потенциални ползи обаче не са напълно реализирани. Продължават да се прилагат различни правила на ниво фондове и оттам на ниво програми. Примерите за взаимно допълване и взаимодействие в рамките на проверените споразумения за партньорство и програми са редки и незначителни (вж. точки 3.39 — 3.43).

3.91. Целите от високо равнище на стратегията „Европа 2020“ не са систематично превръщани в оперативни количествени цели в споразуменията за партньорство и програмите, а законодателството не изисква от ЕЗФРСР и ЕФМДР да бъдат структурирани около тематични цели. Поради това ще е много трудно за Комисията да осъществява мониторинг и да докладва редовно относно тематичните цели за петте ЕСИ фонда, а оттам и относно приноса на тези фондове за стратегията „Европа 2020“ (вж. точки 3.44 — 3.48).

3.92. Определянето на набор от общи показатели в регламентите е ценен опит за създаване на съгласувани данни във всички държави членки, които след това да могат да се обобщават с цел оценяване на постигнатите резултати и докладване относно стратегията „Европа 2020“ на европейско равнище. Съгласно законодателството държавите членки не са задължени да включват общи показатели в своите програми⁽⁷²⁾. С изключение на два фонда (ЕФРР и КФ), общите показатели не са еднакви за различните фондове. Истински показатели за резултати са налице единствено за два от петте ЕСИ фонда. Цели за междинните етапи съществуват единствено за рамката на изпълнението, а количествените цели понякога не са достатъчно амбициозни. Тези фактори затрудняват докладването на приноса на ЕСИ фондовете към изпълнението на стратегията „Европа 2020“ (вж. точки 3.49 — 3.56).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.89. Програмите за финансиране за периода 2007 — 2013 г. не са специално разработени да допринасят за „Европа 2020“. Задължителното докладване на структурирани данни за програмите през периода 2014 — 2020 г. ще позволи да се извършат засилен мониторинг и докладване относно приноса на бюджета на ЕС към целите на „Европа 2020“, които следва да бъдат подкрепени от оценките.

Що се отнася до ангажираността по отношение на резултатите, посочена в точка 3.33, Комисията заявява отново, че трябва да се прави разграничение между преките отговорности за управлението на финансовите програми и резултатите и въздействията, причинени от тези програми, които също така са свързани с отговорността на съзаконодателите и държавите членки. Цялостното изпълнение на програмите се повлиява също така от различни външни фактори, свързани с икономиката и обществото.

3.91 Като използва общите показатели, Комисията ще е в състояние да докладва относно очакваните резултати за цел „Растеж и работни места“ с подкрепата на ЕСИ фондовете до края на 2015 г. чрез доклада по член 16. От 2016 г. нататък Комисията ще докладва всяка година на Съвета и на Парламента за постигнатия напредък по количествените цели в програмите.

Вж. също отговора на Комисията по точка 3.45.

3.92. Когато могат да се използват общите показатели за крайните продукти (т.е. когато те са от значение), регламентът изисква те да се използват, а Комисията настоява за това по време на преговорите. Комисията вижда съвсем малка възможност за общи показатели в другите фондове поради различните задачи на фондовете и различните видове инвестиции, които те подкрепят. Комисията счита, че задължителното докладване от държавите членки през 2017 г. и 2019 г. ще даде възможност да се докладва относно приноса на ЕСИ фондовете за „Европа 2020“.

⁽⁷²⁾ С изключение на инициативата за младежка заетост, за която докладването е започнало през април 2015 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.93. Извършената от Сметната палата проверка на споразуменията за партньорство и програмите установи известен напредък при набелязването на резултатите, които трябва да се постигнат, особено при програмите. Въпреки това акцентът върху резултатите следва да бъде допълнително засилен, по-специално по отношение на споразуменията за партньорство (вж. точки 3.57 — 3.60).

3.94. Съществуват слабости в модела на рамката на изпълнението. Постигането на слаби резултати не води до загуба на резерва за изпълнение за държавите членки, а финансовите санкции, които могат да се налагат от Комисията, са ограничени по редица начини, включително поради невъзможността да се вземат под внимание показателите за резултати. През миналата година Сметната палата посочи някои от рисковете, свързани с резерва за изпълнение, а проверката ѝ от настоящата година на някои споразумения за партньорство и програми показва, че тези рискове се материализират (вж. точки 3.61 — 3.65).

3.95. Известни подобрения са направени в годишните доклади на генералните дирекции относно изпълнението, особено в областта на централно изготвените указания. Въпреки това процесът на докладване не е напълно пригоден към прехода от предходния към настоящия период на МФР и, както и в предходните години, целите на генералните дирекции не са подходящи за нуждите на управлението и продължават да съществуват трудности по отношение на показателите за мониторинг на изпълнението (вж. точки 3.66 — 3.75).

Препоръки

3.96. В **приложение 5.2** са представени резултатите от извършената от Сметната палата проверка на напредъка при изпълнението на препоръките, отправени в предходни годишни доклади. В Годишните доклади за 2011 г. и 2012 г. Сметната палата отправи пет препоръки. От тях една не е била приложима, три са изпълнени в някои отношения, а една не е била изпълнена.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.93. Почти всички разгледани от Сметната палата програми включват количествени резултати (въпреки че те не са задължителни).

3.94. Моделът на рамката на изпълнението е резултат от обсъжданията между съзаконодателите. Комисията счита, че рамката на изпълнението оказва стимулиращ ефект върху изпълнението, тъй като нито едно отговорно за управлението на приоритетна ос лице не иска да загуби достъпа до резерва.

Освен това следва да се отбележи, че целта на резерва за изпълнение е не само да се осигурят стимули за отговорните за управлението на програмата лица, но и да се гарантира, че всички ресурси са насочени към високоефективни приоритети. Отказването на ресурси, когато е налице възможност за подпомагане на значими операции, може да подкопае общото въздействие на фондовете. Както бе посочено по-горе (вж. отговора на Комисията по точка 3.63), в повечето случаи показателите за резултати не са подходящи за рамките на изпълнение по програмите и за прилагането на финансови санкции поради проблема с избиране на точния момент и въздействието на външните фактори.

3.95. Както е посочено в отговора на Комисията по точка 3.69, в насоките за ГОД за 2014 г. е обърнато специално внимание на това как да се докладва относно продължаващите или прекратените програми. Освен това законодателят може да реши да пренасочи акцента на някои от програмите или да прекрати други програми.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.97. Препоръки 1 и 2 произтичат от заключенията на Сметната палата по част 1 от тази глава, в която се разглежда способността на Комисията да извършва мониторинг и да докладва относно стратегията „Европа 2020“:

— **Препоръка 1:** стратегията на ЕС и МФР следва да бъдат добре съгласувани, по-специално по отношение на времените периоди и приоритетите. Това ще допринесе за въвеждането на подходящи механизми за мониторинг и докладване, които да улеснят Комисията ефективно да отчита приноса на бюджета на ЕС за изпълнението на стратегията на ЕС. Комисията следва да представи на законодателя подходящи предложения за преодоляване на този проблем;

— **Препоръка 2:** политическите цели на високо равнище в стратегията на ЕС трябва да бъдат преобразувани в оперативни цели, които да бъдат от полза за съответните ръководители. За стратегията, която ще бъде приета след „Европа 2020“, Комисията следва да предложи на законодателя:

- а) политическите цели от високо равнище да бъдат отразени в цели на ниво ЕС;
- б) от своя страна споразуменията за партньорство и програмите ⁽⁷³⁾ следва да преобразуват целите на ниво ЕС в оперативни цели на ниво държави членки. Подобна връзка е необходима също така за програмите, управлявани пряко от Комисията;

— **Препоръка 3:** акцентът върху резултатите следва да бъде засилен във възможно най-кратък срок. Комисията следва да предложи на законодателя:

- а) държавите членки трябва да включат в своите споразумения за партньорство и програми ⁽⁷⁴⁾ количествено измерими резултати, които да бъдат постигнати чрез отпуснатото финансиране;
- б) всички споразумения за партньорство и програмите ⁽⁷⁵⁾ следва да включват общи показатели за резултати, където е възможно — споделяни от различните фондове и разработени с цел извършване на мониторинг на напредъка на местно и национално ниво, както и на ниво ЕС;
- в) рамката на изпълнението (включително резервът за изпълнение) ⁽⁷⁶⁾ следва да се основават, доколкото е възможно, на тези общи показатели за резултати.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.97. Комисията е поела ангажимент да гарантира стабилно финансово управление и осигуряване на възможно най-добри резултати, както и добавена стойност на предприетите действия.

Комисията приема частично тази препоръка.

Въпреки че Комисията не е в състояние да се ангажира с представянето на специфични предложения на законодателя, тя е готова да разгледа предложенията на Сметната палата, за да се гарантира, че при изготвянето на съответните законодателни инициативи, приоритетите на ЕС по отношение на разходите са съгласувани в пълна степен с основните цели на политиката. Стратегията „Европа 2020“ понастоящем е в процес на преразглеждане. Във всички предложения, които Комисията може да представи на законодателя, за да се улесни дейността по мониторинг и докладване, следва да се вземе предвид политическият по същността си характер на стратегията.

Комисията приема частично тази препоръка.

Стратегията „Европа 2020“ понастоящем е в процес на преразглеждане. Във всички предложения, които Комисията може да представи на законодателя, за да се улесни дейността по мониторинг и докладване, следва да се вземе предвид политическият по същността си характер на стратегията. Въпреки че Комисията не е в състояние да се ангажира с представянето на специфични предложения на законодателя, тя ще вземе предвид предложенията на Сметната палата, заедно с целите на равнището на ЕС, с оглед на изготвянето на основани на доказателствата предложения за периода след 2020 г. за постигане на най-ефективното използване на фондовете на ЕС.

Комисията приема частично тази препоръка.

Предвид факта, че споразуменията за партньорство и програмите за периода 2014 — 2020 г. са току-що въведени в действие, би било твърде рано да се предлагат промени, преди ефективното изпълнение на новите, свързани с резултатите разпоредби да може да бъде напълно оценено. При изготвянето на МФР за периода след 2020 г. ще се извърши оценка на силните и слабите страни на текущата рамка.

Въпреки че Комисията не е в състояние да се ангажира с представянето на специфични предложения на законодателя за следващата МФР, тя ще вземе предвид предложенията на Сметната палата заедно с резултатите от проучванията, които ще се проведат за оценяване на ефективността на различните механизми за засилване на акцента върху резултатите в Регламента за общоприложимите разпоредби, с оглед на изготвянето на основани на доказателства предложения за периода след 2020 г. за постигане на най-ефективното използване на фондовете на ЕС.

⁽⁷³⁾ Или техните еквивалентни инструменти в бъдеще.

⁽⁷⁴⁾ Или техните еквивалентни инструменти в бъдеще.

⁽⁷⁵⁾ Или техните еквивалентни инструменти в бъдеще.

⁽⁷⁶⁾ Или нейния еквивалентен инструмент в бъдеще.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.1

СПЕЦИАЛНИ ДОКЛАДИ, ПРИЕТИ ОТ СМЕТНАТА ПАЛАТА ПРЕЗ 2014 Г.

- № 1/2014 „Ефективност на финансираните от ЕС проекти в областта на обществения градски транспорт“
- № 2/2014 „Добре ли се управляват преференциалните търговски режими?“
- № 3/2014 „Изводи от разработването на Шенгенската информационна система от второ поколение (ШИС II) от Европейската комисия“
- № 4/2014 „Частичен успех ли е интегрирането в ОСП на целите на политиката за водите на ЕС?“
- № 5/2014 „Изграждането на европейския банков надзор — Европейски банков орган (ЕБО) и неговият променящ се контекст“
- № 6/2014 „Подпомагане от фондовете на политиката на сближаване за производство на възобновяема енергия — постигнати ли са добри резултати?“
- № 7/2014 „Успешно ли подпомага ЕФРР развитието на бизнес инкубаторите?“
- № 8/2014 „Ефективно ли е управлявала Комисията интегрирането на обвързаното с производството подпомагане в Схемата за единно плащане?“
- № 9/2014 „Добре ли се управлява предоставяната от ЕС подкрепа за инвестиции и за популяризиране на лозаро-винарския сектор и могат ли да се видят резултатите ѝ по отношение на конкурентоспособността на вината в ЕС?“
- № 10/2014 „Ефективност на подпомагането на аквакултурите, предоставяно от Европейския фонд за рибарство“
- № 11/2014 „Създаване на Европейската служба за външна дейност“
- № 12/2014 „Ефективно ли е финансирането по ЕФРР на проекти, пряко насърчаващи биологичното разнообразие съгласно стратегията на ЕС за биологичното разнообразие до 2020 г.?“
- № 13/2014 „Подкрепа от ЕС за възстановяване след земетресението в Хаити“
- № 14/2014 „Как институциите и органите на ЕС изчисляват, намаляват и компенсират своите емисии на парникови газове?“
- № 15/2014 „Фондът за външните граници е насърчил финансовата солидарност, но е необходимо по-добро измерване на резултатите и по-голяма европейска добавена стойност“
- № 16/2014 „Ефективност на смесването на безвъзмездна финансова помощ по регионалните механизми за инвестиции със заеми от финансови институции с цел подпомагане на външните политики на ЕС“
- № 17/2014 „Може ли инициативата на ЕС за създаване на центрове за високи постижения да допринесе ефективно за намаляване на химичните, биологичните, радиологичните и ядрените рискове, идващи от страни извън ЕС?“
- № 18/2014 „Системите на EurorAid за оценка и за ориентиран към резултатите мониторинг“
- № 19/2014 „Предприсъединителна помощ от ЕС за Сърбия“
- № 20/2014 „Ефикасна ли е помощта от ЕФРР за МСП в областта на електронната търговия?“
- № 21/2014: „Финансираната от ЕС летищна инфраструктура не е постигнала добра икономическа ефективност“
- № 22/2014 „Постигане на икономии: контрол над разходите, свързани с финансираната от ЕС безвъзмездна финансова помощ за проекти за развитие на селските райони“
- № 23/2014 „Грешки при разходите за развитие на селските райони: какви са причините и как се преодоляват?“
- № 24/2014 „Добре ли се управлява помощта от ЕС за предотвратяване и възстановяване на щети от пожари и природни бедствия в горите?“

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.2

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложимо (*)	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2012	Препоръка 1: Комисията и законодателят да следят за поставянето на акцент върху постигането на резултати през предстоящия програмен период (2014 — 2020 г.). За това е необходимо ограничен брой достатъчно конкретни цели и съответните им показатели, очакваните резултати и въздействие да бъдат определени в специфични за отделните сектори регламенти или в други документи със задължителна сила.		X					
	Препоръка 2: Комисията следва да осигури ясна връзка между дейностите на генералните дирекции и поставените цели. При определянето на тези цели всяка генерална дирекция следва да вземе предвид приложимия принцип на управление, където е необходимо, както и собствената си роля и отговорности.			X				
2011	Препоръка 1: При изготвянето на модели за новите програми за финансиране Комисията следва да насочи своите дейности към резултатите и въздействията, които се стреми да постигне. Ако не е възможно лесно измерване на резултатите и въздействията, Комисията следва да въведе показатели и междинни етапи, основани на цели SMART, които ще докажат, че дейностите ѝ подпомагат реализирането на желаните цели.		X					
	Препоръка 2: Комисията следва да работи съвместно с държавите членки с цел да подобри качеството на предоставените данни и техния актуален характер. По-специално тя следва да извлече всички възможни поуки от мерките, взети по отношение на фондовете от общата стратегическа рамка, с цел да насърчи държавите членки да предоставят информация за изпълнението с високо качество.		X					
	Препоръка 3: За следващия програмен период 2014 — 2020 г. Комисията следва да покаже и да докладва по какъв начин осигурява допълнителни предимства на ниво ЕС.				X			

(*) Към настоящия момент не е извършено докладване за периода 2014 — 2020 г.

ГЛАВА 4

Приходи

СЪДЪРЖАНИЕ

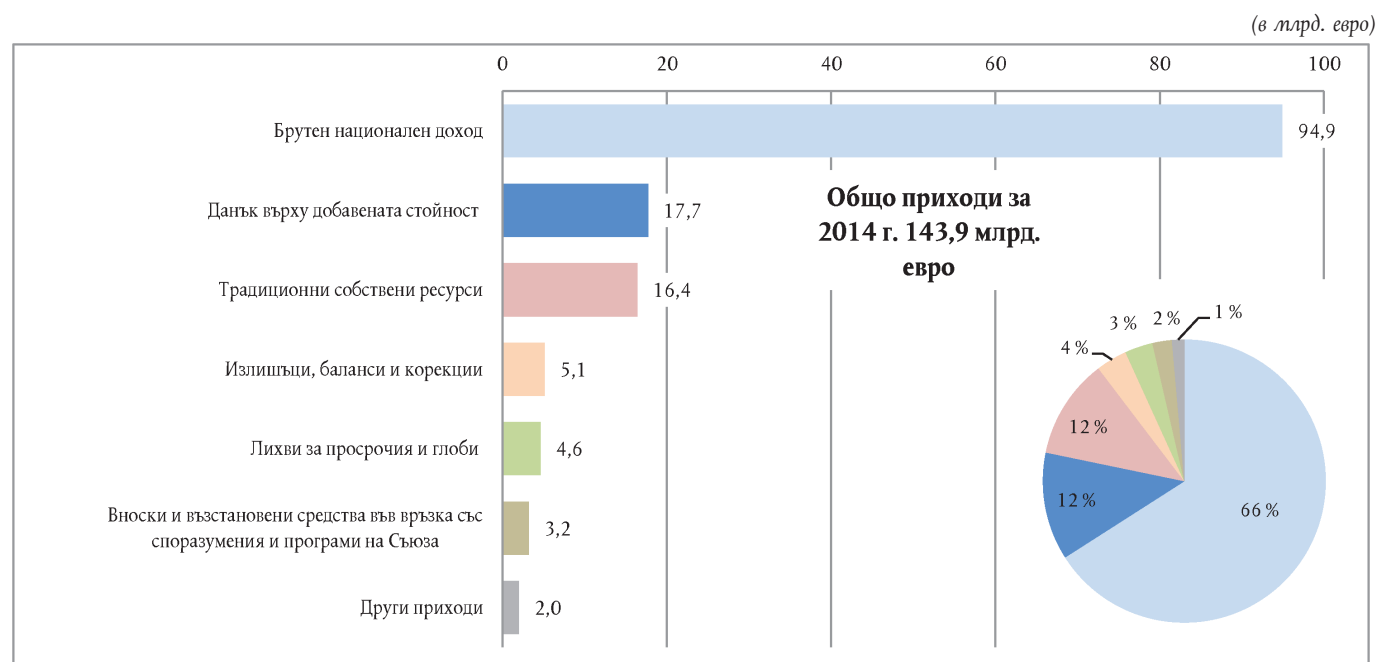
	Точки
Въведение	4.1-4.4
Специфични характеристики на приходите	4.2-4.3
Обхват и подход на одита	4.4
Редовност на операциите	4.5
Преглед на избрани системи и годишни отчети за дейността	4.6-4.25
Собствени ресурси от БНД	4.6-4.17
Традиционни собствени ресурси	4.18-4.23
Собствени ресурси от ДДС	4.24
Годишни отчети за дейността	4.25
Заклучение и препоръки	4.26-4.28
Заклучение за 2014 г.	4.26
Препоръки	4.27-4.28
Приложение 4.1 — Резултати от тестовете на операциите, свързани с приходите	
Приложение 4.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки, свързани с приходите	

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

4.1. В тази глава е изразена специфичната оценка на Сметната палата относно приходите, които включват собствени ресурси и други приходи. В **графика 4.1** се съдържа основна информация относно приходите за 2014 г.

Графика 4.1 — Приходи



Източник: консолидирани отчети на Европейския съюз за 2014 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични характеристики на приходите

4.2. По-голямата част от приходите се формират от собствени ресурси (90 %) ⁽¹⁾ — вноски от държавите членки ⁽²⁾, които включват три категории ресурси:

- Собствените ресурси от брутният национален доход (БНД) (66 % от приходите) се формират, като към БНД на държавите членки се приложи унифицирана ставка. Изчисляването на вноските на държавите членки се основава на прогнозни данни за БНД ⁽³⁾. След изчисляване на всички други източници на приходи, собствените ресурси на база БНД се използват за балансиране на бюджета на ЕС ⁽⁴⁾. Основните рискове се състоят в това, при изчисляването на вноските на държавите членки, в т.ч. салдата и корекциите, използваните статистически данни да не са били изготвени съгласно правилата на Европейския съюз или да не са били обработени от Комисията в съответствие с тези правила. Съществува и друг риск — Комисията да не е извършила ефективна верификация на данните за БНД на държавите членки.
- Традиционните собствени ресурси (ТСР) представляват мита върху вноса и налози върху производството на захар. Те се установяват и събират от държавите членки. Три четвърти от събраните суми се внасят в бюджета на Съюза, а останалата една четвърт държавите членки задържат за покриване на разходите по събирането. Основният риск за ТСР е свързан с изчерпателността, точността и навременното предоставяне на Европейския съюз на приходите от мита.

⁽¹⁾ Действащото понастоящем законодателство включва Решение 2007/436/ЕО, Евратом на Съвета от 7 юни 2007 г. относно системата на собствените ресурси на Европейските общности (ОВ L 163, 23.6.2007 г., стр. 17) (Решение за собствените ресурси) и Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000 на Съвета от 22 май 2000 г. за прилагане на Решение 2007/436/ЕО, Евратом относно системата за собствените ресурси на Европейските общности (ОВ L 130, 31.5.2000 г., стр. 1), последно изменен с Регламент (ЕС, Евратом) № 1377/2014 (ОВ L 367, 23.12.2014 г., стр. 14). На 26 май 2014 г. Съветът официално одобри нов законодателен пакет относно собствените ресурси. След като бъде ратифициран от държавите членки, той ще бъде приложен със задна дата от 1 януари 2014 г.

⁽²⁾ В Решението за собствените ресурси е предвидено прилагане на намаления за някои държави членки за вноските от БНД и ДДС за периода 2007 — 2013 г. След ратификацията на новия законодателен пакет (вж. бележка под линия 1), някои държави членки ще се ползват със задна дата с намаление за периода 2014 — 2020 г. Освен това в Решението за собствените ресурси е определена и корекция за една държава членка въз основа на бюджетни дисбаланси. Корекцията се е прилагала през 2014 г. и това ще продължи и съгласно новия законодателен пакет.

⁽³⁾ Тези данни се съгласуват между Комисията и държавите членки на срещата на Консултативния комитет по собствените ресурси.

⁽⁴⁾ Занижаването (или завишаването) на БНД за отделни държави членки — дори да не засяга общия размер на собствените ресурси от БНД — води до увеличаване (или намаляване) на вноските от държави членки, докато не бъдат коригирани данните за БНД.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

— Собствените ресурси от данъка върху добавената стойност (ДДС) (12 %) се формират, като се приложи унифицирана ставка към теоретично хармонизирани бази за начисляване на ДДС в държавите членки. Основните рискове са свързани с изчерпателността и точността на данните, предоставяни от държавите членки, точността на извършените от Комисията изчисления на дължимите вноски и навременността на плащанията от държавите членки.

4.3. Основните рискове по отношение на другите приходи са свързани с управлението от страна на Комисията на глобите и с грешките при изчисляването на вноските във връзка със споразуменията на Съюза/Общността.

Обхват и подход на одита

4.4. Цялостният одитен подход и методологията на Сметната палата са представени в **приложение 1.1, част 2** към глава 1. По отношение на одита на приходите трябва да се отбележи следното:

- а) При оценката на системите бяха проверени:
- i) системите на Комисията, чрез които се следи дали данните на държавите членки относно БНД осигуряват подходяща база за целите на собствените ресурси, както и системите на Комисията, свързани с изчисляването и събирането на вноските на собствени ресурси от БНД ⁽⁵⁾, както и салдата по БНД (вж. точка 4.6);
 - ii) системите на Комисията за ТСП ⁽⁶⁾, в т.ч. за мониторинг върху извършваните от държавите членки одити след митническо освобождаване;
 - iii) счетоводните системи за ТСП на три избрани държави членки (Испания, Австрия и Обединеното кралство) ⁽⁷⁾; беше направена и проверка на системите им за одит след митническо освобождаване;

⁽⁵⁾ За отправна точка на нашия одит бяха взети съгласуваните прогнозни данни за БНД. Сметната палата не може да направи оценка на качеството на данните, съгласувани между Комисията и държавите членки.

⁽⁶⁾ Вж. също Специален доклад № 2/2014 „Добре ли се управляват преференциалните търговски режими?“ (www.esa.europa.eu).

⁽⁷⁾ При одита приехме за своя отправна точка данните, включени в счетоводните системи за ТСП на посетените държави членки. Нашият одит не може да обхване недеklarирания внос или вноса, който не е регистриран от митническите органи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- iv) системите на Комисията, които следят за правилното изчисляване и събиране на собствените ресурси на база ДДС и салдата по ДДС (вж. точка 4.6) ⁽⁸⁾;
 - v) управлението на глобите и санкциите от страна на Комисията.
- б) Одитът включи проверка на ниво Комисия на извадка от 55 нареждания за събиране на вземания по неправомерно получени средства ⁽⁹⁾. Извадката е формирана така, че да бъде представителна за всички източници на приходи.
- в) Оценката на годишните отчети за дейността включва докладите на Генерална дирекция „Бюджет“ (ГД „Бюджет“) и Евростат.

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

4.5. Резултатите от тестовите на операциите са обобщени в **приложение 4.1**. От одитираните от Сметната палата 55 операции нито една не е засегната от грешки.

- Извършеният от Сметната палата одит не установи грешки в направените от Комисията изчисления на вноските на държавите членки въз основа на данните за ДДС и БНД или в плащанията по тях.
- Сметната палата установи, че като цяло издадените от Комисията нареждания за събиране на вземания по неправомерно получени средства съответстват на декларациите за ТСР, изпратени от държавите членки.
- При одита на Сметната палата не бяха установени грешки в изчисленията или плащанията по операции, свързани с други приходи.

⁽⁸⁾ При одита приехме за своя отправна точка хармонизираната основа за ДДС, изготвена от държавите членки. Одитът не тества пряко статистическите данни и информацията, предоставени от държавите членки.

⁽⁹⁾ Нареждането за събиране на вземания представлява документ на Комисията, в който е посочен размерът на средствата, подлежащи на събиране.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

**ПРЕГЛЕД НА ИЗБРАНИ СИСТЕМИ И ГОДИШНИ
ОТЧЕТИ ЗА ДЕЙНОСТТА****Собствени ресурси от БНД****Салда по БНД**

4.6. Всяка година държавите членки трябва да представят актуализирани данни за своите БНД и ДДС за годините, които все още могат да бъдат променени (четири години) или да разрешават въпросите, за които са изразени резерви⁽¹⁰⁾. Комисията използва тази информация за преизчисляване на вноските на държавите членки от ДДС и БНД за предходните години (така наречените салда по ДДС и БНД). През 2014 г. са актуализирани данните за БНД, в резултат на което са направени безпрецедентни по размер корекции във вноските на държавите членки, в размер на 9,813 млрд. евро⁽¹¹⁾ (вж. **таблица 4.1**). Извършената актуализация предстои да бъде разгледана от Евростат и едва след като бъдат премахнати резервите, данните могат да се считат за окончателни.

4.7. По-конкретно, този значителен ефект се дължи на два вида актуализации — решаването на въпросите, заради които са изразени резерви, и промяната в методите и източниците на компилация на данните за БНД на държавите членки.

⁽¹⁰⁾ Тези данни могат да бъдат ревизирани в продължение на най-малко четири години, след което не могат повече да бъдат променени, освен ако не им бъдат наложени резерви (вж. точка 4.14).

⁽¹¹⁾ Нетната корекция е в размер на общо 9,528 млрд. евро и включва отрицателна сума в размер на 285 млн. евро за салдата по ДДС и положителна сума в размер на 9,813 млрд. евро за салдата по БНД.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Резерви, по които са предприети действия

4.8. През 2014 г. държавите членки са предприели действия по повечето от резервите за БНД, изразени от Комисията през 2012 г.⁽¹²⁾ в края на цикъла на верификация⁽¹³⁾, обхващащ период с начало 2002 г.⁽¹⁴⁾. В резултат на дългия времеви период (10 години), получените корекции имат значителен ефект върху вноските на някои държави членки. Например промените във вноската на Обединеното кралство се дължат предимно на работата по резервите и представляват 21 % от общата предвидена вноска на Обединеното кралство за ресурси от ДДС и БНД за 2014 г. (вж. **таблица 4.1**).

4.9. Тези значителни промени в резултат на работата по наложените резерви е можело да бъдат намалени, ако цикълът на верификация на Комисията беше по-кратък (съответно периодът, за който държавите членки извършват корекции вследствие на предприетите действия по резервите, щеше да е по-кратък). Вече сме обръщали внимание на факта, че продължителните периоди, по отношение на които се извършва верификация, създават бюджетна несигурност за държавите членки⁽¹⁵⁾.

4.10. През октомври 2014 г. Комисията е уведомила Комитета по БНД⁽¹⁶⁾, че планира да приключи следващия цикъл на верификация през 2019 г. Изразените през 2014 г. резерви (вж. точка 4.16) обхващат данните за БНД за 2010 г. и могат да бъдат оттеглени единствено след анализ на Комисията на описите на БНД на държавите членки⁽¹⁷⁾. Ефектът от това ще бъде, че след като приключи следващият цикъл на верификация, резервите ще се отнасят до най-малко 9 години (подобно на предишния цикъл).

4.9. Ще бъдат предприети мерки за намаляване на продължителността на следващия цикъл на проверка на Комисията (чрез приемане на модел за проверка, който е основан в по-голяма степен на риска, при спазване на принципа на ефективност на разходите) и резерви могат да бъдат изразявани и по тях да бъдат предприемани действия на поранен етап (по този начин се намалява периодът от време между края на цикъла и настирането на решение по отношение на резервите).

4.10. Цикълът на проверка започва, когато бъдат получени списъците за БНД, изпратени от държавите членки, не с първата референтна година. Списъците ще бъдат предоставени от началото на 2016 г. Комисията пое ангажимент за приключи цикъла до края на 2019 г.

⁽¹²⁾ В България и Румъния резерви са изразени едва през 2013 г.

⁽¹³⁾ Период от време, за който Комисията извършва верификация на източниците и методите за изготвяне на данни за БНД на държавите членки.

⁽¹⁴⁾ За държавите членки, присъединили се към ЕС през 2004 и 2007 г., резервите се отнасят до период с начало тези години.

⁽¹⁵⁾ Специален доклад № 11/2013 „Подобряване на данните за brutния национален доход (БНД) — прилагането на по-структуриран и по-добре насочен подход би увеличило ефективността на извършваната от Комисията верификация“, точки 68 — 73 (www.esa.europa.eu).

⁽¹⁶⁾ Този комитет се състои от представителите на държавите членки и се председателства от представителя на Комисията. Комитетът подпомага Комисията в нейните процедури и проверки на изчисляването на БНД. Регламент (ЕО, Евратом) № 1287/2003 на Съвета от 15 юли 2003 г. за хармонизиране на brutния национален доход по пазарни цени (Регламент за БНД) (ОВ L 181, 19.7.2003 г., стр. 1).

⁽¹⁷⁾ Описът представлява подробно описание на източниците и методите за изчисляване на БНД на дадената държава членка. Той представлява основата, върху която Евростат оценява качеството и изчерпателността на данните за БНД в контекста на БНД за целите на собствените ресурси.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Ревизия на методите и източниците

4.11. Много държави членки също така са представили през 2014 г. ревизии на своите методи и източници, което е имало голямо отражение върху данните им за БНД за годините, за които давността не е изтекла (2010, 2011 и 2012 г.). Например за Кипър и Нидерландия увеличението на вноските от ДДС/БНД (съответно 41 % и 21 %) е предимно в резултат на тези фактори (вж. **таблица 4.1**).

4.12. Ефектът от тези съществени ревизии върху салдата на БНД можеше да бъде по-малък, ако съществуваше обща политика на ЕС за извършване на ревизии, която да хармонизира графика за извършване на основни ревизии. Това би подобрило съпоставимостта на данните между отделните държави членки и би намалило риска от съществени корекции в резултат на извършването на ревизии през голям интервал от време, всяка от които обхваща голям брой години. През 2013 г. Комисията направи предложение за въвеждането на такава политика⁽¹⁸⁾. Въпреки че 19 държави членки са заявили, че до септември 2014 г. ще приложат поне частично политиката на ЕС за извършване на ревизии, Комисията не е предприела по-нататъшни действия за въвеждането на обща политика на ЕС за извършване на ревизии.

4.13. Ефектът от тези два вида актуализации беше от такъв порядък, че Съветът измени Регламента за собствените ресурси⁽¹⁹⁾, след като Комисията предложи да бъде разрешено на някои държави членки да отложат плащанията си. Седем държави членки⁽²⁰⁾ са поискали да отложат плащанията си (изцяло или частично) до 2015 г. Отлагане на плащанията до 2015 г. е поискано за общо 5,432 млрд. евро.

4.12. Комисията признава факта, че една обща политика за преразглеждане може да доведе до по-малки промени в данните за БНД, въпреки че тези промени ще станат по-чести. Евростат ще продължи да проучва дали ползите от обща политика на ЕС са повече от недостатъците (напр. липса на субсидиарност, забавяне на въвеждането на по-надеждни данни и/или източници и възможността такава политика да забави набирането на решение по отношение на резервите).

⁽¹⁸⁾ Предложението беше представено на Комитета по парична и финансова статистика и статистика на платежния баланс на 4 юли 2013 г.

⁽¹⁹⁾ Регламент (ЕО, Евратом) № 1377/2014 на Съвета от 18 декември 2014 г. за изменение на Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000 за изпълнение на Решение 2007/436/ЕО, Евратом относно системата за собствените ресурси на Общностите. Вж. също Становище на Сметната палата № 7/2014 относно предложение за регламент на Съвета относно изменение на Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000 за прилагане на Решение 2007/436/ЕО, Евратом относно системата на собствени ресурси на Европейските общности.

⁽²⁰⁾ България, Франция, Италия, Кипър, Малта, Словения и Обединеното кралство. Въпреки това България е оповестила салдата по БНД и ДДС в края на 2014 г.

Таблица 4.1 — Салда по ДДС/БНД за 2014 г.

(в млн. евро)

Държава членка	Баланси по ДДС и БНД	Общо бюджетирани средства от ДДС и БНД	Дял на балансите по ДДС и БНД в общата бюджетирана сума за 2014 г.
	(А)	(Б)	(С) = (А)/(В)
Белгия	119	3 252	3,7 %
България	36	338	10,8 %
Чешка република	79	1 131	6,9 %
Дания	- 126	2 146	- 5,9 %
Германия	1 359	24 063	5,6 %
Естония	7	157	4,7 %
Ирландия	112	1 202	9,3 %
Гърция	222	1 474	15,1 %
Испания	589	8 638	6,8 %
Франция	562	17 933	3,1 %
Хърватия	- 1	359	- 0,4 %
Италия	1 502	12 867	11,7 %
Кипър	54	131	41,1 %
Латвия	25	199	12,3 %
Литва	8	286	2,6 %
Люксембург	- 67	277	- 24,2 %
Унгария	40	807	4,9 %
Малта	18	60	30,6 %
Нидерландия	1 103	5 205	21,2 %
Австрия	- 57	2 706	- 2,1 %
Полша	- 27	3 282	- 0,8 %
Португалия	122	1 391	8,7 %
Румъния	75	1 172	6,4 %
Словения	8	300	2,7 %
Словакия	- 7	578	- 1,2 %
Финландия	- 34	1 669	- 2,1 %
Швеция	190	3 638	5,2 %
Обединено кралство	3 616	17 042	21,2 %
Общо	9 528	112 303	8,5 %

Източник: колона А, проект на коригиращ бюджет (ДАВ) 6/2014; колона Б, Коригиращ бюджет № 7 на Европейския съюз за финансовата 2014 година.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Управление на резервите

4.14. Резервите са средство, което дава възможност за евентуална корекция на съмнителни елементи в данните за БНД, представени от държавите членки, след изтичане на регламентирания четиригодишен срок. Резервите могат да бъдат общи и специфични. Общите резерви се отнасят до всички елементи на БНД. Специфичните резерви се отнасят до отделни елементи на БНД и могат да са свързани с конкретна операция⁽²¹⁾, да имат „хоризонтално“ разпространение⁽²²⁾ или да се отнасят до конкретен процес⁽²³⁾. В **таблица 4.2** са посочени действащите резерви в края на 2014 г. За удобство в нея е включена информация относно резервите по ДДС и отворените въпроси по ТСП, които се разглеждат по-нататък в тази глава.

Таблица 4.2 — Резерви по БНД/БНП, резерви по ДДС и отворени въпроси по ТСП, по държави членки⁽²⁴⁾

Държава членка	Резерви, свързани с БНД/БНП (състояние към 31.12.2014 г.)	Резерви, свързани с ДДС (състояние към 31.12.2014 г.)	„Отворени въпроси“, свързани с ТСП (състояние към 31.12.2014 г.)
Белгия	7	5	18
България	12	7	13
Чешка република	7	0	5
Дания	5	4	21
Германия	8	8	10
Естония	7	1	3
Ирландия	4	6	13
Гърция	15	5	32
Испания	9	2	21
Франция	7	3	40
Хърватия	0	0	1
Италия	9	11	15
Кипър	12	0	6
Латвия	16	1	0

⁽²¹⁾ Тези резерви се отнасят до конкретна операция, свързана с БНД на една държава членка.

⁽²²⁾ „Хоризонталните“ резерви се отнасят до конкретна операция във всички държави членки.

⁽²³⁾ Използват се, когато е засегнат определен етап от даден процес, вж. точка 4.16.

⁽²⁴⁾ В таблицата не са включени резервите, отнасящи се до конкретен процес (вж. точка 4.16) или общите резерви (вж. точка 4.17).

Държава членка	Резерви, свързани с БНД/БНП (състояние към 31.12.2014 г.)	Резерви, свързани с ДДС (състояние към 31.12.2014 г.)	„Отворени въпроси“, свързани с ТСП (състояние към 31.12.2014 г.)
Литва	4	0	5
Люксембург	6	3	1
Унгария	12	1	9
Малта	12	0	2
Нидерландия	4	7	42
Австрия	6	12	8
Полша	15	5	11
Португалия	7	0	15
Румъния	18	2	13
Словения	6	0	0
Словакия	6	1	3
Финландия	6	7	6
Швеция	7	5	14
Обединено кралство	12	5	21
ОБЩО 31.12.2014 г.	239	101	348
ОБЩО към 31.12.2013 г.	283	103	341

Източник: Европейска сметна палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.15. В края на 2014 г. са в сила 239 (вж. **таблица 4.2**) резерви, от които 106 са свързани с конкретни операции, а 133 са „хоризонтални“. През 2014 г. са отменени 44 резерви (8 за конкретни операции и 36 „хоризонтални“). Все още е в сила една резерва за конкретна операция, свързана с БНП, отнасяща се до периода 1995 — 2001 г.⁽²⁵⁾. Изчисленият от нас финансов ефект от отменените през 2014 г. резерви по отношение на БНД⁽²⁶⁾ представлява нетно увеличение на собствените ресурси от БНД в размер на 75,2 млн. евро⁽²⁷⁾ за въпросните години.

⁽²⁵⁾ До 2001 г. в националните сметки се използва агрегатът брутен национален продукт (БНП).

⁽²⁶⁾ Определихме финансовия ефект от отменянето на резервите чрез отчитане на всички промени в базата за БНД, настъпили като ефект от отменянето през 2014 г. на резервите за годините, за които давността вече е изтекла. Резервите са оттеглени от Комисията през 2014 г. Финансовият ефект обаче е настъпил през 2012 и 2013 г., когато държавите членки са разрешили проблемите, заради които са наложени резервите.

⁽²⁷⁾ Разликата между увеличението в размер на 77,3 млн. евро и намалението в размер на 2,1 млн. евро.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.15. През 2015 г. Комисията вече оттегли 18 специфични резерви и 15 хоризонтални резерви.

Според Комисията финансовият ефект от оттеглените резерви по отношение на БНД не е подходящ показател за резултата от проверката на собствения ресурс от БНД и не може да бъде използван като показател за каквато и да е тенденция.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.16. Освен това са наложени 27 резерви за 2010 г., свързани с конкретен процес, и това са единствените наложени през 2014 г. резерви. Те се отнасят за 2010 г. и за 27 държави членки и имат за цел да позволят на Комисията да направи проверка на компилираните данни съгласно ESA 2010⁽²⁸⁾. Тази проверка следва да се основава на описите на БНД, които държавите членки предстои да представят през 2015 г.

Общи резерви

4.17. Единствените общи резерви, която все още са в сила в края на 2014 г., са тези относно данните за БНД на Гърция за 2008 и 2009 г. Въпреки че има напредък в разрешаването на проблемите, породили тези резерви, последните не са оттеглени, както не е отменена и поддържаната от дълго време резерва по отношение на БНП (вж. точка 4.15). През 2014 г. Комисията продължи да следи отблизо ситуацията около проблемите на Гърция с изготвянето на националните сметки и въведе програма за техническа помощ, имаща за цел създаването на независим и по-силен национален статистически орган. Считаме, че работата за подобряване на данните за БНД на Гърция е важен въпрос, тъй като качеството на тези данни може да има отражение върху отделните вноски от собствени ресурси на база БНД на всички държави членки.

Традиционни собствени ресурси**Одит след митническо оформяне**

4.18. След освобождаване на стоките и с цел да се уверят в точността на данните, съдържащи се в митническата декларация, митническите органи могат да проверяват търговските документи и данните, свързани с операциите по внос⁽²⁹⁾. Тези проверки включват одити след митническо освобождаване (последващи одити)⁽³⁰⁾ и се наричат последващ митнически контрол. Те следва да се основават на анализ на риска на база на критериите, разработени на национално ниво, на ниво ЕС, и където е уместно — на международно ниво⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ Европейската система от национални и регионални сметки (ESA 2010) е най-новата международно съвместима рамка за счетоводна отчетност на ЕС за систематично и подробно описание на ладена икономика. Тя е въведена през септември 2014 г. и оттогава изпращането на данни от държавите членки към Евростат се извършва съгласно правилата на ESA 2010.

⁽²⁹⁾ Член 78 от Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета от 12 октомври 1992 г. относно създаване на Митнически кодекс на Общността (ОВ L 302, 19.10.1992 г., стр. 1).

⁽³⁰⁾ „Последващият одит е метод за контролиране на икономическите оператори чрез проверка на тяхната отчетност, регистри и процедури.“ Източник: Ръководство за митнически одит.

⁽³¹⁾ Член 13, параграф 2 от Митническия кодекс на Общността.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.19. При посещенията си в държавите членки установихме проблеми, които са сходни с констатираните в предходни години проблеми, свързани с одитите след митническо оформяне⁽³²⁾. Отново бяха установени слабости при идентифицирането, подбора и проверката на одитираните от държавите членки вносители. Освен това качеството, обхватът и резултатите от одитите след митническо освобождаване значително се различават в посетените три държави членки⁽³³⁾.

4.20. През февруари 2014 г. Комисията публикува актуализирана версия на Ръководството за митнически одит. Ние приветстваме факта, че Комисията е предоставила нови насоки за държавите членки. Забелязахме обаче, че някои установени по време на посещенията в държавите членки недостатъци не са отразени в новото Ръководство за митнически одит.

- а) Не са предоставени насоки за третиране на вноса, който е бил освободен в други държави членки (на етапа подбор на дружества, които да бъдат одитирани, или дори по време на инспекцията).
- б) Липсват ясни насоки как да се третира рискът, свързан с давността⁽³⁴⁾ по време на фазата на извършване на одита.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.19. Докато обменът на информация за риска представлява правно изискване, критериите за риска, определени в Ръководството за митнически одит (РМО), не са правно обвързващи. Въпреки това РМО осигурява общ хармонизиран подход към провеждането на одити след митническото оформяне.

В плана за действие на ЕС (COM(2014)527 final) се предвижда по-нататъшното разработване на общи критерии и стандарти на ЕС във връзка с риска. Комисията сформира проектна група от експерти на държавите членки, която да разгледа задълбочено областта на финансовите рискове. В рамките на тази дейност Комисията ще разгледа внимателно въпроса за вноса, извършван от оператор, който е установен в друга държава членка.

Комисията ще предприеме последващи действия по отношение на слабостите, констатирани от Палатата, и когато е необходимо, ще поиска да бъдат предприети подходящи коригиращи мерки. Тя ще продължи да проверява националния митнически контрол в хода на своите проверки и ако бъдат установени недостатъци, ще поиска от държавите членки да предприемат мерки за отстраняването им.

4.20.

- а) За стоките, оформени митнически в една държава членка от вносители, установени в друга държава членка, Комисията ще проучи възможността да предостави допълнителни насоки на държавите членки за разглеждането на критериите за финансовия риск.

Вж. също отговора по точка 4.19.

- б) В доклада си за извършената проверка, при разглеждането на отписванията съгласно член 17 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000 и в рамките на провежданите два пъти годишно срещи на Консултативния комитет по собствените ресурси (ККСР) службите на Комисията редовно изтъкват пред държавите членки необходимостта от полагане на надлежно усърдие в процедурата по събиране на средства. Когато държава членка не положи надлежно усърдие и това доведе до загуба на ТСП поради погасяване на задълженията по давност, държавата членка носи финансова отговорност за несъбраните средства.

⁽³²⁾ Вж. Годишния доклад за 2012 г., точка 2.31 и Годишния доклад за 2013 г., точка 2.14.

⁽³³⁾ Испания, Австрия и Обединеното кралство.

⁽³⁴⁾ Съгласно член 221, параграф 3 от Митническия кодекс на Общността (Регламент (ЕИО) № 2913/92) уведомяването на длъжника не може да бъде извършено след изтичането на тригодишен срок от датата на възникване на митническото задължение.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- в) Липсва препоръчителен минимален обхват (по стойност или процент на декларациите) относно броя одити, които да се извършват всяка година.

Сметки А и Б

4.21. Всяка държава членка изпраща на Комисията месечен отчет за установените мита и налози върху захарта (отчет по сметка А) и тримесечен отчет за онези установени мита, които не са включени в сметка А (отчет по сметка Б) ⁽³⁵⁾.

4.22. При посещенията ни в държавите членки установихме проблеми, които са сходни с констатираните в предходни години проблеми, свързани с управлението на сметки Б ⁽³⁶⁾, което говори за системни слабости ⁽³⁷⁾. Например в Обединеното кралство процедурата за изготвяне на отчети по сметки Б представлява сложен процес, тъй като се основава на информация от различни бази данни, които трябва да бъдат ръчно консолидирани. В резултат на това се допускат грешки. Също така е имало сериозни забавяния в актуализирането на сумите в сметки Б. В Испания неправилните процедури за управление на отписаните суми са довели до завишаване на сумите в сметки Б. Освен това, по време на инспекциите на Комисията (вж. точка 4.23), в 19 от 21 посетени държави членки са открити недостатъци в управлението на сметки Б.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- в) Стратегията на ЕС за управление на риска, част от която е одитът, разглежда улесняването на търговията, опростяването и проверките въз основа на риска. Въвеждането на единно препоръчано минимално покритие (по стойност или процент от декларациите) няма да е съвместимо с основан на риска подход, който трябва да може да се ползва за различни видове трафик на стоки и рискове в различни времеви моменти.

При все това Комисията може да разгледа с държавите членки възможните минимални покрития, които следва да са съобразени с посочените разлики.

4.22. С изключение на отделни случаи на систематични слабости, които са възниквали от време на време, по-голямата част от установените при проверките на Комисията недостатъци включват еднократни грешки, което е разбираемо при сметка от такова естество (сметка за проблемни и оспорени случаи). Въпреки че през 2014 г. и през предходни години Палатата откри проблеми в управлението на сметка „Б“, според Комисията тези проблеми и грешки не позволяват да се заключи, че се наблюдават систематични слабости по принцип. Откриването на грешки в ръчно попълвана сметка (в законодателството не съществува изискване държавата членка да използва автоматизирани методи за управлението на тази сметка), в която от време на време може да бъде допусната грешка, не представлява непременно систематична слабост. Когато процедурата е неправилна, слабостта може да бъде систематична. По недостатъците, констатирани от Палатата в управлението на сметките в тези държави членки, и по неправилната процедура в Испания Комисията ще предприеме мерки в рамките на обичайните мерки, които тя предприема във връзка с констатациите на Палатата.

⁽³⁵⁾ Когато митата и таксите остават неплатени и не е предоставено обезпечение, или когато те са обезпечени, но се оспорват, държавите членки могат да преустановят предоставянето на тези ресурси, като ги впишат в тези отделни сметки.

⁽³⁶⁾ Вж. Годишния доклад за 2013 г., точка 2.16 и Годишния доклад за 2012 г., точки 2.32 и 2.33.

⁽³⁷⁾ Тези случаи не са засегнали надеждността на общата сума, която е установена в отделна сметка (1,617 млрд. евро), както и съответната обезценка (1,144 млрд. евро), така както тя е оповестена в консолидираните отчети на Европейския съюз.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Управление на „отворените въпроси“

4.23. В резултат на извършваните в държави членки инспекции на Комисията се формулират констатации, наречени „отворени въпроси“⁽³⁸⁾. Възможно е тези „отворени въпроси“ да имат потенциално финансово отражение. Те биват приключвани, след като държавите членки ги разрешат с подходящи мерки. В края на 2014 г. съществуват общо 348 (вж. **таблица 4.2**) отворени въпроса⁽³⁹⁾, но Комисията не е изчислила общия финансов ефект.

Собствени ресурси от ДДС

4.24. В края на годината са в сила общо 101 резерви, докато през 2013 г. действащите резерви са 103 (вж. **таблица 4.2**). От тях 84 са наложени от Комисията и 17 от държавите членки. Комисията е оттеглила 29 резерви през 2014 г. Броят на поддържаните от дълго време резерви⁽⁴⁰⁾, наложени от Комисията, е намалял от 12 на 10. Изчисленият от нас финансов ефект от предприетите през 2014 г. мерки по отношение на резервите⁽⁴¹⁾ представлява увеличение на собствените ресурси от ДДС в размер на 16,1 млн. евро⁽⁴²⁾.

Годишни отчети за дейността

4.25. Годишните отчети за дейността за 2014 г. на ГД „Бюджет“ и Евростат дават вярна оценка за финансовото управление по отношение на законосъобразността и редовността на операциите, свързани със собствените ресурси и другите приходи, а предоставената информация потвърждава нашите констатации и заключения.

4.23. Чрез мерките, които предприема във връзка с констатациите от проверките, Комисията се стреми да изпери количествено потенциалното финансово отражение на всяка неприключена точка от всеки доклад, за всяка държава членка, за всеки отделен случай. Комисията не записва обща сума за потенциално дължилите традиционни собствени ресурси за всички точки от всички доклади, по които работата не е приключила, за всички държави членки, тъй като това не е от полза за последващите действия, които трябва да бъдат предприети въз основа на всяка точка от всеки доклад, за всяка държава членка. Комисията обаче винаги знае дали дадена точка има потенциално финансово отражение и когато разполага с необходимата информация, Комисията изпери това отражение.

4.24. През 2014 г. Комисията продължи да си сътрудничи с държавите членки за разрешаване на въпросите, свързани с изразените от нея резерви.

Според Комисията нетният финансов ефект от оттеглянето на резерви не е подходящ показател за резултата от програмата за проверка на собствения ресурс от ДДС и не може да бъде използван като показател за каквато и да е тенденция.

⁽³⁸⁾ През 2014 г. са публикувани общо 28 доклада от инспекции, които са довели до формулирането на нови 89 „отворени въпроса“.

⁽³⁹⁾ 38 въпроса продължават да бъдат отворени повече от пет години. Най-отдавнашните въпроси, които все още са отворени, са били набелязани през 2002 г. и засягат Германия, Гърция и Португалия.

⁽⁴⁰⁾ Сметната палата определя като „поддържани от дълго време резерви“ онези резерви, които са наложени най-малко десет години преди текущата година, или в случая — действащите в края на 2014 г. резерви, които засягат 2005 г. или по-ранни години.

⁽⁴¹⁾ Определихме финансовия ефект от отменянето на резервите, като отчетохме всички промени в базата за ДДС, настъпили в резултат на контролната дейност на Комисията в периода 2002 — 2010 г. Давностният срок за 2010 г. е изтекъл през 2014 г. и изменения в базата за ДДС за 2010 г. и по-ранни години могат да бъдат направени единствено ако е наложена резерва. Ефектът от поставянето на горна граница е взет предвид.

⁽⁴²⁾ Разликата, която се получава в резултат на увеличението в размер на 18,2 млн. евро и намалението в размер на 2,1 млн. евро.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

Заключение за 2014 г.

4.26. Съвкупността от одитните доказателства показва, че приходите не са засегнати от съществено ниво на грешки. По-специално, по отношение на приходите:

- Проверените системи за собствените ресурси на база БНД и ДДС и за другите приходи се оценяват като ефективни.
- За ТСР като цяло проверените системи се оценяват като ефективни. Ключовите системи за вътрешен контрол в посетените държави членки се оценяват като частично ефективни ⁽⁴³⁾.
- Не констатирахме грешки в тестваните операции.

Препоръки

4.27. В **приложение 4.2** са представени резултатите от извършената от Сметната палата проверка относно напредъка при изпълнението на препоръките, отправени в предходни годишни доклади. В годишните доклади за 2011 г. и 2012 г. ние отправихме три препоръки. От тях две са изпълнени в повечето отношения, а една — в някои отношения.

4.28. След извършения преглед и предвид констатациите и заключенията за 2014 г. Сметната палата препоръчва на Комисията:

Собствени ресурси от БНД

- **Препоръка 1:** през следващия цикъл на верификация да предприеме мерки за намаляване на броя на годините, които могат да бъдат предмет на резерви в края на цикъла.
- **Препоръка 2:** да предприеме мерки за намаляване на ефекта от ревизиите, които държавите членки представят.

4.27.

Комисията приема препоръката. Цикълът на проверка ще бъде съкратен и резервите ще бъдат изразявани и по тях ще бъдат предприемани действия на по-ранен етап (в хода на цикъла на проверка).

Комисията приема препоръката.

⁽⁴³⁾ Вж. също Специален доклад № 2/2014, точки 107 — 120.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Традиционни собствени ресурси

- **Препоръка 3:** да усъвършенства съществуващите насоки относно извършването на одит след митническо оформяне и да насърчава прилагането им от държавите членки.
- **Препоръка 4:** да следи за това държавите членки да поддържат подходящи счетоводни системи за водене на отчетност по сметки Б и да насърчава държавите членки да усъвършенстват управлението на записите в тези сметки. Например, като редовно правят преглед на тези сметки с цел по-старите записи да бъдат актуализирани или отписани, в зависимост от случая.

Комисията приема препоръката. Тя ще предприеме мерки по отношение на констатациите на Палатата в рамките на настоящата обща стратегия за управление на риска и нейния план за действие, особено в продължаващата работа по критериите за финансовия риск.

Комисията приема препоръката. Тя ще продължи да проверява сметка „Б“ по време на своите проверки и ако установи недостатъци, ще поиска от държавите членки да подобрят управлението на тази сметка чрез редовни прегледи, за да се гарантира, че отписаните позиции се заличават от сметката.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ С ПРИХОДИТЕ

	2014 г.	2013 г.
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА		
Общо брой операции:	55	55
ОЦЕНКА НА ОТРАЖЕНИЕТО ОТ КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ		
Изчислен процент грешки	0,0 %	0,0 %
Горна граница на грешките (UEL)	0,0 %	
Долна граница на грешките (LEL)	0,0 %	

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.2

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С ПРИХОДИТЕ

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложимо	Недостатъчни данни	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2012 г.	Комисията следва да преразгледа контролната си рамка за верификация на данните за БНД, включително като проведе структуриран и стандартизиран анализ „разходи —ползи“ и задълбочена проверка на съществени и рисковите компоненти на БНД и също така като ограничи използването на общи резерви и определи критерии за същественост за налагането на резерви.			X			Новата рамка за контрол понастоящем се изготвя и ще бъде финализирана преди началото на следващия цикъл на проверка в началото на 2016 г. Вече е започната пряка проверка в контекста на оттеглянето на съществуващите резерви. Въведена е нова политика за ограничаване на използването на общи резерви и е договорен праг на същественост.	
	Комисията следва да насърчава държавите членки да засилва своя митнически контрол с оглед постигането на максимално събиране на ТСР.		X				В хода на редовните си проверки на ТСР Комисията ще продължи да проверява дали държавите членки са въвели подходящи рамки за контрол с цел защита на финансовите интереси на ЕС в областта на традиционните собствени ресурси.	
2011 и 2012 г.	Комисията следва да насърчава държавите членки да използват правилно сметки А и Б и да спелят за това тези сметки да бъдат изчерпателни и точни (*).		X				В хода на своите проверки Комисията ще продължи да проверява как се използват сметки „А“ и „Б“ и ще поиска от държавите членки да гарантират тяхната изчерпателност и точност.	

*) Комисията проверява използването на сметки А и Б всяка година. Въпреки това е необходимо усилията да продължат, тъй като все още съществуват проблеми.

(*) Комисията проверява използването на сметки А и Б всяка година. Въпреки това е необходимо усилията да продължат, тъй като все още съществуват проблеми.

ГЛАВА 5

„Конкурентоспособност за растеж и работни места“

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точка
Въведение	5.1-5.5
Специфични характеристики на функцията от МФР „Конкурентоспособност за растеж и работни места“	5.2-5.4
Обхват и подход на одита	5.5
Редовност на операциите	5.6-5.17
Изследвания и иновации — сложните правила за Седма рамкова програма за научни изследвания са увеличили риска от грешки	5.9-5.15
Други разходни инструменти — недопустими и недоказани разходи и неспазване на правилата за обществени поръчки	5.16-5.17
Преглед на избрани системи и годишни отчети за дейността	5.18-5.31
Одити на Комисията относно разходите за изследвания и иновации	5.18-5.24
Годишни отчети за дейността	5.25-5.31
Годишните отчети за дейността на ГД „Енергетика“ и Изпълнителната агенция за иновации и мрежи подценяват рисковете за редовността на операциите	5.27-5.28
Непоследователни подходи за оценка на изложените на риск суми	5.29-5.31
Заклучение и препоръки	5.32-5.35
Заклучение за 2014 г.	5.32-5.33
Препоръки	5.34-5.35
Приложение 5.1 — Резултати от тестовете на операциите в областта на конкурентоспособността за растеж и работни места	
Приложение 5.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки, свързани с конкурентоспособността за растеж и работни места	

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ВЪВЕДЕНИЕ

5.1. В настоящата глава са представени констатациите на Сметната палата, свързани с извършената от нея специфична оценка по функция „Конкурентоспособност за растеж и работни места“. В **графика 5.1** се съдържа основна информация относно обхванатите от оценката дейности и плащанията през 2014 г.

Специфични характеристики на функцията от МФР „Конкурентоспособност за растеж и работни места“

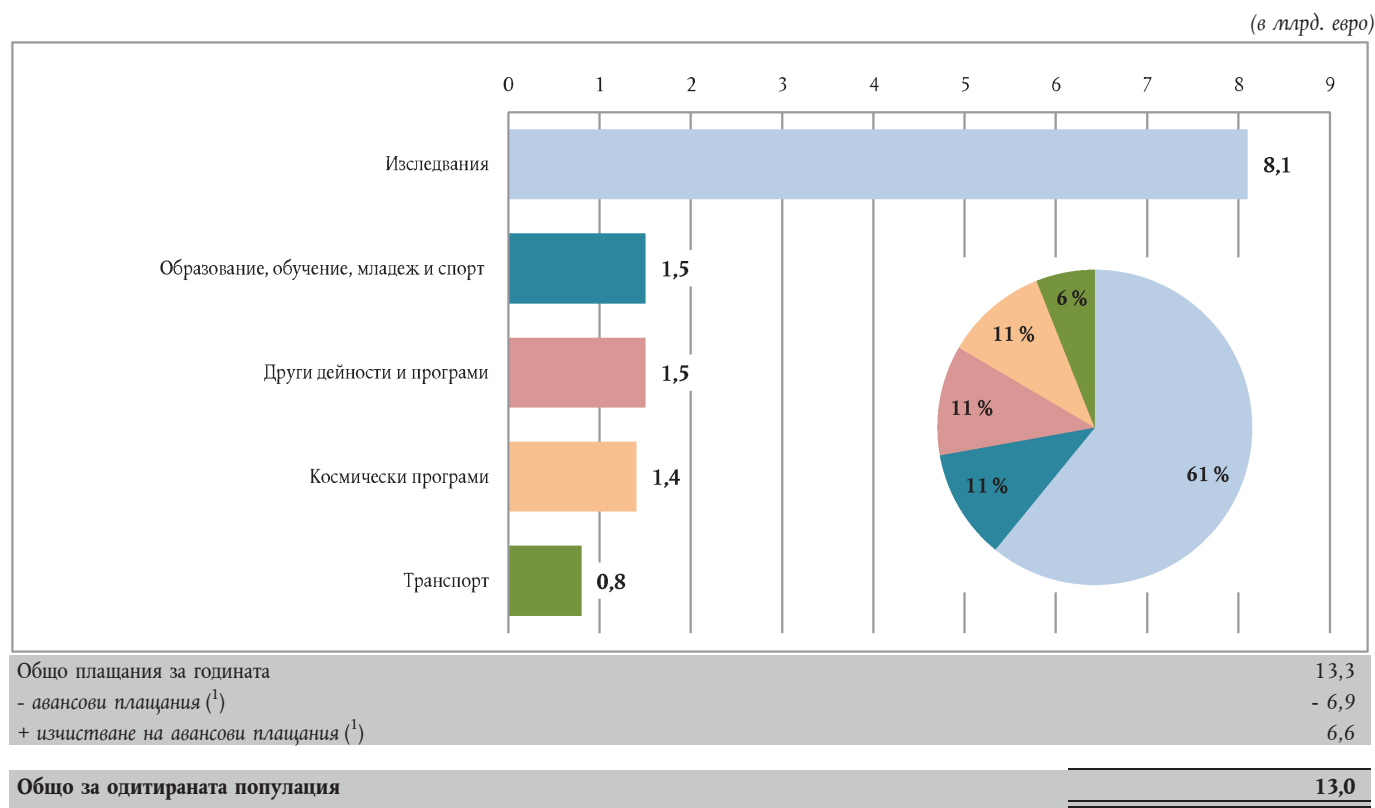
5.2. Целите на разходите в тази област включват подобряване на изследователската дейност и иновациите, повишаване на нивото на образователните системи и насърчаване на заетостта, осигуряване на единен електронен пазар, насърчаване на възобновяемата енергия и енергийната ефективност, модернизиране на транспортния сектор и подобряване на бизнес средата, особено за малките и средните предприятия (МСП).

5.3. За изследвания и иновации се отделят около 61 % от разходите, които се извършват чрез Седмата рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие 2007 — 2013 г. (наричана по-нататък „Седмата рамкова програма“) и програмата „Хоризонт 2020“ — Рамковата програма за научни изследвания и иновации 2014 — 2020 г. (наричана по-нататък „Хоризонт 2020“). Сред другите големи разходни инструменти са Програмата за учене през целия живот и програмата „Еразъм+“ в областта на образованието, обучението, младежта и спорта; програмата за Трансевропейска транспортна мрежа, която предоставя финансиране за разработването на транспортна инфраструктура; Европейската енергийна програма за възстановяване, която подпомага проекти в сектора на енергетиката; Механизмът за свързване на Европа, който финансира развитието на мрежи в секторите на транспорта, телекомуникациите и енергетиката; програмата „Галилео“ за Европейската система за спътникова навигация.

5.4. Почти 90 % от разходите се извършват под формата на безвъзмездна финансова помощ, отпускана на участващите в проектите бенефициенти от публичния и частния сектор. С изключение на авансовите плащания, които се извършват при подписване на споразумението безвъзмездна помощ или на решението за финансиране, средствата от ЕС се отпускат за възстановяване на разходи, заявени от бенефициентите. Основният риск за редовността на операциите се състои в това, че бенефициентите могат да декларират недопустими разходи, които да не бъдат открити или коригирани от Комисията преди възстановяването на средствата.

5.3. Структурата на разходите в тази глава се различава от триналогодишния доклад вследствие на новата многогодишна финансова рамка (МФР) за периода 2014 — 2020 г.

Графика 5.1 — Многогодишна финансова рамка, подфункция 1а „Конкурентоспособност за растеж и работни места“ — основна информация за 2014 г.



⁽¹⁾ В съответствие с хармонизираното определение за операции, свързани с отчетите (за подробна информация вж. **приложение 1.1**, точка 7).

Източник: консолидирани отчети на Европейския съюз за 2014 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Обхват и подход на одита

5.5. Цялостният одитен подход и методологията на Сметната палата са представени в **приложение 1.1, част 2** към глава 1. Във връзка с одита на функция „Конкурентоспособност за растеж и работни места“, необходимо е да се отбележат следните специфични елементи:

- Одитът включи проверка на извадка от 166 операции, както е посочено в **приложение 1.1**, точка 7. Извадката е формирана така, че да бъде представителна за целия набор от операции в рамките на подфункцията от многогодишната финансова рамка (МФР). През 2014 г. извадката се състои от 95 операции, свързани с изследвания и иновации (92 по Седмата рамкова програма за научни изследвания и 3 по предхождащата я Шеста рамкова програма за научни изследвания), 21 операции в областта на образованието и професионалното обучение (по програмата „Учене през целия живот“) и 50 операции по други програми и дейности.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) Бяха оценени годишни отчети за дейността на Генерална дирекция „Научни изследвания и иновации“ (ГД „Научни изследвания и иновации“), Генерална дирекция „Образование и култура“ (ГД „Образование и култура“), Генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ (ГД „Мобилност и транспорт“), Генерална дирекция „Предприятия и промишленост“ (ГД „Предприятия и промишленост“⁽¹⁾), генерална дирекция „Енергетика“ (ГД „Енергетика“) и на Изпълнителната агенция за иновации и мрежи.

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

5.6. Резултатите от тестовите на операциите са обобщени в **приложение 5.1**. От 166-те одитирани операции 79 (48 %) са засегнати от грешки. Въз основа на 53-те остойностени от нея грешки Сметната палата оценява вероятния процент грешки на 5,6 %⁽²⁾.

5.7. В **графика 5.2** е представен делът на различните видове грешки в изчисления процент грешки за 2014 г. Основният източник на количествено измерими грешки е възстановяването на недопустими разходи, декларирани от бенефициентите по проекти в областта на изследванията и иновациите.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.6. Процентът грешки, докладван от Сметната палата, е показател за ефективността на изпълнението на разходите на ЕС. Независимо от това Комисията има многогодишна стратегия за контрол. На тази основа нейните служби изчисляват процент остатъчни грешки, в който се вземат предвид събраните суми, корекциите и последиците от всички проверки и одити през периода на изпълнение на програмата. Изчисленият процент остатъчни грешки в края на 2014 г. е 0,42 % за Европейската енергийна програма за възстановяване (ЕЕПВ) и 0,84 % за трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T) и се оценява на 3 % за областта на изследванията.

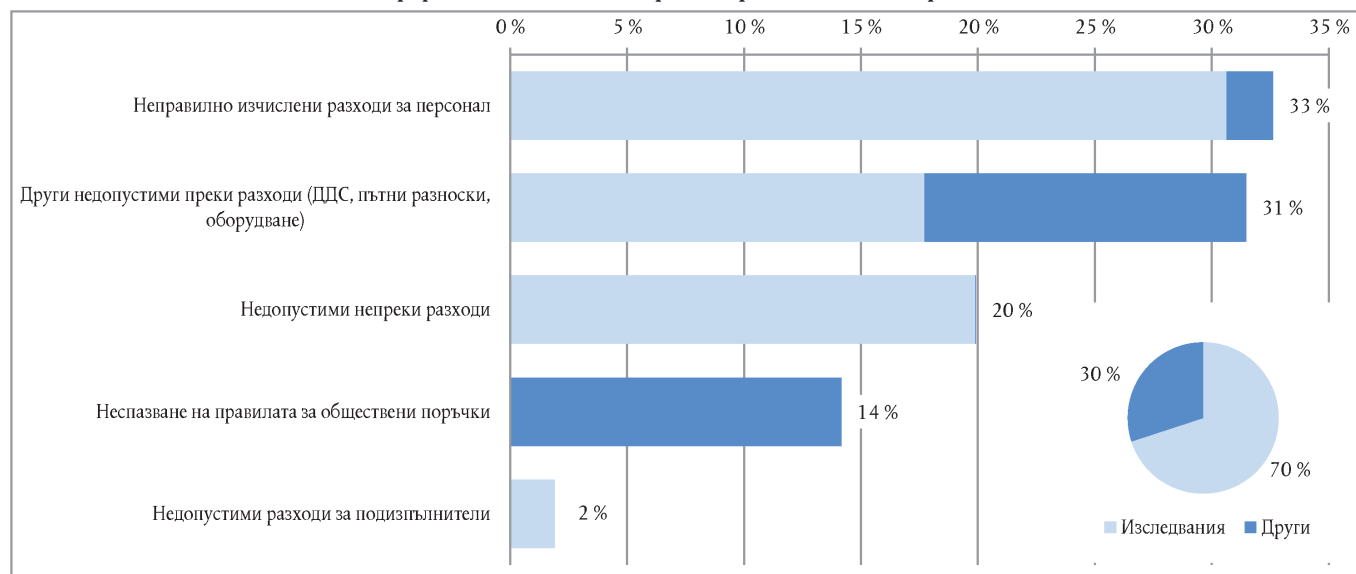
5.7. В проектите за изследвания и иновации разходите за персонал и непреките разходи представляват по-голямата част от разходите по проекта. С оглед да се отчете разнообразната структура на разходите в областта на научните изследвания в ЕС, бе направен съзнателен политически избор тези категории разходи да се възстановят въз основа на действителните разходи, а не въз основа на единични разходи или единни ставки. Това обяснява защо при тях съществува тенденция за грешки, което е отразено в графиката.

„Хоризонт 2020“ е записана така, че да се неутрализират, доколкото е възможно, тези източници на грешки чрез въвеждането на редица опростявания — вж. точка 5.9 по-долу.

⁽¹⁾ От 2015 г. ГД „Предприятия и промишленост“ ще бъде заменена от Генерална дирекция „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“.

⁽²⁾ Сметната палата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна статистическа извадка. Полученият резултат представлява най-добрата приблизителна оценка. С ниво на увереност от 95 % Сметната палата преценява, че процентът грешки в популацията е между 3,1 % и 8,1 % (съответно долна и горна граница на грешките).

Графика 5.2 — Изчислен процент грешки, по видове грешки



Източник: Европейска сметна палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.8. При 27 количествено измерими грешки Комисията, националните органи или независимите одитори ⁽³⁾ са разполагали с достатъчно информация ⁽⁴⁾, за да предотвратят или за да открият и коригират грешките преди одобряването на разходите. Ако цялата тази информация е била използвана за коригиране на грешките, размерът на изчисления процент грешки за настоящата глава е щял да намалее с 2,8 процентни пункта.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.8. Комисията има стабилна система за предварителни проверки, включваща подробни автоматизирани контролни списъци, писмени указания и непрекъснато обучение. Подобряването на тази система, без да се създава допълнителна административна тежест за бенефициентите и като същевременно се гарантира бързото извършване на плащанията, е постоянно предизвикателство. Констатациите на Палатата ще бъдат използвани за по-нататъшно усъвършенстване на предварителните проверки, включително за подобряване на контролните списъци и на насоките и за евентуално допълнително автоматизиране на проверките. Комисията също така работи с националните агенции и органи, за да гарантира, че техните механизми за контрол функционират пълноценно, за да предотвратяват, откриват и коригират грешки.

Що се отнася до независимите одитори, заверяващи декларациите за разходи, това е добре познат проблем, разглеждан в предишни доклади. С цел да предприеме последващи действия във връзка с препоръките на Сметната палата, Комисията организира поредица от срещи, насочени към бенефициентите и независимите заверяващи одитори (повече от 300), така че да се повиши осведомеността относно най-често срещаните грешки. Освен това на заверяващите одитори, които са допуснали грешки, е предоставена обратна информация и в рамките на „Хоризонт 2020“ осигурен по-дидактичен образец на одитните сертификати. Относно изследванията се очаква одитните сертификати да доведат до намаляване на процента грешки с 50 % в сравнение с този при незаверените декларации. Ето защо, макар да се признава, че не откриват всички грешки, те са важен инструмент за намаляване на общия процент грешки.

⁽³⁾ В някои случаи, например при декларациите за разходи по проекти по Седма рамкова програма, при които финансовото участие на ЕС надхвърля 375 000 евро, независими одитори следва да заверят допустимостта на разходите.

⁽⁴⁾ Въз основа на подкрепяща документация, в т.ч. стандартни кръстосани проверки и задължителни проверки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Изследвания и иновации — сложните правила по Седма рамкова програма за научни изследвания са увеличили риска от грешки

5.9. Сметната палата откри грешки, подобни по естество и обхват на грешките, открити през целия период на действие на Седма рамкова програма — неправилно изчислени разходи за персонал, други недопустими преки разходи, като например недоказани разходи за пътуване или оборудване, недопустими непреки разходи, които се базират на неточни ставки за административни разходи или включват недопустими категории разходи без връзка с проекта (вж. каре 5.1).

Каре 5.1 — Пример за грешки при възстановените разходи по проект в областта на изследванията и иновациите

В извадката на Сметната палата попадна плащане от Комисията към международна организация, работеща с още четирима партньори върху съвместен транснационален проект в областта на здравеопазването по Седма рамкова програма. Въз основа на декларацията за разходи, подадена от организацията, Комисията е възстановила около 1 32 000 евро. Сметната палата обаче откри няколко грешки в разходите, декларираните от организацията — бенефициент:

- завишени разходи за персонал;
- декларираните пътни разходи, които не са свързани с проекта;
- неправилно изчислени непреки разходи.

Освен това бенефициентът е използвал неправилен валутен курс при преобразуването на декларираните разходи от местната валута в евро, което допълнително е завишило тази сума. Декларираните от бенефициентите недопустими разходи възлизат общо на 73 000 евро, или 55 % от декларираната сума.

В 39 от 95-те проекта в областта на изследванията и иновациите Сметната палата разкри случаи на недопустими разходи, възстановени от Комисията. В 13 от тези случаи недопустимите разходи надхвърлят 10 % от общите разходи, декларираните от бенефициента.

5.10. Комисията е предприела собствена програма за извършване на одити на декларациите за разходи по проектите за изследвания и иновации, по които възстановява разходи (вж. точки 5.18 — 5.24) и констатира грешки с подобно естество и честота на възникване.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.9. Одитите на Комисията показаха също, че видът и равнището на грешките остават стабилни в резултат на сложните правила за Седмата рамкова програма.

Същевременно, тъй като всички договори по Седмата рамкова програма са подписани, вече не е възможно да се измени допълнително правната рамка. При все това в хода на изпълнението на Седмата рамкова програма Комисията направи опит да опрости системата в рамките на съществуващата правна рамка, като например с мерките за опростяване, приети от нея на 24 януари 2011 г. (Решение C (2011) 174).

„Хоризонт 2020“ включва радикално опростяване на правната рамка с цел да се отговори на очакванията на заинтересованите страни и на законодателните органи, като се обърне особено внимание на разходите за персонала и непреките разходи като основни източници на грешки.

Каре 5.1 — Пример за грешки при възстановените разходи по проект в областта на изследванията и иновациите

Комисията ще събере недължимо платените суми. Този случай показва също предизвикателството да се работи с международни партньори — за да се преодолеят глобалните предизвикателства пред обществото, е необходимо сътрудничество с изследователи извън Европа, но тези организации често не са привикнали да използват правилата на ЕС за допустимост.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.11. Запазващото се съществено ниво на грешки в областта на изследванията и иновациите е показателно за рисковете, свързани с разработването и изпълнението на Седма рамкова програма. Правилата за допустимост са сложни, а програмата използва няколко различни ставки на финансиране. Проектите се изпълняват от множество партньори, разпръснати на различни места, и включват бенефициенти от държави извън ЕС. Видовете бенефициенти са много различни и техните счетоводни системи често не са съвместими с изискванията на програмата.

5.12. През 2014 г. Комисията е подписала първите споразумения за отпускане на безвъзмездна финансова помощ и е започнала да изплаща авансовите средства по новата Рамкова програма за научни изследвания и иновации. „Хоризонт 2020“ има по-прости правила за финансиране от Седма рамкова програма, а Комисията е инвестирала значителни усилия, за да намали административната сложност.

5.13. Въпреки това някои от елементите, въведени в „Хоризонт 2020“, увеличават риска за редовността на операциите. Например, за да подкрепи усъвършенстването на научните изследвания и иновациите и създаването на работни места и растеж, програмата е разработена така че да привлича по-активно участие от МСП и нови участници (повечето от които също са МСП). Комисията е установила, че тези категории участници са особено застрашени от допускане на грешки, както е показано и в примера в каре 5.2.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.11. С оглед на сложността на правилата Комисията въведе редица опростявания в „Хоризонт 2020“.

Въпреки това, за да се постигнат целите на политиката, особено тези за създаване на растеж и работни места и за справяне с предизвикателствата в обществото чрез изследователска дейност и иновации, от съществено значение са мултинационалните и мултидисциплинарните партньорства, широкото участие на частния сектор, и по-специално на малките предприятия, и възстановяването на разходите за персонал и на непреките разходи въз основа на реалните разходи. Както се посочва от Палатата, това води до редица присъщи рискове.

От друга страна, когато целите на политиката позволяват да се използват опростени механизми, процентът грешки е под 2 %. Тези безвъзмездни средства (от Европейския научноизследователски съвет (ЕНС) и по програма „Мария Склодовска-Кюри“) са прости — те в голяма степен се отнасят до публични органи, при тях се използват по-широко единни ставки и еднократни суми и повечето са с един бенефициент.

5.13. Общ отговор на точки 5.13 и 5.14:

Елементите, посочени от Палатата, са въведени от законодателните органи и са резултат от съзнателен политически избор на законодателя за постигането на целите на програмата.

Участието на МСП е от решаващо значение за успеха на програмата, за създаването на растеж и работни места и за справянето с обществените предизвикателства.

Административният капацитет на МСП е ограничен. Ето защо, доколкото е възможно, правилата за МСП са опростени с цел да се намали административната тежест за тях. Все още е налице обаче повишен риск.

Що се отнася до възстановяванията на суми, свързани с големи инфраструктури, целта е да се постигне справедливо обезщетение за стратегическите партньори в областта на изследванията, направили големи инвестиции в инфраструктурата. Що се отнася до допълнителното възнаграждение, неговата цел е да осигури справедливо обезщетение за изследователите в Европа с цел разпространение на високите постижения, преодоляване на различията в нивото на иновациите и запазване на привлекателността на програмата.

За стекчаване на рисковете Комисията ще извърши предварителни оценки на всички участници, които получават плащания за големи изследователски инфраструктури, и е предоставила подробни насоки относно прилагането на допълнителното възнаграждение в програмата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 5.2 — Пример за съществени грешки в разходите, деклариран за възстановяване от МСП по проект в областта на изследванията и иновациите

Сметната палата провери декларация за разходи на стойност 764 000 евро, подадена от МСП, което работи с 16 партньора по проект от Седма рамкова програма в областта на възобновяемата енергия. Сметната палата установи, че декларираните от предприятието разходи са почти изцяло недопустими:

- Собственикът на предприятието е получавал почасово заплащане в размер, много по-висок от определения в насоките на Комисията;
- Разходите за услугите на подизпълнители не са допустим разходен компонент, а самите услуги не са осигурени чрез провеждане на процедура за възлагане на поръчки;
- Декларираните непреки разходи са съдържали недопустими елементи, базирани са на разчети и не съответстват на счетоводните записи на бенефициента.

Възстановените от Комисията недопустими разходи представляват грешка в размер на над 90 % от общата проверена сума.

5.14. Освен това въвеждането на специфични критерии за допустимост в някои случаи, като например когато изследователите получават допълнително възнаграждение или участниците използват големи изследователски инфраструктури, създава по-висок риск за редовността на операциите.

5.15. Разходването на средства по програма „Хоризонт 2020“ продължава да се извършва от множество органи. На практика броят на органите, участващи в управлението на програма „Хоризонт 2020“ се е увеличил в сравнение с този по Седма рамкова програма. Необходимо е Комисията да осигури съответното функциониране на своите вътрешни системи, за да се избегнат разликите в третирането на бенефициентите.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 5.2 — Пример за съществени грешки в разходите, деклариран за възстановяване от МСП по проект в областта на изследванията и иновациите

Комисията подчертава, че бенефициентът има значителен принос за проекта. Въпреки това неговата декларация за разходите е подадена до голяма степен въз основа на стандартните му търговски практики (по-специално той е използвал търговски тарифи, а не действителните разходи и е възложил договори за подизпълнение съгласно своите нормални практики, а не въз основа на принципа на най-голямата икономическа изгода, признат съгласно правилата на ЕС). Това подчертава предизвикателствата, свързани с работата с МСП.

5.15. Комисията признава предизвикателството участниците да се третират по един и същ начин. Тя осъществява значителни инвестиции за гарантиране на еднакво третиране в рамките на „Хоризонт 2020“, по-специално чрез създаването на общ център за подпомагане, обединяващ юридическите консултации, бизнес процесите, ИТ и одитите в една дирекция, която подпомага всички служби на Комисията, управляващи изследванията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Други разходни инструменти — недопустими и недоказани разходи и неспазване на правилата за обществени поръчки

5.16. Сметната палата откри също така грешки във възстановените разходи и при други важни разходни инструменти в областта „Конкурентоспособност за растеж и работни места“, чието естество и обхват са подобни на тези при грешките, открити през предходни години. Те включват недоказани и недопустими разходи, както и случаи на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки (вж. примерите в каре 5.3).

Каре 5.3. — Примери за грешки при възстановените разходи по проекти в рамките на други програми в областта „Конкурентоспособност за растеж и работни места“

- а) При един проект по програмата за Трансевропейска транспортна мрежа в Швеция бенефициентът е възложил пряко поръчка за консултантски услуги в сферата на информационните технологии, без да публикува обявление за поръчка. Стойността на услугите надхвърля приложимите прагове, определени от европейските директиви за обществените поръчки. Поради това е следвало да се приложи открита международна процедура.
- б) При проект по Европейската енергийна програма за възстановяване в Обединеното кралство бенефициентът е декларирал разходи, които не са в съответствие с условията, определени в решението за финансиране, с което се отпускат средства за проекта. По-специално, приложената методология за изчисляване на разходите за персонал включва недопустими нерегламентирани разходи (бонуси въз основа на печалбите на дружеството) и недопустими непреки разходи, които не са свързани с проекта.
- в) При проект по програмата за Трансевропейска транспортна мрежа в Италия за изграждане на високоскоростна железопътна връзка, бенефициентът е декларирал недопустими разходи, свързани със съдебно споразумение с един изпълнител поради нарушаване на условията на договора.
- г) При проект за транснационално професионално обучение в Гърция в рамките на програма „Леонардо да Винчи“ — част от Програмата за учене през целия живот, отговорният за изпълнението на проекта бенефициент е заявил прекалено високи пътни разходи, свързани с трансфер от летището до центъра на града за обучаващите се участници в проекта. Националната агенция, която следва да предостави увереност по отношение на допустимостта на дейностите, финансирани от ЕС, е извършила документна проверка на проекта, но не е докладвала нередности.

Каре 5.3 — Примери за грешки при възстановените разходи по проекти в рамките на други програми в областта „Конкурентоспособност за растеж и работни места“

- а) Комисията ще събере недължимо платените суми.
- б) Комисията ще събере недължимо платените суми.
- в) Комисията ще събере недължимо платените суми.
- г) Комисията ще предприеме действия за събиране на съответните суми от бенефициента чрез националната агенция. Освен това с въвеждането на еднократни суми и единни ставки в рамките на програмата „Еразъм +“ ще се намали възможността за прекомерни искания от този характер.

5.17. Сметната палата откри и остойности грешки при общо 14 от 71 операции в извадката, които се отнасят до програми и дейности, различни от изследванията и иновациите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ПРЕГЛЕД НА ИЗБРАНИ СИСТЕМИ И ГОДИШНИ ОТЧЕТИ ЗА ДЕЙНОСТТА**Одити на Комисията относно разходите за изследвания и иновации**

5.18. За областта на изследванията и иновациите Комисията е взела предвид нуждите, изразени от бенефициентите и законодателните органи — да се ограничи административната тежест и да се улесни навременното изпълнение на проектите ⁽⁵⁾. Ето защо Комисията е намалила броя на проверките преди плащане и се стреми да получава увереност предимно чрез извършване на одити на възстановените разходи.

5.19. Комисията стартира своята програма за одит на проекти по Седма рамкова програма през 2009 г. Програмата има два основни компонента: i) одити, подбрани на случаен принцип, които имат за цел да установят представителен процент грешки за Седма рамкова програма, и ii) корективни или основани на риска одити, които се подбират на базата на критерии за риск и имат за цел да намалят нередовните разходи.

5.20. Одитите се извършват от служители на Комисията и от външни одиторски фирми от името на Комисията. Резултатите осигуряват важен принос към годишните декларации за достоверност на генералните директори относно редовността на операциите и формират базата за събиране на вземания от бенефициентите по всички средства, които са били изплатени за възстановяване на недопустимите им разходи.

5.21. От януари 2014 г. насам одитите се координират от Общата служба за одит, създадена от Комисията като част от Общия център за подкрепа. Центърът е част от ГД „Научни изследвания и иновации“ и предоставя общи услуги по управление за всички генерални дирекции, изпълнителни агенции и съвместни предприятия, участващи в разходването на средства за изследвания и иновации.

5.22. До края на 2014 г. Комисията е одитирала възстановени разходи в размер на 2 млрд. евро, или 8 % от плащанията по Седма рамкова програма, които възлизат общо на 24,5 млрд. евро. Комисията е приключила 2 860 от планираните в одитната ѝ стратегия 3 000 одита.

5.23. В резултат на извършените одити до края на 2014 г. Комисията е събрала вземания от бенефициентите в размер на 47,6 млн. евро (през 2013 г. — 29,6 млн. евро), а сумите, които предстои да бъдат събрани, са се увеличили до почти 20 млн. евро (през 2013 г. — 17 млн. евро).

5.24. Комисията очаква одитната ѝ стратегия значително да намали нивото на неправомерните разходи в окончателните заявления за възстановяване на разходи, но не и да намали окончателното ниво на грешки под 2 %.

⁽⁵⁾ Например в своята резолюция относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за финансовата 2012 година Европейският парламент „подчертава необходимостта от постигане на подходящ баланс между по-малка административна тежест и ефективен финансов контрол“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Годишни отчети за дейността

5.25. Сметната палата разгледа годишните отчети за дейността на ГД „Образование и култура“, ГД „Предприятия и промишленост“ и ГД „Научни изследвания и иновации“ и прецени, че като цяло те дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността на операциите, а предоставената информация потвърждава до голяма степен констатациите и заключенията на Палатата. Например, годишните отчети за дейността на ГД „Научни изследвания и иновации“ и ГД „Предприятия и промишленост“, както и отчетите на ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“, ГД „Енергетика“ и ГД „Мобилност и транспорт“, съдържат резерви относно точността на заявленията за разходи, свързани с безвъзмездната финансова помощ по Седма рамкова програма.

5.26. Подобно на предходни години, Сметната палата откри няколко грешки в проектите от извадката, свързани с програмата за Трансевропейска транспортна мрежа и Европейската енергийна програма за възстановяване. Грешките засягат неспазването на правилата на ЕС и националните правила за обществените поръчки, както и декларирането на недопустими разходи от страна на бенефициентите. Ето защо ГД „Енергетика“ и Изпълнителната агенция за иновации и мрежи следва да осигурят правилно управление на рисковете за редовността на операциите, особено по отношение на спазването на правилата на ЕС и на националните правила за обществени поръчки.

Годишните отчети за дейността на ГД „Енергетика“ и Изпълнителната агенция за иновации и мрежи подценяват рисковете за редовността на операциите

5.27. Сметната палата установи специфични елементи в методологията за изчисляване на показателите за редовността на операциите, които се използват от ГД „Енергетика“ и Изпълнителната агенция за иновации и мрежи:

- При програмата за Трансевропейска транспортна мрежа и Европейската енергийна програма за възстановяване Комисията е включила в своите изчисления резултатите от одитите, извършени от Сметната палата, но с различно остойностяване на грешките;
- При програмата за Трансевропейска транспортна мрежа Комисията не екстраполира систематично откритите в извадката грешки.

5.26. Комисията признава, че съществуват присъщи на програмите ЕЕПВ и TEN-T рискове, свързани с възлагането на обществени поръчки. Системите за контрол, въведени от ГД „Енергетика“ и Изпълнителната агенция за иновации и мрежи (INEA), са разработени с цел да се гарантира, че процентът остатъчни грешки е под прага на същественост от 2 %.

В края на 2014 г. многогодишният процент остатъчни грешки за програмата TEN-T бе 0,84 %, а за ЕЕПВ — 0,42 %.

5.27. Комисията подчертава следното:

- Комисията включва в своето изчисление резултатите от одитите, извършени от Палатата, но за сумите, за които тя е съгласна с констатациите на Палатата.
- Резултатите от последващите проверки показаха ограничени констатации по отношение на тестването на операциите чрез извадки. Тестването на възлагането на обществени поръчки се извършва извън извадката за тестването на операциите. В случай че се открие грешка при определянето на извадките, неаудитираните операции се проучват и ако констатацията се счита за системна, грешката се екстраполира чрез тестване на всички съответни операции, които е възможно да са засегнати (напр. за разходите за персонал). Грешките с изолиран характер се смятат за коригирани вследствие на одита.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.28. Тези практики водят до занижаване на установеното ниво на грешки и завишаване на ефекта от корективните действия, предприети във връзка с изложените на риск суми. В резултат на това Сметната палата счита, че съответните показатели, публикувани в годишните отчети за дейността на ГД „Енергетика“ и Изпълнителната агенция за иновации и мрежи, подценяват рисковете за редовността на операциите.

Непоследователни подходи за оценка на изложените на риск суми

5.29. През 2014 г. за първи път генералните дирекции са били задължени да представят обща оценка на рисковете за законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции, като изчисляват среднопретеглената стойност на процента грешки за общия размер на разходите от тяхна компетентност и произтичащите от това суми, които са изложени на риск (вж. точка 1.50).

5.30. Въпреки че за това изчисление следва да се използва процентът открити грешки, Сметната палата установи, че ГД „Мобилност и транспорт“ и ГД „Енергетика“ са използвали процента грешки след прилагане на корекции. При разходите по програмата за извеждане от експлоатация на ядрени реактори на ГД „Енергетика“, са използвани разчетни суми, вместо да се вземат предвид резултатите от одита.

5.31. Поради различните подходи при изчисляването на среднопретеглената стойност на процента грешки и произтичащите от това суми, изложени на риск, оценките, съдържащи се в годишните отчети за дейността, не са пряко съпоставими.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ**Заключение за 2014 г.**

5.32. Съвкупността от одитните доказателства показва, че разходите в областта „Конкурентоспособност за растеж и работни места“ са засегнати от съществено ниво на грешки.

5.33. По отношение на тази подфункция от МФР тестването на операциите показва, че процентът грешки в популацията се изчислява на 5,6 % (вж. **приложение 5.1**).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.28. Според Комисията общите стойности на риска са изчислени по предпазлив начин, за да се гарантира, че няма никакви съществени подценявания на рисковете за редовността.

5.29. Както е посочено в точка 1.50, с новите инструкции се изисква генералните директори да представят очаквания процент установени грешки, за да се прогнозира изложената на риск сума за целия бюджет под тяхна отговорност. Тази стойност се оповестява заедно с очакваните бъдещи корекции.

5.30. За ГД „Мобилност и транспорт“ и ГД „Енергетика“ процентите установени грешки (или, когато тези данни не са били налични, най-добрите приблизителни оценки) са били използвани за всички дейности с изключение, поради техническа грешка, на Седмата рамкова програма, където е бил прилаган процент остатъчни грешки в размер на 3 % (вместо 5 %). Въпреки това въздействието върху средния процент грешки е ограничено (0,06 % за ГД „Мобилност и транспорт“ и 0,41 % за ГД „Енергетика“).

Въз основа на последните одитни доклади относно програмата за извеждане от експлоатация на ядрени мощности, изпълнявана от ГД „Енергетика“, процентите грешки са далеч под очаквания процент установени грешки от 0,5 %, посочен в годишния отчет за дейността на ГД „Енергетика“, което следователно представлява разумен подход.

5.33. Вж. отговора на Комисията на точка 5.6.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Препоръки

5.34. В **приложение 5.2** са представени резултатите от извършената от Сметната палата проверка на напредъка при изпълнението на препоръките, отправени в предходни годишни доклади. В годишните доклади за 2011 г. и 2012 г. Сметната палата е отправила девет препоръки. Комисията е изпълнила изцяло три от тези препоръки, а шест са изпълнени в повечето отношения.

5.35. Въз основа на настоящия преглед и на направените констатации и заключения за 2014 г. Сметната палата препоръчва:

- **Препоръка 1:** Комисията, националните органи и независимите одитори следва да използват цялата налична приложима информация, за да могат да предотвратяват или да разкриват и коригират грешките преди възстановяването на разходите (вж. точка 5.8);

- **Препоръка 2:** Въз основа на опита, натрупан при изпълнението на Седма рамкова програма, Комисията да разработи подходяща стратегия за контрол и управление на риска за програма „Хоризонт 2020“, в т.ч. необходимите проверки на високорисковите бенефициенти, като например МСП или нови участници, и на разходите, заявени въз основа на конкретни критерии за допустимост (вж. точки 5.13 и 5.14);

Комисията приема препоръката.

Комисията има стабилна система за предварителни проверки, включваща подробни автоматизирани контролни списъци, писмени указания и непрекъснато обучение. Подобряването на тази система, без да се създава допълнителна административна тежест за бенефициентите и като същевременно се гарантира бързото извършване на плащанията, е постоянно предизвикателство. Констатациите на Палатата ще бъдат използвани за по-нататъшно усъвършенстване на предварителните проверки, включително за подобряване на контролните списъци и на насоките и за евентуално допълнително автоматизиране на проверките. Комисията също така работи с националните агенции и органи, за да гарантира, че техните механизми за контрол функционират пълноценно, за да предотвратяват, откриват и коригират грешки.

Що се отнася до независимите одитори, заверяващи декларациите за разходи, това е добре познат проблем, разглеждан в предишни доклади. С цел да предприемат последващи действия във връзка с препоръките на Сметната палата, Комисията организира поредица от срещи, насочени към бенефициентите и независимите заверяващи одитори (повече от 300), така че да се повиши осведомеността относно най-често срещаните грешки. Освен това на заверяващите одитори, които са допуснали грешки, е предоставена обратна информация и в рамките на „Хоризонт 2020“ е осигурен по-дидактичен образец на одитните сертификати. Относно изследванията се очаква одитните сертификати да доведат до намаляване на процента на грешките с 50 % в сравнение с този при незаверените декларации. Ето защо, такава да се признава, че не откриват всички грешки, те са важен инструмент за намаляване на общия процент грешки.

Комисията приема препоръката и е съгласна, че за „Хоризонт 2020“ трябва да бъде въведена подходяща стратегия за управление и контрол на риска, като се вземат предвид рисковете, свързани с програмата, но също и целите на политиката, особено необходимостта от насърчаване на МСП и на новите участници в програмата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- **Препоръка 3:** Комисията да следи за това нейните служби да използват съгласуван подход за изчисляване на средно-претеглената стойност на процента грешки и произтичащата от това оценка на размера на средствата, изложени на риск. (вж. точки 5.29 — 5.31).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията приема препоръката. След първата година на прилагане на концепциите за среднопретеглената стойност на процента грешки и за свързаната с нея обща сума, изложена на риск, централните служби на Комисията ще използват направените изводи, за да изяснят допълнително своите указания и/или насоки, ако това е необходимо. Въпреки това винаги може да е необходимо тези концепции да се адаптират по отношение на специфичните разходни области, обхванати от различните служби на Комисията.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ С КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТТА ЗА РАСТЕЖ И РАБОТНИ МЕСТА

	2014 г.	2013 г. ⁽¹⁾
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА		
Общо брой операции:	166	160
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ		
Изчислен процент грешки	5,6 %	4,0 %
Горна граница на грешките	8,1 %	
Долна граница на грешките	3,1 %	

⁽¹⁾ Данните за 2013 г. са изчислени повторно, за да бъдат приведени в съответствие със структурата на Годишния доклад за 2014 г. и по този начин да позволят съпоставка между двете финансови години. **Графика 1.3** в глава 1 показва по какъв начин е променена класификацията на резултатите за 2013 г. в резултат на промяната на структурата на Годишния доклад за 2014 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5.2

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТТА ЗА РАСТЕЖ И РАБОТНИ МЕСТА

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложимо	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2012	Комисията следва Препоръка 1: да продължи да увеличава усилията си за коригиране на грешките, открити при междинните и окончателните плащания и уравняванията, по-специално като напътява на бенефициентите и независимите одитори правилата за допустимост и изискванията за обосноваване от бенефициентите на всички деклариращи разходи.		X				Комисията провежда комуникационна кампания с над 4 500 участници, за да напъти на бенефициентите и на техните одитори правилата за допустимост. Комисията ще продължи да пише до заверяващите одитори, когато при последващите ѝ одити се установят съществени разлики между заверените декларации за разходите и собствените ѝ констатации.	
	Препоръка 2: да напомним на координаторите на проектите по РП за изследвания за тяхната отговорност да разпределят получените средства на другите партньори по проектите без ненужни закъснения.	X						
	Препоръка 3: да провери установените от Сметната палата случаи на слабости при предварителните проверки с цел да оцени дали проверките имат нужда от изменение.		X				Слабостите при предварителните проверки, установени от различни източници (сред които и Палатата), се разглеждат от Комисията постоянно. Този процес вече е залегнал в работния процес на „Хоризонт 2020“.	
	Препоръка 4: да намали закъсненията при изпълнението на последващите одити и увеличи процента на изпълнение на одити за случаите на екстраполяция.		X				Комисията осъществява постоянен мониторинг на изпълнението на докладите от последващите ѝ одити. Освен това годишните отчети за дейността на генералните дирекции на Комисията предоставят информация относно постигнатия напредък по тези въпроси.	

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък					Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложимо	Недостатъчни доказателства
			В повечето отношения	В някои отношения			
2012	Препоръка 5: да укрепи системите за наблюдение и контрол за СРП ППП-ИКТ.		X				Комисията (ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“) прие одитна стратегия, която обхваща неизследователското направление на разходите на генералните дирекции и която има за цел да се осигури гаранция за генералния директор на генералната дирекция относно управлението на финансирането на неизследователската дейност. През 2014 г. бяха приключени 30 одита на финансирането на неизследователската дейност, които обхващат разходи на стойност 10 милиона евро, а 42 нови одита бяха започнати по отношение на Програмата за подкрепа на политиката в областта на ИКТ, която е част от Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (СРП). През 2015 г. ще стартират допълнителни 98 нови одита. Напредъкът по изпълнението на стратегията се следи ежесечно на заседанията за одитния бюджет и контрол (ABC), председателствано от генералния директор, на което присъстват представители на всички дирекции. През 2012 г. бяха приети мерки за опростяване за собствениците на МСП. Освен това след влизането в сила на новия Финансов регламент през 2013 г. беше преработено типовото споразумение по СРП с цел да се обхванат екстраполацията и третите страни.

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложимо	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2011	Палатата препоръчва на Комисията: — в областта на рамковите програми за научни изследвания Препоръка 1: да увеличи усилията си за коригиране на грешките, открити при междинните и окончателните плащания Препоръка 2: да умножи инициативите си за по-голяма информираност на бенефициентите и независимите одитори относно грешките, открити при последващите одити на Палатата и на Комисията; Препоръка 3: да гарантира, че процедурите на външните одиторски фирми, които извършват одити от нейно име, са в съответствие с насоките на Комисията и със стандартната практика, и по-специално че качеството на тяхната одитна документация ще бъде подобро.	X	X				Вж. отговорите по-горе.	
	Препоръка 4: Комисията следва: — в областта на другите вътрешни политики: да въведе възможно най-скоро стратегия за последващ одит за програмата ППП-ИКТ, като прилага наученото от базираната на риска стратегия за последващ одит на ГД „Информационно общество и медии“ за проекти по рамкови програми.	X						

ГЛАВА 6

Икономическо, социално и териториално сближаване

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точка
Въведение	6.1-6.22
Специфични характеристики на функцията от МФР	6.3-6.20
Обхват и подход на одита	6.21-6.22
Част 1: Нашата оценка на редовността	6.23-6.79
Редовност на операциите	6.23-6.45
Проверка на финансовите инструменти, изпълнявани чрез споделено управление	6.46-6.52
Проверка на избрани системи и годишни отчети за дейността	6.53-6.75
Оценка на надзора върху одитните органи от страна на Комисията	6.53-6.68
Преглед на годишните отчети за дейността на Комисията	6.69-6.75
Заклучение и препоръки	6.76-6.79
Заклучение за 2014 г.	6.76-6.77
Препоръки	6.78-6.79
Част 2: Въпроси, свързани с изпълнението	6.80-6.86
Оценка на изпълнението на проектите	6.80-6.86
Приложение 6.1 — Резултати от тестовете на операциите, свързани с икономическото, социалното и териториалното сближаване	
Приложение 6.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки, свързани с икономическото, социалното и териториалното сближаване	

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

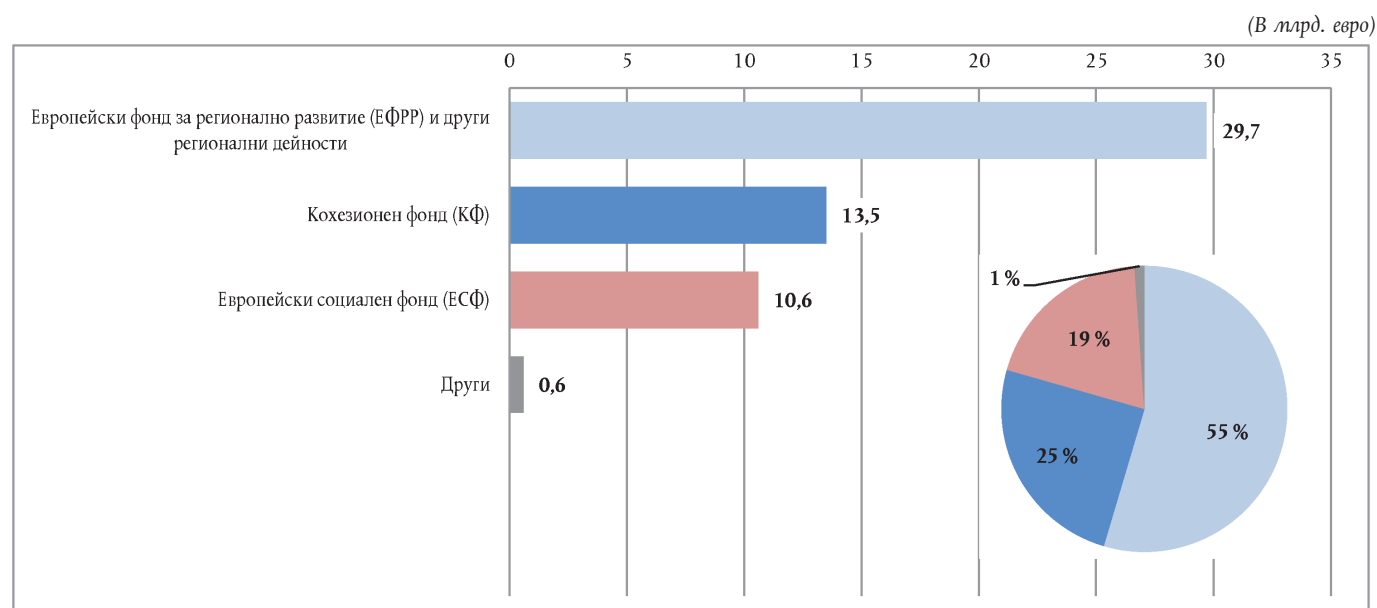
6.1. В настоящата глава са представени констатациите на Сметната палата, свързани с икономическото, социалното и териториалното сближаване (Функция 16 от МФР). В част 1 от настоящата глава са представени резултатите от тестовите на:

- Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд (КФ), които са основните инструменти в областта на регионалната и селищната политика; включително приноса на тази политика към трансграничното сътрудничество по Европейския инструмент за съседство (ЕИС),
- Европейския социален фонд (ЕСФ) и Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD), които са основните инструменти в областта на политика „Заетост и социални въпроси“.

В част 2 от настоящата глава са представени въпроси, свързани с изпълнението на проверените проекти в областта на икономическото, социалното и териториалното сближаване.

В **графика 6.1** се съдържа ключова информация относно състава на функция 16 от МФР.

Графика 6.1 — Функция 16 от МФР — Икономическо, социално и териториално сближаване



Общо плащания за годината	54,4
- авансови плащания ⁽¹⁾ ⁽²⁾	3,8
+ изчистване на авансови плащания ⁽¹⁾	2,2
+ плащания към крайни бенефициенти от финансови инструменти, изпълнявани чрез споделено управление	1,7
+ авансови плащания, използвани от крайните бенефициенти по проекти с държавни помощи	1,2
Общо за одитираната популация	55,7

⁽¹⁾ В съответствие с хармонизираното определение за операции, свързани с отчетите (за подробна информация вж. **приложение 1.1**, точка 7).

⁽²⁾ Тази цифра включва 1,7 млрд. евро вноски към финансови инструменти, изпълнявани чрез споделено управление, както и авансови плащания, изплатени на бенефициенти по проекти с държавни помощи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.2. През 2014 г. по-голямата част от плащанията са междинни плащания към оперативни програми (ОП) от програмния период 2007 — 2013 г., чийто период на допустимост изтича на 31 декември 2015 г. Авансовите плащания за програмния период 2014 — 2020 г. възлизат приблизително на 2 млрд. евро ⁽¹⁾.

Специфични характеристики на функцията от МФР*Цели на политиката*

6.3. Функция 16 от МФР — Икономическо, социално и териториално сближаване — има за цел намаляване на разликите в степента на развитие между различните региони, преструктуриране на индустриалните области, чието развитие изостава, и разнообразяване на икономиката в селските райони, както и насърчаване на трансграничното, транснационалното и междурегионалното сътрудничество ⁽²⁾.

Инструменти на политиката

6.4. Икономическото, социалното и териториалното сближаване се състои от две части:

- областта на политика „Регионална и селищна политика“, която се изпълнява предимно чрез ЕФРР, КФ и вноската към ЕИС. Тя включва 80 % от разходите, обхванати от настоящата глава,
- областта на политика „Заетост и социални въпроси“, която в по-голямата си част се изпълнява чрез ЕСФ. Тя включва 20 % от разходите, обхванати от настоящата глава.

Област на политика „Регионална и селищна политика“

6.5. ЕФРР финансира инфраструктурни проекти, създаване или запазване на работни места, инициативи за регионално икономическо развитие и дейности, подкрепящи малките и средните предприятия, в 28-те държави членки.

6.6. КФ финансира инвестиции в инфраструктура в областта на околната среда и транспорта в държавите членки, чийто брутен национален доход на глава от населението е под 90 % от средния за ЕС (т.е. в 16 от 28-те държави членки) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Авансовите плащания за програмния период 2014 — 2020 г. по фондове са: за ЕФРР: 661 млн. евро, за КФ: 270 млн. евро, за ЕСФ: 634 млн. евро, и за FEAD: 410 млн. евро.

⁽²⁾ Членове 174 — 178 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

⁽³⁾ България, Чешката република, Естония, Гърция, Хърватия, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Полша, Португалия, Румъния, Словения и Словакия. Испания може да получава преходно подпомагане от КФ.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.7. Другите разходи включват финансирането от областта на политика „Регионална и селищна политика“ за трансграничното сътрудничество на ЕИС, който се стреми да постигне сближаване на ЕС със съседните му страни ⁽⁴⁾.

Област на политика „Заетост и социални въпроси“

6.8. ЕСФ инвестира в човешки капитал и подкрепя действия в 28 -те държави членки, които имат за цел да подобрят адаптивността на работниците и предприятията към промените в моделите на трудова дейност, да подобрят достъпа до работни места, да ускорят процеса на социално приобщаване на лица в неравностойно положение и да засилят капацитета и ефикасността на администрациите и обществените услуги.

6.9. Други разходи се извършват под формата на субсидии и безвъзмездна финансова помощ за организации, изпълняващи и координиращи социални дейности чрез FEAD, който предоставя материална подкрепа ⁽⁵⁾ за най-нуждаещите се лица с цел да им помогне да преодолеят бедността.

Управление и контрол на разходите от фондовете на политиката на сближаване (ЕФРР, КФ и ЕСФ)

6.10. ЕФРР, КФ и ЕСФ се подчиняват на общи правила, с някои изключения в специфичните за всеки фонд разпоредби, и се изпълняват чрез многогодишни програми, като управлението им е споделено между Комисията и държавите членки.

6.11. За всеки програмен период Комисията, въз основа на предложения от държавите членки, приема оперативни програми и индикативни финансови планове ⁽⁶⁾. Проектите се избират от органите на държавата членка, финансират се по оперативните програми и се изпълняват от физически лица, сдружения, частни или публични предприятия или местни, регионални или национални публични органи. Правилата за възстановяване на изразходваните средства от бюджета на ЕС са определени в регламентите и/или националните правила за допустимост на разходите.

6.11. Създаването на правила за допустимост на разходите на национално равнище (член 56 от Регламент (ЕО) № 1083/2006) беше един от основните елементи на опростяването, въведено през програмния период 2007 — 2013 г. Неговата цел беше да се даде по-голяма гъвкавост на държавите членки за адаптиране на правилата за допустимост към специфичните нужди на регионите или програмите и те да бъдат хармонизирани с действащите правила за други национални публични схеми.

⁽⁴⁾ Допълнителна информация относно ЕИС е представена в глава 8, функция 4 от МФР — „Глобална Европа“, точки 8.2 — 8.4.

⁽⁵⁾ Това включва предоставяне на храна, облекло и други предмети от първа необходимост за лична употреба.

⁽⁶⁾ Общо 440 ОП са одобрени от Комисията за програмния период 2007 — 2013 г.: 322 за ЕФРР/КФ (от които 25 ОП включват проекти на КФ) и 118 за ЕСФ.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.12. За всеки проект бенефициентите декларират извършените разходи пред своите национални органи. Индивидуалните декларации се обобщават в периодични декларации за разходи по оперативни програми, заверяват се от органите на държавите членки и се изпращат на Комисията ⁽⁷⁾. След това общата сума на съфинансирането от ЕС се превежда от бюджета на ЕС на държавата членка.

Равнище на държавите членки и регионално равнище

6.13. Държавите членки носят главната отговорност за предотвратяването или разкриването и коригирането на нередовни разходи и докладват за това на Комисията. Отговорността за оперативното управление е възложена на съответните управляващи органи и междинни звена ⁽⁸⁾. Те трябва да следят чрез проверки на ръководството (документни проверки и проверки на място) за това, всички проекти да са допустими за финансиране от ЕС и декларираните разходи да отговарят на всички условия, посочени в регламентите и/или националните правила. Сертифициращите органи трябва да следят за извършването на подходящи проверки и да предприемат допълнителни проверки, преди да декларират пред Комисията разходите за възстановяване.

6.14. Освен това за всяка ОП (или група ОП) одитните органи (ОО) в държавите членки извършват одит на системите и въз основа на формирана извадка — последващ одит на операциите ⁽⁹⁾. Те докладват относно тези одити пред Комисията в своите годишни доклади за контрол, които включват годишно одитно становище относно функционирането на системите и изчисление на одитните органи за процента грешки (вж. точки 6.53 — 6.57) ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Степента на възстановяване на разходите се определя в зависимост от фиксирания в оперативната програма процент за такива проекти, но също така се взимат предвид и други критерии (като например конкретните тавани съгласно регламентите и/или правилата за държавните помощи).

⁽⁸⁾ Междинното звено представлява публичен или частен орган, подчинен на управляващ орган, който изпълнява функции от негово име.

⁽⁹⁾ Член 62 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 25).

⁽¹⁰⁾ Подробна информация относно ролята и отговорностите на одитните органи и техния принос в процеса на получаване на увереност за Комисията може да се открие в специален доклад № 16/2013 г. „Преглед на „единния одит“ и използването от страна на Комисията на работата на националните одитни органи в областта на сближаването“, точки 5 — 11.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Равнище на Комисията

6.15. Комисията (Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ и Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“) трябва да получи увереност, че държавите членки са въвели системи за управление и контрол, които отговарят на изискванията на разпоредбите, и че системите функционират ефективно ⁽¹¹⁾.

6.16. Ако Комисията установи, че държавата членка не е коригирала дадени нередовни разходи, които са били заверени и декларирани, или че са налице сериозни недостатъци в системите за управление и контрол, тя може да прекъсне или временно да спре плащанията ⁽¹²⁾. Ако държавата членка не оттегли нередовните плащания (които могат да бъдат заменени с допустими разходи за други проекти в същата оперативна програма до края на програмния период) и/или не отстрани всички установени недостатъци в системите, Комисията може да приложи финансови корекции ⁽¹³⁾ ⁽¹⁴⁾.

Рискове по отношение на редовността

6.17. При изпълнението на оперативните програми органите на държавите членки са изправени пред конкуриращи се приоритети. Разходите трябва да преминат през адекватни проверки, целящи осигуряване на тяхната редовност и добро финансово управление. В същото време има интерес от усвояване на средствата, предоставени от ЕС. На практика това може да попречи на последователното прилагане на ефективен контрол и да не бъдат разкрити и коригирани случаите на неспазване на правилата, в резултат на което в крайна сметка от бюджета на ЕС да бъдат възстановени разходи, които са недопустими. Тази ситуация може да доведе и до финансиране на проекти с прекалено високи разходи, които не се изпълняват ефикасно или които е вероятно да не постигнат планираните резултати ⁽¹⁵⁾ (вж. също точка 6.80). Това напрежение се увеличава с приближаването на края на периода на допустимост, тъй като държавите членки рискуват да изгубят неизползваната част от средствата, които първоначално са им били разпределени.

6.17. Съответните проверки трябва да гарантират редовността на всички декларирани разходи през целия период на изпълнение и до момента на приключване. Тъй като краят на периода на допустимост е 31 декември 2015 г., Комисията очаква, че рискът, посочен от Палатата, ще бъде по-ясно изразен при разходите, декларирани през 2015 и следващите години.

Документите по приключването от държавите членки се изискват до 31 март 2017 г. и ще предоставят допълнителни гаранции. Комисията проактивно прие насоките за приключване на 20 март 2013 г. (Решение C(2013) 1573), като те бяха допълнени и актуализирани на 30 април 2015 г. Службите на Комисията организираха редица семинари, посветени на приключването на програмите за държавите членки; актуализираха своите оценки на риска и впоследствие одитната стратегия за периода 2007 — 2013 г. с цел справяне с всеки потенциален риск, с оглед на последната част на периода на изпълнение.

Освен това през ноември 2014 г. Комисията създаде специална работна група за подобряване на изпълнението, с цел да се подобри прилагането на ЕФРР/Кохезионния фонд в осет държави членки, като в същото време се осигури пълно спазване на законосъобразността и редовността на разходите (вж. също отговора на Комисията на точка 2.18).

⁽¹¹⁾ Член 72 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

⁽¹²⁾ Член 39, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1260/1999 (ОВ L 161, 26.6.1999 г., стр. 1); членове 91 и 92 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

⁽¹³⁾ Член 99 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

⁽¹⁴⁾ Повече информация относно начина, по който Комисията извършва преустановяване/спиране на плащанията и налага финансови корекции, се съдържа и в глава 1 — „Декларация за достоверност и съпътстваща информация“, точки 1.30 — 1.44.

⁽¹⁵⁾ Допълнителна информация относно въпросите, свързани с изпълнението, е представена в глава 3 — „Постигане на резултати със средствата от бюджета на ЕС“, точки 3.76 — 3.86.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.18. Няколко години поред одиторите на Сметната палата установяват висока честота на нередностите в областта на сближаването. От 2009 г. насам, когато по-голямата част от разходите са свързани с програмния период 2007 — 2013 г., изчисленият процент грешки варира от 4,5 до 7,7 %⁽¹⁶⁾. Тази стойност е значително по-ниска, отколкото през предходни години, когато разходите са били свързани с програмния период 2000 — 2006 г.

6.19. По отношение на разходите от ЕФРР и КФ основните рискове са свързани с нарушаване на правилата на ЕС и/или националните правила за обществените поръчки при избора на изпълнител на поръчката, както и с финансиране на проекти, които не са допустими или които не отговарят на правилата на ЕС за държавните помощи⁽¹⁷⁾. Друг риск е декларирането от бенефициентите на разходи, които са недопустими съгласно регламентите и/или националните правила за допустимост.

6.20. Основните рискове за разходите в рамките на ЕСФ са свързани с нематериалното естество на инвестициите в човешки капитал и с включването на множество партньори, често малки организации, в изпълнението на проектите. Тези фактори могат да доведат до неспазване на правилата за допустимост на ЕС и/или на държавите членки, което от своя страна да има за резултат приемането на недопустими разходи от действащите системи.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.18. Комисията смята, че намаляването на процента грешки по отношение на предходния програмнен период отразява подобряването на системите за управление и контрол за програмния период 2007 — 2013 г.

6.19. Комисията е съгласна с тази оценка, както е подробно описано в нейния Работен документ на службите (Анализ на грешките в политиката на сближаване през периода 2006 — 2009 г.) (SEC(2011) 1179 от 5 октомври 2011 г.). Комисията продължи да предприема специфични действия за стесняване на тези рискове: например бяха предоставени допълнителни насоки и обучение за управляващите органи по идентифицираните рискове; чрез своевременно прилагане на финансови корекции, процедури за прекъсване и временно спиране на плащанията; чрез одити, насочени към най-рисковите области. Тези превантивни и коригиращи действия бяха обединени с нови инициативи в рамките на всеобхватния план за действие, изготвен през 2013 г. от ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“, за да се подобри прилагането на правилата за възлагане на обществени поръчки (вж. отговора на Комисията на точки от 6.30 до 6.33).

В полемата заедно с ГД „Конкуренция“ се изпълнява друг план за действие за подпомагане на органите, които отговарят за програмата, при прилагането на правилата за държавни помощи, който беше преразгледан и опростен през 2014 г.

6.20. Комисията е предприела конкретни действия за намаляване на установените рискове, които по-специално включват превантивни и корективни мерки, като указания, обучение, опростявания и строга политика на прекъсване и временно спиране на плащанията и навременно изпълнение на финансовите корекции, когато е необходимо. Комисията взема мерки срещу този риск също така като активно насърчава използването на опростените варианти за разходите от държавите членки и като настоява за важността на проверките от първо ниво от държавите членки. Освен това Комисията актуализира на годишна основа своя план за одит, за да вземе мерки, свързани с най-значимите рискове.

⁽¹⁶⁾ Вж. доклада на Сметната палата „Земеделие и политика на сближаване — преглед на разходите на ЕС за периода 2007 — 2013 г.“, точка 23 и графика 6, базирана на некоригирани исторически данни.

⁽¹⁷⁾ Рискът в тази област е бил намален посредством прилагане с обратна сила на Общия регламент за групово освобождаване от 2014 г., който определя отчасти по-малко рестриктивни правила. В резултат на това Комисията вече не завежда дела за нарушения, каквито е щяла да предприеме при предишните правила. Сметната палата прилага същия подход при своя одит. Повече информация относно ролята и отговорностите на Комисията по отношение на държавните помощи може да се намери в специален доклад № 15/2011 „Ефективни ли са процедурите на Комисията за управление на контрола върху държавните помощи?“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Обхват и подход на одита

6.21. Цялостният одитен подход и методологията на Сметната палата са представени в **приложение 1.1, част 2** към глава 1. По отношение на одита в областта на икономическото, социалното и териториалното сближаване трябва да се отбележат следните специфични точки за част 1 от оценката на редовността:

- 1) Одитът включи проверка на извадка от 161 операции в областта на регионалната и селищната политика⁽¹⁸⁾ и на друга извадка от 170 операции в областта на политиката на заетостта и социалните въпроси⁽¹⁹⁾, както е посочено в **приложение 1.1**, точка 7. Всяка извадка е формирана така, че да бъде представителна за целия набор от операции в рамките на всяка от двете области на политика. През 2014 г. двете извадки, взети заедно, включват операции от 21 държави членки⁽²⁰⁾.
- 2) При одита бяха проверени финансовите инструменти в рамките на споделеното управление предимно по отношение на постигнатата от тях степен на усвояване на средствата (т.е. относителния дял от средствата, използвани на ниво крайни бенефициенти). Това беше извършено чрез преглед на отчетите на Комисията за напредъка за 2013 г. и на седем финансови инструмента в рамките на ЕФРР и ЕСФ.
- 3) При оценката на системите бяха проверени:
 - i) надзорните дейности на Комисията спрямо националните и регионалните одитни органи на 18 държави членки⁽²¹⁾;
 - ii) годишните отчети за дейността (ГОД) на Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ и Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“.

⁽¹⁸⁾ От тези операции 101 са свързани с проекти по ЕФРР, 55 — с проекти по КФ, а 5 — с финансови инструменти, като всички са свързани с програмния период 2007 — 2013 г. (вж. **приложение 6.1**). Извадката е съставена на базата на всички плащания, с изключение на авансовите, които възлизат на 2,563 млрд. евро през 2014 г. В извадката от проверените финансови инструменти са включени тези фондове, от които през 2014 г. са извършени плащания за крайните бенефициенти (като например заеми, гаранции или капиталови инвестиции).

⁽¹⁹⁾ От тези операции 168 са свързани с проекти по ЕСФ, а 2 — с финансови инструменти, като всички са свързани с програмния период 2007 — 2013 г. (вж. **приложение 6.1**). Извадката е съставена на базата на всички плащания, с изключение на авансовите, които възлизат на 1,215 млрд. евро през 2014 г.

⁽²⁰⁾ За областта на регионалната и селищната политика: Белгия, Чешката република, Германия, Гърция, Испания, Франция, Италия, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Полша, Португалия, Румъния, Швеция и Обединеното кралство (вж. **приложение 1.5**). За областта на политиката на заетостта и социалните въпроси: България, Чешката република, Германия, Гърция, Франция, Италия, Унгария, Нидерландия, Австрия, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Финландия и Швеция (вж. **приложение 1.5**).

⁽²¹⁾ Белгия, България, Чешката република, Германия, Гърция, Испания, Франция, Италия, Литва, Унгария, Малта, Нидерландия, Австрия, Полша, Румъния, Словакия, Швеция и Обединеното кралство.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.22. Като пилотен проект одитът извърши също така оценка дали и до каква степен завършените проверени проекти по ЕФРР, КФ и ЕСФ са постигнали целите и резултатите, определени в споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ. Сметната палата провери също така дали тези цели са в съответствие с целите на ОП. Това беше направено за 186 от 331 проверени проекта, които бяха завършени по време на одита. Резултатите от този проект са представени в част 2, която разглежда въпроси, свързани с изпълнението.

ЧАСТ 1: НАШАТА ОЦЕНКА НА РЕДОВНОСТТА

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

6.23. Резултатите от тестовите на операциите по функция „Икономическо, социално и териториално сближаване“ са обобщени в **приложение 6.1** — общо за тази функция и за всяка от двете отделни области на политика („Регионална и селищна политика“ и „Заетост и социални въпроси“).

6.24. От 331-та проверени операции 135 (41 %) са засегнати от грешки. Въз основа на 53 -те грешки, които одиторите са измерили количествено, вероятният процент грешки общо по отношение на икономическото, социалното и териториалното сближаване се изчислява на 5,7 %⁽²²⁾. Резултатите за двете области, обхванати от настоящата глава, са следните:

6.24. Комисията отбелязва, че отчетеният от Сметната палата процент грешки представлява годишна приблизителна оценка, в рамките на която се отчитат корекции на разходи или възстановявания по проекти, засегнати от грешки, които са били установени и регистрирани преди извършването на одитите от страна на Сметната палата. Комисията подчертава, че е задължена да спазва Финансовия регламент, в който в член 32, параграф 2, буква д) е посочено, че нейната система за вътрешен контрол следва да гарантира, наред с другото, „подходящо управление на рисковете, свързани със законосъобразността и редовността на извършените операции, като се взема предвид многогодишният характер на програмите, както и естеството на съответните плащания“. Комисията ще продължи да упражнява своите надзорни функции, по специално като налага финансови корекции и възстановявания на равнище, съответстващо на равнището на установените нередности и недостатъци.

Комисията отбелязва също така, че предвид многогодишния характер на системите за управление и контрол в рамките на политиката на сближаване, грешките, допуснати през 2014 г., могат да бъдат коригирани и през следващите години, както е показано в раздел 4.2.2 на съответните годишни отчети за дейността (ГОД) за 2014 г. на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“.

За периода 2014 — 2020 г. капацитетът на Комисията за налагане на корективни мерки е допълнително засилен чрез предоставянето на нетни финансови корекции от Комисията и следователно чрез намаляването по този начин на възможността държавите членки да използват повторно средствата, за които са установени сериозни недостатъци от Комисията. Това ще представлява значителен стимул за държавите членки да идентифицират, докладват и коригират нередности преди заверяването на годишните отчети пред Комисията.

⁽²²⁾ Сметната палата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна статистическа извадка. Полученият резултат представлява най-добрата приблизителна оценка. С ниво на увереност от 95 % Сметната палата преценява, че процентът грешки в популацията е между 3,1 и 8,2 % (съответно долна и горна граница на грешките).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- за областта на регионалната и селищната политика от 161-та проверени операции 75 (47 %) са засегнати от грешки. Въз основа на 25 -те грешки, които одиторите са измерили количествено, процентът грешки се изчислява на 6,1 % ⁽²³⁾,
- от 170-те проверени операции за областта на политика на заетостта и социалните въпроси 60 (35 %) са засегнати от грешки. Въз основа на 28 грешки, които одиторите са измерили количествено, процентът грешки се изчислява на 3,7 % ⁽²⁴⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията отбелязва, че най-вероятният процент на грешки, изчислен за 2014 г., е по-нисък, отколкото през 2013 г., и е в съответствие с процентите грешки, представени от Сметната палата за последните четири години, както и в съответствие с диапазона на процента грешки в ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2014 г., като се вземат предвид разликите, посочени в точка 6.70.

Това потвърждава, че процентът грешки за програмния период 2007 — 2013 г. се запазва непроменен и е значително по-нисък от процентите, докладвани за периода 2000 — 2006 г., както е указано в точка 6.18. Тази тенденция е резултат от разпоредбите за по-строг контрол за периода 2007 — 2013 г. и строгата политика на Комисията за прекъсване/временно спиране на плащанията при установяването на недостатъци, както е посочено в ГОД за 2014 г. на ГД „Регионална и селищна политика“ (вж. стр. 53 — 54). Комисията ще продължи да съсредоточава своите действия върху най-рисковите програми/държави членки и при необходимост, да налага корективни мерки посредством строга политика на прекъсване и временно спиране на плащанията, включително до тяхното приключване, както и да прилага строги процедури при прекратяването, за да бъде изключен оставащият материален риск за нередовни разходи.

Комисията също така отбелязва, че честотата на грешките е намаляла в сравнение с 2013 г.

Комисията отбелязва, че най-вероятният процент грешки, изчислен за 2014 г., е в съответствие с процентите грешки, представени от Сметната палата за последните четири години, и е в съответствие с обхвата на процента грешки в ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2014 г., като се вземат предвид разликите, посочени в точка 6.70.

Това потвърждава, че процентът грешки за програмния период 2007 — 2013 г. се запазва непроменен и е значително по-нисък от процентите, докладвани за периода 2000 — 2006 г., както е указано в точка 6.18. Това подобрение е резултат на разпоредбите за по-строг контрол за периода 2007 — 2013 г. и строгата политика на Комисията за прекъсване/временно спиране на плащанията при установяването на недостатъци, както е посочено в ГОД за 2014 г. на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (вж. стр. 59 — 62). Комисията ще продължи да съсредоточава своите действия върху най-рисковите програми/държави членки и, при необходимост, да налага корективни мерки посредством строга политика на прекъсване и временно спиране на плащанията и финансови корекции до тяхното прекратяване, както и да прилага строги процедури при прекратяването, за да бъде изключен оставащия съществен риск за нередовни разходи.

⁽²³⁾ Долната и горната граница на грешките за областта на регионалната и селищната политика са съответно 3,0 и 9,2 %.

⁽²⁴⁾ Долната и горната граница на грешките за областта на политика на заетостта и социалните въпроси са съответно 1,9 и 5,6 %.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

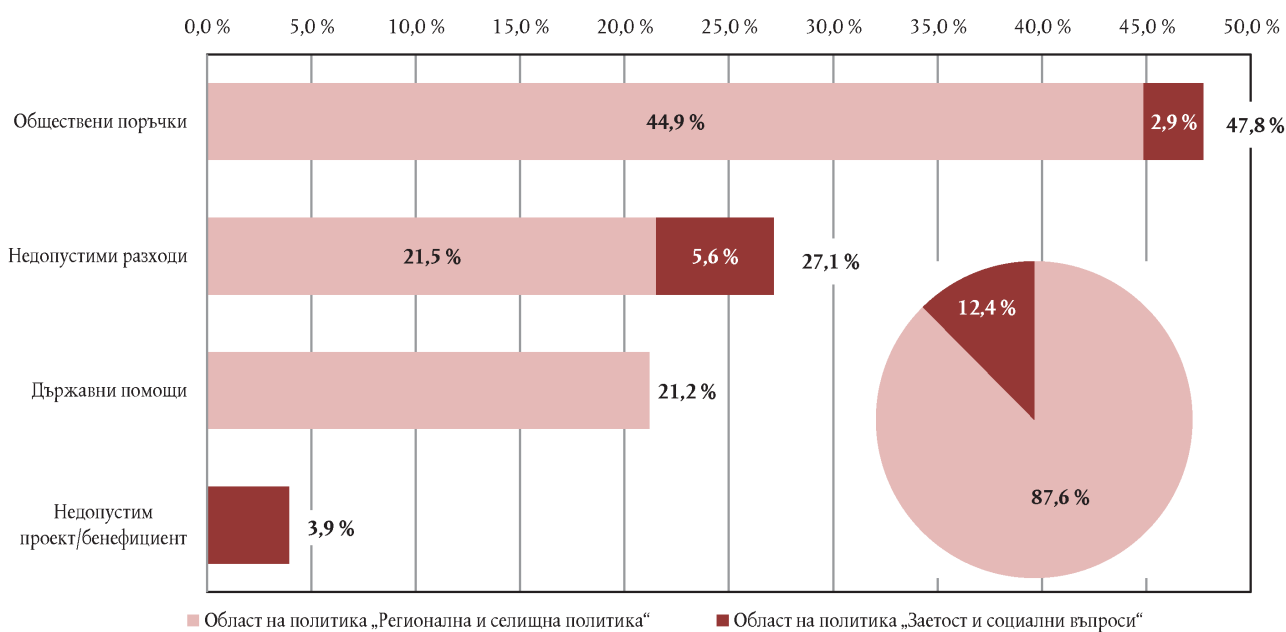
6.25. В глава 1 се съдържа оценка на точността и надеждността на данните за финансовите корекции, представени в Бележка № 6 към консолидираните отчети на ЕС (вж. точки 1.43 — 1.44). В глава 1 от годишния доклад за 2012 г. се разяснява също така как се отчитат финансовите корекции при изчисляването на вероятния процент грешки ⁽²⁵⁾.

6.26. В **графика 6.2** е представен делът на различните видове грешки в изчисления от Сметната палата процент грешки за 2014 г. за областта на регионалната и селищната политика, за областта на политиката на заетостта и социалните въпроси, както и общо за функцията „Икономическо, социално и териториално сближаване“.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.25. Комисията се позовава на своите отговори на точки 1.43 — 1.44.

Графика 6.2 — Изчислен процент грешки, по видове грешки, общо за функцията „Икономическо, социално и териториално сближаване“



Източник: Европейската сметна палата.

⁽²⁵⁾ Вж. Годишен доклад за 2012 г., точки 1.19 — 1.37.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.27. Основните източници на грешки по отношение на икономическото, социалното и териториалното сближаване като цяло продължават да бъдат нарушенията на правилата за обществените поръчки, следвани от включването на недопустими разходи в декларациите за разходи на бенефициентите, нарушенията на правилата за държавни помощи и на последно място — изборът на изцяло недопустими за подпомагане проекти.

6.28. В областта на политиката на заетост и социални въпроси делът на операциите по възлагане на обществени поръчки е много по-нисък, отколкото в областта на регионалната и селищната политика. Основният източник на грешки за тази област на политика са недопустимите разходи.

6.29. През последните три години Сметната палата не е установила никакви количествено измерими грешки, свързани с използването на опростени варианти за разходите (ОВР)⁽²⁶⁾. През 2014 г. Сметната палата избра в своята извадка 42 операции, свързани с 16 от 24-те плащания за ОП по ЕСФ, за които в декларациите за разходи са включени опростени варианти за разходите. Сметната палата откри само две количествено неизмерими грешки, свързани с конкретното използване на опростени варианти за разходите. Това показва, че при проектите, които използват ОВР, съществува по-малка вероятност за грешки, отколкото при проектите, които използват реални разходи. За програмния период 2014 — 2020 г. този аспект е особено актуален⁽²⁷⁾.

⁽²⁶⁾ Вж. Годишен доклад за 2013 година, точка 6.16.

⁽²⁷⁾ Регламент (ЕС) № 1304/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно Европейския социален фонд (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 470) включва задължение за използване на ОВР за малки проекти под 50 000 евро, а държавите членки все още могат да решат да използват по-широко ОВР за програмите за периода 2014 — 2020 г., които са на ранен етап на изпълнение.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки

6.30. Правилата за възлагане на обществени поръчки са ключов инструмент за икономично и ефективно разходване на публичните средства и за установяване на вътрешен пазар в ЕС. Както и в предходни години, в процедурите по възлагане на обществени поръчки са допуснати много грешки⁽²⁸⁾. Това е основният източник на грешки за областта на регионалната и селищната политика и общо за функцията „Икономическо, социално и териториално сближаване“.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.30. *Общ отговор на Комисията на точки 6.30 — 6.32:*

Правилата за възлагането на обществени поръчки са приложими за всички публични разходи в държавите членки и не са специфични за политиката на сближаване. Неспазването на европейските или националните правила за обществените поръчки е основен източник на грешки в тази област на политиката, по-специално по отношение на регионалната и селищна политика, най-вече поради видовете съфинансирани проекти. Ето защо Комисията предприе различни превантивни и коригиращи действия след последните програтни периоди, за да се отстранят установените слабости в тази област.

Планът за действие на Комисията относно обществените поръчки, изготвен през 2013 г. от ГД „Регионална и селищна политика“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачеството и МСП“, има за цел да се подобри още повече прилагането на правилата за възлагане на обществени поръчки в държавите членки чрез допълнителни превантивни мерки. Новите действия са в ход и включват по-специално: насоки и обучение; идентифициране и обмен на добри практики между държавите членки; създаване на подробен наръчник за практикуващи специалисти; създаване на нова платформа за обмен с равнопоставен достъп (peer 2peer); както и на конкретни планове за действие за всяка страна.

С Правната рамка за европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014 — 2020 г. се въвеждат също така предварителните условия за ефективното и ефикасно използване на фондовете на Съюза, които обхващат, *inter alia*, системите за възлагане на обществени поръчки на държавите членки. В този контекст са приети 12 национални плана за действие и те ще трябва да бъдат оценени до 2016 г. Може да бъде взето решение за временно спиране на междинните плащания в случай на неизпълнение на приложимото предварително условие до края на 2016 г. (член 19 от Регламент (ЕС) № 1303/2013).

С Директивите от 2014 г. относно обществените поръчки бяха въведени опростявания и те трябва да бъдат транспонирани в националните законодателства до април 2016 г., като след това те ще започнат да оказват въздействие по места.

Комисията отбелязва, че в своя специален доклад относно грешките при възлагането на обществени поръчки в областта на сближаването Палатата призовава държавите членки да подобрят административния си капацитет в тази област. Комисията очаква, че държавите членки сега ще се възползват от всички предложени възможности за подобряване на капацитета на своите програми и възлагащите органи ще спазват правилата за възлагане на обществени поръчки.

⁽²⁸⁾ Вж. Годишен доклад за 2010 г., точки 4.26 — 4.27; Годишен доклад за 2011 г., точки 5.31 — 5.33; Годишен доклад за 2012 г., точки 5.30 — 5.34; и Годишен доклад за 2013 г., точки 5.23 — 5.26.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.31. В глава 1 се съдържа раздел, в който е представена актуализацията на подхода на Сметната палата за количествено измерване на сериозните нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки. Въз основа на това беше разяснен начинът, по който Сметната палата оценява отражението на тези нарушения (вж. точка 1.13). Освен това Сметната палата е публикувала специален доклад относно действията, предприети от държавите членки и от Комисията за преодоляване на проблемите, свързани с грешките по отношение на обществените поръчки в областта на сближаването ⁽²⁹⁾.

6.32. През 2014 г. Сметната палата провери 175 процедури за възлагане на обществени поръчки за строителство и услуги, свързани с разходите по проверените операции в областта на икономическото, социалното и териториалното сближаване. Приблизителната стойност на тези обществени поръчки възлиза на около 3,3 млрд. евро ⁽³⁰⁾. По-голямата част от сключените договори са за проекти, съфинансирани от ОП по ЕФРР и КФ ⁽³¹⁾.

6.33. Сметната палата идентифицира случаи на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки в ЕС и/или на национално равнище в 39 от 175-те одитирани процедури. 13 от тях са сериозни нарушения на тези правила и поради това са класифицирани като количествено измерими грешки (вж. каре 6.1). Тези грешки представляват 25 % от всички количествено измерими грешки и съставляват приблизително 2,7 процентни пункта от изчисления процент грешки.

Каре 6.1 — Примери за сериозни нарушения на правилата за обществени поръчки

- а) *Неоправдано пряко възлагане на поръчки:* В проект по КФ в Малта, свързан с възстановяването и подобряването на магистрална част от пътната мрежа на TEN-T (с дължина 7 км), възлагащият орган е възложил пряко на една компания поръчка, която надвишава праговете на ЕС, без предварително да публикува обявление за конкурс. Следователно декларираните по тази поръчка разходи са недопустими за подпомагане.

Подобни случаи бяха констатирани и в други проекти по ЕФРР в Швеция и в Обединеното кралство, както и в проекти по ЕСФ в Германия и Италия.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.31. *Комисията ще предприеме последващи действия относно грешките, докладвани в Решение C(2013) 9527 final на Комисията „за установяване и одобряване на насоките за определяне на финансовите корекции от страна на Комисията по отношение на разходите, финансирани от Съюза в рамките на споделеното управление, в случаите на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки“.*

6.33. *Комисията ще проследи идентифицираните от Сметната палата случаи и ще предложи действия, които тя счита за необходими.*

⁽²⁹⁾ Вж. специален доклад № 10/2015 „Необходими са повече усилия за решаване на проблемите с обществените поръчки при разходването на средства на ЕС за сближаване“.

⁽³⁰⁾ Тази стойност представлява общите разходи за възложените поръчки, част от които са заверени в проверените декларации за разходите.

⁽³¹⁾ За приблизително 53 % от 175-те одитирани процедури за възлагане на обществени поръчки стойността на поръчката надвишава определения праг, над който трябва да бъдат следвани правилата на ЕС за възлагане на обществени поръчки във вида, в който са транспонирани в националното законодателство на държавите членки (71 от одитираните процедури за обществени поръчки, за които стойността на поръчката е над определения праг, са свързани с ЕФРР/КФ, а 23 — с ЕСФ).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- б) *Неоправдано пряко възлагане на допълнителни строителни дейности/услуги (липса на непредвидени обстоятелства):* За проект по ЕФРР в Германия, свързан с реновиране и възстановяване на университетска сграда, разходите, свързани с изменение на договор, са били декларираны за съфинансиране. По-конкретно архитектът е увеличил хонорарното си възнаграждение, като е изтъкнал сложността на конструкцията, риска от закъснения и преразход на средства. Причините, посочени като обяснение за увеличението на хонорара, не са базирани на непредвидени обстоятелства. Поради това увеличението на възнаграждението по това изменение на договора се счита за недопустимо.

Подобни случаи бяха констатираны в проекти по ЕФРР в Белгия и Италия.

- в) *Незаконно изключване на оференти:* При проект по КФ в Унгария, свързан с реконструкцията на железопътна линия, възлагащият орган не е бил последователен при оценяването на съответствието с критериите за подбор. В резултат на това всички оференти с изключение на един са били изключени. Ако причините за изключване са били прилагани по последователен начин, резултатът от търга щеше да бъде различен. Това представлява нарушение на принципите за прозрачност и за равно и недискриминативно третиране и следователно декларираните разходи по този договор са недопустими.

Подобни случаи на незаконни критерии за възлагане на обществени поръчки бяха установени и в друг проект по КФ в Унгария и в проект по ЕФРР в Швеция.

- г) *Конфликт на интереси и дискриминационни критерии за подбор:* При един проект по ЕСФ във Финландия, свързан с действия за насърчаване на растежа, са открити много нередности при процедурата за възлагане на обществени поръчки. Установен е конфликт на интереси, тъй като главният изпълнителен директор на единствената компания оферент по времето на провеждане на тръжната процедура е бил служител на възлагащия орган. Освен това тръжните спецификации са включвали дискриминационни критерии за подбор, които са попречили на равния достъп на оферентите до процедурата. В резултат на това всички разходи, свързани с възлагането на обществени поръчки, са недопустими за съфинансиране.

6.34. Други грешки, свързани с тръжните и договорните процедури, се срещат в още 26 от проверените 175 процедури за обществени поръчки. Тези грешки включват случаи на неспазване на изискванията за информиране и публикуване, неправилно прилагане на критериите за подбор и недостатъци в тръжните спецификации. Тези грешки не са включени в изчисленията от Сметната палата процент грешки ⁽³²⁾.

6.34. Комисията ще проследи идентифицираните от Сметната палата случаи и ще предложи действия, които тя счита за необходими.

⁽³²⁾ Допълнителна информация относно подхода на Сметната палата за установяване на грешките при възлагането на обществени поръчки се съдържа в **приложение 1.1**, точки 13 — 14.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.35. За осем операции, одитирани в шест държави членки⁽³³⁾, националните органи са установили сериозни случаи на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки и са наложили конкретни финансови корекции на ниво проект⁽³⁴⁾. Тези корективни мерки бяха взети предвид при изчисляването на процента грешки на Сметната палата, тъй като са били предприети преди съобщението за извършване на одита на Сметната палата.

Недопустими разходи

6.36. При декларирането на разходите пред Комисията националните органи удостоверяват, че тези разходи са направени в съответствие с редица конкретни разпоредби в законодателството на ЕС, националното законодателство или националните правила за допустимост, специфични правила на оперативната програма, поканите за изразяване на интерес, решенията за одобряване на проекти за получаване на съфинансиране или споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ (вж. точка 6.13).

6.37. Недопустимите разходи са основният източник на грешки в областта на политиката на заетостта и социалните въпроси и вторият най-важен източник за областта на регионалната и селищната политика. Сметната палата констатира, че недопустими разходи са декларирани в 10 % от проверените операции (вж. каре 6.2). Тези случаи представляват 60 % от всички количествено измерими грешки и съставляват приблизително 1,5 процентни пункта от изчисления процент грешки.

Каре 6.2 — Примери за деклариране на недопустими за съфинансиране разходи

- а) Разходи, декларирани извън периода на допустимост: В проект по ЕФРР в Чешката република, свързан с разширяването и реконструкцията на трамвайна линия, някои от разходите по фактурите, декларирани за съфинансиране, са направени и изплатени преди началната дата на допустимост на проекта. Тези разходи не са допустими за съфинансиране от ЕС.

Подобен случай беше констатиран и в друг проект по ЕФРР в Германия.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.35. Комисията отбелязва, че някои органи, които отговарят за програтата, наистина са предприели подходящи корективни действия в посочените държави членки, макар и не във всички случаи, посочени от Сметната палата. Целта на плана за действие на Комисията, посочена в отговора на точки 6.30 — 6.32, е да се увеличи предприемането на такива проактивни корективни действия на равнище държава членка.

6.37. Комисията ще проследи идентифицираните от Сметната палата случаи и ще предложи действия, които тя счита за необходими.

Комисията отбелязва, че в някои случаи националните или регионалните правила, които се прилагат по отношение на разходите, финансирани по линията на политиката за сближаване, са по-строги от предвидените в националното законодателство за аналогични разходи, които се финансират на национално равнище. Тези допълнителни изисквания могат да се разглеждат като пример на ненужна административна тежест и сложност по отношение на разходите по политиката на сближаване, наложени от държавите членки на самите себе си, както е описано в докладите относно прекомерното регулиране (gold plating) и опростяването, изготвени от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ през 2013 г.

⁽³³⁾ Чешката република, Унгария, Полша, Португалия, Румъния и Словакия.

⁽³⁴⁾ В съответствие с Решение С(2013) 9527 на Комисията от 19.12.2013 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) *Завишени заплати:* В проект по ЕСФ в Португалия, свързан с тригодишна програма за обучение за младежи за степен на средно образование и професионална квалификация, бенефициентът е използвал за изчислението на допустимите заплати на учителите различен метод от предвидения в споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ. Освен това учителите не са изработили толкова часове, колкото са декларирани. Това води до по-големи разходи за персонал, декларирани за съфинансиране. Разликата между декларираните разходи и разходите, които са изчислени по одобрената формула, е недопустима за съфинансиране от ЕС.

Подобни случаи бяха констатирани и в друг проект по ЕФРР в Полша и в проекти по ЕСФ в Германия и Финландия.

- в) *Разходи, които не са свързани с проекта:* При проект по ЕСФ в Нидерландия бенефициентът е организирал обучение и курсове за пригодност за заетост в авиационния сектор и е ангажирал консултант, който да подпомогне работата по управлението на проектите по ЕСФ. Противно на правилата за допустимост, част от разходите за консултантски услуги за друг проект са отнесени към проверения проект.

Подобни случаи бяха констатирани и при други проекти по ЕСФ в Полша и Португалия.

- г) *Неспазване на националните правила за допустимост:* Център за обучение в Полша е организирал курсове за обучение и е предоставил консултантски услуги за подобряване на конкурентоспособността и уменията за адаптиране на 50 микро-, малки и средни предприятия по отношение на прилагането на решения, благоприятни за околната среда. Четирима обучаващи са били наети, за да осигурят тези услуги, като нито един от тях не е имал подходящо образование, нито професионален опит в съответната сфера. Следователно разходите във връзка с всичките четирима обучаващи са недопустими. Бенефициентът е изпълнил 84 финансирани от ЕС проекти в периода 2008 — 2015 г. за сума в общ размер 17 млн. евро.

- д) *Приходите не са приспаднати:* Проект по ЕСФ в Австрия е свързан с интеграцията на пазара на труда на безработни лица, затруднени да намерят работа, чрез временни работни места в организации с нестопанска цел. Генерираният от проектите приход, като например приходите от продажби в магазини, не е приспаднал от финансираните от ЕСФ елементи. Това е нарушение на националните правила за допустимост и приходите е следвало да бъдат приспаднати от декларираните разходи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Нарушения на правилата за държавни помощи

6.38. Държавните помощи се считат за несъвместими по принцип с вътрешния пазар, тъй като могат да нарушат търговията между държавите членки⁽³⁵⁾. Комисията пряко привежда в действие правилата за държавни помощи. Държавите членки трябва да уведомяват Комисията за всички случаи на получаване на държавна помощ (чрез схема или за всеки отделен случай по проектите), освен ако проектът не е под тавана de minimis или не попада под действието на Общия регламент за групово освобождаване (GBER)⁽³⁶⁾. Генерална дирекция „Конкуренция“ следва да изрази становище по всички случаи, за които е получила сигнал, и да определи дали помощта е съвместима с вътрешния пазар. При това тя следва също така да прецени дали същият проект е щял да бъде предприет и без тази помощ.

6.39. Тази година Сметната палата откри 14 проекта по ЕФРР/КФ в 8 държави членки, които са нарушили правилата на ЕС за държавни помощи⁽³⁷⁾. Където е необходимо, Сметната палата е поискала и е получила предварителна оценка от Генерална дирекция „Конкуренция“. При класифицирането на грешките бяха взети предвид тази оценка и съдебната практика на Съда на Европейския съюз.

6.40. За три от тези случаи Сметната палата счита, че проектът не е трябвало да получи финансиране или е трябвало да получи финансиране с по-малък размер от ЕС и/или държавата членка съгласно правилата за държавните помощи. Основните причини за неспазването на правилата за държавните помощи се отнасят до отсъствието на икономически стимулиращ ефект и липсата на уведомление до Европейската комисия относно проекти, засегнати от правилата за държавните помощи. Тези количествено измерени грешки съставляват приблизително 1,5 процентни пункта от изчисления процент грешки в областта на регионалната и селищната политика (вж. каре 6.3). При два други случая Сметната палата прилага със задна дата GBER за 2014 г. и поради това не е измерила количествено тези грешки⁽³⁸⁾. Другите 9 случая на нарушение на правила за държавните помощи не засягат изчисления от Сметната палата процент грешки.

6.38. Общ отговор на Комисията по точки 6.38 — 6.40:

В случай на уведомление за държавна помощ Комисията оценява дали помощта представлява държавна помощ и ако това е така, дали тя е съвместима с вътрешния пазар. Решението относно държавна помощ води до решение на Комисията.

Не при всички решения относно държавна помощ „се изисква оценка за това дали същият проект е щял да бъде предприет и без тази помощ“. Също така изискванията за така наречения „стимулиращ ефект“ се различават в зависимост от приложимите правила за държавна помощ.

Чрез Общия регламент за групово освобождаване (ОРГО) от 2014 г. бяха въведени следните промени по отношение на разпоредбите относно стимулиращия ефект:

- по отношение на помощта за малки и средни предприятия, в допълнение към факта, че заявлението за помощ трябва винаги да бъде предадено преди началото на работата или дейността (каквото беше вече случаят съгласно ОРГО от 2008 г.), това изявление трябва да отговаря на минимални изисквания относно вида на информацията, която трябва да бъде предоставена,
- по отношение на помощта за големи предприятия, изискването за съпоставителен сценарий, за да се демонстрира икономическият стимулиращ ефект, повече не е необходимо, ако мярката се основава на дадена схема. Това обаче остава задължително за помощта ad hoc.

6.39. Комисията ще проследи идентифицираните от Сметната палата случаи и ще предложи действия, които тя счита за необходими.

⁽³⁵⁾ Член 107, параграф 1 от ДФЕС.

⁽³⁶⁾ Регламент (ЕО) № 800/2008 на Комисията (ОВ L 214, 9.8.2008 г., стр. 3).

⁽³⁷⁾ Белгия, Чешката република, Германия, Испания, Малта, Полша, Румъния и Обединеното кралство.

⁽³⁸⁾ Вж. също бележка под линия 17.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 6.3 — Пример за нарушение на правилата за държавни помощи

Помощта не е съвместима с вътрешния пазар: Проект по ЕФРР в Румъния е бил свързан със закупуването на камион за превоз на чакъл и пясък от кариери. В съответствие с правилата за държавните помощи поканата за представяне на предложения е отправена само към малките и средните предприятия (МСП) и към кооперативните предприятия. Сметната палата обаче установи, че бенефициентът не е МСП, а част от голяма група. Поради това бенефициентът не е допустим за съфинансиране и следователно отпуснатата помощ не е съвместима с вътрешния пазар.

Недопустими проекти

6.41. Сметната палата установи пет проекта по ЕСФ, при които не са били изпълнени условията за допустимост, определени в регламентите и/или националните правила за допустимост, и грешките бяха остойностени. Тези проекти представляват 9 % от всички количествено измерими грешки и приблизително 1,2 процентни пункта от изчисления процент грешки за областта на политика „Заетост и социални въпроси“ (вж. каре 6.4).

Каре 6.4 — Пример за недопустим за съфинансиране проект

Съфинансираният проект не е в съответствие с определените в ОП цели: Проект по ЕСФ в Гърция, който има за цел да насърчи местната заетост посредством програми за обществена полза, първоначално е одобрен в рамките на ОП „Развитие на човешките ресурси“. През 2013 г. Комисията изменя ОП „Административна реформа“ така, че да включи допълнителни проекти, като подчертава, че националните органи следва да гарантират, че тези проекти са допустими за финансиране от дадената ОП. След изпълнението на проекта националните органи са прехвърлили проекта от ОП „Развитие на човешките ресурси“ към изменената ОП „Административна реформа“ по целта, свързана с електронно управление, въпреки че одитираният проект не изпълнява определените в ОП цели. В резултат на това декларацията за разходи включва разходи за операции, които не са допустими.

6.41. Комисията ще проследи идентифицираните от Сметната палата случаи и ще предложи действия, които тя счита за необходими.

Каре 6.4 — Примери за недопустими за подпомагане проекти

Комисията разбира повдигнатия въпрос и отбелязва, че схемата в областта на благоустройството, която беше договорена в Меморандума за разбирателство, подписан навремето между Тройката и гръцкото правителство, беше зачислена като временна мярка при спешни ситуации, за да могат трайно безработните и младежите, които не участват в никаква форма на заетост, образование и обучение, да получат основен професионален опит в дейности в полза на местната общност. Подкрепата от страна на ЕСФ е от ключово значение за предоставянето на такава програма, силно препоръчителна при изключителните обстоятелства, пред които беше изправена Гърция навремето и е към момента. Поради това през декември 2013 г. Комисията реши да измени съответната програма на ЕСФ като основен наличен източник на финансиране, за да се въведе схемата в областта на благоустройството, която беше въведена от гръцките органи с участието на местни публични органи и неправителствени организации.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Бенефициенти, чиито разходи не са били възстановени навреме, и неоправдани авансови плащания за държава членка

6.42. Бенефициентите декларират извършените разходи пред националните органи, които ги възстановяват възможно най-бързо и подават периодични агрегирани декларации за разходи до Комисията, за да получат възстановяване на средствата. Сметната палата обаче установи, че в някои случаи държавите членки са натрупали парични резерви, което не е в съответствие с правилата. Регламентът⁽³⁹⁾ постановява, че плащанията от националните органи към бенефициентите следва да бъдат извършени възможно най-бързо и в пълен размер. В три държави членки Сметната палата установи 12 случая, в които бенефициентите са получили плащане едва няколко месеца след като съответната декларация за разходи е била изплатена от Комисията, или не са получили възстановяване на разходите към момента на одита — от седем до девет месеца след плащането на Комисията (вж. каре 6.5, буква а).

6.43. Освен това в регламента също така се постановява, че авансовите плащания могат да бъдат изплатени в случай че съответните проекти включват държавна помощ, което представлява изключение от правилото да се заявяват само извършени и изплатени разходи⁽⁴⁰⁾. Въпреки това Сметната палата установи, че една държава членка (Гърция) е декларирала авансови плащания за проекти, които са били погрешно класифицирани като държавна помощ. Това не е било установено и Комисията е приела и е изплатила заявената сума, без да провери дали са изпълнени условията за извършване на такива плащания (вж. каре 6.5, буква б).

Каре 6.5 — Пример за държави членки, които не са възстановили разходите на бенефициенти навреме, и за неоправдани авансови плащания на държавите членки

- а) *Разходите на бенефициента са възстановени пет месеца след плащането на Комисията:* За проект по ЕСФ в Италия, насочен към изготвяне на доклад за анализ на нуждите от обучение в различни региони на Италия, бенефициентът е подал заявление за разходи до управляващия орган през март 2014 г. Разходите, включени в заявлението, са сертифицирани от националните органи и са предадени на Комисията. Въпреки че Комисията е изплатила декларираните разходи още през юни 2014 г., бенефициентът е получил междинното плащане едва пет месеца по-късно — през ноември 2014 г.

Подобни случаи бяха констатирани и в други четири проекта по ЕСФ в Италия, в един проект във Франция и в шест проекта в Нидерландия.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.42. Комисията подчертава, че в рамките на програтния период 2014 — 2020 г. чрез Регламента за общоприложимите разпоредби (ROP) бяха подсилени правилата за използване на предварителното финансиране (член 82, параграф 1 от ROP) и за плащания към бенефициентите (член 132, параграф 1 от ROP).

6.43. Комисията отбелязва, че проверката дали са налице условията, за да се претендира за авансови плащания в рамките на държавните помощи, са спазени, е отговорност на компетентните национални органи. Тя ще продължи да работи заедно с гръцките власти за укрепване на контрола в тази област. Комисията ще проследи отблизо, за да гарантира, че всички авансови плащания, неправолтерно поискани от държавата членка, се възстановяват, както е предвидено в регламента.

Каре 6.5 — Пример за държави членки, които не са възстановили разходите на бенефициенти навреме, и за неоправдани авансови плащания на държавите членки

⁽³⁹⁾ Член 80 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

⁽⁴⁰⁾ Член 78, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) *Неоправдано авансово плащане към държава членка:* За проект по ЕСФ в Гърция за неикономически изследвания, извършени от университет, държавата членка е заявила авансово плащане, въпреки че съответният проект не е включвал държавна помощ. Комисията е приела и изплатила заявената неоправдана сума.

Подобен е случаят и с други проекти по ЕСФ в Гърция.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- б) Вж. отговора на Комисията на точка 6.43.

Недостатъчна надеждност на проверките на ниво държави членки

6.44. За 21 случая на количествено измерими грешки, направени от бенефициенти, националните органи са разполагали с достатъчно информация⁽⁴¹⁾, за да предотвратят или да открият и коригират грешките преди декларирането на разходите пред Комисията. Ако цялата налична информация е била използвана за коригиране на грешките, размерът на изчисления процент грешки за тази глава би бил с 1,6 процентни пункта по-нисък. Освен това Сметната палата установи, че в 13 случая откритите от нея грешки са били допуснати от националните органи. Тези грешки съставляват 1,7 процентни пункта от изчисления процент грешки.

6.45. Проверките на ниво държави членки не са достатъчно надеждни и в двете области на политика. Изчисленият процент грешки е можел да бъде намален с 3,3 процентни пункта за областта на регионалната и селищната политика и с 3,2 процентни пункта за областта на политиката по заетостта и социалните въпроси.

6.44. Общ отговор на Комисията на точки 6.44 и 6.45:

Комисията следи внимателно развитието на тези случаи и е съгласна, че трябва да се въведат строги и своевременни проверки на управлението, за да се предотвратят нередностите, появяващи се по принцип или съдържащи се в заявленията за плащания.

От 2010 г. насам Комисията извършва целенасочени одити на проверките на управлението на високорискови програми, за които е установила, че за одитния орган на програмата могат да останат неоткрити или своевременно неоткрити недостатъци. За ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ резултатите от тези одити, извършени до 2014 г., са представени в съответните ГОД за 2014 г. (вж. съответно стр. 50 и 56).

Комисията се позовава на по-строгите процедури в регулаторната рамка за програмния период 2014 — 2020 г., съгласно които проверките и контролът на управлението (в това число проверките на място) ще трябва да бъдат извършвани навреме за заверяването на отчетите за програмата пред Комисията и за предаването на декларациите за управлението от управляващите органи на годишна основа. Одитните органи ще трябва да изчислят по надежден начин остатъчния процент грешки в отчетите като резултат от всички проверки, контроли и корекции, извършени след края на счетоводната година. Комисията смята, че тези процедури за по-строг контрол ще доведат до трайно намаляване на процента грешки.

Освен това Комисията разработи нови насоки, с цел допълнително да засили надеждността на проверките на управлението през програмния период 2014 — 2020 г. Тези насоки, които се основават на поуки, извлечени от предишния програмнен период, бяха представени на държавите членки и ще бъдат публикувани през юли 2015 г.

⁽⁴¹⁾ Въз основа на подкрепящи доказателства, включително информация от база данни относно стандартните кръстосани проверки и изискваните задължителни проверки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

**ПРОВЕРКА НА ФИНАНСОВИТЕ ИНСТРУМЕНТИ,
ИЗПЪЛНЯВАНИ ЧРЕЗ СПОДЕЛЕНО УПРАВЛЕНИЕ**

6.46. Финансовите инструменти при споделено управление предоставят помощ за предприятия или градски проекти под формата на капиталови инвестиции, заеми или гаранции⁽⁴²⁾. Те могат да бъдат използвани предимно в три области: за подкрепа на малките и средните предприятия (МСП)⁽⁴³⁾, за градско развитие⁽⁴⁴⁾ и за насърчаване на енергийната ефективност.

6.47. До края на 2013 г. са създадени 941 финансови инструмента по 176 ОП по ЕФРР и ЕСФ във всички държави членки на ЕС-27 без три държави (Хърватия, Ирландия и Люксембург). Вzeti заедно, те разполагат с фонд в размер приблизително на 14,278 млрд. евро⁽⁴⁵⁾.

6.48. Обикновено фондовете, работещи с финансови инструменти, получават финансова вноска от ОП при създаването на законовата им структура и впоследствие използват тези средства за подпомагане на проекти. Такава финансова подкрепа може да бъде предоставяна само за проекти, които попадат в обхвата на оперативната програма. Тези финансови инструменти са разработени така, че да имат револвиращ характер, или, за някои видове гаранционни фондове — да постигат висок ефект на лоста. Всички ресурси, върнати обратно от направените инвестиции или предоставените заеми, в т.ч. печалбите, се използват отново за целите на изпълняваните от финансовите инструменти дейности.

⁽⁴²⁾ Член 44 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

⁽⁴³⁾ Това включва програмата „Съвместни европейски ресурси за финансиране на микро-, малки и средни предприятия“ (JEREMIE), която се изпълнява заедно с Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ) и предоставя допълнително финансиране за МСП.

⁽⁴⁴⁾ Това включва програмата Съвместна европейска подкрепа за устойчиви инвестиции в градските райони (JESSICA), която се изпълнява заедно с ЕИБ за осъществяване на инвестиции, подлежащи на изплащане (под формата на капиталови инвестиции, заеми или гаранции) за градско развитие.

⁽⁴⁵⁾ Европейска комисия, Обобщение на данните относно постигнатия напредък в областта на финансирането и изпълнението на финансови инструменти, докладван от управляващите органи в съответствие с член 67, параграф 2, буква й) от Регламент (ЕО) № 1083/2006, състояние към 31 декември 2013 г., EGESIF_14-0033-00, 19 септември 2014 г. Данните от 2014 г. ще бъдат публикувани през септември 2015 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Бавно изпълнение на финансови инструменти

6.49. Според данните на Комисията средното ниво на усвояване на средствата за 941 финансови инструменти по ЕФРР и ЕСФ в рамките на споделено управление е 47 % в края на 2013 г. Това представлява увеличение от 10 процентни пункта в сравнение с 2012 г. и увеличение от 13 процентни пункта в сравнение с 2011 г.⁽⁴⁶⁾

6.50. Съгласно регламентите за структурните фондове само плащанията или гаранциите, предоставени на крайните получатели, както и разходите за управление и възнаграждението на управителите на фондовете се считат за допустими при приключване, когато неизползваните средства на финансовите инструменти следва да бъдат върнати в бюджета на ЕС⁽⁴⁷⁾. Докладваният от Комисията общ процент на усвояване на средствата все още е твърде нисък, за да се очаква, че всички налични средства ще бъдат използвани най-малко веднъж. Особени проблеми по отношение на финансовите инструменти бяха констатирани в пет държави членки (България, Гърция, Испания, Румъния и Словакия), където нивата на усвояване са значително под средното за ЕС за 2013 г.

6.49. Общ отговор на Комисията по точки 6.49 и 6.50:

Степента на усвояване на средствата в края на 2013 г. варира между държавите членки и финансовите инструменти (ФИ), създадени между 2008 и 2013 г. Макар че някои ФИ са с ниски резултати, 459 от тях, което представлява 15 % от общия разпор на изплатените помощи по линия на ФИ, вече са постигнали 100 % усвояване и сега реинвестират в револвиращи фондове.

Комисията ще докладва на 1 октомври 2015 г. относно положението в края на 2014 г. и очаква по-нататъшен напредък в прилагането.

Комисията, заедно с държавите членки, предприе редица мерки, за да гарантира, че оставащите инвестиции, направени по линия на ФИ, ще достигнат до крайните получатели своевременно, главно чрез:

- подобряване на проследяването отблизо от съответните управляващи органи на изпълнението на ФИ и насърчаване на активното управление на средства чрез преразпределяне на суми от слабоефективни фондове към добре работещи фондове,
- насърчаване на управляващите органи, заедно с финансовите институции, които изпълняват ФИ, да направят промени в предлаганите инструменти и финансови продукти с цел адаптирането им към променящите се пазарни условия,
- относно ФИ, които подпомагат дългосрочните инвестиции в градското развитие или в енергийната ефективност, когато плащанията са извършвани постепенно с напредването на проектите, да бъдат посъветвани управителните органи да поискат докладване на инвестиционните потоци и да изготвят обратна информация за Комисията, за да се даде възможност за по-добро проследяване на напредъка по тези инструменти.

Комисията отбелязва, че за един подробен анализ по държава членка е необходимо да се разгледат различните ограничения, засягащи прилагането на всеки ФИ, и следва по-специално да се отчете, че ФИ на ЕФРР в България, Гърция, Испания, Румъния и Словакия са силно засегнати от икономическата и финансова криза.

⁽⁴⁶⁾ Вж. Годишен доклад за 2013 г., точки 5.33 — 5.36 и каре 5.5.

⁽⁴⁷⁾ Член 78, параграф 6 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Непълно и/или неточно докладване относно финансовите инструменти от страна на държавите членки

6.51. Информацията относно прилагането на финансовите инструменти при споделено управление се основава на данни, получени директно от държавите членки. От 2011 г. насам Комисията е положила значителни усилия за подобряване на качеството на тези данни. Въпреки това в своя доклад относно постигнатия напредък при прилагането на финансовите инструменти Комисията потвърждава, че данните, представени в този доклад, в някои случаи са непълни или неточни. Такъв е случаят за пет от седемте финансови инструмента, проверени от Сметната палата през 2014 г.

Удължаване на периода на допустимост 2007 — 2013 г. само чрез решение на Комисията

6.52. Член 56, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Комисията определя 31 декември 2015 г. като краен срок за периода на допустимост за плащанията. През април 2015 г. Комисията реши да удължи периода на допустимост до 31 март 2017 г. посредством Решение на Комисията⁽⁴⁸⁾, вместо да поиска от Съвета и от Парламента да изменят регламента. Сметната палата счита, че този начин на удължаване на периода на допустимост не спазва йерархията на нормите, според които правна разпоредба може да бъде изменена само чрез законодателен документ с равна или по-висока правна стойност.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.51. През май 2015 г. Комисията представи на държавите членки актуализирани насоки за докладване относно финансовите инструменти за уточняване на изискванията за докладване. Освен това Комисията подобри своите инструменти за докладване.

6.52. Комисията е убедена, че е действала, както се изисква по настояване на заседанието на Европейския съвет от декември 2014 г., в рамките на мярка, предлаган от съществуващата регулаторна рамка.

Решението за изменение относно Насоките за приключване на Комисията не засяга член 56, параграф 1, съгласно който вноската от фондовете в ИФИ трябва да бъде изплатена най-късно до 31 декември 2015 г. Това продължава да е правило.

С изменението се пояснява, че член 78, параграф 6 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 предвижда специфични начини за деклариране на разходите за инструментите за финансов инженеринг при приключването. В параграф 6 е посочено, че като дерогация от параграф 1 по отношение на финансовите инструменти, както са определени в член 44, отчетът за разходите включва общите разходи, платени при създаването на или приноса за такива фондове или за фондове с участие.

В този член също е уточнено какви ще бъдат допустимите разходи при приключването: „При частично или окончателно приключване на оперативната програма, допустимите разходи са общата сума на подкрепата, осигурена от фондовете за крайните бенефициенти, и допустимите разходи и такси за управление“.

Тъй като 31 март 2017 г. е крайният срок за представяне пред Комисията на документите по приключването, с изменението на указанията за приключване се изяснява, че приключването, посочено в член 78, параграф 6 от Общия регламент, е датата на подаване на документите по приключването, т.е. 31 март 2017 г.

⁽⁴⁸⁾ Решение C(2015) 2771 на Комисията за изменение на Решение C (2013) 1573 относно одобряването на насоките във връзка с приключването на оперативните програми, приети за подпомагането от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд (2007 — 2013 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ПРЕГЛЕД НА ИЗБРАНИ СИСТЕМИ И ГОДИШНИ ОТЧЕТИ ЗА ДЕЙНОСТТА**Оценка на надзора върху одитните органи от страна на Комисията**

Комисията използва работата на одитните органи в държавите членки, за да направи оценка на нивото на грешките

6.53. Одитните органи осигуряват увереност на Комисията относно ефективното функциониране на системите за управление и вътрешните контроли за дадена ОП и относно законосъобразността и редовността на сертифицираните разходи. Тази информация се предоставя от одитните органи в техните годишни доклади за контрол, одитните становища и докладите от одитите на системите (вж. точка 6.14) ⁽⁴⁹⁾. От 2009 г. насам Комисията прави проучвания на основните одитни органи, в т.ч. проверки на място на тяхната дейност с цел оценяване до каква степен могат да разчитат на тях.

6.53. Комисията работи в тясно сътрудничество и координация с одитните органи и започна да преразглежда техните методологии и одитни резултати още от 2009 г. Това спомогна за изграждането на капацитет, като към одитните органи бяха отправени съвети, насоки и препоръки посредством повторно извършване от страна на Комисията на провеждана от тях одитна дейност.

Комисията подчертава, че нейната оценка на надеждността на работата на одитните органи трябва да се разглежда в този контекст. В резултат на своята одитна програма, която включваше 265 одитни мисии, проведени на място кулутивно от 2009 г. насам, ГД „Регионална и селищна политика“ установи до края на 2014 г., че като цяло може да се разчита на извършената работа на 42 одитни органа, отговарящи за одита на около 91 % от предоставяните средства по линия на ЕФРР/КФ за периода 2007 — 2013 г. За останалите 5 одитни органа, чиято работа бе прегледана, са необходими подобрения.

Що се отнася до ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, в края на 2014 г. беше направена оценка на 87 одитни органа от общо 92 (94,6 %). Те обхващат 113 от 118 оперативни програми, представляващи 99,1 % от финансовото програмиране за програмния период 2007 — 2013 г.

В своите ГОД за 2014 г. ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ дадоха подробна оценка за точността и надеждността на одитната информация и резултати, докладвани от одитните органи в годишните ил доклади за контрол за 2014 г. във връзка с разходите за 2013 г. (вж. стр. 40 — 45 от ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2014 г. и стр. 51 — 54 от ГОД на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за 2014 г.).

⁽⁴⁹⁾ Държавите членки на ЕС-28 са създали общо 113 одитни органа за 440 оперативни програми по ЕФРР/КФ и ЕСФ, одобрени за програмния период 2007 — 2013 г. От тези органи 63 отговарят за оперативни програми както по ЕФРР/КФ, така и по ЕСФ. За всичките 440 ОП, взети заедно, одитните органи са изготвили 199 годишни доклада за контрол и одитни становища до края на декември 2014 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.54. Генералните дирекции „Регионална и селищна политика“ и „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ използват тази информация при изготвянето на своите годишни отчети за дейността (ГОД) и по всяко време на годината, когато трябва да се вземе решение за евентуално прекъсване и/или временно спиране на плащанията за оперативните програми.

6.55. За да преценят дали могат да разчитат на тази информация, генералните дирекции проверяват докладваните от националните органи проценти грешки за всяка ОП (или група ОП)⁽⁵⁰⁾:

- ако Комисията счете процента грешки за надежден (и представителен за сертифицираните разходи), тя приема отчетения от одитния орган процент грешки. Също така Комисията може да преизчисли процента грешки, за да извърши своя собствена оценка, въз основа на получена от одитния орган допълнителна информация,
- в случай на ненадеждни проценти грешки Комисията прилага фиксиран процент грешки (от 2 до 25 %) в съответствие с резултатите от нейната оценка на функционирането на системите за управление и вътрешен контрол.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.54. През 2014 г. ГД „Регионална и селищна политика“ посочи в своя ГОД, че около две трети от прекъснатите плащания и предварително временно спирания се основават на одитните резултати, докладвани на Комисията от одитните органи през годината или в края на годината (вж. стр. 54 от ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2014 г.).

В хода на 2014 г. процедурите за прекъсване или предварително временно спиране са свързани със 121 програми по линия на ЕФРР/КФ и касаят заявления за плащания на обща стойност почти 7,9 млрд. евро, подадени от държавите членки, по които обаче не са били извършени плащания, освен когато Комисията е получила допълнителни доказателства, че въпросните държави членки са направили всички необходими корекции.

По отношение на ЕСФ, както е посочено на стр. 60 от ГОД на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за 2014 г., Комисията е изпратила 11 предупредителни писма и 18 писма за предварително временно спиране; тя е взела решение за 31 прекъсвания на плащания и е спряла временно 11 оперативни програми. Прекъснати са били плащания по заявления, възлизащи общо на 1,3 млрд. евро.

6.55. Комисията подчертава, че тази оценка на надеждността на процентите грешки всяка година се извършва въз основа на задълбочен документен анализ на цялата налична информация, допълнена, когато е необходимо, чрез мисии за установяване на фактите на място, основани на риска, като се отчита също общата оценка на надеждността на работата на одитните органи в резултат на цялостната одитна проверка, за която става дума в отговора на точка 6.53. При необходимост Комисията изисква и получава от одитните органи всяка необходима допълнителна информация.

⁽⁵⁰⁾ Отчетените от одитните органи проценти грешки за годината „п“ се изчисляват на базата на извадка от операции, която трябва да е статистически представителна за разходите, сертифицирани пред Комисията в годината „п — 1“ (Специален доклад № 16/2013, точка 11).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.56. Комисията изчислява също и процент остатъчни грешки за всяка ОП, при който се отчитат всички финансови корекции, извършени от началото на програмния период. Това включва корекции, които вече са извършени на ниво ЕС и/или национално ниво⁽⁵¹⁾.

6.57. Въз основа на тези два показателя, както и на допълнителна информация, която е на нейно разположение, Комисията формира своята оценка за системата за управление и контрол на оперативната програма. При оценката също така се взимат предвид одитите на системите, извършени през годината от одитните органи, както и допълнителна информация, предоставена на Комисията. Тази оценка след това се докладва в годишния отчет за дейността на генералната дирекция⁽⁵²⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.57. Комисията оценява ефективното функциониране на системата за управление и контрол за всяка програма и за всеки орган (управляващ, заверяващ и одитен орган) въз основа на всички налични резултати от одитите на националните системи и системите на ЕС относно 15 ключови регулаторни изисквания в съответствие с методиката, споделяна с одитиращите органи. Процентите грешки, докладвани от държавите членки, и остатъчният процент грешки, изчислен от Комисията, са важни елементи на тази оценка, обаче те не са единствените. Управляващите оперативните редове и вторично оправомощените разпоредители с бюджетни кредити също оценяват нивото на достоверност.

За целите на достоверността, оповестени в ГОД, становището за всяка оперативна програма е резултат на цялостна оценка въз основа на цялата информация, която е на разположение на Комисията. Това осигурява всеобхватна и подробна оценка на ефективността на системите за управление и контрол за всяка държава членка и за оперативните програми, включени в резервите за 2014 г., както и информация относно основните установени проблеми и предприетите действия.

⁽⁵¹⁾ Годишен отчет за дейността на Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“, стр. 49. Годишен отчет за дейността на Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, стр. 63.

⁽⁵²⁾ Вж. Специален доклад № 16/2013, точки 5 — 11.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Оценката на Комисията на годишните доклади за контрол може само отчасти да намали риска от занижено докладване на грешките и завишено докладване на финансовите корекции от националните органи

6.58. Солидността на оценката на Комисията за ОП по ЕФРР, КФ и ЕСФ зависи от точността и надеждността на информацията, докладвана от органите на държавите членки. Одитите на Сметната палата през предходни години са установили два основни вида риск в това отношение:

- одитните органи могат да занижат грешките и/или могат да не ги екстраполират правилно. Вследствие на това докладваните проценти грешки може да не са винаги надеждни,
- докладваната от държавите членки информация относно финансовите корекции може да не е винаги надеждна или точна, като в резултат на това методът за изчисление на Комисията може да доведе до занижаване на кумулативния остатъчен риск.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.58. Общ отговор на Комисията по точки 6.58 — 6.60:

Както е обяснено в съответните ГОД, и двете генерални дирекции предприеха мерки за подобряване на надеждността на одитната информация и финансовите корекции, докладвани от държавите членки. За намаляване на риска Комисията прилага две одитни проучвания:

- след задълбочена програма за одит се извършва оценка на надеждността на одитната информация, докладвана от одитните органи, включително процента грешки, за да се провери дали одитните констатации са потвърдени, включително чрез повторни одитни действия на място от одитори на Комисията. Документната проверка се допълва от проучвателни мисии и обхваща широк кръг от проверки, свързани например с точността на изчисленията, използваните параметри, третирането на откритите грешки или равнението на одитираната популация (вж. също отговора на Комисията на точка 6.53);
- специфична одитна дейност на място, основана на риска (обхващаща до момента 68 оперативни програми през последните три години), за да се гарантира, че корекциите, за които е докладвано, са ефективно изпълнени, и в случай на съмнения или недостатъчно доказателства, въпросните суми от кумулативните финансови корекции, отчетени за целите на изчисляването на остатъчния процент грешки, се приспадат. В резултат на своите одити и документни проверки за съгласуваност относно надеждността на декларациите, подадени по член 20, представени до 31 март 2014 г. за всички програми, службите на Комисията решиха да изключат някои от докладваните финансови корекции за изчисляване на кумулативния остатъчен риск (77 % от докладваните финансови корекции са били използвани за изчисления по ЕФРР и КФ и 91 % в случай на изчисления по ЕСФ).

Правната рамка за програмния период 2014 — 2020 г. също еволюира. Одитните органи ще дадат своето одитно становище въз основа на процентите на остатъчна грешка след извършването на корекциите и поради това точността на финансовите корекции ще бъде проверявана систематично като част от одита на отчетите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.59. Верификацията от страна на Комисията на годишните доклади за контрол се състои предимно в документни проверки и следователно може само отчасти да се справи с тези рискове. По-специално Сметната палата счита, че възможностите Комисията да валидира (и, където е уместно — да коригира) отчетените проценти грешки са ограничени, тъй като от одитните органи не се изисква системно да предоставят на Комисията по-конкретна информация относно своите одити на операциите (обхват, покритие/подизвадки, подробности относно класифицирането на грешките) за целите на нейната верификация на годишните доклади за контрол.

6.60. През 2014 г. и двете генерални дирекции са извършили проверки на място на финансовите корекции, приложени от 12 държави членки. За 7 от 12-те посетени държави членки бяха установени недостатъци, които изискват изменения на докладваните финансови корекции. Тези констатации потвърждават оценката на Сметната палата и, в контекста на новия програмен период 2014 — 2020 г., подчертават значението на това да се гарантира, че са въведени надеждни системи за докладване⁽⁵³⁾.

По оценка на Комисията декларираните разходи по 57 % от всички оперативни програми не са засегнати от съществено ниво на грешки

6.61. За 2014 г. Комисията счита, че разполага с увереност, че 250 от 440 ОП по ЕФРР/КФ и ЕСФ (57 %) не са засегнати от съществено ниво на грешки: одитните органи са докладвали проценти грешки под прага на същественост на Комисията от 2 % и тези проценти са били валидирани от Комисията. Тези ОП представляват около 55 % от плащанията за 2014 г.

6.62. През 2014 г., както и в предходни години Сметната палата провери дали Комисията е била ефективна при проверката на точността и надеждността на отчетените от одитните органи проценти грешки. Беше разгледана извадка от 139 ОП в 20 държави членки (105 от 322-те ОП по ЕФРР/КФ и 34 от 118-те ОП по ЕСФ) въз основа на работните досиета на Комисията. В извадката на Сметната палата са включени ОП, за които Комисията е приела отчетените от одитните органи проценти грешки, но също така и ОП, за които процентите са били преизчислени или на които е наложен фиксиран процент.

⁽⁵³⁾ Вж. Специален доклад № 16/2013, точки 35 — 40.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.63. Резултатите от проверката на системите са обобщени в **таблица 6.1**.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.63. Комисията отбелязва подобрението на оценката на извършената от Комисията проверка на докладваните от одитните органи проценти грешки, и по-специално факта, че нито един от проблемите, открити от Палатата, би изисквал допълнителни резерви или различни количествени изтервания, като се има предвид, че тези проблеми са предимно от техническо естество.

Таблица 6.1 — Оценка на верификацията от Комисията на процентите грешки, отчетени от одитните органи

	2014 г.			2013 г.		
	Проверени ОП по ЕФРР/КФ	Проверени ОП по ЕСФ	ОБЩО	Проверени ОП по ЕФРР/КФ	Проверени ОП по ЕСФ	ОБЩО
Сметната палата установи:						
— липсват или има ограничени проблеми по отношение на проверките на Комисията (*)	84 (80 %)	30 (88 %)	114 (82 %)	108 (77 %)	47 (87 %)	155 (80 %)
— съществени проблеми по отношение на проверките на Комисията, но без ефект върху броя на отчетените резерви в ГОД (или тяхното остойностяване)	21 (20 %)	4 (12 %)	25 (18 %)	17 (12 %)	6 (11 %)	23 (12 %)
— съществени проблеми по отношение на проверките на Комисията, които изискват изразяване на допълнителни резерви или различни количествени оценки	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	15 (11 %)	1 (2 %)	16 (8 %)
ОБЩ брой проверени ОП	105 (100 %)	34 (100 %)	139 (100 %)	140 (100 %)	54 (100 %)	194 (100 %)

(*) Вж. също точка 6.65.

Източник: Европейската сметна палата.

Валидирането (или преизчисляването) от Комисията на процентите грешки съответства на данните, предоставени от одитните органи

6.64. Във връзка с 25 ОП Сметната палата установи слабости, които не са били открити (или коригирани в достатъчна степен от Комисията) (вж. каре 6.6). Сметната палата обаче счита, че нито един от тези случаи не е следвало да доведе до допълнителни резерви от страна на Комисията (или резерви с по-голямо финансово отражение) в годишните отчети за дейността за 2014 г.

Каре 6.6 — Примери за недостатъци в извършването от Комисията валидиране на отчетените от одитните органи проценти грешки

- а) Проверената от одитния орган популация не е в съответствие с декларираните разходи: За 8 от 139-те ОП от извадката не е било възможно равняване на проверената от одитния орган популация с декларираните разходи. Документните проверки на Комисията не са установили този проблем при 3 ОП.

Каре 6.6 — Примери за недостатъци в извършването от Комисията валидиране на отчетените от одитните органи проценти грешки

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) *Неправилна методология за съставяне на извадки, приложена от одитния орган:* За 11 от 139 ОП одитните органи са приложили неправилна методология за съставяне на извадки: тя или е различна от описаната в одитната стратегия, която е одобрена от Комисията, или има параметри, които не съответстват на приложените насоки на Комисията по отношение на съставянето на извадки. В тези случаи размерът на извадката е по-малък от този, който обикновено се изисква. При всички тези случаи документните проверки на Комисията са установили проблема и са достигнали до правилното заключение, че той не влияе върху одитното становище.
- в) *Неправилно екстраполиране на откритите в подизвадките грешки:* За 59 от 139 проверени ОП одитните органи са провели одитите на базата на извадка от фактури (подизвадка). Ако се прилага този подход, финансовото отражение на грешките, открити в подизвадката, следва да бъде екстраполирано върху одитираните проекти или заявления, преди те да бъдат включени в изчислението на вероятния процент грешки за цялата популация. При пет ОП установените в проверените подизвадки грешки не са правилно екстраполирани. Това е довело до занижаване на общия изчислен процент грешки, но не е повлияло върху одитното становище.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- б) Методологията за изготвяне на извадката може да еволюира в съответствие с характеристиките на популацията, която ще бъде одитирана. Тази еволюция и промените в одобрената одитна стратегия се разглеждат в рамките на годишната координационна среща между Комисията и съответния одитен орган.
- в) Комисията препоръчва на одитните органи системно да оповестяват в годишните доклади за контрол случаите, когато общата популация не е била ефективно одитирана и е била използвана „системата на подизвадки“.

Недостатъци при проверките на одитните органи относно държавните помощи

6.65. През 2014 г. Сметната палата провери също така дали националните одитни органи са извършили адекватни проверки на правилата за държавните помощи. При 42 от 139-те ОП от извадката проверките на одитните органи са били недостатъчни (например доставчиците на услуги от общ икономически интерес не са включени в обхвата на проверките или схемите за уведомяване за помощите и интензивността на помощите не са били проверени). Насоките на Комисията изискват подходящо включване на държавните помощи в проверките, но тези недостатъци не винаги са били открити от документните проверки през 2014 г.

6.65. По време на прегледа на годишния доклад за контрола (ГДК) Комисията проверява дали становището на одитния орган е добре обосновано въз основа на резултатите от одитите на системите и операциите.

Проверката на работата на одитните органи по отношение на държавната помощ е включена, наред с други въпроси, в направения от Комисията преглед на одитните органи, който включва проверка на методологията за одитите на системите и одитите на операциите (включително контролните списъци), както и повторното извършване на одити, които вече са извършени от одитните органи (вж. отговора на точка 6.53).

В някои случаи Комисията вече препоръчва на съответните одитни органи, чрез собствените си одитни доклади, да подобрят техните контролни списъци, за да обхванат по-добре проверката на въпросите, свързани с държавната помощ. Комисията ще продължи да гарантира, че одитните органи използват подходящи контролни списъци.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Насоките на Комисията изискват одитните органи да включват вноските за финансовите инструменти в одитираната популация, вместо да проверяват действително изразходваните средства

6.66. Финансовите вноски от ОП към фондовете, които прилагат финансови инструменти за целия период, по принцип се правят чрез едно плащане веднага след като е изградена законовата структура на холдинговите фондове. В споразуменията за финансиране могат да бъдат определени алтернативни механизми за финансиране. В съответствие с регламента тези плащания се сертифицират от Комисията като извършени разходи⁽⁵⁴⁾. Последващата проверка от одитните органи на такива плащания обикновено е свързана с финансовата година, през която е извършено плащането. Тези проверки като цяло имат ограничен обхват, защото през първата година малко операции се избират за подпомагане и ограничени суми се отпускат на крайните бенефициенти и проекти.

6.67. Освен ако не са предвидени специфични проверки, няма вероятност одитните органи да проверят действителното изпълнение на операциите на финансовите инструменти преди приключването на програмния период 2007 — 2013 г. В случаите, когато финансовите инструменти се управляват от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), одитният орган не разполага с възможността да провери вноските към фонда поради ограничения, наложени от ЕИБ във връзка с правата за достъп.

Много нисък процент грешки, докладван от одитните органи за ОП, а Сметната палата е открила съществени грешки в тях

6.68. За 110 от 440-те ОП по ЕФРР/КФ и ЕСФ Комисията е валидирала проценти грешки, равни или по-малки от 0,5 %. При 13 от тези ОП Сметната палата извърши поне една проверка по време на последните две финансови години. При пет от тези ОП Сметната палата откри съществени грешки в проверените проекти (вж. точки 6.61 и 6.62).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.66. Общ отговор на Комисията на точки 6.66 и 6.67:

В съответствие с член 78, параграф 6 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 вноската от фондовете във финансовите инструменти е включена в заявленията за плащане, подадени до Комисията. Тези плащания представляват част от популацията, която следва да бъде одитирана от одитните органи чрез проверки на извадки в съответствие с актуализираните насоки на Комисията. Както е посочено в Съвместната одиторска стратегия за структурните фондове и както се посочва в Репката за одит на Комисията по ЕСИ фондовете, одитните органи и Комисията могат да извършват тематични одитни проверки по финансовите инструменти, които включват както структурата на фонда, така и самото изпълнение на проектите чрез одит на извадка от проекти, осъществени от крайните получатели. Одитните органи проверяват изпълнението на проверките на първо ниво, извършени от управляващите органи, и ще трябва да получат достатъчно гаранции относно фондовете при приключването.

Що се отнася до фонда, управляван от Европейската инвестиционна банка, Комисията изразява съжаление относно ограниченията на правата за достъп. В процес на подписване е Меморандум за разбирателство между Комисията и Европейската инвестиционна банка, така че управляващите и одитните органи да имат в бъдеще възможността да ползват услугите на изпълнителя, избран от Комисията за проверката и одита на Европейската инвестиционна банка.

⁽⁵⁴⁾ Член 78а от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Преглед на годишните отчети за дейността на Комисията

6.69. Сметната палата разгледа годишните отчети за дейността (ГОД) на Комисията за 2014 г. и придружаващите ги декларации на генералните директори на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“⁽⁵⁵⁾. По-специално:

- Сметната палата провери последователността и точността на изчисленията на Комисията за размера на сумите, изложени на риск,
- Сметната палата разгледа изразените резерви за 2014 г.

Изчисление на Комисията на сумите, изложени на риск за ОП по ЕФРР/КФ и ЕСФ

6.70. Като цяло изчисленията на Комисията на изложените на риск суми в годишните отчети за дейността за 2014 г. са последователни и точни, като наличната информация е докладвана и/или предоставена от одитните органи. Сметната палата обаче припомня, че годишните проценти грешки, отчетени от Комисията в годишните отчети за дейността, не са пряко съпоставими с тези, изчислени от Сметната палата⁽⁵⁶⁾.

- Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ е изчислила, че между 2,6 и 5,3 % от разрешените през годината междинни и окончателни плащания по оперативните програми по ЕФРР/КФ за програмния период 2007 — 2013 година са изложени на риск от грешки. Комисията е извършила 52 % от плащанията към ОП, които е оценила като засегнати от съществено ниво на грешки от над 2 %.

6.70. Комисията е съгласна, че процентът грешки на Палатата и този на Комисията не са пряко съпоставими. Въпреки това целта на този процес е по същество една и съща, а именно оценка на риска за бюджета на ЕС през дадена година.

В своята оценка Комисията взема под внимание всички различия, цитирани от Палатата в нейния Специален доклад № 16/2013 (вж. отговора на Комисията на точка 11 от настоящия доклад). С изключение на тези разлики Комисията е на мнение, че за годишния доклад за 2014 г. резултатът от оценката на Комисията съответства на процентите грешки, изчислени от Палатата, както беше за последните четири последователни години за ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и за трите последователни години за ГД „Регионална и селищна политика“ преди този годишен доклад (вж. стр. 90 и 92 от съответните ГОД).

ГД „Регионална и селищна политика“ извърши 52 % от плащанията за оперативните програми, които тя оценява като засегнати от съществено ниво на грешки над 2 %, но за по-голямата част от тези програми са били извършени достатъчни корекции с цел привеждане на кумулативния остатъчен риск под прага на същественост. Плащанията, извършени по програми, които са с процент грешки над 5 %, касаят само 4 % от всички плащанията (вж. съответния ГОД за 2014 г., стр. 44). Бяха създадени резерви за всички държави, с изключение за три от въпросните програми, както е оповестено в ГОД.

⁽⁵⁵⁾ Всяка година през месец март отделните генерални дирекции изготвят годишен отчет за дейността за предходната година, който се представя на Европейския парламент и на Съвета и се публикува. Заедно с този доклад генералният директор представя декларация, в която посочва дали бюджетът, за който отговаря, е бил изпълнен съгласно изискванията за законосъобразност и редовност. Последното е налице, ако нивото на нередности е под определения от Комисията праг на същественост от 2 %. В противен случай генералният директор може да изрази пълни или частични резерви по отношение на някои области (или програми).

⁽⁵⁶⁾ Вж. Специален доклад № 16/2013, точка 11.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ е изчислила, че между 2,8 и 4,0 % от разрешените през годината междинни и окончателни плащания за ОП по ЕСФ за програмния период 2007 — 2013 г. са изложени на риск от грешки. Комисията е извършила 45 % от плащанията към ОП, които е оценила като засегнати от съществено ниво на грешки от над 2 %.

Резерви на Комисията по отношение на ОП по ЕФРР/КФ и ЕСФ

6.71. В областта на политиката на сближаване Комисията изразява резерви относно ОП (или групи от ОП), когато:

- са открити съществени слабости в системите за управление и контрол на ОП, или
- валидираният процент грешки за ОП надвишава 5 %.

За ОП с валидиран процент грешки между 2 и 5 % Комисията също така взема предвид дали кумулативният остатъчен риск надвишава 2 %.

6.72. Броят на ОП, засегнати от резерви, се е увеличил от 73 на 77 за ОП по ЕФРР/КФ през 2014 г. и е останал непроменен за 36 ОП по ЕСФ. Междувременно очакваното финансово отражение на тези резерви е намаляло от 423 млн. евро през 2013 г. на 224 млн. евро през 2014 г. за ЕФРР/КФ⁽⁵⁷⁾ и се е увеличило от 123,2 млн. евро през 2013 г. на 169,4 млн. евро през 2014 г. за ЕСФ. Анализът на Сметната палата установи, че резервите от страна на Комисията в годишните отчети за дейността съответстват на инструкциите на Комисията и на информацията, която е предоставена на разположение на двете генерални дирекции.

6.73. По оценка на Комисията „кумулятивният остатъчен риск“ е 1,1 % от плащанията за всички ОП по ЕФРР/КФ и 1,2 % за всички ОП по ЕСФ. Тези данни се основават на процентите грешки, докладвани от одитните органи, и вземат предвид също така финансовите корекции, докладвани на Комисията от държавите членки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ извърши 45 % от плащанията по оперативните програми, които тя оценява като засегнати от съществено ниво на грешки, но за по-голямата част от тези програми са били извършени достатъчни корекции с цел привеждане на кумулативния остатъчен риск под прага на същественост. Плащанията, извършени по програми, които са с процент грешки над 5 %, касаят само 25 % от всички плащания (вж. съответния ГОД за 2014 г., стр. 53). Бяха създадени резерви за всички засегнати програми.

6.72. Това демонстрира зрелостта на методологията, използвана за създаване на резерви в съответните ГОД и стриктното прилагане на тази методология от Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ и Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“.

И двете генерални дирекции са следвали стриктен подход по отношение на прекъсването и времното спиране на плащания. Те също така прилагат превантивен подход по отношение на плащанията, т.е. не се извършват плащания по оперативни програми, за които е планирана одитна мисия, докато одитната мисия не е приключена. Плащанията се възобновяват след това, освен ако не са установени значителни недостатъци.

⁽⁵⁷⁾ Тези стойности включват напълно и частично остойностени резерви за оперативни програми, за които през годината са били разрешени междинни и/или окончателни плащания (55 през 2013 г. и 25 през 2014 г.), и за оперативни програми, за които не са били извършени такива плащания (19 през 2013 г. и 15 през 2014 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.74. Сolidността на изчисления кумулативен остатъчен риск зависи от точността и надеждността на информацията, докладвана от държавите членки, както и от капацитета на Комисията да се справи с тези проблеми. Припомняме, че дейността на одитните органи е засегната от някои слабости⁽⁵⁸⁾, които Комисията не е в състояние да коригира при настоящия обхват на проверките. Освен това размерът на финансовите корекции, докладвани на Комисията от държавите членки, не е напълно надежден (вж. точки 6.58 — 6.60). Като се вземе предвид изложеното по-горе, Сметната палата счита, че продължава да съществува риск изчисленият от Комисията кумулативен остатъчен риск да е занижен по отношение на някои ОП.

Преизчисление от Комисията на изчисления от Сметната палата процент грешки за 2013 г.

6.75. Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ също така включва в своя годишен отчет за дейността за 2014 г. преизчисление на оценката за процента грешки, публикувана в годишния доклад на Сметната палата за 2013 г.⁽⁵⁹⁾ По принцип Сметната палата счита, че не е уместно Комисията (която е одитиран обект) да представя в своя годишен отчет за дейността становище относно нашите одитни констатации и да ги представя погрешно⁽⁶⁰⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.74. Относно „Икономическото, социално и териториално сближаване“ използването на „кумулятивен остатъчен риск“ е само допълнителен критерий за евентуалното създаване на допълнителни резерви в ГОД вследствие на оценката на системата и разглеждането на валидирания процент грешки (вж. общо приложение 4 „Материални критерии“ към ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“).

Комисията е наясно с рисковете, свързани с процентите грешки и разпера на финансовите корекции, докладвани от държавите членки, и е предприела подходящи действия за стекчаване (вж. отговора на Комисията на точки 6.53 — 6.60 по-горе).

В този контекст Комисията счита, че не съществува значителен риск, че кумулативният остатъчен риск, който тя е изчислила, е подценен.

6.75. Преизчисляването, предоставено от ГД „Регионална и селищна политика“ в нейния ГОД за 2014 г., е предназначено да илюстрира влиянието на различните методологични подходи, използвани от Комисията и Палатата при количественото изтерване на грешките, по-специално в сферата на обществените поръчки и корекциите с фиксирана ставка, които вече се прилагат на равнище програми. Това не беше оценка на валидността на констатациите на Палатата.

⁽⁵⁸⁾ Например държавната помощ не е проверявана систематично от 10 одитни органи.

⁽⁵⁹⁾ Годишния отчет за дейността за 2014 г. на Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“, раздел 2.1.1.2.Б, стр. 45 посочва, че в този контекст обаче също така е важно да се подчертае, че методологичният подход на генералната дирекция за най-добра приблизителна оценка на годишния процент грешки и изчисленият от Сметната палата в нейния годишен доклад процент грешки не са пряко съпоставими, както е посочила и самата Сметна палата. Когато се включат елементите, които са взети предвид от Комисията, но не и от Сметната палата, се получава оценка на Сметната палата на процента грешки за разходите за 2013 г. в размер 4,8 % (вместо 6,9 %). Този преизчислен процент грешки попада в обхвата, посочен от Комисията в нейния годишен отчет за дейността за 2013 г. (т.е. от 2,8 % до 5,3 % [...]).

⁽⁶⁰⁾ Вж. Годишен доклад за 2013 година, точка 0.7.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

Заключение за 2014 г.

6.76. Като цяло одитните доказателства показват, че разходите за икономическо, социално и териториално сближаване и в двете области на политика, обхванати от тази специфична оценка (вж. точка 6.24), са засегнати от съществено ниво на грешки.

6.77. За тази функция от МФР тестовите на операциите показват, че изчисленият процент грешки общо за популацията, свързана с икономическото, социалното и териториалното сближаване, е 5,7 % (за областта на регионалната и селищната политика 6,1 % и за областта на политиката на заетостта и социалните въпроси 3,7 %) (вж. **приложение 6.1**).

6.76. Общ отговор на Комисията на точки 6.76 и 6.77:

Комисията отбелязва, че най-вероятният процент грешки, изчислен за 2014 г., е в съответствие с процентите грешки, представени от Палатата за последните четири години (вж. точка 6.18 по-горе). Той също така съответства на процентите грешки, докладвани в съответните ГОД, като се вземат предвид разликите, посочени в точка 6.70. Процентът грешки за програмния период 2007 — 2013 г. се запазва непроменен и е значително по-нисък от процентите, докладвани за периода 2000 — 2006 г. Тази тенденция е резултат от разпоредбите за по-строг контрол за периода 2007 — 2013 г. и строгата политика на Комисията за прекъсване или временно спиране на плащанията веднага при установяването на недостатъци, както е посочено в ГОД за 2014 г. При все това процентът грешки остава твърде висок и Комисията ще продължи да съсредоточава своите одити и действия върху най-рисковите програми/държави членки и при необходимост, да налага корективни мерки посредством строга политика на прекъсване и временно спиране на плащанията, включително до етапа на приключване, както и да прилага строги процедури при приключването, за да бъде изключен оставащият съществен риск за нередовни разходи.

Комисията отбелязва също така, че предвид многогодишния характер на системите за управление и контрол в рамките на политиката на сближаване, грешките, допуснати през 2014 г., могат да бъдат коригирани и през следващите години, както е показано в раздел 4.2.2 на съответните ГОД за 2014 г. на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“.

За периода 2014 — 2020 г. повишените изисквания относно законосъобразността и редовността включват въвеждането на годишни счетоводни отчети, засилени проверки на управлението и отчетността, както и одитни становища, изготвени въз основа на остатъчния процент грешки всяка година. Капацитетът на Комисията за налагане на корективни мерки се подсилва допълнително от възможността да се прилагат нетни финансови корекции за сериозни недостатъци и при определени условия, като по този начин се налага възможността държавите членки да използват повторно средствата. Това ще представлява значителен стимул за държавите членки да идентифицират, докладват и коригират сериозни недостатъци преди заверяването на годишните отчети пред Комисията. Всички тези елементи следва да допринесат за трайно намаляване на процента грешки.

Вж. също отговора на Комисията по точка 6.24.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Препоръки

6.78. В **приложение 6.3** са представени резултатите от проверката на Сметната палата на напредъка при изпълнението на препоръките, отправени в предходни годишни доклади. В годишните доклади за 2011 и 2012 г. Сметната палата представи 11 препоръки. От тях Комисията изцяло е изпълнила четири препоръки, шест други са изпълнени в повечето отношения, а една е изпълнена в някои отношения.

6.79. Въз основа на настоящия преглед и на направените констатации и заключения за 2014 г. Сметната палата отправя следните препоръки в областта на икономическото, социалното и териториалното сближаване:

- **Препоръка 1:** Комисията следва да извърши фокусиран анализ на националните правила за допустимост за програмните периоди 2007 — 2013 г. и 2014 — 2020 г. с цел да определи добрите практики. Въз основа на този анализ тя следва да предостави насоки за държавите членки как да се опростят и да се избегнат ненужно сложните и/или утежняващите правила, които не добавят стойност по отношение на резултатите, които политиката следва да постигне (прекомерно регулиране).

Комисията приема тази препоръка. Въпреки това Комисията припопня, че в рамките на споделеното управление създаването на национални правила за допустимост е отговорност на държавите членки, които следва на първо място да преразгледат и опростят своите национални правила за допустимост и да разпространяват добрите практики въз основа на кумулативните национални и европейски одитни резултати за програмния период 2007 — 2013 г., както и опита, събран от управляващите органи и междинните звена. Комисията също така отбелязва, че предоставя становище относно критериите за подбор, които се определят от комитетите за мониторинг, и е издала подробни и навременни насоки за държавите членки по време на началната фаза на програмния период 2014 — 2020 г. Тя ще продължи да дава насоки на държавите членки, с цел да се опростят и да се избегнат ненужно сложни и обременяващи правила, когато са идентифицирани специфични случаи на прекомерно регулиране („gold plating“). В тази рамка Комисията и държавите членки се срещат редовно, за да обсъдят и изяснят тези въпроси. Освен това Комисията инвестира сериозно в използването на опростени варианти за разходите през програмния период 2014 — 2020 г. (вж. отговора на Комисията на препоръка 3).

Комисията също така ще продължи да си сътрудничи с националните одитни органи, за да ги насърчи да идентифицират и докладват, при одити на системи и други одити, правилата за допустимост, които са прекалено сложни и които могат да бъдат опростени, без това да излага на риск законосъобразността и редовността на разходите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- **Препоръка 2:** Управляващите органи и междинните звена в държавите членки следва да засилят усилията си за преодоляване на слабостите при „контролите от първо ниво“, като вземат под внимание цялата налична информация. Освен това Комисията следва да изиска от одитните органи да извършат отново някои от тези проверки посредством своите одити на системите и да споделят добрите практики и уроци.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията отбелязва, че първата част от препоръката е насочена към държавите членки. Тя е съгласна с важността на „проверките от първо ниво“, извършени от държавите членки, и споделя мнението, че те следва допълнително да бъдат засилени. Поради това тя е предоставила на държавите членки указания за начина, по който управляващите органи следва да определят и прилагат своите проверки на управлението, включително във връзка с възлагането на обществените поръчки и държавните помощи. Тези подробни насоки относно проверките на управлението за програмния период 2014 — 2020 г., които се основават на поуките, извлечени през програмния период 2007 — 2013 г., и на констатациите на Сметната палата, бяха изготвени и обсъдени с държавите членки през втората половина на 2014 г. и ще бъдат публикувани през юли 2015 г.

Одитните органи са длъжни да провеждат одити на системите за управление и контрол. Те предоставят на Комисията доклади за одит на системите и годишни контролни доклади за функционирането на тези системи, и по-специално относно качеството и ефективността на проверките на първо ниво, прилагани от управляващите органи. В този контекст Комисията приема втората част от препоръката, а именно да изиска от одитните органи, чрез техните одити на системи и проверки на контрола, да повторят някои от тези проверки и да споделят добрите практики и извлечените поуки. В това отношение през 2015 г. Комисията разработи нов инструмент за партньорски обмен между управляващите, заверяващите и одитните органи в държавите членки (Taieх Regio Peer 2 Peer). Този инструмент има за цел да помогне на държавите членки да подобрят техния административен капацитет за управление на Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд, включително в областта на проверките на управлението.

В съответствие със своята стратегия за одит, актуализирана през 2015 г., Комисията също така ще продължи да акцентира в своите одити на проверките на управлението вследствие на основан на риска подход към програмите за периода 2007 — 2013 г. до момента на тяхното приключване.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- **Препоръка 3:** Държавите членки следва да използват по-добре възможностите, определени в Регламента за общо-приложимите разпоредби и в Регламента за ЕСФ за програмния период 2014 — 2020 г. относно опростените варианти за разходите за проекти, надвишаващи 50 000 евро публично подпомагане.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията е съгласна с препоръката, която е адресирана до държавите членки.

След въвеждането на опростените варианти за разходите Комисията активно работи за постепенно разширяване на тяхната употреба от държавите членки чрез подробни насоки и счита, че тези усилия вече са довели до положителни резултати, по-специално относно ЕСФ. Комисията продължава активно да насърчава използването на опростени варианти за разходите от държавите членки през програмния период 2014 — 2020 г., когато те са били значително укрепени, както в Регламента за общоприложимите разпоредби, така и в специфичния регламент за ЕСФ, въз основа на извлечените поуки и идентифицираните в предишния програмен период добри практики, с цел да се намали административната тежест върху бенефициентите, да се насърчи ориентацията към постигане на резултати и да се намали допълнително рискът от грешки. Що се отнася до ЕФРР и КФ, Комисията насърчава държавите членки да продължат да проучват възможностите, предлагани от правната рамка за 2014 — 2020 г. по отношение на опростените варианти за разходите, за да се разшири използването на тези възможности, в частност за тематични цели 1 и 3.

Освен това, като част от нейните усилия да насърчава използването на опростени варианти за разходите от държавите членки, наскоро Комисията издаде подробни практически насоки относно възможностите, предвидени в Регламента за общоприложимите разпоредби и в специфичния регламент за ЕСФ, и проведе втори кръг от семинари по въпросите на опростяването в значителен брой приоритетни държави членки, в които възможностите за опростяване не са били достатъчно използвани през предходния програмен период. Освен това през юни 2015 г. Комисията започна проучвания с цел оценка на планираното възприемане на възможностите за опростяване, включително на опростените варианти за разходите от държавите членки през настоящия програмен период.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- **Препоръка 4:** Държавите членки следва да гарантират пълното и навременно изплащане на финансирането в рамките на програмния период 2007 — 2013 г. чрез възстановяване на разходите на бенефициентите в разумен срок след получаване на заявленията за плащане. В съответствие с правилата, приложими за програмния период 2014 — 2020 г. Сметната палата счита, че всички подобни плащания следва да бъдат извършвани в рамките на 90 дни след подаване на правилно изготвена заявка за плащане от страна на бенефициента.
- **Препоръка 5:** Комисията следва да представи на Съвета и на Парламента законодателно предложение за изменение чрез равностоен законодателен акт на Регламент (ЕО) № 1083/2006 по отношение на удължаването на периода на допустимост за финансовите инструменти при споделено управление.
- **Препоръка 6:** Комисията следва да включи всички държави членки в обхвата на своята оценка на надеждността на финансовите корекции, докладвани от сертифициращите органи, и нейното отражение при изчислението на „процента остатъчни грешки“ от страна на Комисията.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията взема под внимание тази препоръка, която е адресирана до държавите членки.

Комисията е съгласна, че държавите членки следва да се съобразяват с член 80 от Регламент (ЕО) № 1083/2006. Този член не предвижда конкретни референтни показатели. В контекста на програмния период 2014 — 2020 г. с член 132 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 за определяне на общоприложими разпоредби за европейските структурни и инвестиционни фондове се установяват специфични правила за възстановяване на финансирането за бенефициентите от страна на националните органи. При условие че има налични средства, управляващите органи гарантират, че бенефициентите получават общата сума на допустимите публични разходи в пълен размер и не по-късно от 90 дни от датата на подаване на искането за плащане от бенефициента.

Комисията не приема тази препоръка.

Комисията счита, че измененията, въведени в нейните насоки за приключване, са били в обхвата на член 78, параграф 6 от Регламент (ЕО) № 1083/2006, изменен, и поради това не се изисква изменение на законодателния акт.

Комисията приема тази препоръка, която вече прилага в съответствие с предишните препоръки на външния и вътрешния одитор в това отношение.

Комисията разшири обхвата на своята оценка и в момента извършва проверки за последователност и документни проверки на отчетите за финансовите корекции за всички държави членки и оперативни програми, чиито резултати са отразени в изчисляването на кулулативния остатъчен риск. В допълнение тя извършва ежегодно оценка на риска, за да вземе решение кои одитни мисии следва да се проведат, при които държавите членки да получат достатъчна гаранция, в този случай, за докладването на финансовите корекции. В рамките на тази оценка на риска Комисията взема под внимание необходимостта от извършване на одити на място във всички държави членки, които оказват значително въздействие върху изчисляването на кулулативния остатъчен риск, като това става до края на програмния период.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

— **Препоръка 7:** Комисията следва допълнително да засили системата за контрол върху одитните органи, като:

- изисква от одитните органи да предоставят специфична информация относно одитите на операциите (по-специално относно техния обхват), за да проверява точността и надеждността на представената в годишните доклади за контрол информация,
- следи за това, всички одитни органи да включват в достатъчна степен в своя одит на операциите проверка на съответствието с правилата за държавните помощи и за възлагането на обществени поръчки,
- изисква от одитните органи да удостоверяват точността на данните за финансовите корекции, докладвани от сертифициращите органи за всяка ОП, когато е необходимо.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- Комисията приема препоръката, която вече прилага, като изисква и получава допълнителна специфична информация от одитните органи всеки път, когато прецени, че това е необходимо, по-специално в случай на съмнения, и чрез извършване на преглед по документи или на място на годишните доклади за контрол. Като пример ГД „Регионална и селищна политика“ е предвидила в своята актуализирана стратегия за периода 2007 — 2013 г. да започне засилени тисии по „предварителния годишен доклад за контрол“, за да се подготви за прегледа на годишните доклади за контрол, които ще бъдат предоставени през декември 2015 г. за последен път, както и на декларациите за приключване и становищата, планирани за март 2017 г. Освен това двете генерални дирекции „Регионална и селищна политика“ и „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ възнамеряват да продължат да включват значителен брой годишни доклади за контрол чрез тисии за проверки на място въз основа на анализ на риска.
- Комисията приема тази препоръка и вече я изпълнява в контекста на нейните одитни проучвания относно прегледа на работата на одитните органи. Тя ще разпространи констатациите на Палатата, за да се гарантира при необходимост, че се използват засилено контролни листове за остатъка от програмния период 2007 — 2013 г., както и за следващия програмнен период.
- Комисията приема тази препоръка, която вече беше приета през 2014 г.

За програмния период 2014 — 2020 г. от одитните органи се изисква всяка година да изготвят одитно становище въз основа на остатъчния процент грешки в заверените отчети. За преразглеждане на изчисляването на тази ставка одитните органи трябва да проверят точността на данните за финансовите корекции, докладвани от заверяващите органи по време на периода на всяка оперативна програма, и както е записано в заверените отчети.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЧАСТ 2: ВЪПРОСИ, СВЪРЗАНИ С ИЗПЪЛНЕНИЕТО**ОЦЕНКА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ПРОЕКТИТЕ**

6.80. Изпълнението на бюджета на ЕС според принципа на доброто финансово управление изисква разходите да се фокусират не само върху спазването на правилата, но също така върху постигането на поставените цели ⁽⁶¹⁾. 186 от 331 проверени проекта по ЕФРР/КФ и ЕСФ са били приключени по време на одита (вж. точка 6.22). Освен проверката на редовността на тези 186 операции Сметната палата извърши като пилотен проект и на базата на предоставената от бенефициентите информация оценка на това дали и до каква степен:

- целите, определени в заявлението за кандидатстване, в споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, в договора и/или в решението за съфинансиране за проектите, финансирани по ЕФРР/КФ и ЕСФ, съответстват на определените в ОП цели,
- проектите са постигнали тези цели. Анализът на Сметната палата се фокусира върху крайните продукти на проектите и, където е възможно, оценява до каква степен резултатите са били постигнати ⁽⁶²⁾.

Освен това Сметната палата провери дали проектите са изпълнени съгласно принципа на доброто финансово управление.

Три четвърти от проверените проекти са постигнали изцяло или частично своите цели

6.81. Въз основа на наблюдаваните крайни резултати от проектите (и когато е възможно, и въз основа на оценката на планираните резултати) Сметната палата заключава, че 89 от 186-те проекта (48 %) са постигнали (или са надвишили) всички целеви нива, които са били определени за измерване на резултатите от проектите. За 56 проекта (30 %) Сметната палата установи, че един или няколко показателя, определени за проектите, не са постигнали определената целева стойност. При 17 проекта (9 %) по времето на провеждане на одита крайният срок за постигане на целите беше спазен за някои, но не за всички цели.

6.81. Комисията отбелязва, че 143 от общо 186 разгледани проекта са достигнали (изцяло или частично) или са надхвърлили целите си.

Държавите членки следят изпълнението на проектите през целия им жизнен цикъл. Обаче изпълнението на проектите, финансирани от оперативните програми, ще бъде окончателно оценено и докладвано на Комисията едва на етапа на приключване на програмите през 2017 г.

Комисията отбелязва, че в съответствие с регламентите за програмния период 2007 — 2013 г. изискванията за извършване на изпълнението на финансирани от ЕС проекти са били укрепени.

Оценката на изпълнението на програмите бе допълнително засилена за периода 2014 — 2020 г.: както е предвидено в регулаторната рамка за периода 2014 — 2020 г. (член 22, параграфи 6 и 7 от Регламент (ЕС) № 1303/2013), Комисията ще може да санкционира държави членки, ако в резултат на прегледа на изпълнението (член 22, параграф 6 от Регламент (ЕС) № 1303/2013) и при приключването (член 22, параграф 7) бъде установен сериозен неуспех в постигането на целите.

⁽⁶¹⁾ Вж. Годишен доклад за 2013 година, точка 10.10.

⁽⁶²⁾ Вж. глава 3, каре 3.1 за обяснение на понятията „крайни продукти“ и „резултати“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.82. В три случая (2 %) нито една от целите на проекта (както са определени в ОП и/или в споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ) не е постигната. Тези проекти не добавят стойност, защото инвестициите или не се използват, или не могат да бъдат използвани (вж. каре 6.7). Това представлява загуба на средства на ЕС, освен ако проблемите не бъдат разрешени до приключването на ОП.

Каре 6.7 — Примери за проекти без добавена стойност

Проектът е изпълнен, но остава неизползван: Проект по КФ в Гърция се състои в изграждането на станция за пречистване на отпадъчни води и на канализационна система за две общини. През 2013 г. инфраструктурните дейности са били завършени. Проектът обаче не може да бъде използван, докато не бъдат изградени също така връзки от частните домакинства и предприятията към канализационната мрежа. От първоначалното обявяване на проекта (през 2006 г.) общината е разполагала с достатъчно време да проектира и осъществи такива връзки към канализационната мрежа. В края на 2014 г. обаче при одита на Сметната палата беше установено, че все още не са изградени такива връзки. Проектът за изграждането на връзките на частните потребители е осигурен през 2015 г.

6.83. За 13 проекта (7 %) не е могло да бъде оценено постигането на целите, защото не са били предоставени актуални данни.

6.84. Сметната палата също така установи, че осем проекта (4 %) са имали цели, които не са отговаряли на целите, определени за ОП и за приоритетната ос, по която са финансирани проектите (вж. каре 6.8). Ето защо за тези проекти заключението относно постигането на резултатите е „Не може да се определи.“

Каре 6.8 — Пример за показатели, които не съответстват на ОП

Не е определен показател за проекта: Проект по ЕФРР в Италия се състои в закупуване на оборудване за болница. Не е бил определен подходящ показател за изпълнението на проекта. Освен това не е бил установен специфичен показател за мярката, по която проектът е бил одобрен. Вместо това управляващият орган е извършил мониторинг на някои показатели, определени на национално ниво (като площ, обхваната от проекта, в квадратни метри, общ брой изработени човекодни и брой на физически приключените проекти), които обаче не позволяват да се измери изпълнението на одитирания проект.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.82. Комисията ще наблюдава, заедно с въпросните програмни органи, дали тези инвестиции са станали функционални до приключването, което е условие за допустимост на съответните разходи по това време.

Каре 6.8 — Пример за показатели, които не съответстват на ОП

В регламентите за периода 2007 — 2013 г. се предвижда използването на обобщени показатели за резултатите на равнище действия, а не систематичното използване на показатели за изпълнението на равнище проект. С тези показатели се измерва напредъкът по отношение на началната ситуация и ефективността на избраните мерки за постигане на конкретните цели.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Споразуменията за финансиране, които са обвързани с изпълнението, са изключение, а не правило

6.85. Само в много редки случаи постигането на целите за изпълнение има отражение върху нивото на финансиране от ЕС. В един от тези случаи обаче установихме, че непостигането на определените цели все още не е довело до никакви корективни действия от страна на управляващия орган (вж. каре 6.9).

Каре 6.9 — Пример за проекти със система за финансиране, основана на изпълнението

Разходи, които следва да бъдат оттеглени, ако показателите за резултати не са изпълнени: Споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ на проект по ЕФРР в Румъния, свързан със закупуването на оборудване с цел оптимизиране на производствения поток на предприятие, предвижда, че бенефициентът следва да върне част от получената безвъзмездна финансова помощ, ако показателите за изпълнение, определени в споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, не са изпълнени при приключването на проекта. Показателите за изпълнение на проекта, определени в споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, не са изцяло изпълнени при приключването на проекта. Управляващият орган обаче все още не е коригирал финансирането по този проект.

Някои национални правила за допустимост включват разпоредби, които са в противоречие с принципа на доброто финансово управление

6.86. В други случаи националните правила за допустимост съдържат разпоредби, които позволяват на бенефициентите да заявяват разходи, които са прекомерни в сравнение с нормалните пазарни цени в съответната държава членка (каре 6.10).

Каре 6.10 — Пример за национални правила за допустимост, които са в противоречие с принципа на доброто финансово управление

Различна ставка на средствата за заплати, използвана за проекти, съфинансирани от ЕС: За проект по ЕСФ в Румъния, финансиращ стипендии за млади изследователи докторанти и заплати на управляващия екип, който ръководи програма за постдокторанти в областта на наноматериалите, хонорарите за заплати към часовете работа по проекта са до три пъти по-високи от тези на пазара. Тази практика е в съответствие с националните правила за допустимост, които позволяват различни тавани за заплати на лицата, които работят по проекти на ЕС, и лицата, които работят по национални проекти или по проекти, финансирани от собствени ресурси. Вследствие на одит на Комисията и на предишен одит на Сметната палата през 2012 г.⁽⁶³⁾ таваните за заплати за лицата, които работят по проекти на ЕС, са намалени, но все още остават прекалено високи. Направена е втора корекция през юли 2014 г.

Подобни случаи бяха констатирани и в други проекти по ЕСФ в Румъния и Италия.

Каре 6.10 — Пример за национални правила за допустимост, които са в противоречие с принципа за добро финансово управление

Положението при заплатите в рамките на финансирани от ЕСФ проекти в Румъния бе един от въпросите, набелязани от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ при одита, извършен през 2012 г. Относно тази оперативна програма е прилагана финансова корекция с фиксирана ставка в размер на 25 %. Вследствие на това съответният управляващ орган възложи проучване относно структурата на разходите и разходите за възнаграждения, което да послужи като основа за определяне на максимални равнища на възнагражденията, които да се прилагат в бъдещите проекти.

Комисията отправи допълнителни препоръки към управляващия орган във връзка с параметрите, които да се използват за определяне на максимални стойности на възнагражденията, които следва да се прилагат към финансирани от ЕСФ проекти, тъй като настоящите максимални стойности все още се считат за твърде високи.

⁽⁶³⁾ Вж. Годишен доклад за 2013 г., точка 6.23 и каре 6.4.

ПРИЛОЖЕНИЕ 6.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ С ИКОНОМИЧЕСКОТО, СОЦИАЛНОТО И ТЕРИТОРИАЛНОТО СБЛИЖАВАНЕ

	2014 г.	2013 г. ⁽¹⁾
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА		
Регионална и селищна политика	161	168
Политика за трудова заетост и социални въпроси	170	175
Общо операции по функция „Икономическо, социално и териториално сближаване“	331	343
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ		
Изчислен процент грешки: Регионална и селищна политика	6,1 %	7,0 %
Изчислен процент грешки: Политика за заетостта и социалните въпроси	3,74 %	3,1 %
Изчислен процент грешки: Функция „Икономическо, социално и териториално сближаване“	5,7 %	5,9 %
Горна граница на грешките	8,2 %	
Долна граница на грешките	3,1 %	

Долната и горната граница за регионална и селищна политика са: 3,0 % и 9,2 %

Долната и горната граница за заетост и социални въпроси са: 1,9 % и 5,6 %

⁽¹⁾ Данните за 2013 г. са изчислени повторно, за да бъдат приведени в съответствие със структурата на Годишния доклад за 2014 г. и по този начин да позволят съпоставка между двете финансови години. **Графика 1.3** от глава 1 показва по какъв начин е променена класификацията на резултатите за 2013 г. в резултат на промяната на структурата на Годишния доклад за 2014 г. Процентът грешки за 2013 г. е изчислен на базата на приложимия по време на одита подход за остойностяване на грешките, свързани с обществените поръчки. Резултатите от одита за 2013 г., които са повторно изчислени, за да отразят актуализирания подход за остойностяване на тези грешки (вж. точка 1.13), са представени в **таблица 1.1** и в **графика 1.3**.

ПРИЛОЖЕНИЕ 6.2

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С ИКОНОМИЧЕСКОТО, СОЦИАЛНОТО И ТЕРИТОРИАЛНОТО СБЛИЖАВАНЕ

E = ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“; R = ГД „Регионална и селищна политика“; X = Обща оценка за двете генерални дирекции

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък						Отговор на Комисията
		изцяло изпълнена	в процес на изпълнение		не е изпълнена	не е приложимо	недостатъчни доказателства	
			в повечето отношения	в някои отношения				
	Препоръка 1 (препоръка 2 от глава 6 и препоръка 3 от глава 5 от 2011 г.): да предприеме действия във връзка със слабостите в „контролите от първо ниво“, осъществявани от управляващите органи и междинните звена за ЕФРР и КФ, чрез специални материали с указания и — ако е уместно — чрез обучителни мерки.	E	R ⁽¹⁾					
	Препоръка 2 (препоръка 1 от 2011 г.): въз основа на опита, придобит през програмния период 2007 — 2013 г., да извърши оценка на това как се прилагат националните правила за допустимост, с цел да се установят вероятни области за допълнително опростяване и премахване на излишно сложни правила („прекомерно регулиране при прилагане на законодателството на ЕС“).		E ⁽²⁾	R ⁽³⁾				
2012	Глава 5, препоръка 3 : да определи ясни правила и да предостави солидни указания как да се оценява допустимостта на проектите и как да се изчислява съфинансирането за генериращи приходи проекти по ЕФРР и КФ за програмния период 2014 — 2020 г.		R ⁽⁴⁾					
	Глава 6, препоръка 3 : да насърчи по-широкото използване на опростени варианти за разходите с цел намаляване на риска от грешки в декларациите за разходи и намаляване на административната тежест за бенефициентите. Фиксирани ставки на опростените варианти за разходите следва преварително и систематично да се одобряват/валидират от Комисията с цел да се осигури съответствието им с нормативните изисквания (коректно, справедливо и проверимо изчисление).		E					
	Препоръка 4 : да се стреми да подобри работата на аудитните органи, както и качеството и надеждността на информацията, представена в годишните доклади за контрол и аудитните становища.		X ⁽⁵⁾					

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък						Отговор на Комисията
		изцяло изпълнена	в процес на изпълнение		не е изпълнена	не е приложимо	недостатъчни доказателства	
			в повечето отношения	в някои отношения				
Препоръките в контекста на Годишния доклад за 2011 г., които по същество са сходни с препоръките, отправени през 2012 г., са анализирани заедно.								
	Глава 6, препоръка 3 : насърчава националните органи да прилагат стриктно корективните механизми, преди да сертифицират пред Комисията декларирани разходи (2008 г.). При установяване на съществени недостатъци във функционирането на системите за управление и контрол Комисията следва да прекъсне временно или да спре плащанията до предприемането на корективни действия от държавата членка и при необходимост да наложи финансови корекции.	X						
	Препоръка 4 : да предостави допълнителни насоки за одитните органи за настоящия програмен период, специално относно изготвянето на извадки и обхвата на проверките, които следва да бъдат извършени за одити на проекти и контрол на качеството; да насърчава одитните органи да извършват специфични системни одити във връзка с „контролите от първо ниво“, извършени от управляващите органи и междинните звена.		X ⁽²⁾					
2011	Глава 6, препоръка 5 : стриктно да проверява точността и пълнотата на информацията, представена от одитните органи в техните годишни доклади за контрола и одитни становища. Проверката от страна на Комисията следва да вземе предвид цялата налична информация относно одитите на системите и одитите на операциите, предприети от одитните органи.		E					
	Глава 6, препоръка 6 : да насърчава държавите членки да използват опростените варианти за разходите, предвидени от разпоредбите, с цел да намалят възможността за грешки.	E						
	Глава 5, препоръка 1 : да повиши ефективността на системите за налагане на санкции, като увеличи отражението на финансовите корекции и ограничи възможността за заместване на недопустими разходи с други разходи, както председателя Комисията за областта на сближаването за следващия програмен период. Следва да се въведе презумпция, че всяка нередност, установена след представянето на годишните отчети, ще доведе до нетна финансов корекция.	R						

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък						Отговор на Комисията
		изцяло из- пълнена	в процес на изпълнение		не е изпъл- нена	не е прило- жимо	недостатъч- ни доказа- телства	
			в повечето отношения	в някои от- ношения				
2011	Глава 5, препоръка 5 : за да повиши ефективността на процедурата по приключване на многотгодишни програми в областта на сближаването:							
	— да напомни на държавите членки да осигурят надеждността на окончателните декларации, подадени за програмите от периода 2007 — 2013 г.,	R						
	— да разгледа специфичните слабости, установени от Палатата в декларациите за приключване на програмите за периода 2000 — 2006 г.,	R						
	— да обмисли дали тези проблеми са засегнали и други оперативни програми и да приложи финансови корекции, където е необходимо,	R						
	— да гарантира, че текущите одити на приключването обръщат необходимото внимание на въпросите, повдигнати от Палатата.	R						
1) Вж. точки 6.42 и 6.43 и препоръки 1 и 2 от глава 5 от Годишния доклад за 2013 г.								
2) Няма изменение на ситуацията през 2014 г.								
3) Не е направена систематична оценка на националните правила за допустимост с оглед опростяването им.								
4) Не са предоставени насоки как да бъде оценявана допустимостта на проектите. Насоките по отношение на правилата за допустимост на разходите все още са на етап на изготвяне и не са били изпратени на държавите членки. През декември 2014 г. е издаден Наръчник за анализ на разходите и ползите на инвестиционните проекти за политиката на сближаване за периода 2014 — 2020 г.								
5) Вж. каре 6.6. Въпреки новите насоки за одитните органи, издадени през 2013 г., все пак установихме някои отделни слабости в насоките, издадени от Комисията към одитните органи, а именно третирането на финансовите инструменти — вж. точки 6.66 и 6.67. Освен това изпълнението на препоръката одитните органи да извършват конкретни одити на системите по отношение на „контролите от първо ниво“, извършвани от управляващите органи и междинните звена, не може да бъде подкрепено с доказателства.								

⁽¹⁾ Вж. точки 6.42 и 6.43 и препоръки 1 и 2 от глава 5 от Годишния доклад за 2013 г.

⁽²⁾ Няма изменение на ситуацията през 2014 г.

⁽³⁾ Не е направена систематична оценка на националните правила за допустимост с оглед опростяването им.

⁽⁴⁾ Не са предоставени насоки как да бъде оценявана допустимостта на проектите. Насоките по отношение на правилата за допустимост на разходите все още са на етап на изготвяне и не са били изпратени на държавите членки. През декември 2014 г. е издаден Наръчник за анализ на разходите и ползите на инвестиционните проекти за политиката на сближаване за периода 2014 — 2020 г.

⁽⁵⁾ Вж. каре 6.6. Въпреки новите насоки за одитните органи, издадени през 2013 г., все пак установихме някои отделни слабости в насоките, издадени от Комисията към одитните органи, а именно третирането на финансовите инструменти — вж. точки 6.66 и 6.67. Освен това изпълнението на препоръката одитните органи да извършват конкретни одити на системите по отношение на „контролите от първо ниво“, извършвани от управляващите органи и междинните звена, не може да бъде подкрепено с доказателства.

ГЛАВА 7

„Природни ресурси“

СЪДЪРЖАНИЕ

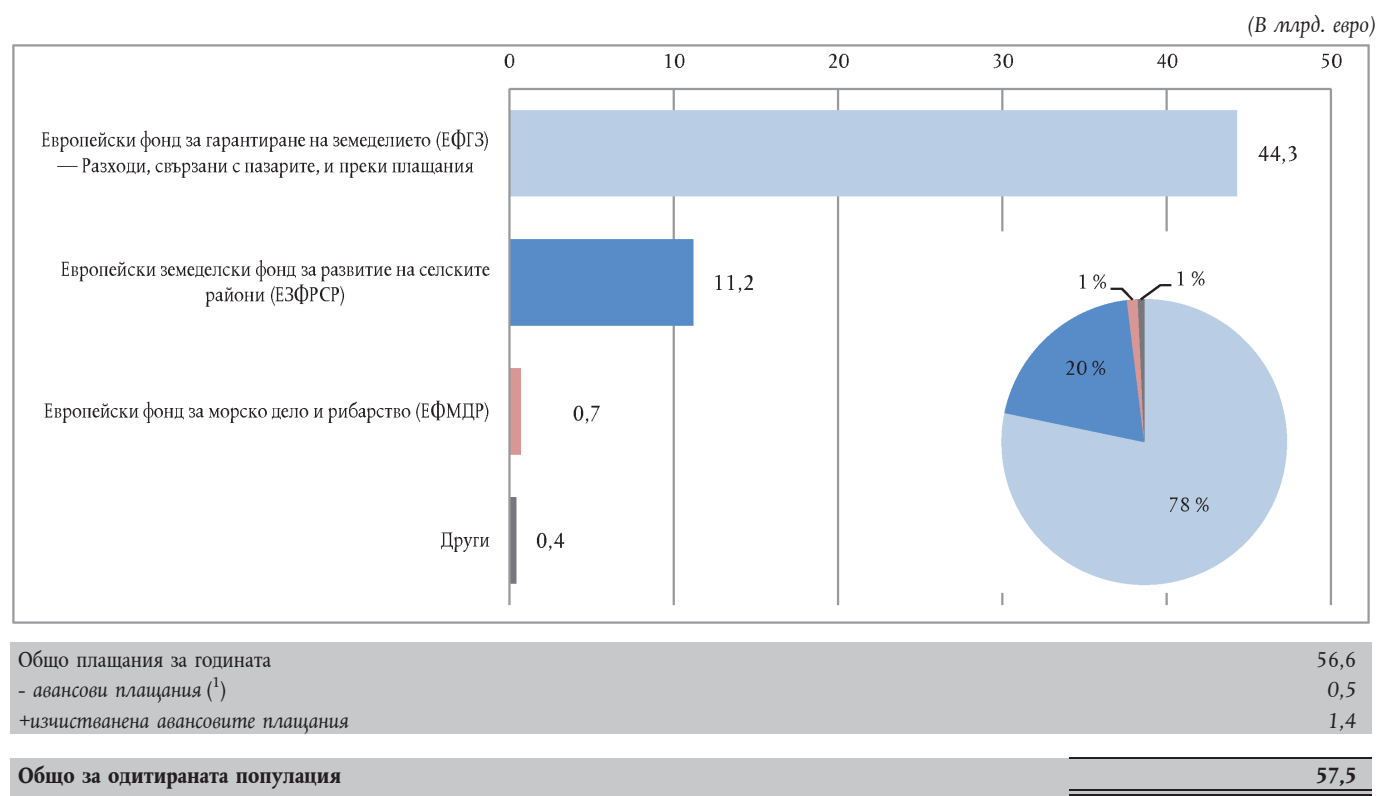
	Точки
Въведение	7.1-7.14
Специфични характеристики на функцията от МФР	7.3-7.13
Обхват и подход на одита	7.14
Част 1: Нашата оценка на редовността	7.15-7.78
Редовност на операциите	7.15-7.34
Преглед на избрани системи и годишни отчети за дейността	7.35-7.73
Заключение и препоръки	7.74-7.78
Част 2: Въпроси, свързани с изпълнението на Програмата за развитие на селските райони	7.79-7.89
Оценка на резултатите от проектите	7.79-7.88
Заключение	7.89
Приложение 7.1 — Резултати от проверките на операциите, свързани с функция „Природни ресурси“	
Приложение 7.2 — Проследяване на изпълнението на предходни препоръки, свързани с функция „Природни ресурси“	

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

7.1. В настоящата глава са представени констатациите на Сметната палата, свързани със специфичните оценки по отношение на функция „Природни ресурси“. Настоящата глава представя отделно резултатите от проверките на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и на други разходи („Развитие на селските райони, околна среда, действия по климата и рибарство“) по тази функция от многогодишната финансова рамка (МФР). В **графика 7.1** се съдържа ключова информация относно състава на функцията от МФР.

Графика 7.1 — Функция 2 от МФР — „Природни ресурси“



⁽¹⁾ В съответствие с хармонизираното определение за операции, свързани с отчетите (за подробна информация вж. **приложение 1.1**, точка 7).

Източник: Консолидирани отчети на Европейския съюз за 2014 г.

7.2. В допълнение към констатациите по отношение на редовността в специфичните оценки, настоящата глава представя, в отделен раздел, резултатите от някои въпроси, свързани с изпълнението за извадка от проекти в областта на развитието на селските райони.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични характеристики на функцията от МФР*Обща селскостопанска политика*

7.3. Общата селскостопанска политика има за цел ⁽¹⁾ да повиши производителността в селското стопанство и по този начин да осигури справедлив жизнен стандарт за селскостопанската общност, да стабилизира пазарите, да гарантира снабдяването и да направи необходимото продуктите да достигат потребителите на приемливи цени.

7.4. ОСП се прилага в рамките на споделено управление от Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ на Комисията и от държавите членки, посредством два фонда ⁽²⁾: Европейски фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ), който финансира изцяло преките помощи от ЕС и пазарните мерки ⁽³⁾, както и Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), който съфинансира програмите за развитие на селските райони съвместно с държавите членки.

7.5. Основните мерки, финансирани от ЕФГЗ са следните:

- Преки помощи, предоставяни чрез „Схема за единно плащане“ (СЕП), която възлиза на 30,8 млрд. евро през 2014 г. Тази схема предоставя необвързана ⁽⁴⁾ с производството подкрепа за доходите на базата на „права за получаване на плащане“, всяко от които се активира при наличие на хектар допустима за подпомагане земя.
- Преки помощи, предоставяни чрез „Схема за единно плащане на площ“ (СЕПП), която възлиза на 7,4 млрд. евро през 2014 г. Това представлява опростена схема за необвързана с производството подкрепа за доходите, прилагана в десет от държавите членки ⁽⁵⁾, които са се присъединили към ЕС през 2004 г. и 2007 г. Схемата се състои в изплащане на фиксирани суми на хектар допустима за подпомагане земеделска земя.
- Други схеми за пряко подпомагане, възлизащи на 3,5 млрд. евро през 2014 г., които предоставят предимно обвързани с производството плащания ⁽⁶⁾, отнасящи се до специфични видове земеделско производство.
- Интервенции на селскостопанските пазари, възлизащи на 2,5 млрд. евро през 2014 г., обхващащи най-вече специфична подкрепа за лозаро-винарския сектор и сектора на плодове/зеленчуците, както и специфични мерки за най-отдалечените региони.

⁽¹⁾ Член 39 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

⁽²⁾ Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета от 21 юни 2005 г. относно финансирането на Общата селскостопанска политика (ОВ L 209, 11.8.2005 г., стр. 1).

⁽³⁾ С изключение на някои мерки, като например мерките за насърчаване и схемата за предлагане на плодове в училищата, които се съфинансират.

⁽⁴⁾ Необвързаните с производството плащания се предоставят за допустима земеделска земя независимо дали тя се използва за производство или не.

⁽⁵⁾ България, Чешка република, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Полша, Румъния и Словакия.

⁽⁶⁾ Обвързаните с производството плащания се изчисляват въз основа на броя отглеждани животни (напр. крави с бозаещи телета, овци и кози) и/или хектарите обработвана земя с определена култура (памук, ориз, захарно цвекло).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.6. ЕЗФРСР съфинансира разходите за развитие на селските райони чрез отпускане на средства за програми на държавите членки за развитие на селските райони. Разходите се извършват по 46 мерки⁽⁷⁾, които включват както обвързани⁽⁸⁾, така и необвързани с площ мерки⁽⁹⁾. През 2014 г. размерът на разходите за развитие на селските райони възлиза на 11,186 млрд. евро.

7.7. По всички схеми за пряко подпомагане от ЕФГЗ и всички обвързани с площ мерки на ЕЗФРСР⁽¹⁰⁾ бенефициентите са задължени да изпълняват изискванията за кръстосано спазване. Тези изисквания обхващат законоустановени изисквания за управление (ЗИУ), свързани с опазването на околната среда, общественото здраве, здравето на животните и растенията, хуманното отношение към животните, както и с поддържането на земеделската земя в добро земеделско и екологично състояние (задължения за ДЗЕС). При неспазване на тези изисквания от страна на земеделските производители размерът на предоставяната им помощ се намалява⁽¹¹⁾ (вж. също точка 7.14, буква б).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.7. Кръстосаното спазване е механизъм, чрез който земеделските стопани се санкционират, когато не спазват редица правила, които като цяло произтичат от политики, различни от ОСП, и се прилагат за гражданите на ЕС, независимо от ОСП. Изпълнението на задълженията за кръстосано спазване не е критерий за допустимост за плащания по ОСП и следователно проверките по тези изисквания нямат връзка със законосъобразността и редовността на свързаните с това операции. Тези принципи са в сила от началото на Схемата за единно плащане през 2005 г. Фактът, че кръстосаното спазване не засяга допустимостта на плащанията, е изрично потвърден от Съда на ЕС (дело T-588/10) и е допълнително изяснен от член 97, параграф 4 от Регламент № 1306/2013 за референтните години от 2015 г. нататък.

Поради това Комисията повтаря своето становище, че намаляванията на плащанията, наложени за нарушение на изискванията за кръстосано спазване, не следва да се вземат предвид при изчисляването на процента грешки по отношение на ОСП.

⁽⁷⁾ Мерките са отбелязани в точка 7а от приложение II от Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията от 15 декември 2006 година за определянето на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 368, 23.12.2006 г., стр. 15).

⁽⁸⁾ При обвързаните с площ мерки плащанията са свързани с броя на хектарите, както е например при плащанията за агроекология и компенсаторните плащания за земеделски производители в районите с неблагоприятни природни условия.

⁽⁹⁾ Мерките, които не са обвързани с площ, обикновено са инвестиционни мерки, като например модернизиране на земеделските стопанства и създаването на основни услуги за икономиката и населението в селските райони.

⁽¹⁰⁾ Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета от 19 януари 2009 г. за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски стопани, за изменение на регламенти (ЕО) № 1290/2005, (ЕО) № 247/2006, (ЕО) № 378/2007 и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1782/2003 (ОВ L 30, 31.1.2009 г., стр. 16).

⁽¹¹⁾ Съгласно членове 66 и 67 от Регламент (ЕО) № 796/2004 на Комисията от 21 април 2004 г. за определяне на подробни правила за прилагане на кръстосаното спазване, модулацията и интегрираната система за администриране и контрол, предвидени в Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители (ОВ L 141, 30.4.2004 г., стр. 18), размерът на намаляването за неспазване на дадено законоустановено изискване за управление или изискване за ДЗЕС може да варира от 1 % до 5 % в случай на небрежност и може да доведе до пълен отказ за предоставяне на помощ в случай на умишлено неспазване. Сумите, произтичащи от намаляването на помощта, се удържат от плащанията на помощта и постъпват в бюджета на ЕС като целеви селскостопански приходи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.8. Разходите в рамките на двата фонда се предоставят посредством 80 разплащателни агенции, които отговарят за проверката на допустимостта на заявленията за помощи и за извършване на плащания към бенефициентите. Сметките и платежните документи на разплащателните агенции се проверяват от независими одитори (сертифициращи органи), които докладват пред Комисията посредством представянето на годишни сертификати и доклади.

7.9. Основният риск за редовността по отношение на преките плащания е изплащането на подпомагане за площ, която е недопустима за подпомагане, или изплащането на подпомагане на недопустими бенефициенти, на двама или повече бенефициента за един и същи парцел земя, или неправилното изчисляване на правата за плащане, или изплащането на премии за несъществуващи животни. Основният риск за редовността по отношение на интервенциите на селскостопанските пазари е предоставянето на помощ за недопустими заявители, или за недопустими или завишени разходи или количества.

7.10. Основният риск по отношение на развитието на селските райони е недопустимост на разходите, поради несъответствие с правила и условия за допустимост, които често са сложни, най-вече при инвестиционните мерки.

7.10. Комисията споделя становището на Сметната палата, че разходите за развитие на селските райони се подчиняват на сложни правила и условия за допустимост. Комисията е на мнение, че това е последица от амбициозните цели на политиката за развитие на селските райони и обяснява защо тази политика е особено податлива на грешки.

В правната рамка на ОСП за програмния период 2014 — 2020 г. се съдържат разпоредби както по отношение на опростяването, така и на въвеждането на превантивни мерки (например предварителен анализ на програмите за развитие на селските райони, преустановяване и прекратяване на плащания).

Комисията е ангажирана с опростяването на правилата на ОСП и ще настоява за опростяване на националните правила от държавите членки, без да се излага на риск доброто финансово управление.

Политика в областта на околната среда и обща политика в областта на рибарството

7.11. Политиката на ЕС в областта на околната среда има за цел да допринесе за опазването и подобряването на околната среда, на качеството на живот на нейните граждани, както и на рационалното използване на природните ресурси, чрез разходи, управлявани централизирано от Генерална дирекция „Околна среда“ и от Генерална дирекция „Действия по климата“. Най-значимата програма е Програмата за околната среда (LIFE) ⁽¹²⁾. Чрез LIFE в държавите членки се съфинансират проекти, свързани с природата и биологичното разнообразие, както и политиката, управлението, информацията и комуникацията в областта на околната среда (разходи в размер на 221 млн. евро за 2014 г.).

⁽¹²⁾ Регламент (ЕС) № 1293/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. за създаване на Програма за околната среда и действията по климата (LIFE) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 614/2007 (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 185).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.12. Общата политика в областта на рибарството преследва общи цели, подобни на тези на Общата селскостопанска политика (вж. точка 7.2). Европейският фонд за рибарство⁽¹³⁾ (ЕФР), който се управлява от Генерална дирекция „Морско дело и рибарство“ на Комисията и от държавите членки в рамките на споделеното управление, е основният инструмент за прилагането на общата политика в областта на рибарството (разходи в размер на 569 млн. евро през 2014 г.).

7.13. Основният риск за редовността по отношение на политиката в областта околната среда и политиката в областта на рибарството е предоставянето на помощ за недопустими или завишени разходи.

Обхват и подход на одита

7.14. Цялостният одитен подход и методологията на Сметната палата са представени в **приложение 1.1, част 2** от глава 1. По отношение на одита на функция „Природни ресурси“ трябва да се отбележи следното:

- а) За двете специфични оценки одитът включи проверка на извадки съответно от 183 операции във връзка с ЕФГЗ и 176 операции във връзка с „Развитие на селските райони, околна среда, действия в областта на климата и рибарство“, както е посочено в **приложение 1.1**, точка 7. Всяка извадка е формирана така, че да бъде представителна за целия набор от операции в рамките на всяка от двете специфични оценки. През 2014 г. извадката от ЕФГЗ включва операции от 17 държави членки⁽¹⁴⁾. По отношение на втората специфична оценка извадката се състои от 162 операции за развитие на селските райони и 14 операции, отнасящи се до околната среда, действията в областта на климата и рибарството в 18 държави членки⁽¹⁵⁾;

7.14.

⁽¹³⁾ Регламент (ЕО) № 1198/2006 на Съвета от 27 юли 2006 г. за Европейския фонд за рибарство (ОВ L 223, 15.8.2006 г., стр. 1).

⁽¹⁴⁾ Белгия, Чешката република, Дания, Германия (Бавария, Бранденбург, Долна Саксония, Шлезвиг-Холщайн, Райнланд-Пфалц), Естония, Ирландия, Гърция, Испания (Андалусия, Арагон, Кастилия-Ла Манча, Каталуния, Екстремадура, Канарски острови), Франция, Италия (Ломбардия, AGEA), Унгария, Нидерландия, Полша, Португалия, Словакия, Финландия и Обединеното кралство (Англия, Уелс).

⁽¹⁵⁾ България, Чешката република, Германия (Мекленбург-Предна Померания, Райнланд Пфалц, Саксония-Анхалт), Гърция, Испания (Галисия, Кастилия-Ла Манча), Франция, Италия (Пулия, Умбрия, Венето), Латвия, Литва, Унгария, Нидерландия, Австрия, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Швеция и Обединеното кралство (Англия, Уелс). Извадката включва също три операции, извършени при пряко управление.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) По отношение на кръстосаното спазване Сметната палата съсредоточи своите проверки върху спазването на подбрани задължения за ДЗЕС⁽¹⁶⁾ и подбрани ЗИУ⁽¹⁷⁾, за които беше възможно да се получат доказателства и да се направи заключение по време на одитните посещения⁽¹⁸⁾ (вж. също точка 1.15);
- в) По отношение на ЕФГЗ, при оценката на избрани системи⁽¹⁹⁾ бяха разгледани интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК) в Хърватия, коригиращите действия, предприети в отговор на основните слабости в системите, докладвани от Сметната палата в предходни годишни отчети за шест държави членки⁽²⁰⁾, както и извършената дейност в рамките на процедурата за укрепване на достоверността в Гърция⁽²¹⁾. Освен това Сметната палата преразглежда 14 одита на съответствието на Комисията;
- г) По отношение на развитието на селските райони Сметната палата разглежда 12 одита на съответствието и повторно извърши вече проведени проверки на Комисията и провери избрани ключови контроли на място за пет от тях⁽²²⁾. По отношение на други области на политиката Сметната палата провери системите на Европейския фонд за рибарство в Италия и на ГД „Околна среда“;
- д) За да направи оценка на основанието за решенията за уравнивяване на Комисията, Сметната палата прегледа одитната дейност във връзка с уравнивяването на сметките на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ (както за ЕФГЗ, така и за ЕЗФРСР);
- е) Оценката на годишните отчети за дейността обхвана доклади на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Околна среда“.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- б) Комисията приветства проявата в подхода, обявена от Сметната палата, с начало 2015 г. и подчертава значението на проверяването на вероятния процент грешки, независимо от елемента на кръстосаното спазване.

Вж. отговорите на Комисията по точки 7.7, 7.22 и 7.33.

⁽¹⁶⁾ Избягване на навлизането на нежелана растителност, поддържане на тераси, поддържане на маслинови горички и спазване на минимални параметри за гъстота на животните или задължения, свързани с дейности за коситба.

⁽¹⁷⁾ Разпоредбите във връзка със ЗИУ 4 (Директива за нитратите) и ЗИУ 6 — 8 (относно идентификация и регистриране на животни).

⁽¹⁸⁾ Изискванията за кръстосано спазване представляват по същество правни задължения, които трябва да се спазват от всички получатели на пряко подпомагане от ЕС. Те са основните и, в много случаи, единствените условия, които трябва да се изпълнят за получаване на пълната сума на преките плащания. Ето защо Сметната палата е взела решение да разглежда като грешки случаите на неспазването им.

⁽¹⁹⁾ Одитираните държави членки и системи са избрани въз основа на анализ на риска и следователно получените резултати не могат да бъдат представителни за ЕС като цяло.

⁽²⁰⁾ България, Гърция, Испания (Андалусия, Кастилия-Ла Манча, Екстремадура), Италия (Помбардия), Португалия и Румъния.

⁽²¹⁾ Вж. точка 7.44.

⁽²²⁾ Ирландия, Италия (Кампания), Португалия, Румъния и Швеция.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЧАСТ 1: НАШАТА ОЦЕНКА НА РЕДОВНОСТТА

Редовност на операциите

7.15. Резултатите от тестовете на операциите по функция „Природни ресурси“ са обобщени в **приложение 7.1** — общо за тази функция и за всяка от двете отделни области на политика (ЕФГЗ и „Развитие на селските райони, околна среда, действия в областта на климата и рибарство“). От 359-те одитирани операции, 177 (49 %) са засегнати от грешки. Въз основа на 129-те грешки, които одиторите са измерили количествено, процентът грешки общо по отношение на функция „Природни ресурси“ се изчислява на 3,6 % ⁽²³⁾ ⁽²⁴⁾.

7.16. **Графика 7.2** показва степента, до която различните видове грешки са допринесли за общия изчислен процент грешки за 2014 г.

7.15. Комисията взема под внимание най-вероятния процент на грешки, прогнозиран от Сметната палата, който е по-нисък от миналогодишния.

Комисията е на мнение, че нетните финансови корекции в резултат на многогодишни одитни процедури по съответствие, както и възстановените от бенефициерите суми в бюджета на ЕС, представляват капацитет за коригиране на грешки, който следва да бъде взет предвид в една всеобхватна оценка на цялостната система на вътрешен контрол. Комисията също така отбелязва, че както се съобщава в годишния отчет за дейността за 2014 г. на генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“, нейният капацитет за коригиране на грешки през 2014 г. е възлизал на 863,5 милиона евро (1,55 % от общия размер на разходите за ОСП). Вж. точки 7.70 и 7.71 от годишния доклад на Сметната палата за 2011 г.

Комисията смята, че нарушенията на задълженията за кръстосано спазване (0,6 процентни пункта) не трябва да се вземат предвид при изчисляване на процента грешки (вж. отговора на Комисията по точка 7.7). Без кръстосано спазване най-вероятният процент грешки е 3,0 %.

⁽²³⁾ Сметната палата изчислява процента грешки въз основа на представителна статистическа извадка. Полученият резултат представлява най-добрата приблизителна оценка. С ниво на увереност от 95 % Сметната палата преценява, че процентът грешки в популацията е между 2,7 % и 4,6 % (съответно долна и горна граница на грешките).

⁽²⁴⁾ От които грешките при кръстосаното спазване не са оказали отражение върху 0,6 процентни пункта.

Графика 7.2 — Изчислен процент грешки, по видове грешки — функция „Природни ресурси“



Източник: Европейска сметна палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.17. Естеството и видът на грешките значително се различават в двете специфични оценки. Ето защо всяка оценка е представена отделно в следващите точки.

ЕФГЗ — Пазари и преки помощи

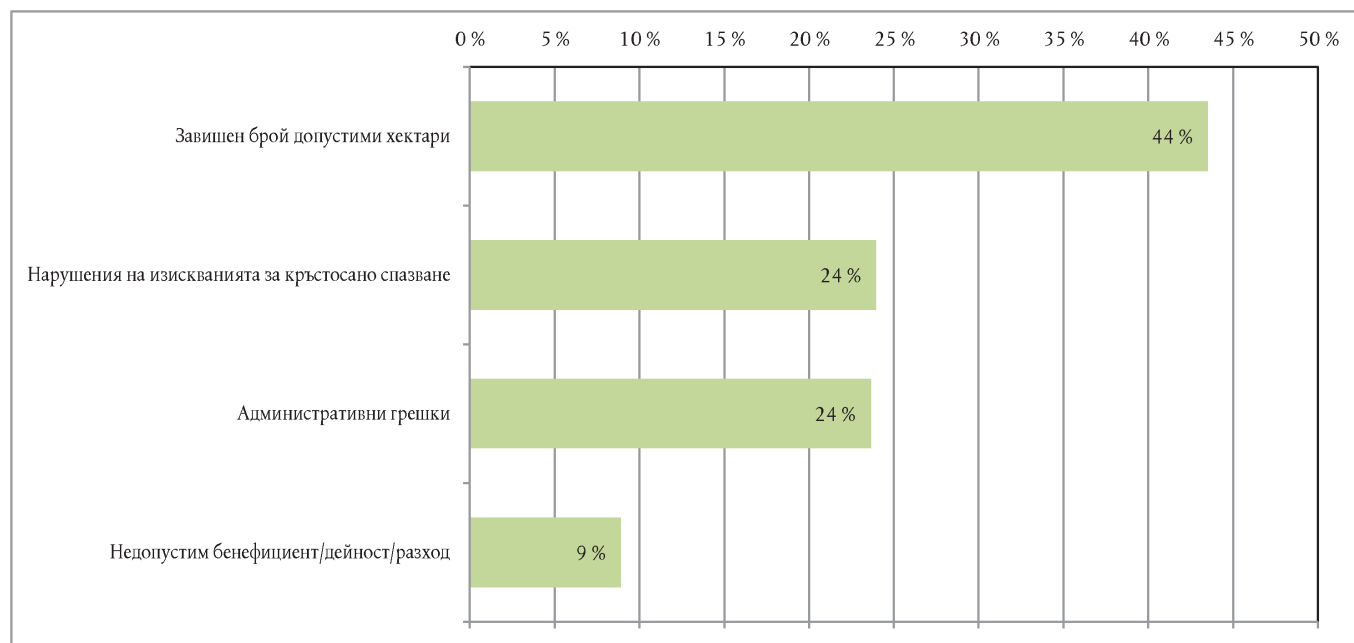
7.18. По отношение на ЕФГЗ, от 183-те одитирани операции, 93 (51 %) са засегнати от грешки. Въз основа на 88-те остойностени грешки, процентът грешки се изчислява на 2,9 %.

7.19. **Графика 7.3** показва степента, до която различните видове грешки са допринесли за изчисления процент грешки в областта на ЕФГЗ за 2014 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.18. Комисията взема под внимание най-вероятния процент на грешки, прогнозиран от Сметната палата, който е по-нисък от триналогодишния. Без кръстосаното спазване, което представлява 0,7 процентни пункта, най-вероятният процент грешки за ЕФГЗ е 2,2 %.

Графика 7.3 — Изчислен процент грешки, по видове грешки — ЕФГЗ



Източник: Европейска сметна палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.20. За 26 случая на количествено измерими грешки, извършени от крайни бенефициенти, националните органи са разполагали с достатъчно информация ⁽²⁵⁾, за да предотвратят, открият и коригират грешките преди декларирането на разходите пред Комисията. Ако цялата налична информация е била използвана за коригиране на грешките, размерът на изчисления процент грешки за тази специфична оценка е щял да се намали с 0,6 процентни пункта. Освен това Сметната палата установи, че в 34 случая откритите от нея грешки са били допуснати от националните органи. Тези грешки са допринесли с 0,7 процентни пункта за изчисления процент грешки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.20. Комисията приветства оценката на Сметната палата относно ролята на държавите членки и е на мнение, че държавите членки е следвало да положат повече усилия за намаляване на грешките. Комисията продължава да работи с държавите членки за намаляване на грешките.

⁽²⁵⁾ Въз основа на подкрепяща документация, включително стандартните кръстосани проверки и задължителните проверки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.21. Няма особена концентрация на грешки във връзка с декларираните завишени допустими хектари в конкретни държави членки. През 2014 г. такива грешки са открити в 12 от 17-те посетени държави членки. Половината от тези грешки са в размер под 2 % и следователно въздействието им върху общия изчислен процент грешки е слабо. Както и в предходни години, основните грешки в тази категория се отнасят до плащания за недопустима за подпомагане земя, която е декларирана като постоянни пасища (вж. каре 7.1). В каре 7.1 е представен също така пример за грешка декларирането на завишена допустима за подпомагане обработваема земя.

Каре 7.1 — Примери за плащания за завишени деклариранни площи допустима земя
Постоянни пасища

В Гърция двама от общо 12 проверени бенефициенти са получили помощ по СЕП за парцели земя, деклариранни като постоянно пасище, но за които е установено, че са покрити с гъсти храсти, храстовидна растителност, дървета и скали. Парцелите е трябвало да бъдат изключени изцяло или частично от помощта на ЕС. Тези грешки са възникнали, тъй като площите от съответните парцели са били завишени в базата данни на гръцката система за идентификация на земеделските парцели (СИЗП) (вж. също каре 7.8 и точка 7.43). Гръцките органи са направили повторна оценка на допустимостта на парцелите и са установили завишените плащания за тези случаи. Те обаче не са стартирали процедура за възстановяване на средства за някой от тези случаи. За един от двата случая Сметната палата установи, че допустимите за подпомагане площи, вписани в СИЗП след повторната оценка, продължават да бъдат завишени.

Случаи, при които подпомагането за площ е изплатено за парцели отчасти покрити с растителност, която е недопустима за финансиране са били констатиранни също така в Чешката република, Испания, Франция, Полша и Словакия.

Обработваема земя

В Испания (Кастилия-Ла Манча) подпомагането от СЕП е изплатено за парцел, за който е подадено искане и който е записан в СИЗП като обработваема земя. В действителност парцелът е представлявал писта за мотокрос.

Случаи на деклариране на завишени площи допустима обработваема земя са били констатиранни също така в Чешката република, Дания, Германия (Рейнланд-Пфалц и Шлезвиг-Холщайн), Испания (Андалусия, Арагон), Франция, Италия (Ломбардия), Полша, Словакия, Финландия и Обединеното кралство (Англия).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.21. Комисията е информирана за слабостите по отношение на постоянните пасища. В различни държави са в ход планове за действие и тяхната ефективност е призната от Сметната палата в каре 7.7.

Каре 7.1 — Примери за плащания за наддекларирана допустима земя

Комисията вече беше установила подобни недостатъци в Гърция и в Испания и гарантира, че по отношение на тях бяха приети планове за действие, които доведоха до важни подобрения.

В Гърция планът за действие бе насочен към изваждането от СИЗП на недопустимите парцели. Гръцките органи приложиха този план, което доведе до намаляване на площите, регистрирани като постоянни пасища в гръцкия СИЗП, от 3,6 милиона хектара през 2012 г. на 1,5 милиона хектара през октомври 2014 г. (вж. каре 7.8).

В допълнение към коригирането на СИЗП гръцките органи установиха недължително платените суми.

За покриване на сумите, които не са възстановени от гръцките органи, Комисията вече прие финансови корекции за финансовите 2010 г., 2011 г. и 2012 г. За финансовите 2013 г. и 2014 г. процедурата за съответствие се очаква да приключи до края на 2015 г.

Споменатите държави членки бяха одитирани от Комисията. Не бяха установени значителни недостатъци по отношение на Полша и Чешката република. Когато е необходимо, констатираните слабости в системата за контрол на кръстосаното спазване се проследяват чрез процедури за улавяване по съответствие, което води до нетна финансова корекция, като се гарантира, че рискът за бюджета на ЕС е адекватно покрит.

Националните органи са открили това през февруари 2014 г. при актуализирането на СИЗП с наличните най-нови (2012 г.) ортоснитки. Плащането обаче е извършено през декември 2013 г. преди това актуализиране. През ноември 2014 г. е стартирана процедура за възстановяване за съответните години.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.22. Въз основа на проверката на Сметната палата на избрани задължения за кръстосано спазване (вж. точка 7.14, буква б) бяха установени нарушения в 46 от общо 170-те плащания във връзка с тези задължения. Честота на грешките за кръстосано спазване (27 %) съответства на честотата, докладвана от държавите членки в техните контролни статистики. Грешки при кръстосаното спазване имат отражение от 0,7 процентни пункта върху изчисления процент грешки, представен в точка 7.18. Примери за кръстосано спазване са представени в каре 7.2.

Каре 7.2 — Примери за грешки по отношение на кръстосаното спазване

Законодателството на ЕС за кръстосано спазване изисква всички движения/раждания/смърт на животните да бъдат оповестявани в националната база данни за животни в срок от седем дни. Тези правила са важни за намаляване на риска от разпространяване на болести, чрез контролиране на движението на животните и подобряване на проследимостта. С цел да се намали замърсяването на водите, друга нормативна уредба във връзка с кръстосаното спазване определя горна граница от 170 кг нитрат от животински произход, прилаган за един хектар земя в уязвимите от замърсяване с нитрати зони.

В Италия (Ломбардия) бенефициент докладва 370 движения или раждания на животни, като 291 от уведомленията са били със закъснение. Същият бенефициент надвишава границата от 170 кг нитрат на хектар с почти 200 %. За друг бенефициент беше установено, че 237 от общо 627 уведомления за животни са били забавени и че границата за нитратите е била надхвърлена с 380 %

Случаи на неспазване на срокове за уведомяване относно движението на животните са установени също така в Белгия, Дания, Германия (Бавария), Естония, Испания (Канарски острови), Франция, Унгария, Нидерландия, Полша, Словакия и Обединеното кралство (Уелс).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.22. Вж. отговорите на Комисията по точки 7.7 и 7.14., буква б).

Каре 7.2 — Примери за грешки по отношение на кръстосаното спазване

Комисията провежда одити на кръстосаното спазване в държави членки и в много от тях констатира слабости в контрола и санкционирането по отношение на задълженията за докладване и като цяло във връзка с идентифицирането и регистрирането на животни. При установяване на систематично неспазване на задълженията Комисията винаги предприема последващи мерки чрез процедурата за уравниване по съответствие. Що се отнася до проблемите, които бяха установени във връзка с идентифицирането и регистрирането на животни, Комисията споделя констатацията на Сметната палата и в своите одити по отношение на кръстосаното спазване обръща специално внимание на тези изисквания.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.23. В редица случаи Сметната палата установи също така грешки в административното обработване на заявленията за подпомагане от националните органи. Най-често срещаната грешка е свързана с надвишаване на прага за правата за получаване на плащане по СЕП във Франция. Въпреки че Сметната палата докладва тази систематична грешка в своите годишни доклади за 2011 г., 2012 г. и 2013 г. ⁽²⁶⁾, тя все още е била налице през 2014 г. ⁽²⁷⁾. Комисията обаче е взела решение за съответствие, изключвайки част от разходите от финансирането от ЕС за (финансовите) 2011 г. и 2012 г.

7.24. Сметната палата установи два случая, в които бенефициентът или разходите не са били допустими за подпомагане от ЕС (вж. каре 7.3).

Каре 7.3 — Примери за плащания за недопустими разходи

Във Франция подпомагането от ЕС по програмата за подпомагане на лозаро-винарския сектор е предоставена на винарна за модернизиране на нейните съоръжения за съхранение. Някои от помощите са възстановили разходите за демонтаж и премахване на стари съоръжения, които не са отговаряли на условията за получаване на подпомагане от ЕС.

Също така беше установен случай в Полша, при който помощта е била изплатена на недопустим за подпомагане бенефициент.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.23. В рамките на тази процедура за уравниване по съответствие Комисията оцени в детайли риска за фонда. Той вече е бил покрит чрез нетни финансови корекции за референтните 2011 г. и 2012 г. и понастоящем текат процедури за уравниване по съответствие за останалите съответни референтни години.

Въведеният план за действие цели пълното коригиране на положението за референтната 2014 г. и се наблюдава отблизо от Комисията.

⁽²⁶⁾ Пример 3.2 от годишния доклад за 2011 г., каре 3.1 от годишния доклад за 2012 г. и каре 3.5 от годишния доклад за 2013 г.

⁽²⁷⁾ През 2013 г. френските органи са предприели коригиращи действия с цел коригиране на стойността на правата за получаване на плащане, считано от финансовата 2015 г. (кампания 2014 г.)

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

„Развитие на селските райони, околна среда, действия по климата и рибарство“

7.25. Относно функцията „Развитие на селските райони, околна среда, действия по климата и рибарство“ от общо 176-те одитирани операции, 84 (48 %) са засегнати от грешки. Въз основа на 41-те грешки, които са количествено определени, вероятният процент грешки е изчислен на 6,2 %.

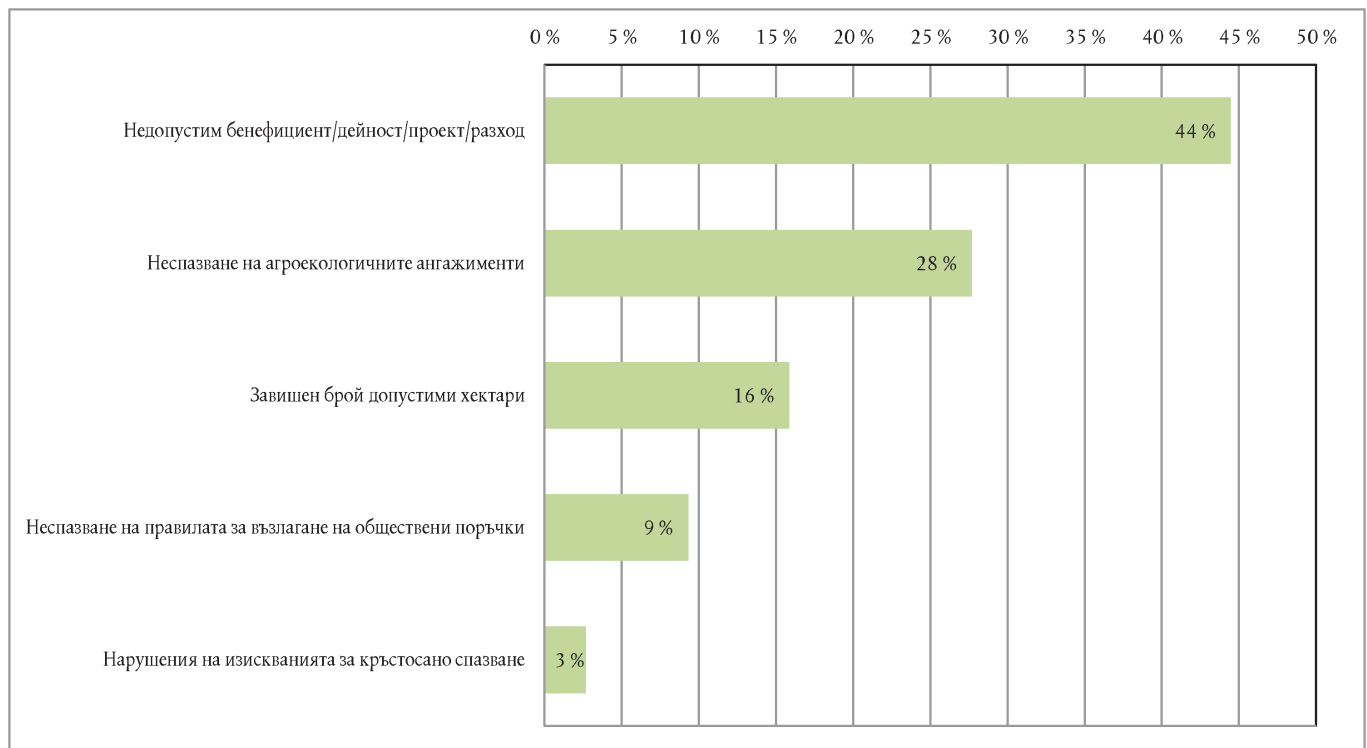
7.26. **Графика 7.4** показва дела на различните видове грешки в изчисления от нас процент грешки за 2014 г. във връзка с „Развитие на селските райони, околна среда, действия по климата и рибарство“.

7.25. Комисията взема под внимание най-вероятния процент на грешки, прогнозиран от Сметната палата, който е по-нисък от триналогодишния.

Без кръстосаното спазване най-вероятният процент грешки за „Развитие на селските райони, околна среда, действия по климата и рибарство“ е 6,0 %.

Вж. също отговора на Комисията по точка 7.18.

Графика 7.4 — Изчислен процент грешки, по видове грешки — Развитие на селските райони, околна среда, действия по климата и рибарство



Източник: Европейска сметна палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.27. Относно развитието на селските райони, от общо 162-те операции, 71 са обвързани с площ, а 91 не са. От 162-те одитирани операции, 79 (49 %) са засегнати от грешки. Във връзка с разходите за околна среда, действия по климата и рибарство от всички 14 операции от извадката, пет (36 %) са били засегнати от грешки, като три от тях са били количествено измерими.

7.28. За 15 случая на количествено измерими грешки, извършени от крайни бенефициенти, националните органи са разполагали с достатъчно информация ⁽²⁸⁾, за да предотвратят, открият и коригират грешките преди декларирането на разходите пред Комисията. Ако цялата налична информация е била използвана за коригиране на грешките, размерът на изчисления процент грешки за тази специфична оценка, е щял да бъде с 3,3 процентни пункта по-нисък. Освен това Сметната палата установи, че в три случая откритите от нея грешки са били допуснати от националните органи. Тези грешки са допринесли с 0,6 процентни пункта за изчисления процент грешки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.27. Честотата на грешките (както количествено измерими, така и количествено неизмерими), констатиран от Сметната палата за развитието на селските райони, се е понижавала от 57 % през 2013 г. на 49 % през 2014 г. Процентът грешки за развитие на селските райони трябва да се оцени също така с оглед на амбициозните цели на политиката за развитие на селските райони.

Комисията отбелязва, че 10 от операцията, засегнати от грешки, са свързани само с нарушения на правилата за кръстосано спазване. Поради това според Комисията изключването на тези грешки намалява броя на операцията, засегнати от грешки, на 69 (43 %), тъй като изискванията за кръстосано спазване не засягат нито допустимостта на земеделските стопани за подпомагане по линия на ОСП (първи и втори стълб), нито редовността на плащанията.

По-ниският процент грешки за обвързани с площ терки потвърждава, че ИСАК продължава да бъде ефективна система за предотвратяване и коригиране на грешки.

7.28. Комисията е наясно, че националните органи вероятно са могли да открият много от грешките, констатиран от Сметната палата. Правилата на ОСП предоставят на държавите членки всички необходими инструменти за намаляване на риска от грешки.

Във връзка с установени от Комисията недостатъци в системите за контрол са задействани планове за действие от страна на държавите членки, за да бъдат установени основните причини за грешки и предприети подходящи коригиращи действия.

⁽²⁸⁾ Въз основа на подкрепяща документация, в т.ч. кръстосани проверки и задължителни проверки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.29. Бяха открити грешки в операциите от извадката и в 18-те посетени държави членки. Размерът и видът на грешките са до голяма степен сходни с тези, установени в предходните години. Както и през предходни години, основната част (54 %) от изчисления процент грешки, посочен в точка 7.25, се отнася до мерки, които не са обвързани с площ. Във връзка с това, през февруари 2015 г. Сметната палата публикува специален доклад, който анализира причините за грешки при разходите за развитие на селските райони, както и мерките, които се предприемат⁽²⁹⁾.

7.30. Специфични изисквания за инвестиционните проекти помагат да се насочи подпомагането към определени категории бенефициенти, като по този начин се цели подобряване на ефективността на разходите в областта на развитието на селските райони. Въпреки това от 91 проверени операции, необвързани с площ, 14 (15 %) не са спазили изискванията за допустимост. Сметната палата констатира, че в три от 14 случая, бенефициентите са създали по изкуствен начин условия за заобикаляне на критериите за допустимост. Повече подробности са представени в каре 7.4. По отношение на околната среда, действията по климата и рибарството две от трите количествено измерими грешки се дължат на недопустими разходи.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.29. По време на своите одити в няколко държави членки Комисията установи слабости, сходни с установените от Сметната палата. Бяха наложени значителни нетни финансови корекции на съответните държави членки с цел защита на бюджета на ЕС. Понастоящем се провеждат процедури за улавяване на сметките. Освен това в случаите, в които бяха изразени резерви, съответните държави членки бяха длъжни да предприемат коригиращи действия.

В годишния отчет за дейността за 2014 г. генералният директор на генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ изрази резерви относно разходите за развитие на селските райони за 16 държави членки (28 разплащателни агенции). Резервите бяха изразени, когато бяха установени слабости в системата за управление и контрол, и при необходимост бяха придружени от искане до съответните държави членки за отстраняване на слабостите чрез коригиращи действия.

Комисията оценява анализа на Сметната палата анализ относно основните причини за грешки в нейния специален доклад № 23/2014, потвърждаващ до голяма степен анализа на самата Комисия, представен на Европейския парламент и Съвета през юни 2013 г. (SWD (2013) 244), според който амбициозните политически цели на политиката и недостатъчните системи за контрол са фактори, които допринасят за процента на грешки.

Комисията подчертава, че високият процент грешки при необвързани с площ мерки не означава непременно изплати или злоупотреба със средства на ЕС. Много често заложените в конкретното действие цели на политиката в действителност са изпълнени и парите на данъкоплатците не са били изгубени.

За програтния период 2014 — 2020 г. изискването беше всички програти за развитие на селските райони да включват предварителна оценка на възможностите за извършване на проверка и контрол на мерките, които да бъдат осъществени съвместно от управляващия орган и разплащателната агенция.

7.30. Изкуствените условия, оценени от Сметната палата, представляват само три от 91-та проверени операции за необвързани с площ мерки. Основните недостатъци на инвестиционните операции са свързани с въпроси на недопустимостта (разходи или бенефициер).

Комисията споделя загрижеността на Сметната палата относно изкуствените условия, но би искала да подчертае, че те трудно могат да бъдат доказани и единствено могат да бъдат установени, като се следват строгите условия, определени от Съда на Европейския съюз.

След своите одити Комисията приложи нетни финансови корекции за необвързани с площ мерки и при необходимост ще продължи да го прави. Най-честите причини за финансовите корекции бяха слабости в проверките на критериите за допустимост, основателността на разходите или прилагането на критериите за подбор. В плановете за действие за намаляване на процента грешки по отношение на развитието на селските райони се обръща особено внимание на коригиращи действия във връзка с изискванията за допустимост при необвързани с площ мерки.

⁽²⁹⁾ Вж. Специален доклад № 23/2014 „Грешки в разходването на средства за развитие на селските райони: какви са причините и какви мерки се предприемат?“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 7.4 — Грешки в допустимостта — съмнения за изкуствено създаване на условия за получаване на подпомагане, в противоречие с целите на инвестиционната мярка

Бяха установени три случая на съмнения за умишлено заобикаляне на правилата с цел получаване на подпомагане, в противоречие с целите на въпросната мярка (в два случая, модернизация на земеделските стопанства, а в един случай, подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия). Тези случаи са препратени на Европейската служба за борба с измамите за анализ и евентуално разследване. От съображения за поверителност не може да бъде разкрита конкретна информация относно тези случаи. Все пак следните примери са показателни за типични случаи:

- утвърдени дружества, които не биха отговаряли на условията за финансиране, ако самите те кандидатстват пряко, създават нови предприятия, от името на които се разработва даден проект по такъв начин, че официално да отговаря на критериите за допустимост и подбор. Условия, които може да са били изкуствено спазени по този начин, са свързани с критериите за микропредприятие (с по-малко от 10 служители и по-малко от 2 млн. евро оборот или отчетна балансова стойност) или за предприятие, притежавано и управлявано от млад земеделски стопанин (лице на възраст под 40 години, което започва дейност в земеделския сектор);
- групи лица (от същото семейство или от същата икономическа група) са създали няколко предприятия с цел получаване на подпомагане, което надхвърля позволения таван в рамките на условията на инвестиционната мярка. Въпреки че бенефициентите са декларирали, че тези предприятия работят независимо, на практика това не е така, тъй като те са създадени, така че да функционират заедно. В действителност те са част от една и съща икономическа група със същото място на стопанска дейност, персонал, клиенти, доставчици и източници на финансиране.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 7.4 — Грешки в допустимостта — възможно изкуствено създаване на условия за получаване на подпомагане, в противоречие с целите на инвестиционната мярка

В оценката на Сметната палата са налице три случая на подозрения за изкуствено създадени условия с цел заобикаляне на критериите за допустимост. Въз основа на решение C-434/12 на Съда на Европейския съюз, за да се докажат „изкуствено създадени условия“ както субективните, така и обективните фактори трябва да се докажат самостоятелно. В това отношение Комисията би искала да подчертае, че „изкуствено създадени условия“ предполага доказването на умишлено действие, което включва използването на измама за придобиване на несправедливо или незаконно предимство.

Комисията споделя загрижеността на Сметната палата. С оглед доказването на изкуствени условия трябва да се следват строгите условия, определени от Съда на Европейския съюз. От съществено значение е да се запази правната сигурност на бенефициерите, които действат в съответствие с приложимото законодателство. Ето защо разплащателните агенции могат да откажат плащане само въз основа на ясно установени факти, а не единствено на подозрения. Съответно те често влагат време и усилия за събирането на убедителни доказателства и започването впоследствие на процедури за възстановяване.

Специално в един от случаите, докладвани от Сметната палата, самата държава членка е установила риска от „изкуствено създадени условия“, значително преди одита на Сметната палата и преди извършването на каквито и да било плащания на крайния бенефициер, и е действала стриктно чрез прилагане на всички процедурни стъпки, необходими според националното право в случай на подозрения за изкуствено създадени условия, включително установяване на контакт с компетентните национални органи за борба с измамите. Преди да изплати средствата на крайния бенефициер, държавата членка е стигнала до заключението, че не разполага с достатъчно доказателства, за да откаже плащането. Въпреки това, държавата членка е продължила да следи случая и въз основа на последващи доказателства е предприела стъпки за възстановяване на средствата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.31. Одитираната извадка включва 36 операции за агроекологични плащания, които засягат използването на методи на производство в земеделието, съвместими с опазването на околната среда, ландшафта и природните ресурси. Сметната палата установи, че в шест случая (17 %) земеделските производители не са спазили всички изисквания за получаване на плащане. В каре 7.5 е представен пример за подобен вид грешка.

Каре 7.5 — Пример за неспазване на агроекологични ангажменти

Един бенефициент от Обединеното кралство (Уелс) се ангажира, от екологични съображения⁽³⁰⁾, да прекратява пашата в ливада за косене преди 15 май всяка година и да я държи затворена поне за следващите 10 седмици. Беше установено, че никой от тези ангажменти не е бил спазен.

Сходни случаи на неспазване на агроекологични задължения са установени в Германия (Рейнланд-Пфалц), Италия (Умбрия) и Обединеното кралство (Англия).

7.32. При 27 одитирани операции от бенефициентите се е изисквало да спазват правила за възлагане на обществени поръчки. Тези правила са разработени с цел да се гарантира, че стоките и услугите се закупуват при най-благоприятни условия, като едновременно с това се осигурява равен достъп до обществените поръчки и съответствие с принципите на прозрачност и недискриминация. Сметната палата установи, че в 13 случая (48 %) едно или повече от тези правила е било нарушено. В каре 7.6 е предоставен пример за подобен вид грешка.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.31. Комисията извърши одит на изпълнението на агроекологичните мерки във всички държави членки през програтния период 2007 — 2013 г., като бяха приложени финансови корекции, които ще продължават да бъдат прилагани и в бъдеще, когато е необходимо. Въпреки оставащите слабости цялостното качество на изпълнението през периода се е подобрило.

Каре 7.5 — Пример за неспазване на агроекологични ангажменти

По време на своите одити Комисията също вече беше установила подобни слабости в някои държави членки. Бяха приложени, и ако това е целесъобразно, ще продължат да се прилагат, нетни финансови корекции за покриване на риска за бюджета на ЕС.

7.32. Комисията вече е констатирила подобни слабости в областта на обществените поръчки. В някои от държавите членки, посочени от Сметната палата в каре 7.6, вече са наложени значителни нетни финансови корекции или все още текат процедури за уравняване по съответствие, като ще бъдат наложени нетни финансови корекции, ако е необходимо. Възлагането на обществени поръчки е също един от основните елементи в плановете за действие за развитие на селските райони.

Комисията отбелязва, че само една грешка, докладвана от Сметната палата, е количествено изтедена.

Освен това на 19 декември 2013 г. Комисията прие нови насоки за определяне на финансовите корекции, които следва да се направят на разходите, финансирани в рамките на споделеното управление, поради неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки. Съгласно тези насоки нарушенията на правилата за обществените поръчки следва да се преценяват въз основа на принципа на пропорционалност.

На държавите членки вече е представен документ с насоки относно най-често срещаните нередности в управлението на европейските структурни и инвестиционни фондове.

⁽³⁰⁾ Такива селскостопански практики имат редица ползи за околната среда, като например насърчаване на развитието на застрашени растителни видове в разнообразни естествени местообитания, което ще осигури източници на храна и подслон за дивите животни.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 7.6 — Пример за неспазване на правилата за обществените поръчки

Публичен орган в Полша, отговарящ за управлението на водите, е получил подкрепа за ремонт на две помпени станции. Строителните дейности са възложени на частно дружество чрез процедура на обществена поръчка. Бенефициентът е нарушил сериозно законодателството за обществените поръчки чрез ограничаване на равния достъп и лоялната конкуренция между потенциалните участници в търга. Спечелилата оферта — единствената, която е била представена — не е отговаряла на критериите за подбор. Освен това предложението е било изготвено съвместно със същото дружество, което е изготвило и техническите спецификации и количествено-стойностните сметки за търга. Поради тези причини спечелилото предприятие е следвало да бъде изключено от тръжната процедура.

Неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки е установено също така в България, Германия (Саксония-Анхалт), Гърция, Испания (Кастилия — Ла Манча), Франция, Италия (Пулия), Нидерландия и Румъния. Тези грешки обаче не са остойности.

7.33. Въз основа на проверка на Сметната палата на избрани задължения за кръстосано спазване (вж. точка 7.14, буква б) бяха установени нарушения в 17 (27 %) от общо 64 плащания във връзка с тези задължения. Грешките при кръстосаното спазване имат отражение от 0,2 процентни пункта върху нивото на грешки, представено в точка 7.25.

7.34. От националните власти се изисква да извършват проверка на основателността на разходите. За 20 инвестиционни проекта беше установено, че тази проверка не е била извършена съгласно изискванията. Такива грешки обаче по принцип не могат да бъдат изразени количествено, тъй като размерът на недопустимите разходи не може да бъде определен. Допълнителна информация относно основателността на разходите е включена в раздела „Въпроси, свързани с изпълнението в областта на развитието на селските райони“ (вж. точка 7.88).

7.33. Вж. отговорите на Комисията по точки 7.7 и 7.14., буква б).

7.34. Комисията смята, че административните проверки на основателния характер на разходите са съществено важни за гарантиране на ефективността на системата за контрол. По време на своите одити по съответствието Комисията също е установила слабости в оценката на основателния характер на разходите и е наложила финансови корекции в това отношение, за да защити финансовия интерес на ЕС.

Комисията би желала да отбележи, че за следващия програмнен период 2014 — 2020 г. ще се използват повече опростени разходи за възстановяване на плащания (финансиране с единна ставка, стандартна таблица на единичните разходи и еднократни суми). Това следва да допринесе за по-ефикасно и правилно използване на средствата.

Вж. също отговора на Комисията по точка 7.88.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Преглед на избрани системи и годишни отчети за дейността

Системи на държавите членки, свързани с редовността на операциите по ЕФГЗ

Интегрирана система за администриране и контрол

7.35. ИСАК е основната действаща система за управление и контрол, която осигурява редовността на операциите при прякото подпомагане⁽³¹⁾. Тя обхваща повече от 90 % от разходите по ЕФГЗ и има значителен принос за предотвратяване и намаляване на нивото на грешки по отношение на схемите за подпомагане, към които се прилага, както е потвърдено от Комисията⁽³²⁾ и от нашите собствени одити.

7.36. ИСАК се състои от база данни на стопанствата и заявленията, СИЗП, база данни за животните, както и регистър на правата за плащане в тези държави членки, които прилагат СЕП. Разплащателните агенции извършват административни кръстосани проверки между тези бази данни с цел да гарантират, че са извършени плащания с правилен размер за допустими за подпомагане бенефициенти, за допустима за подпомагане земя или за допустими за подпомагане животни. Повечето заявители (95 %) получават плащания след успешно приключване на тези административни проверки. Останалите 5 % са обект на допълнителни проверки, извършвани на място.

7.37. Сметната палата извърши проверка на ИСАК в Хърватия и констатира само дребни пропуски в административното обработване на заявленията и в качеството на проверките, извършвани на място от хърватските органи. Тези пропуски не оказват влияние върху надеждността на системата.

7.38. В допълнение Сметната палата извърши документна проверка на извадка от 14 от извършените от Комисията одити на съответствието за разходи по линия на ЕФГЗ. Комисията докладва за значителни слабости в съответните системи на 10 от 14-те държави членки. Беше установено, че качеството на работата на Комисията е било задоволително (вж. точка 7.62).

7.35. Комисията приветства оценката на Сметната палата, че ИСАК има значителен принос в предотвратяването на грешки и намаляването на техния процент. Комисията е на мнение, че качеството и обхватът на ИСАК са от основно значение за осигуряване на редовността на операциите за пряко подпомагане.

Освен това Комисията отбелязва, че ИСАК също покрива 40,2 % от разходите по ЕЗФРСР, по-специално агроекологичните мерки и необлагодетелстваните райони.

7.37. Комисията споделя становището на Сметната палата.

7.38. Комисията приветства становището на Сметната палата.

⁽³¹⁾ По отношение на обвързаните с площ мерки за развитие на селските райони проверката на някои ключови елементи, като например допустимата площ, се извършва също чрез ИСАК.

⁽³²⁾ Относно прякото подпомагане, което е почти изцяло управлявано в рамките на ИСАК, в годишния отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за 2014 г. се посочва коригиран процент грешки от 2,54 % (приложение 10, част 3.2) и коригиран процент грешки от 3,87 % относно пазарните мерки, които се управляват от системи, различни от ИСАК (приложение 10, част 3.1).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Коригиращи действия, предприети по отношение на слабостите на ИСАК, отбелязани в предходни годишни доклади

7.39. През периода 2007 — 2013 г. Сметната палата извърши одити на системите на ИСАК в 35 разплащателни агенции и докладва основните недостатъци, отбелязани в съответните годишни доклади. За целите на настоящия доклад бяха посетени осем разплащателни агенции в шест държави членки с оглед Сметната палата да провери дали недостатъците в СИЗП са отстранени ефективно и своевременно, както и дали Комисията е приложила финансови корекции⁽³³⁾, отразяващи загубите на средства на ЕС за всички финансови години, засегнати от тези недостатъци. Точната информация относно допустимостта на земята за подпомагане в базата данни на СИЗП е предпоставка за надеждни административни кръстосани проверки и точни плащания на помощта.

7.40. Проверката на Сметната палата показва, че под прякото ръководство и активния надзор на Комисията всички проверени разплащателни агенции са предприели коригиращи действия, които като цяло са довели до подобряване на състоянието. Въпреки това коригиращите действия не винаги са предприемани своевременно, а в няколко случая недостатъците все още са налице, макар и в по-малка степен. Във всички проверени случаи Комисията е наложила финансови корекции, или е стартирала процедури за уравниване с оглед на съответствието.

7.41. Беше установено, че за слабостите в СИЗП са предвидени мерки във всички одитирани държави членки. За три държави членки общите резултатите са задоволителни (вж. каре 7.7). Въпреки това продължават да се наблюдават някои сериозни слабости в останалите три държави членки (вж. каре 7.8).

7.40. Вж. също отговорите на Комисията по-долу относно карета 7.7 и 7.8.

В някои случаи степента на коригиращите действия изисква продължителен план за действие или нови елементи, които да се добавят към съществуващите планове за действие. Въпреки това, всички планове за действие, които са приключени или са все още в ход, са довели до значителни подобрения в качеството на СИЗП и Комисията ще продължи да следи внимателно за продължаването и/или запазването на тези подобрения. До пълното извършване на коригиращите действия рискът за фонда ще бъде покрит с финансови корекции.

7.41. Вж. също отговорите на Комисията по-долу относно карета 7.7 и 7.8.

Във всички случаи понастоящем се провеждат процедури за уравниване по съответствие и ако слабости продължават да съществуват, това ще доведе до допълнителни нетни финансови корекции.

Повече информация относно плановете за действие може да бъде намерена в приложение 10, част 3.2 към годишния отчет за дейността за 2014 г. на генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“.

⁽³³⁾ Суми, възстановени от съответната държава членка по процедурата за уравниване по съответствие, вж. член 52 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно финансирането, управлението и мониторинга на Общата селскостопанска политика и за отмяна на регламенти на Съвета (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО) № 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 485/2008 (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 549).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 7.7 — Държави членки, в които коригиращите действия по отношение на слабостите в СИЗП са задоволителни

България: В предходни годишни доклади ⁽³⁴⁾ Сметната палата е отбелязала, че допустимите площи, записани в българската СИЗП, не са надеждни, както и че резултатите от проверките на място са с незадоволително качество. Бил е създаден план за действие с цел преодоляване на тези недостатъци. Изпълнението му е започнало през 2009 г. и е приключило през 2011 г. Проверките на Сметната палата установиха, че са били предприети ефективни корективни действия. СИЗП е подобрена и редовно се актуализира. Качеството на проверките на място също е подобро.

Португалия: В свой годишен доклад за 2007 г. ⁽³⁵⁾ Сметната палата докладва за сериозни недостатъци в СИЗП на Португалия. През 2011 г. Португалия извърши голяма проверка на СИЗП, която приключи през 2013 г. Одитите на Комисията обаче показаха, че качеството на работата е неблагоприятно повлияно от факта, че проверката се е основавала на сателитни ортофотоснимки, датиращи от 2010 г. и 2011 г. Допълнителен преглед, въз основа на по-актуални ортофотоснимки, е започнат през 2013 г. с цел да отстрани другите недостатъци. Одитът на Сметната палата показва, че данните за допустимостта, основаващи се на анализ на най-актуалните ортофотоснимки, обикновено са с подходящо качество.

Румъния: В предходни годишни доклади ⁽³⁶⁾ Сметната палата докладва за сериозни недостатъци в Румъния по отношение на актуализирането на информацията в СИЗП. Румъния прие план за действие през 2009 г., който беше приключен през 2011 г. Беше установено, че е постигнат напредък в подобряването на качеството на СИЗП.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 7.7 — Държави членки, в които коригиращите действия по отношение на слабостите в СИЗП са задоволителни

Одитите на Комисията потвърждават, че в извършените в България, Португалия и Румъния коригиращи действия са подобрили системата.

⁽³⁴⁾ Вж. приложение 5.2 от годишния доклад за 2008 г. и пример 3.4 от годишния доклад за 2010 г.

⁽³⁵⁾ Вж. приложение 5.1.2 от годишния доклад за 2007 г.

⁽³⁶⁾ Вж. приложение 5.2 от годишния доклад за 2008 г. и пример 3.3 от годишния доклад за 2011 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 7.8 — Държавите членки, в които продължават да се наблюдават слабости в СИЗП

Гърция: В предходни годишни доклади ⁽³⁷⁾ Сметната палата докладва за слабости в СИЗП в Гърция, особено по отношение на допустимостта на постоянните пасища. Първият основен преглед на СИЗП е приключил едва през 2013 г., със специален акцент върху площите с диви пасища. По искане на Комисията през 2014 г. беше извършен втори преглед. В резултат от тези прегледи размерът на отговарящите на условията постоянни пасища, вписани в гръцкия СИЗП, е намалял от 3,6 млн. хектара през 2012 г. на 1,5 млн. хектара през референтната 2014 г.

Сметната палата установи, че след последното преразглеждане новите допустими площи отразяват като цяло по-добре действителната ситуация. Въпреки това са необходими още значителни корективни действия, особено по отношение на площите с диви пасища. За две от 15 произволно избрани постоянни пасища, проверени от Сметната палата, площта, вписана в СИЗП като отговаряща на условията за подпомагане, все още надвишава действителната тревна покривка на парцела след двете преразглеждания (подобен случай е представен в каре 7.1) ⁽³⁸⁾. Освен това беше установено, че гръцкото Министерство на земеделието е решило да не възстановява от бенефициентите надплатените суми, възникнали в миналото в резултат на неправилно вписване на диви пасища като допустими за подпомагане в СИЗП в Гърция.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 7.8 — Държавите членки, където продължават да се наблюдават слабости в СИЗП

Вж. също така отговора на Комисията относно каре 7.1.

Подобни недостатъци бяха установени в извършените от Комисията последващите одити на изпълнението на плановете за действие. Комисията е на мнение, че такава да е извършена значителна работа за корекции, все още съществуват някои недостатъци по отношение на допустимостта на постоянните пасища в Гърция и Испания. Комисията би желала да отбележи обаче, че коригиращите действия, извършени през 2014 г. и 2015 г., са се оказали задоволителни и за двете държави, в резултат на което недопустими за подпомагане площи са изключени от и двете СИЗП: в Гърция площите, регистрирани като постоянни пасища, са намалели от 3,6 милиона ha на 1,5 милиона ha, докато в Испания допустимата за подпомагане земя е намалала от 18,4 милиона ha на 15,6 милиона ha.

Във връзка с всички оставащи слабости се предприемат действия чрез процедури за уравниване по съответствие, с които се гарантира покриването по подходящ начин на риска за бюджета на ЕС чрез нетни финансови корекции.

Информация относно изпълнението на плановете за действие, поискани от Комисията, се намира в годишния отчет за дейността за 2014 г. на генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“.

⁽³⁷⁾ Вж. приложение 3.2 към годишния доклад за 2009 г., пример 3.2 от годишния доклад за 2010 г. и каре 3.1 от годишния доклад за 2013 г.

⁽³⁸⁾ Одит на Комисията от ноември 2014 г. заключи, че по отношение на постоянните пасища, актуализацията на СИЗП все още не е приключила, тъй като в много случаи недопустими площи, като например парцели, покрити с храсти, храстовидна растителност или скали, все още се вписват като допустими в СИЗП. Вследствие на това ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ изрази резерви относно Гърция в своя годишен отчет за дейността за 2014 г., тъй като Гърция не е успяла да предприеме подходящи действия по отношение на площите с постоянни пасища в контекста на своя план за действие (вж. също точка 7.43).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Испания (Андалусия, Кастилия-Ла Манча и Екстремадура): в предходни годишни доклади ⁽³⁹⁾ Сметната палата е докладвала значителни недостатъци в СИЗП в Испания (Андалусия ⁽⁴⁰⁾, Кастилия-Ла Манча и Екстремадура). Референтните парцели, които в действителност са били изцяло или частично покрити с камъни, гъста гора или храсти, са били заявени и платени като постоянни пасища. Испанските органи са приложили план за действие за подобряване на СИЗП на национално равнище, който е бил докладван като изпълнен през 2013 г. Въпреки това Комисията установи, че оценката за допустимост за пасищата не е надеждна и е поискала от испанските органи допълнително преразглеждане и подобряване на ситуацията с допустимостта за пасищата, като прилагат много по-строги критерии от 2015 г. нататък.

Също така Сметната палата установи, че за референтната 2013 г. резултатите от коригиращите действия не са били задоволителни. Сметната палата отбеляза обаче, че през 2014 г. и 2015 г. е започнато допълнително коригиращо действие с цел подобряване на състоянието.

Италия: В своя годишен доклад за 2011 г. ⁽⁴¹⁾ Сметната палата констатира недостатъци в СИЗП в Италия (Ломбардия) относно площи с диви пасища в планински райони. Беше установено, че все още не са взети подходящи мерки за справяне с недостатъците по отношение на допустимите площи за постоянни пасища, регистрирани в СИЗП, особено за малките парцели. За 12 от 18 избрани парцели с постоянни пасища, които са били обект на контрол от италианските органи, Сметната палата установи, че допустимата площ, регистрирана в СИЗП, все още е била завишена.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Изпълнението на плана за действие за подобряване на информацията в СИЗП продължи през 2014 г. и 2015 г., като бе наблюдавано отблизо от Комисията (одити през юли и ноември 2014 г.).

Тъй като Комисията прецени, че положението не е напълно задоволително, беше взето решение за намаляване на плащанията на Гърция за финансовата 2015 г. (референтна 2014 г.).

Гръцките органи определиха размера на неправомерно изплатените средства поради тинали надплатени суми. Тези суми се проследяват посредством процедурата за уравняване по съответствие.

Комисията счита, че мерките, предприети от испанските органи, са частично задоволителни. Както е отбелязано от Сметната палата, продължават да бъдат извършвани коригиращи действия за 2014 г. и 2015 г.

Комисията ще продължи да следи ситуацията и оставащите слабости се проследяват чрез процедури за уравняване по съответствие, които да гарантират, че рискът за бюджета на ЕС е адекватно покрит.

⁽³⁹⁾ Вж. приложение 3.2 от годишния доклад за 2010 г. и първия случай в пример 3.1 от годишния доклад за 2011 г.

⁽⁴⁰⁾ Първият случай в каре 3.1 от годишния доклад за 2011 г. се отнася до Андалусия.

⁽⁴¹⁾ Вж. приложение 3.2 от годишния доклад за 2011 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Последващи действия от страна на Комисията във връзка с констатациите на Сметната палата

7.42. Комисията е включила в своите одити последващи действия във връзка със слабости, установени от Сметната палата. За всички държави членки Комисията е наложила финансови корекции, или е стартирала процедури за уравниване с оглед на съответствието ⁽⁴²⁾. Подробностите са изложени в **таблица 7.1**:

7.42. За Испания и Италия посочените финансови години все още не са предмет на финансови корекции, тъй като процедурата за уравниване по съответствие продължава да е в ход.

Таблица 7.1 — Финансови корекции, наложени от Комисията във връзка с недостатъци в системата на СИЗП

Държава членка	Недостатъци в системата, докладвани от Сметната палата в рамките на финансовата година	Последна финансова година, засегната от недостатъци в системата	Финансови години, обхванати от финансови корекции	Общ размер на финансовите корекции (в млн. евро)	Финансови години, които не са обхванати от финансови корекции към края на 2014 г.	Процедурите за уравниване са в процес на изпълнение, но не са приключили
България	2008 г.	2012 г.	2008 — 2012 г.	65,9	—	
Гърция	2009 г.	2014 г.	2007 — 2012 г.	608,6	2013 г., 2014 г.	да
Испания (Андалусия)	2010 г.	2014 г.			2010 г., 2012 г., 2013 г., 2014 г.	да
Испания (Кастилия-Ла Манча)	2010 г.	2014 г.			2010 г., 2012 г., 2013 г., 2014 г.	да
Испания (Екстремадура)	2010 г.	2014 г.			2010 г., 2012 г., 2013 г., 2014 г.	да
Италия (Ломбардия)	2011 г.	2014 г.	2009 г.—2011 г.	0,1	2012 г., 2013 г., 2014 г.	Да, с изключение на 2012 г.
Португалия	2007 г.	2013 г.	2007 г.—2012 г.	186,4	2013 г.	да
Румъния	2008 г.	2014 г.	2008 г.—2012 г.	80,8	2013 г., 2014 г.	да

Източник: Европейска сметна палата.

⁽⁴²⁾ Обхващат всички слабости, свързани с ИСАК, включително тези, докладвани от Сметната палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.43. В допълнение към извършването на финансови корекции за предходните финансови години, засегнати от съществени недостатъци, съгласно новото законодателство за ОСП⁽⁴³⁾ Комисията разполага с разширени правомощия за намаляване или преустановяване на плащания за държавите членки в случай на значителни и трайни пропуски в националните системи. Този подсилен инструмент се прилага, считано от финансовата 2014 г. Към май 2015 г. Комисията е използвала тази възможност в един случай чрез намаляване на плащанията по ЕФГЗ за Гърция, считано от финансовата 2015 г.

Оценка на процедурата за укрепване на достоверността

7.44. През 2010 г. Комисията е въвела „процедурата за укрепване на достоверността“, прилагана на доброволен принцип от държавите членки. В рамките на тази процедура, независим одитен орган (сертифициращ орган, наричан по-долу СО), натоварен от държавата членка, предоставя становище не само по отношение на доброто функциониране на вътрешните системи, но също така въз основа на подробен преглед на представителна статистическа извадка от операции и относно законосъобразността и редовността на разходите, декларирани пред ЕС. Извадката се формира на произволен принцип от заявленията, проверени на място от разплащателната агенция. От финансовата 2015 г. нататък от сертифициращите органи ще се изисква да предоставят становище относно законосъобразността и редовността на операциите, свързани със заявленията за възстановяване от бюджета на ЕС разходи.

7.45. Ако в рамките на доброволната процедура Комисията прецени, че дадена държава членка прилага тези процедури правилно и процентът остатъчни грешки, установен от държавата членка, е по-малък от 2 % в продължение на две последователни години, съответната държава членка има право да намали процента на проверките на място от 5 % на 1 %⁽⁴⁴⁾.

7.46. В периода от 2011 г. до 2013 г. Сметната палата извърши одит на процедурата за укрепване на достоверността в пет⁽⁴⁵⁾ от шестте държави членки или региони, които са избрали да прилагат процедурата на доброволен принцип. През 2014 г. приключи проверката на тази процедура в останалата държава членка (Гърция).

7.47. Гърция е приложила процедурата за укрепване на достоверността за финансовата 2013 г. и 2014 г. Сметната палата извърши преглед на дейността за финансова 2014 г., за която сертифициращият орган (СО) излезе със становище без резерви и докладва за грешки в размер на 0,2 % за ИСАК на ЕФГЗ схеми за подпомагане.

7.44. Комисията би желала да поясни, че след въвеждането на Регламент № 1306/2013 укрепването на достоверността, описано в точки 7.44 — 7.50, вече не се прилага.

С цел да подкрепи и даде насоки за новата работа, която трябва да бъде извършена от сертифициращите органи от финансовата 2015 г. нататък, Комисията разработи подробни насоки относно начините за вземане на извадки и докладване на резултатите от тяхната повторна проверка на контрола на първично ниво, първоначално извършен от разплащателните агенции. При правилно извършване резултатите от повторната проверка ще служат като основа на статистически обосновано становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции.

Подробните насоки бяха изчерпателно обяснени на разплащателните агенции и сертифициращите органи, като тяхното прилагане се наблюдава отблизо от Комисията.

⁽⁴³⁾ Член 41, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1306/2013.

⁽⁴⁴⁾ Допълнително условие за намаляване на проверките е държавата членка да е оценила своята СИЗП като надеждна.

⁽⁴⁵⁾ България, Румъния (вж. точка 3.38 от годишния доклад за 2011 г.), Люксембург, Обединеното кралство (Северна Ирландия) (вж. точка 4.36 от годишния доклад за 2012 г.) и Италия (вж. точки 3.30 — 3.35 от годишния доклад за 2013 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.48. СО не е спазил изцяло насоките на Комисията относно формирането на извадки, обхвата на одита и графика на проверките. По-конкретно СО систематично е пренебрегвал при остойностяването на грешките всички надплатени суми, които са в резултат на неправилно вписване в СИЗП като допустими на площи за постоянни пасища. Освен това сертифициращият орган не е взел предвид надплатени суми, произтичащи от факта, че разплащателната агенция е позволила на бенефициентите, след изтичане на срока, да заменят недопустими парцели в заявленията си с допустими. Това е в противоречие с подхода, прилаган от СО за финансовата 2013 г., където такива надплатени суми са били включени в общото ниво на остойностния процент грешки. Тази промяна в подхода е основната причина, поради която докладваното от СО за 2013 г. ниво на грешки в размер на 10,2 % е намаляло до 0,2 % за 2014 г.

7.49. Следователно, в контекста на тези недостатъци, нивото на грешки, докладвано от гръцкия СО за финансовата 2014 г., е значително занижено.

7.50. Като цяло за шестте държави членки, които са избрали доброволно прилагане на процедурата, Сметната палата установи, че с изключение на Люксембург, слабостите в прилагането на процедурата водят до ненадеждност на докладваните нива на грешки.

Системи на държавите членки, свързани с редовността на операциите в областта на развитието на селските райони

7.51. Органите на държавите членки отговарят за създаването и функционирането на:

- а) подходящи административни и контролни процедури, за да се следи за точността на данните в декларациите на заявителите и за спазването на условията за допустимост;
- б) проверки на място, които в зависимост от схемата за подпомагане, трябва да обхващат най-малко 5 % от всички бенефициенти или от съответните разходи⁽⁴⁶⁾.

7.52. Проверката на Сметната палата на системите в тази област се основава отчасти на одити, извършени от Комисията (ГД „Земеделие и развитие на селските райони“) (вж. също така точка 7.62). Сметната палата извърши документна проверка на извадка от 12 от извършените от Комисията одити на съответствието за развитието на селските райони и посети пет от съответните разплащателни агенции⁽⁴⁷⁾. Комисията докладва за значителни слабости в съответните системи на девет от 12-те държави членки. Сметната палата установи, че качеството на работата на Комисията е било задоволително.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.48. Комисията е информирана, че някои сертифициращи органи, включително в Гърция, не се съобразяват с насоките за формиране на извадки. По тази причина Комисията не прие докладваните проценти грешки, но използва резултатите от собствените си одити за изчисляване на процента грешки в годишния отчет за дейността за 2014 г. на генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“.

Вж. също отговора на Комисията по точка 7.44.

7.49. В своя годишен отчет за дейността за 2014 г. генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ използва резултатите от собствените си одити, за да изчисли коригиран процент грешки от 4,5 %.

7.50. Вж. отговора на Комисията по точка 7.44.

7.51. От 2007 г. същите принципи се прилагат и за ЕФГЗ. От 2014 г. по отношение на ЕФГЗ и на ЕЗФРСР се прилага общ хоризонтален регламент (Регламент № 1306/2013).

⁽⁴⁶⁾ Членове 12 и 25 от Регламент (ЕС) № 65/2011 на Комисията от 27 януари 2011 г. за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета по отношение на прилагането на процедури за контрол, както и кръстосано спазване по отношение на мерките за подпомагане на развитието на селските райони (ОВ L 25, 28.1.2011 г., стр. 8).

⁽⁴⁷⁾ Ирландия, Италия (Кампания), Португалия, Румъния и Швеция.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.53. Сметната палата установи, че за петте разплащателни агенции, които бяха посетени на място, слабостите в системата са били в голяма степен подобни на установените и докладвани в предходни години ⁽⁴⁸⁾. Установени са недостатъци в административните проверки, свързани с условията за допустимост, по-специално тези, отнасящи се до екологичните условия и максималния размер на предприятията. Както и в предходни години, Сметната палата установи повтарящи се слабости при проверката на процедурите за възлагане на обществени поръчки. Недостатъци в системите са основна причина за грешките, открити при тестването на операциите (вж. точка 7.27).

7.54. По отношение на обществените поръчки Сметната палата провери извадка от 32 проекта, които са предмет на обществени поръчки в петте посетени държави членки, от които 15 (47 %) са засегнати от грешки. По-специално при проверката на Сметната палата на процедурите за избиране на икономически най-изгодната оферта бяха установени значителни недостатъци. Сметната палата също така извърши преглед на извадка от осем случая, за които държавите членки не са приложили процедури за възлагане на обществени поръчки. В два от тези случаи се е изисквала процедура за възлагане на обществени поръчки и следователно разходите, декларирани пред ЕС са недопустими.

Планове за действие

7.55. С цел да се намали нивото на грешки при разходите за развитие на селските райони, през 2012 г. Комисията активно насърчава всички държави членки да разработят планове за действие за установяване на причините за грешки и да прилагат целенасочени корективни действия за намаляване на риска от възникване на грешки. Сметната палата провери дали за често откривани грешки основната причина за грешката е била обхваната от плана за действие на съответната държава членка.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.53. Общи отговори по точки 7.53 и 7.54:

Комисията е информирана за слабости в системите за контрол на държавите членки по отношение на ЕЗФРСР и подчертава, че държавите членки носят основната отговорност за изпълнението на политиката и системите за контрол. В годишния отчет за дейността за 2014 г. на генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ 35 % от разплащателните агенции бяха предмет на резерви по отношение на разходите по ЕЗФРСР и бе отправено искане да се предприемат необходимите коригиращи действия (в допълнение на предишните планове за действие, които са все още в процес на изпълнение). Както е посочено в точка 7.52, част от оценката на Сметната палата на системите на държавите членки се основава на констатациите от одитите на съответствието, извършени от службите на Комисията.

Комисията споделя заключенията на Сметната палата в специален доклад № 23/2014, че държавите членки следва да разширят обхвата на административните проверки.

Комисията е информирана за недостатъците, свързани с допустимостта, включително процедурата за възлагане на обществени поръчки и максималния размер на дружествата. Тези проблеми заемат централно място в извършените в държавите членки одити във връзка с инвестиционните терки. Също така решаването на тези проблеми беше и все още е част от плановете за действие, разработени с държавите членки за намаляване на процентите грешки.

⁽⁴⁸⁾ Вж. точка 4.20 от годишния доклад за 2013 г., точки 4.21 — 4.25 от годишния доклад за 2012 г. и точки 4.22 — 4.32 от годишния доклад за 2011 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.56. Сметната палата разгледа 24 от по-съществените количествено измерими грешки, открити в 14 държави членки по време на проверките на операциите⁽⁴⁹⁾. От тях девет грешки (37,5 %) биха могли да бъдат свързани с конкретни действия в плана за действие на съответната държава членка, докато 15 (62,5 %) не биха могли да бъдат свързани с това. Подобен анализ за откритите слабости като част от одита, извършен от Сметната палата на системите на държавите членки, потвърждава тези проценти. Това показва, че в планове за действие, които бяха разгледани, не са предвидени мерки за справяне с повечето видове грешки и слабости в системите (вж. каре 7.9).

Каре 7.9 — Примери, които показват, че планове за действие на държавите членки все още не са изцяло ефективни

Ирландският план за действие съдържа 20 действия, нито едно от които не е било изпълнено по времето на извършване на одита. Освен това всички 20 действия се отнасят до мерки, свързани с площи, въпреки факта, че инвестиционните мерки са по-рискови. Бяха установени шест слабости на системата, пет от които са довели до недопустими разходи. Следователно не всички констатации, свързани с инвестиционните мерки, са били взети предвид в плана за действие.

Планът за действие на Румъния за премахване на основните причини за грешки при развитието на селските райони показва, че румънските органи извършват целенасочени действия за премахване на риска от изкуствено създадени условия за мерките „Модернизация на земеделските стопанства“ и „Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия“.

Сметната палата установи, че действията, предприети от румънските власти имат потенциала да се справят с проблема при нови одобрени проекти, но че плащанията, които са направени за проекти, одобрени в миналото, ще продължат да бъдат засегнати от съществени нередности. Бяха установени случаи, показващи ясно, изкуствено създаване на условия за получаване на подкрепа, което противоречи на целите на мярката в седем от 20-те проекта, избрани на случаен принцип за двете мерки, посочени по-горе. Често срещани случаи са разделяне на инвестиция в два или повече подпроекта, които се изпълняват едновременно, с цел заобикаляне на специфични критерии за допустимост и подбор, както и получаване на подкрепа над допустимия таван. Комисията докладва подобни слабости и започна процедура за уравниване с оглед на съответствието.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.56. Внимателното наблюдение от страна на Комисията показва, че при някои държави членки са налице недостатъци, установени по време на нейните одити и одитите на Сметната палата, които не са били взети предвид в достатъчна степен. Комисията поиска от съответните държави членки да засилят съответно своите планове за действие.

Каре 7.9 — Примери, които показват, че планове за действие на държавите членки все още не са изцяло ефективни инструмент

След като националните органи, Комисията или Европейската сметна палата установят и идентифицират недостатъци, биват предвидени действия. Комисията следи отблизо плана за действие и гарантира, че новите констатации са отразени в планове за действие.

Одитите, извършени от Комисията през 2013 г. и 2014 г. за Ирландия, показаха слабостите в административните проверки и проверките на място. Държавата членка е въвела план за действие и въпреки че той все още не е изцяло изпълнен, на Комисията е докладван напредък. Ирландските органи се насърчават да продължат прилагането на плана за действие, за да бъдат преодолени слабостите, посочени в ралките на неотдавнашния одит, както и редовно да предоставят актуализирана информация за прилагането.

В случая на Ирландия, тъй като Комисията не възстанови каквито и да било разходи по ЕЗФРСР през 2014 г., в годишния отчет за дейността за 2014 г. на генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ по отношение на развитието на селските райони не бе снето да са необходими да бъдат изразени резерви.

Относно плана за действие на Румъния, Румъния е въвела множество коригиращи действия, които са подобрили положението, но все още не са произвели необходимия ефект за справяне с всичките слабости в системата за управление и контрол, открити от одитите на Комисията и Сметната палата. Комисията е информирана, че продължават да се наблюдават слабости в управлението на инвестиционните мерки, включително слабости в оценката на създаването на изкуствени условия. С цел допълнително подобряване на положението румънските органи бяха приканени да засилят изпълнението на своя план за действие, включително контрола на проектите преди плащане, за да бъдат изключени проектите, засегнати от изкуствени условия.

⁽⁴⁹⁾ Грешки над 5 % с изключение на грешките по отношение на кръстосаното спазване.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Системи на държавите членки, свързани с редовността на операциите в рамките на Европейския фонд за рибарство (ЕФР)

7.57. В държавите членки одитните органи извършват проверка на ефективното функциониране на системите за управление и контрол, ръководени от управляващите и сертифициращите органи на ЕФР. Сметната палата оцени ефективността на тези проверки, извършени от одитния орган в Италия. В допълнение Сметната палата извърши повторно избрани одити, проведени от одитния орган за финансирани по ЕФР операции.

7.58. Въпреки констатацията на Сметната палата, че методологията за одитите на операциите и системите е била ефективна, бяха открити слабости при управлението и документирането на одитните задачи и при проверката на условията за допустимост. Одитният орган не е извършил своите одитни дейности, както е било планирано. Липсват официални процедури за проверка на контрола на качеството, одитната документация е непълна и методологията за формиране на извадки не съответства на указанията на Комисията. Тези слабости, въпреки че са били установени от Комисията по време на нейните предишни одити, все още не са били изцяло коригирани от одитния орган по време на одита на Сметната палата. Освен това в някои случаи одитният орган не е извършил необходимите проверки на място, както и адекватни проверки на условията за допустимост за плавателни съдове, които са получили финансиране за окончателното преустановяване на дейността си.

Системи и годишен отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“

Процедури за уравниване на сметки на Комисията

7.59. Управлението на по-голямата част от разходите в земеделието е споделено между държавите членки и Комисията. Разплащателните агенции на държавите членки изплащат помощите на земеделски производители и други бенефициенти; Комисията възстановява средствата на държавите членки за тези разходи всеки месец (за ЕФГЗ) или всяко тримесечие (за ЕЗФРСР). За да бъде в състояние да поеме крайната отговорност за изпълнението на бюджета, Комисията прилага две отделни процедури:

- а) *ежегодна процедура за финансово уравниване, обхващаща годишните отчети и вътрешните системи на всяка акредитирана разплащателна агенция. Решението за уравниване на сметките, което се взема в резултат на тази процедура, се базира на одитите, извършени от независими сертифициращи органи в държавите членки и представени на Комисията;*
- б) *многогодишна процедура за уравниване с оглед на съответствието, която може да доведе до финансови корекции за съответните държави членки, ако разходите са в нарушение на правилата на ЕС. Вземаните решения относно съответствието се основават на одити, извършени от Комисията.*

7.58. *Повечето от тези въпроси вече са установени от Комисията по време на нейните одити и са предмет на текущи последващи действия.*

Що се отнася до окончателното преустановяване, Комисията ще поиска от одитния орган да извърши съответни проверки, за да потвърди, че националните изисквания за допустимост са били спазени.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.60. Сметната палата извърши проверка на процедурата за уравниване за финансовата 2014 г. Както и в предходни години, Сметната палата констатира, че Комисията е управлявала задоволително тази задача.

7.61. Извършените от Комисията одити на съответствието оценяват дали системите на държавите членки осигуряват редовност на плащанията за подпомагане към бенефициентите. Откритите слабости на системите водят до финансови корекции, които често се извършват въз основа на фиксирана ставка и обхващат разходи във връзка с няколко бюджетни години. Корекциите с фиксиран процент, обикновено в размер на 2 % или 5 %, се прилагат независимо от това колко недостатъци на контрола са били намерени и рядко водят до събиране на вземания от бенефициенти (вж. също точки 1.36 и 1.37).

7.62. Сметната палата извърши проверка на спазването на МСВОИ 4100 (Международни стандарти на Върховните одитни институции) и на основните нормативни разпоредби на извадка от 26 ⁽⁵⁰⁾ от общо 120-те одита на съответствието ⁽⁵¹⁾. Повечето ключови елементи са налице и отговарят на основните нормативни разпоредби, като Сметната палата счита, че одитите на Комисията са с качество, което позволява резултатите да бъдат използвани от Сметната палата като част от нейната оценка на системите на държавите членки (вж. точки 7.38 и 7.52).

7.63. През 2014 г. Комисията е приела три решения за съответствие (обхващащи 56 отделни финансови корекции), което е довело до корекции в размер на 443,1 млн. евро (403,2 млн. евро в рамките на ЕФГЗ и 39,9 млн. евро в рамките на ЕЗФРСР). Допълнително решение е било прието през януари 2015 г., което е довело до значителна корекция в размер на 1,409 млрд. евро (1,243 млрд. евро за ЕФГЗ и 166 млн. евро за ЕЗФРСР), която е включена в отчетите за 2014 г. като начислени приходи (вж. също точка 7.22 и каре 1.3).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.61. Когато е възможно, размерът на финансовите корекции се изчислява въз основа на реално причинените загуби за бюджета на ЕС. Когато това не е възможно, се използват фиксирани ставки, които да отразяват сериозността на пропуските в националните системи за контрол. Потвърдено е от Съда на Европейския съюз, че използването на корекции с фиксирани ставки отговаря на нормативните правила относно работата за постигане на съответствие. В член 52 „Уравниване по съответствие“ от Регламент (ЕС) № 1306/2013 изрично се потвърждава, че когато подлежащите на изключване суми не могат да бъдат установени с пропорционално усилие, могат да се прилагат екстраполирани или фиксирани корекции.

Освен това, тъй като селскостопанските разходи се изпълняват при споделено управление, държавите членки са в по-добра позиция от Комисията да направят оценка и да предоставят доказателства за действителната финансова загуба или риск за бюджета на ЕС. Следователно по-прецизното изчисляване на финансовата загуба за бюджета на ЕС изисква активното сътрудничество на съответните държави членки на всички нива от процедурата за уравниване по съответствие, тъй като единствено държавата членка разполага с цялата необходима информация за извършването на подобно изчисление. По-специално Съдът на Европейския съюз потвърди, че предприемането на проверките, необходими за определяне на точния размер на причинените загуби, не е в прерогативите на Комисията, а иленно държавата членка е тази, която трябва да докаже, че оцененият от Комисията размер е бил завишен.

7.62. Комисията приветства заключението на Сметната палата, че качеството на одитите на Комисията позволява резултатите да се използват като част от оценката на системите на държавите членки.

⁽⁵⁰⁾ 14 за ЕФГЗ и 12 за ЕЗФРСР.

⁽⁵¹⁾ Брой на одитите, отчетени през 2014 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.64. В последните годишни доклади Сметната палата обърна внимание на проблема, че процедурите за съответствие са твърде дълги, което води до значително натрупване на неприключени досиета⁽⁵²⁾. В края на 2014 г. тези неприключени досиета са били с 15 % по-малко, отколкото в края на 2013 г. Въпреки тази положителна тенденция, все още е налице значително изоставане на 180 одита.

Годишен отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“

7.65. В своя годишен отчет за дейността за 2014 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ извършва оценка на разходите, за които съществува риск за основните разходни области. Отправната точка на оценката са нивата на грешки, докладвани от държавите членки (за всяка разплащателна агенция) в техните контролни статистики. Впоследствие Комисията коригира тези проценти грешки, на базата предимно на извършени през последните три години одити на Комисията и Сметната палата. След това получените коригирани проценти грешки се сумират и използват за изчисляване на общите разходи, изложени на риск, т.е. нивото на грешки, което според изчисления на Комисията оказва влияние върху бюджета на ЕС. С изключение на слабостите, описани по-долу, Сметната палата счита, че това по принцип е обоснован подход, който може да предостави достатъчна основа за резерви на равнището на отделните разплащателни агенции.

7.66. От сертифициращите органи се изисква да предоставят оценка относно качеството на проверките на място, извършени от разплащателните агенции, както и относно резултатите, отразени в контролните статистики. Въпреки че през 2014 г. сертифициращите органи са предоставили положителна оценка относно всички статистики на ЕФГЗ-ИСАК и относно 88 % от статистиките на ЕЗФРСР, Комисията направи своята оценка на изложените на риск разходи предимно на базата на собствени корекции. Това показва, че Комисията до голяма степен не разчита на контролни статистики, предоставени от държавите членки. Тази ситуация е описана по-подробно в Специален доклад № 18/2013⁽⁵³⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.64. Комисията е заделила специални ресурси за решаване на въпросите, свързани с неприключените дела, и продължава да разглежда темата за неприключените преписки като първостепенен приоритет. За конкретно определените неприключени дела (неприключени дела от 2012 г. и преди това) бяха установени ясни междинни цели, които до момента са постигнати и надхвърлени, като Комисията спазва графика за приключване на всички дела в определения краен срок.

7.66. Комисията би желала да поясни, че до финансовата 2014 г., като част от годишния доклад за сертифициране, сертифициращите органи са били задължени да се заключат дали разплащателните агенции са събрали правилно статистическите данни за контрола и са ги сверили с базата данни при наличието на задоволителна следа от одита.

В допълнение към това, и въз основа на резултатите от отделна извадка, от сертифициращия орган се е изисквало да докладва относно равнището на несъответствие, което е установил. Във всички случаи сертифициращите органи съобщаваха, че статистическите данни за контрола са събрани правилно и сверени с данните на съответната разплащателна агенция.

Това уверение обаче не е достатъчно, за да се заключи, че контролните статистики могат да се използват за определяне на надежден процент на грешки, тъй като би могло да се окаже, че проверките, извършени от разплащателните агенции, не са достатъчно ефективни.

Считано от финансовата 2015 г. (референтна 2014 г.), сертифициращите органи трябва да дадат становище по законосъобразността и редовността на операциите, което ще доведе до повторна проверка на представителна извадка от операции, които вече са контролирани от разплащателната агенция. Очаква се това да осигури, наред с другото, наличието на надеждно становище относно качеството на проверките и по-висока степен на увереност по отношение на процентите грешки, докладвани от държавите членки.

⁽⁵²⁾ Комисията счита, че даден одит е изостанал, когато не е бил приключен в рамките на две години след неговото извършване.

⁽⁵³⁾ Специален доклад № 18/2013 относно надеждността на резултатите от проверките на държавите членки на разходите в областта на земеделието (www.eca.europa.eu).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.67. Комисията е направила корекции с цел определяне на коригираните проценти грешки върху частта от разходите, за която са били на разположение одитните резултати от нейните одити или от одитите на Сметната палата. Въпреки това ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ не е оповестила в своя годишен отчет за дейността коя част от разходите не е била коригирана, тъй като одитни резултати не са били налични. При такива случаи Комисията се позовава на контролните статистики на държавите членки, което може да доведе до занижени коригирани проценти грешки.

7.68. Средният размер на финансовите корекции за ЕФГЗ през последните три години е в размер на 1,2 % от съответните разходи, докато за ЕЗФРСР той е 1 %. Това показва, че като цяло Комисията е наложила финансови корекции, засягащи малко по-малко от половината от равнището на коригираните проценти грешки за ЕФГЗ. По отношение на ЕЗФРСР обаче това се отнася до около една пета. Една от основните причини за този много по-нисък процент за ЕЗФРСР е значителният брой отделни системи.

7.69. Този значителен брой системи за ЕЗФРСР произтича от факта, че политиката се прилага чрез 46 мерки⁽⁵⁴⁾, а често и чрез подмерки, всяка с различни условия. Тези мерки се прилагат чрез програми за развитие на селските райони. Някои държави членки разполагат с национални програми, докато други (например Германия, Испания или Италия) разполагат с регионални програми. През периода 2007 — 2013 г. политиката за развитие на селските райони е приведена в действие чрез 94 национални или регионални програми за развитие на селските райони⁽⁵⁵⁾. Това води до създаването на сложна и фрагментирана структура за управление на политиката с множество системи и ограничения в обхвата на одитите на съответствието, извършени от Комисията относно разходите по ЕЗФРСР.

7.70. Разходите, обхванати от одитите на съответствие на Комисията са свързани с финансови корекции. В случай че Комисията установи слабости в отделните системи за контрол, финансови корекции могат да бъдат екстраполирани само за одитираните системи. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ докладва в своя годишен отчет за дейността за 2014 г., че през 2014 г. тези одити са обхванали разходи в размер на 24 % за пазарни мерки по ЕФГЗ, 35 % за пряко подпомагане по ЕФГЗ и 19 % за ЕЗФРСР. **Таблица 7.2** предоставя основните данни, използвани за оценка на годишния отчет за дейността за 2014 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.67. Комисията разглежда положението във всяка разплащателна агенция не само въз основа на констатациите от собствените одити и одитите на Сметната палата през предходните три години, но също и въз основа на становищата, получени за съответната финансова година от сертифициращия орган за всяка разплащателна агенция. Поради това съществуват одитни резултати във всички случаи.

7.68. Капацитетът на Комисията за коригиране включва финансови корекции и възстановявания на суми от бенефициерите, направени от държавите членки. Ако се вземат предвид сумите, възстановени на бюджета на ЕС, капацитетът за коригиране достига 1,5 % при ЕФГЗ и 1,8 % при ЕЗФРСР — вж. таблица „Процент грешки и капацитет за коригиране“, стр. 18 от годишния отчет за дейността за 2014 г. на генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“.

7.69. Като се имат предвид ограничените налични средства, всяко увеличение на покритието за развитие на селските райони ще трябва да бъде балансирано с оглед необходимостта от запазване на подходящо покритие за ЕФГЗ, на който се падат 79 % от бюджета на ОСП.

За развитието на селските райони Комисията установи, че има потенциално 576 различни одитни полета (двойки разплащателна агенция/система за контрол). Не е възможно с разумни средства да бъде извършван одит на всички одитни полета на всеки три години. През 2014 г. Комисията беше в състояние да извърши 48 одита на развитие на селските райони на място в държавите членки. Предвид разнородността на мерките за развитие на селските райони е налице следователно ограничение на покритието на разходите, обхванати от одитите, както и на обхвата на евентуалните финансови корекции, които се прилагат.

⁽⁵⁴⁾ Вж. точка 7.6.

⁽⁵⁵⁾ За програмния период 2014 — 2020 г. държавите членки представиха 118 национални или регионални програми.

Таблица 7.2 — Обобщение на основните данни, които са от значение за оценката на годишния отчет за дейността за 2014 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“

Основна разходна област	Разходи за 2014 г. (в млн. евро)	Средният процент грешки, докладван от държавите членки в ГОД за 2014 г.	Общ коригиран процент грешки в ГОД за 2014 г. (ГД „Земеделие и развитие на селските райони“)	Капацитет за коригиране на грешки в ГОД за 2014 г.				
				Средна стойност на финансовите корекции през последните три години в ГОД за 2014 г. (в млн. евро)		Средна стойност на събраните вземания през последните три години в ГОД за 2014 г. (в млн. евро)		Общо
ЕФГЗ	44 137,85	0,5 %	2,6 %	536,4	1,2 %	117,8	0,3 %	1,5 %
ЕЗФРСР	11 186,0	1,5 %	5,1 %	113,6	1,0 %	95,6	0,9 %	1,9 %

Източник: Европейска сметна палата въз основа на годишния отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.71. Комисията определя капацитета за коригиране на грешки като механизъм за коригиране на грешки и за защита на бюджета на ЕС. За ЕЗФРСР, данните за 2014 г. показват, че коригираният капацитет не е достатъчен, за да се намалят разходите, изложени на риск, под прага на същественост преди края на програмния период.

Системи и годишен отчет за дейността на ГД „Околна среда“

7.72. Сметната палата провери системите за вътрешен контрол на ГД „Околна среда“ като се съсредоточи върху управлението на просрочени плащания, прекъсвания на плащанията и процедури за събиране на вземания. Сметната палата установи слабости най-вече в областта на управлението на просрочените плащания. Подобно на предишни години, 11 % от плащанията са извършени след регламентирания краен срок през 2014 г.

7.73. Сметната палата провери годишния отчет за дейността за 2014 г. на ГД „Околна среда“ като се съсредоточи върху това дали предоставената информация е в съответствие със собствените ѝ констатации и дали прогнозите, използвани от Комисията за изчисляване на средния процент грешки, са обосновани. Наличните одитни констатации не поставят под въпрос информацията, предоставена в годишния отчет за дейността, и прогнозите, използвани от Комисията, са обосновани.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.71. В годишния отчет за дейността за 2014 г. генералният директор на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ предоставя уверение за ОСП като цяло, като взема предвид общата сума, изложена на риск за съответната година, а също и капацитета за корекции.

За ЕЗФРСР генералният директор отбелязва, че „Развитието на селските райони продължава да бъде област, която заслужава много внимателно наблюдение и постоянна оценка дали с разумни усилия ще бъде възможно коригираният процент грешки да бъде свален под 2 %“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Заклучение и препоръки*Заклучение за 2014 г.*

7.74. Като цяло одитните доказателства сочат, че разходите за функция „Природни ресурси“ и в двете области, предмет на специална оценка (вж. точки 7.18 и 7.25), са засегнати от съществено ниво на грешки.

7.75. По отношение на тази функция от МФР, проверките на операциите показва, че изчисленият процент грешки в популацията е в размер на 3,6 % (вж. **приложение 7.1**).

Препоръки

7.76. В **приложение 7.2** са представени резултатите от текущата проверка на Сметната палата на напредъка при изпълнението на препоръките, отправени в предходни годишни доклади. В годишните доклади за 2011 г. и 2012 г. Сметната палата отправи 21 препоръки. Комисията и държавите членки са изпълнили изцяло пет препоръки, докато четири са изпълнени в повечето отношения, а 12 — само в някои.

7.77. Въз основа на настоящия преглед и на направените констатации и заключения за 2014 г. Сметната палата препоръчва за ЕФГЗ:

- **Препоръка 1:** Държавите членки да положат допълнителни усилия за включване на надеждна и актуална информация в базите данни на СИЗП относно размера и допустимостта на земеделската земя, по-специално по отношение на постоянните пасища, и систематично да анализират и използват цялата налична информация в рамките на административните проверки, включително актуални ортофотоснимки, с цел да се избегнат плащания за недопустима за подпомагане земя;

7.75. Комисията взема под внимание най-вероятния процент на грешки, прогнозиран от Сметната палата, който е по-нисък от тринадесетгодишния. Комисията е на мнение, че това намаление е резултат от всички коригиращи действия, предприети от Комисията и от държавите членки за подобряване на системите за управление и контрол.

Без системата за кръстосано спазване, която представлява 0,6 процентни пункта, най-вероятният процент грешки е 3,0 %.

7.76. Комисията взема под внимание последните оценка на Сметната палата относно напредъка при изпълнението на препоръките, отправени в предходни годишни доклади.

Комисията ще продължи да работи с държавите членки за допълнително подобряване на предприетите от тях последващи мерки, свързани с препоръките на Сметната палата.

7.77. По своята същност и своята формулировка някои от препоръките на Сметната палата са постоянни. Комисията счита, че тя е следвала подобни препоръки в продължение на много години и че е направила всичко възможно, за да осъществи изискваните подобрения.

Комисията подкрепя препоръката.

С цел да подпомага и да дава насоки на държавите членки при прилагането на преките плащания на базата на площ специално беше създадено ново звено в генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“.

Освен това при необходимост слабостите в системите за управление и контрол на държавите членки се отстраняват чрез целеви и всеобхватни планове за действие. Когато Комисията установи такива проблеми по време на своите одити, те приканват държавата членка да предприеме коригиращи действия. Ако проблемът е особено сериозен, държавата членка трябва да изпълни план за коригиращи действия, който се следи отблизо от службите. До момента е установено, че тези планове са много ефективни.

Когато изпълнението на плана за действие не се счита за ефективно, плащания могат да бъдат намалени или прекратени, за да бъде защитен бюджета на ЕС.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

относно развитието на селските райони, препоръчва на Комисията:

- **Препоръка 2:** Да предприеме подходящи мерки, насочени към включването в плановете за действие на държавите членки на коригиращи действия за преодоляване на често срещаните причини за грешки;

- **Препоръка 3:** Да преразгледа своята стратегия за одитите на съответствието в областта на развитието на селските райони, за да се установи дали констатираните слабости на системите в един специфичен регион — за държавите членки с регионални програми — присъстват и в други региони, особено по отношение на инвестиционните мерки;

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията приема препоръката. Комисията работи активно с държавите членки за установяване и коригиране на причините за грешки при осъществяването на политиката. Работата в тази област ще продължи с цел допълнителни действия по установените слабости, включително установените от Сметната палата.

Още в рамките на процеса във връзка с последващи мерки по плановете за действие относно процентите на грешки, проведен през март 2014 г., от всички държави членки вече бе поискано да свържат плановете за действие и спечелващите действия с различни одитни констатации, съобщени от Комисията или Сметната палата.

Комисията надлежно включва този въпрос във всички заседания във връзка с годишните прегледи и в мониторинговите комитети с управляващите органи, като настоява за пълнота и ефективност на плановете за действие.

Внедрен е нов ИТ инструмент за мониторинг, с който да се следи прилагането на необходимите коригиращи мерки.

Комисията приема препоръката.

Комисията разширява обхвата на своя одит за развитие на селските райони. Включва се и проверка на това, дали констатираните слабости в един регион или мярка могат да бъдат открити и в други региони/мерки.

Комисията също така прибегва в по-висока степен към използването на външни одитори по конкретни въпроси.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

и както относно ЕФГЗ, така и относно развитието на селските райони, препоръчва на Комисията:

- **Препоръка 4:** Да следи за това, новата процедура за укрепване на достоверността във връзка със законосъобразността и редовността на операциите, която ще стане задължителна от финансовата 2015 г., да се прилага правилно от сертифициращите органи, както и да осигурява надеждна информация относно нивото на грешките, така че да може да я използва.

7.78. Освен това, по отношение на областта на рибарството, Сметната палата препоръчва на Комисията:

- **Препоръка 5:** Да следи за стриктното изпълнение на задачите на одитните органи на държавите членки, по-специално като извършват необходимите проверки на място, прилагат процедурите за контрол на качеството и подобряват одитната документация.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията приема препоръката.

Подробни насоки относно новите задачи на сертифициращите органи бяха изготвени и обсъдени през 2013 г. и 2014 г.

Тяхното прилагане се наблюдава отблизо от Комисията. В този контекст два пъти годишно се провеждат срещи на експертната група с разплащателните агенции и сертифициращите органи, на които биват изяснени практически въпроси, свързани с работата по законосъобразността и редовността.

Провеждат се редовни мисии за одит в държави членки с цел да бъдат разгледани методите на работа на сертифициращите органи по отношение на законосъобразността и редовността на операциите.

За целите на обучението представители на сертифициращите органи са също канени да участват в редовни одити на съответствието.

Комисията приема тази препоръка, но подчертава, че ще има период на усвояване от страна на сертифициращите органи, като от 2015 г. нататък тя ще докладва в годишните отчети за постигнатия напредък.

Комисията приема тази препоръка и смята, че тя се изпълнява посредством нейната текуща работа по одита и предоставянето на насоки, когато това се изисква. Комисията предприема необходимите стъпки в контекста на споделеното управление за подпомагане на одитните органи на държавите членки да изпълняват ефективно своите задачи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЧАСТ 2: ВЪПРОСИ, СВЪРЗАНИ С ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОГРАМАТА ЗА РАЗВИТИЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ***Оценка на резултатите от проектите***

7.79. В своя годишен отчет за 2013 г. Сметната палата установи, че подборът на проекти в рамките на споделеното управление, който е въпрос от компетенцията на държавите членки, се е фокусирал на първо място върху нуждата да бъдат разходвани наличните средства на ЕС, на второ място — върху необходимостта да се спазват правилата, и едва на трето място, и то в ограничена степен, върху очакваните резултати от изпълнението им⁽⁵⁶⁾. Тази година, като част от пилотно проучване, Сметната палата провери и някои въпроси, свързани с резултатите от изпълнението, в допълнение към проверката на редовността на операциите.

7.80. За това пилотно проучване бяха избрани само онези проекти, при които аспектите от изпълнението могат да бъдат добре проучени. Поради това от всички 162 операции в областта на развитието на селските райони Сметната палата се съсредоточи върху 71 проекта, които включват инвестиции в материални активи. 42 от тези 71 проекта са били приключени по времето на одитното посещение. В допълнение към проверката на редовността на тези операции, Сметната палата също така оцени тяхната икономичност и ефективност чрез изпитване на критериите за изпълнение за всеки проект.

7.81. За одитираните завършени проекти Сметната палата провери дали инвестирането е било извършено, както е планирано⁽⁵⁷⁾. Този критерий е бил изпълнен за повечето проекти (93 %). Въпреки това за проектите като цяло, бяха установени следните основни въпроси, свързани с резултатите от изпълнението:

- недостатъци при насочването на мерките и подбора на проектите;
- недостатъчно доказателства, че разходите са обосновани.

⁽⁵⁶⁾ Годишен отчет за 2013 г, точка 10.10.

⁽⁵⁷⁾ Критерият за ефективност, „Има доказателства от посещението на място, че резултатите от проекта са били изпълнени по план“ се счита за изпълнен, ако резултатите от проекта са било постигнати, както е планирано. Критерият се счита за неизпълнен, когато проектът не е или само частично е бил завършен, без приемлива обосновка за това положение.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Недостатъци при насочване на мерките и подбора на проектите

7.82. Сметната палата извърши проверка дали подпомагането е насочено към ясно определени цели, отразяващи определени структурни и териториални потребности, както и към структурни недостатъци⁽⁵⁸⁾. Този критерий не е изпълнен за 21 % от одитираните инвестиционни проекти. Също така Сметната палата провери дали проектът е бил избран въз основа на прозрачна процедура, основана на сравнително съпоставяне на заслугите със съответните критерии за подбор⁽⁵⁹⁾. Този критерий не е изпълнен за 51 % от одитираните инвестиционни проекти.

7.83. Сметната палата установи, че процедурите за насочване и подбор на средствата са недостатъчни. В повечето случаи за разплащателните агенции не е било задължително да прилагат строго насочване и процедура за подбор. Имало е достатъчно налични средства за проектите, които са били представени пред тях. За тези разплащателни агенции не е съществувала мотивация за непълно усвояване на наличния бюджет, чрез прилагането на критерии за изпълнение. Беше установен само един случай на добра практика. В каре 7.10 са посочени някои примери. Сметната палата докладва относно липсата на адекватно насочване на инвестициите за развитие на селските райони в няколко от последните си специални доклади⁽⁶⁰⁾.

7.82. Този въпрос е разгледан в насоките относно критериите за подбор за програмния период 2014 — 2020 г., в които трябва да бъде гарантирано наличието на класиране на проектите и минимален праг. Някои лоши практики, извлечени от докладите на Сметната палата, също са включени за илюстрация.

⁽⁵⁸⁾ Този критерий се счита за изпълнен, ако целите са били определени по ясен начин, и условията за допустимост и критериите за подбор за мярката ограничават обхвата на подкрепата за конкретни бенефициенти или географски области в съответствие с реалните нужди, определени в ПРСР.

⁽⁵⁹⁾ Този критерий се счита за изпълнен, ако е била използвана конкурсна процедура за подбор, която е била правилно документирана, както и ако критериите за подбор са били въз основа на заслугите и са свързани с целите на мерките с подходяща тежест.

⁽⁶⁰⁾ Вж. напр. Специален доклад № 8/2012 „Насочване на подпомагането за модернизация на земеделските стопанства“ и Специален доклад № 1/2013 „Довело ли е подпомагането от страна на ЕС на хранително-вкусовата промишленост до ефективно и ефикасно добавяне на стойност към земеделските продукти?“ и специален доклад № 6/2013 „Постигнали ли са държавите членки и Комисията икономическа ефективност чрез мерките за разнообразяване на икономиката в селските райони?“

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 7.10 — Примери за добри и лоши практики при насочването и подбора

В Нидерландия е била стартирана покана за представяне на кандидатури с бюджет от 3,6 млн. евро за подмярка „Обмен на знания“. 40 отговарящи на условията заявления са били оценени от четирима независими експерти, като всеки от тях е разпределил точки на проектите за редица критерии за подбор. За да се класират проектите по важност е бил използван претеглен резултат. Само 13 от най-високо класираните проекти на обща стойност 2,9 млн. евро, са били одобрени, тъй като останалите проекти са сметени за недостатъчно икономически изгодни. Сметната палата счита, че това е случай на добра практика, тъй като е бил отдаден приоритет на принципите на доброто финансово управление спрямо изразходването на средствата, както е видно от факта, че оставащият бюджет не е бил използван за финансиране на допустими, но по-малко ефективни проекти.

В България подпомагането за мярката „Добавяне на стойност към земеделските и горските продукти“ не е било конкретно насочено, тъй като всички предприятия с по-малко от 750 служители или годишен оборот по-малък от 200 млн. евро са били допустими за финансиране. Освен това, въпреки че критериите за подбор са били определени, те не са били използвани за насочване на подпомагането, тъй като наличният бюджет е бил достатъчен, за да се финансират всички допустими проекти.

Сметната палата установи още 20 случая, при които критериите за подбор не са били използвани на практика, тъй като е имало на разположение достатъчно средства за финансиране на всички допустими проекти. Във всички случаи разходите са били изплатени през 2014 г. от наличните бюджетни средства за периода 2007 — 2013 г. Такава ситуация може да възникне, когато бюджетът надвишава действителните нужди.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 7.10 — Примери за добри и лоши практики, насочване и подбор

Проектите, избрани от управляващите органи, трябва да допринасят за постигането на целите на политиката. Програмите за развитие на селските райони определят допустимостта на операциите в рамките на дадената правна рамка (първо насочване), установяват принципите за критериите за подбор (втори насочване), които след това се конкретизират в мониторинговия комитет (трети насочване), и накрая, ако е възможно, съгласно изискванията на Комисията, проектите се класират, като се изключват тези, които не преминават прага. Следователно съществуващата правна рамка вече предвижда всички необходими елементи, за да се гарантира подходящо насочване на средствата на ЕС.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.84. Сметната палата провери също така критерия за ефективност, по отношение на това дали при насочването и подбора, е имало поставен акцент върху създаването на работни места⁽⁶¹⁾. За измерване на напредъка при изпълнението на целите на „Европа 2020“ бяха приети пет водещи цели за целия ЕС, първата от които е до 2020 г. да бъдат наети на работа 75 % от лицата на възраст 20 — 64 години. В съответствие с тази цел, Комисията съобщава на своя уебсайт⁽⁶²⁾, че една от трите дългосрочни стратегически цели на политиката на ЕС за развитие на селските райони в периода 2014 — 2020 г. е постигане на балансирано териториално развитие на икономиките и общностите в селските райони, включително създаването и поддържането на заетост. Подпомагането за развитие на селските райони ще бъде съсредоточено върху намирането на разрешение на един от основните проблеми на ЕС, ако създаването на работни места е условие за допустимост за получаване на подкрепа и/или ако проектите са определени като приоритетни в класирането и ако бъдат създадени процедури на подбор в зависимост от броя на работните места.

7.85. Сметната палата счита, че за 34 проекта е било възможно да се включи създаването на работни места като условие за допустимост и/или критерий за подбор. Така например Полша е отпуснала 932 млн. евро за мярката „увеличаване на добавената стойност за основна земеделска и горска продукция“. Бенефициентите могат да получат помощ от ЕЗФРСР в размер до 12,8 млн. евро, без да вземе предвид дали са били създадени нови работни места.

7.86. Въпреки това за 24 от 34-те инвестиционни проекта (70 %) броят на работните места, които ще бъдат създадени, не е бил нито условие за допустимост, нито критерий за подбор. Не е бил открит случай, при който да се предвижда създаване на работни места за млади хора.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.84. Създаването на работни места не е единственият целесъобразен показател за изпълнение, който да се взема предвид. Също толкова важна е необходимостта от запазване на работните места с оглед на прекратяването на обезлюдяването. Поради това изпълнението не трябва да се оценява само от гледна точка на създадените работни места, но също така и по отношение на запазените работни места. Освен това е важно да се отбележи, че повишаването на производителността, свързано с иновациите и технологиите, би могло да има отрицателно въздействие върху заетостта при създаването на работни места, особено в селскостопанския сектор. Ето защо, тъй като на равнището на заетост в първичните сектори се е понижало през последните десетилетия, изпълнението на съответна политика не може да бъде адекватно измерено само чрез позоваване на нетните ефекти.

Вж. също отговора на Комисията по точка 7.86.

7.85. Показателят за създаване на работни места следва да бъде преформулиран, за да включи запазването на работни места, като се ограничи обхватът на тези мерки, в които може да се направи оценка на изпълнението по този начин.

Инвестициите в материални активи (предишна ос 1) допринасят за жизнеспособността и конкурентоспособността на земеделските стопанства (приоритет 2 от Регламент (ЕС) № 1305/2013). Създаването на работни места е обхванато в по-голямата си част в приоритет 6: насърчаване на социалното приобщаване, намаляването на бедността и икономическото развитие в селските райони. Следователно не е уместно да се дава отрицателна оценка на изпълнението на проектите, понеже този критерий не е бил взет предвид при подбора. Този критерий следва да се преценява само за тези проекти, при които управляващият орган наистина е решил да го използва за подбор на операции.

В противен случай съществува несъответствие между стратегическите приоритети в областта на развитието на селските райони, установени в правните актове, и оценката на изпълнението на проектите, извършена от Сметната палата.

7.86. Комисията отбелязва, че констатацията за липса на фокус върху създаването на работни места е ограничена до някои мерки, а в рамките на тези мерки — само до специфични видове проекти, тъй като не е напълно релевантна за всички инвестиционни мерки/видове проекти.

⁽⁶¹⁾ Този критерий се счита за изпълнен, ако броят на създадените работни места е бил условие за допустимост или критерий за подбор за проекта. Акцент, поставен върху създаването на работни места за младежта, се счита за добра практика.

⁽⁶²⁾ <http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020>.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.87. Само за четири проекта е било взето решение за отпускане на подкрепа, обвързана със създаването на едно или повече работни места. Такъв е например случаят в Полша с мярката „Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия“, където бенефициентът е трябвало да създаде две работни места и да ги поддържа в продължение на най-малко две години. Освен това само в 10 случая създаването на работни места е било критерий за подбор. Въпреки това, както беше отбелязано в каре 7.10, такива процедури като цяло не са ефективни. Освен това броят на точките, присъдени за създаване на работно място, в повечето случаи е прекалено малък, за да бъде от решаващо значение при избора на проекти.

Недостатъчно доказателства за основателността на разходите

7.88. За 49 от 71 инвестиционни проекта (69 %) бяха установени достатъчно доказателства, че разходите по проектите са били обосновани⁽⁶³⁾. Въпреки това за 22 инвестиционни проекта (31 %) това не е било така. В каре 7.11 са представени два примера за инвестиционни проекти, за които липсват доказателства, че разходите са били обосновани. Наскоро Сметната палата публикува специален доклад, съдържащ подробно проучване на тази тема⁽⁶⁴⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.87. Да се направи от предоставянето на доказателства за създаването на работни места в микропредприятията условие за подпомагане от ЕЗФРСР може да се окаже рисковано по отношение на процента грешки. Това би наложило допълнителна тежест върху бенефициерите, които в някои случаи няма да са в състояние да създадат тези работни места поради външни обстоятелства. Освен това трябва да се има предвид, че подкрепата за микропредприятията в много случаи допринася за широк спектър от цели, включително диверсификация, местно развитие, иновации, икономически показатели, както и добавя стойност към земеделските продукти.

7.88. Комисията включи в документа с насоки относно контрола и санкциите за периода 2014 — 2020 г. контролния списък за оценка на основателността на разходите, изготвен от Сметната палата и приложен в специалния доклад № 22/2014. На 17 март 2015 г. в Брюксел беше организирано специално обучение за разплащателните агенции и управляващите органи по ЕЗФРСР по отношение на основателността на разходите и обществените поръчки. Сметната палата бе също представена на проявата.

⁽⁶³⁾ Критерият за ефективност „Има доказателства, че тези разходи са обосновани“ се счита за изпълнен, ако конкурентна тръжна процедура е използвана за подбор въз основа на най-ниската цена или икономически най-изгодната оферта, или ако са били използвани надеждни референтни разходи.

⁽⁶⁴⁾ Вж. специален доклад № 22/2014 „Постигане на икономии: контрол над разходите, свързани с финансираната от ЕС безвъзмездна финансова помощ за проекти за развитие на селските райони“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 7.11 — Примери за липса на доказателства за основателността на разходите

Португалия използва референтни разходи за мярката „Възстановяване на горския производствен потенциал, нарушен от природни бедствия, както и въвеждане на подходящи превантивни инструменти“. За един инвестиционен проект бяха установени шест референтни разходи за контрол над растителността, които варират от около 47 до 1 138 евро/хектар в зависимост от различните видове горски дейности и относно условията на парцелите (като например наклона и растителната покривка). Ставките за одитираните проекти варират от около 232 до 1 138 евро/хектар. Сметната палата установи, че разплащателната агенция не е извършила проверки на основателността на разходите. По-конкретно не е била извършена проверка на състоянието на парцелите, което прави невъзможно заключението, че цената на хектар за горското стопанство е била обоснована.

В Нидерландия проекти за мярката „Професионално обучение за заетите лица в селското и горското стопанство“ са били оценени от комисия за оценка на офертите преди да бъдат одобрени. За проект, одитиран по тази мярка, комисията е докладвала, че счита този проект за икономически неизгоден по отношение на съдържанието и потенциалния резултат. Не са били предприети последващи действия от страна на разплащателната агенция по този въпрос. В действителност не бяха открити доказателства, че разплащателната агенция въобще е извършила проверка на основателността на разходите.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 7.11 — Примери за липса на доказателства за основателността на разходите

Вж. отговора на Комисията по точка 7.34.

Заклучение

7.89. Проверката на Сметната палата на отделни аспекти от изпълнението на проектите за инвестиции в областта на развитието на селските райони показва недостатъци в насочването и липса на доказателства, че разходите са били обосновани. Това потвърждава заключенията, които бяха докладвани в редица специални доклади, и също така показва, че проблемите продължават да съществуват.

7.89. Комисията подобри насоките за държавите членки за програмния период 2014 — 2020 г., включително по-добро насочване и подбор на проекти и начин за оценка на основателността на разходите. Поради това въздействието на тези насоки се очаква само в изпълнението на новото поколение програми за развитие на селските райони.

ПРИЛОЖЕНИЕ 7.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКИТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ С ФУНКЦИЯ „ПРИРОДНИ РЕСУРСИ“

	2014 г.	2013 г. ⁽¹⁾
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА		
Пазари и преки помощи в областта на земеделието	183	180
Развитие на селските райони, околна среда, действия по климата и рибарство	176	171
Общ брой на операциите по функция „Природни ресурси“	359	351
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ		
Изчислен процент грешки: Пазари и преки помощи	2,9 %	3,6 %
Изчислен процент грешки: Развитие на селските райони, околна среда, действия по климата и рибарство	6,2 %	7,0 %
Изчислен процент грешки: Функция „Природни ресурси“	3,6 %	4,4 %
Горна граница на процента грешки (UEL)	4,6 %	
Долна граница на процента грешки (LEL)	2,7 %	

Горната и долната граница на процента грешки за „Пазари и преки помощи в областта на земеделието“ са: 2,6 и 6,8 %.

Горната и долната граница на процента грешки за „Развитие на селските райони, околна среда, действия по климата и рибарство“ са: 3,2 и 9,3 %.

⁽¹⁾ Данните за 2013 г. са изчислени повторно, за да бъдат приведени в съответствие със структурата на годишния доклад за 2014 г., и по този начин да позволят съпоставка между двете финансови години. **Графика 1.3** от глава 1 показва по какъв начин е променена класификацията на резултатите за 2013 г. в резултат на промяната на структурата на Годишния доклад за 2014 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ 7.2

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕХОДНИ ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С ФУНКЦИЯ „ПРИРОДНИ РЕСУРСИ“

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Вече не е приложима	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2012	3.37. Въз основа на тази проверка, както и на констатациите и заключенията за 2012 г., Сметната палата препоръчва на Комисията и държавите членки да увеличат и ускорят техните усилия, за да гарантират, че:							
	Препоръка 1: допустимостта за подпомагане на земята, и по-специално на постоянните пасища, е правилно регистрирана в СИЗП, особено в случаите, когато площта са изцяло или частично покрити с камъни, храстовидна растителност, гъсти гори или храсти, или когато земята е била изоставена от няколко години.			X				
	Препоръка 2: незабавни корективни действия се приемат, в случаите когато се установи, че административните и контролните системи и/или базите данни на ИСАК съдържат недостатъци или не са актуални.		X					
	Препоръка 3: плащанията се основават на резултати от проверките, както и че проверките на място са с необходимото качество за определяне по надежден начин на допустимата площ.		X					
	Препоръка 4: моделът и качеството на работата, извършена от директорите на разплащателните агенции и от сертифициращите органи, предоставят надеждна база за оценка на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции.			X				
	4.44. Въз основа на настоящия преглед и на направените констатации и заключения за 2012 г. Сметната палата отправя следните препоръки в областта на развитието на селските райони:							
	Препоръка 1: държавите членки следва да подобрят действащите административни проверки, като използват цялата необходима информация, налична в разплащателните агенции, тъй като това би им позволило да открият и коригират по-голямата част от грешките.			X				

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Вече не е приложима	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2012	Препоръка 2: Комисията следва да гарантира правилното проследяване на всички случаи, в които Сметната палата е открила грешки.	X						
	Препоръка 3: в годишния отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ Комисията следва да приложи сходен подход по отношение на ЕЗФРСР, както по отношение на необвързаната с площ помощ, при който с оглед на оценката на процента грешки за всяка разплащателна агенция тя взема предвид резултатите от собствените ѝ одити на съответствието.	X						
	Общо по отношение на ОСП:			X				
	Препоръка 4: Комисията следва да осигури подходящ обхват на извършваните от нея одити на съответствието.							
	Препоръка 5: Комисията следва да преодолее слабостите, идентифицирани в одитите на съответствието, както и да намери разрешение на трайния проблем със значителните забавяния в процедурата във връзка със съответствието като цяло.		X					
	Препоръка 6: Комисията следва допълнително да подобри метода си за определяне на финансови корекции, така че по-добре да отчита естеството и сериозността на откритите нарушения.	X						
	4.45. В областта на политика за здравеопазване и защита на потребителите:							
	Препоръка 7: Комисията следва да преодолее слабостите, идентифицирани в системите за възлагане на обществени поръчки, както и при споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ.	X						

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Вече не е приложима	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2011	3.45 Въз основа на тази проверка, както и на констатациите и заключенията за 2011 г., Сметната палата препоръчва за текущия програмнен период Комисията и държавите членки да предприемат подходящи действия, за да се гарантира, че:							
	Препоръка 1: допустимостта на постоянните пасища е правилно оценена, по-специално в случаите, в които площите са частично покрити с храсти, храстовидна растителност, гъста гора или скали.			X				
	Препоръка 3: проверките на място са с необходимото качество, за да идентифицират по надежден начин допустимите площи.		X					
	Препоръка 4: моделът и качеството на работата, извършена от сертифициращите органи, предоставят надеждна оценка относно законосъобразността и редовността на операциите в разплащателните агенции.			X				
	4.53. Следва да се отбележи, че остава валидна препоръката на Сметната палата за допълнително опростяване на правилата и условията в областта на развитие на селските райони.			X				
	4.54. Въз основа на настоящия преглед и на направените констатации и заключения за 2011 г. Сметната палата отправя следните препоръки за текущия програмнен период в областта на развитието на селските райони:							
	Препоръка 1: държавите членки да извършват административните проверки и проверките на място по по-стриктен начин, така че да се намали рискът от деклариране на недопустими разходи пред ЕС.			X				

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Вече не е приложима	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2011	Препоръка 2: Комисията и държавите членки да гарантират, че съществуващите правила се прилагат по-добре в т.ч.: — правилата за възлагане на обществени поръчки и за ДДС, в случаите когато публични органи са бенефициенти на помощта; — агрокологичните ангажименти и правилата за допустимост за модернизация на земеделските стопанства.			X				
	Препоръка 3: Комисията да анализира причините за съществуващия процент грешки.	X						
	Препоръка 5: Комисията да допълни насоките си за сертифициращите органи с изискването тези органи да включват в одитните си стратегии и доклади констатации от предишни одити, извършени от Комисията и Сметната палата.			X				
	Препоръка 6: по отношение на кръстосаното спазване държавите членки следва да гарантират спазването на изискванията във връзка с идентификацията и регистрирането на животни и да подобрят графика на проверките през годината, така че да се осигури подходящ контрол на всички изисквания в тази област.			X				
	4.55. В областите на политика, свързани с околната среда, морското дело, рибарството, здравеопазването и защитата на потребителите, Сметната палата препоръчва на Комисията да подобри мониторинга на рибния улов в рамките на споразуменията за партньорство в областта на рибарството с държави извън ЕС.			X				

ГЛАВА 8

Глобална Европа

СЪДЪРЖАНИЕ

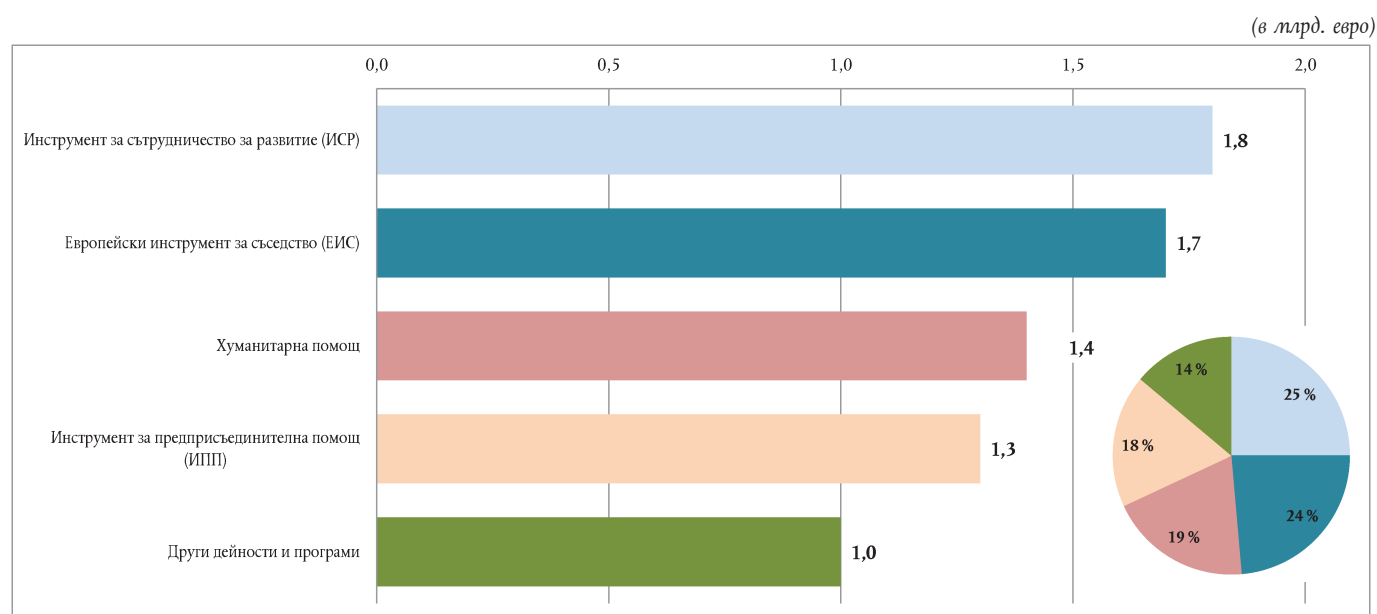
	Точки
Въведение	8.1-8.10
Специфични характеристики на функцията от МФР „Глобална Европа“	8.2-8.9
Обхват и подход на одита	8.10
Редовност на операциите	8.11-8.21
Преглед на избрани системи и годишни отчети за дейността	8.22-8.25
Генерална дирекция „Развитие и сътрудничество“ — EuropeAid	8.22-8.23
Генерална дирекция „Хуманитарна помощ“	8.24-8.25
Заклучение и препоръки	8.26-8.31
Заклучение за 2014 г.	8.26-8.27
Препоръки	8.28-8.31
Приложение 8.1 — Резултати от тестовете на операциите, свързани с функция „Глобална Европа“	
Приложение 8.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки, свързани с функция „Глобална Европа“	

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

8.1. В настоящата глава са представени констатациите на Сметната палата, свързани с извършената от нея специфична оценка по функция „Глобална Европа“. Тя има по-широк обхват от предишната глава 7 „Външни отношения, помощ и разширяване“⁽¹⁾, тъй като обхваща също така разходите, свързани с регионалната политика (300 млн. евро), развитието на селските райони (150 млн. евро) и изследванията и други вътрешни политики (100 млн. евро). В **графика 8.1** се съдържа основна информация относно включените в оценката дейности и плащанията през 2014 г.

Графика 8.1 — Функция 4 от МФР — „Глобална Европа“



Общо плащания за годината:	7,2
— оперативни разходи	6,0
— бюджетна подкрепа	0,9
— административни разходи	0,3
— авансови плащания ⁽¹⁾	4,3
+ изчистване на авансови плащания	4,5

Общо за одитираната популация	7,4

⁽¹⁾ В съответствие с хармонизираното определение за операции, свързани с отчетите (за подробна информация вж. **приложение 1.1**, точка 7).

Източник: консолидирани отчети на Европейския съюз за 2014 г.

⁽¹⁾ В точка 0.7 от Общото въведение е разяснена новата структура на годишния доклад на Сметната палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични характеристики на функцията от МФР „Глобална Европа“

8.2. Функцията „Глобална Европа“ включва всички външни дейности („външна политика“), финансирани от бюджета на ЕС. През 2014 г. плащанията за „Глобална Европа“ възлизат на 7,2 млрд. евро и се извършват чрез няколко инструмента. Инструментът за сътрудничество за развитие (ИСР), Европейският инструмент за съседство (ЕИС), Инструментът за предприемаческа инициативна помощ (ИПП) и хуманитарната помощ общо съставляват 86 % от тази функция на МФР.

8.3. Основната цел на ЕС в областта на сътрудничеството за развитие е намаляването и като крайна цел, изкореняването на бедността⁽²⁾. Целта на политиката за съседство е да подпомага партньори, които предприемат реформи по пътя на демокрацията, върховенството на закона и правата на човека, да допринася за тяхното приобщаващо икономическо развитие и да насърчава партньорството с организации, представляващи обществото, в допълнение към отношенията с правителствените органи. Целта на предприемаческата помощ е да подпомага страните кандидатки и потенциални кандидатки за членство в ЕС в спазването на ценности като човешко достойнство, свобода, демокрация, равенство, върховенство на закона и права на човека. Хуманитарната помощ има за цел да оказва, при необходимост, съдействие, помощ и закрила за населението на трети страни, станали жертва на природни или предизвикани от човека бедствия.

8.4. Най-големи отговорности за изпълнение на бюджета за външни дейности имат Генералната дирекция „Международно сътрудничество и развитие“ (EuropeAid), Службата за инструментите в областта на външната политика, Генералната дирекция „Политика за съседство и преговори за разширяване“ (предшната Генерална дирекция „Разширяване“) и Генералната дирекция „Хуманитарна помощ и гражданска защита“.

8.5. Разходите по функцията от МФР „Глобална Европа“ се извършват чрез широк набор от инструменти за сътрудничество и методи за предоставяне на помощ⁽³⁾, които се прилагат в повече от 150 страни. В много случаи правилата и процедурите са сложни, включително тези, които са свързани с обявяването на тържни процедури и определянето на изпълнител.

⁽²⁾ Въз основа на Договора от Лисабон и на приетия през 2005 г. Европейски консенсус за развитие.

⁽³⁾ По-конкретно бюджетът за външни дейности може да финансира обществени поръчки, споразумения за безвъзмездна финансова помощ, в т.ч. лихвени субсидии, специални заеми, гаранции по заеми и финансово подпомагане, бюджетна подкрепа и други специфични форми на бюджетно подпомагане.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.6. В две области самото естество на използваните инструменти и условията за извършване на плащанията ограничават вероятното ниво на грешки в операциите. Тези области са бюджетна подкрепа ⁽⁴⁾ и участие на ЕС в проекти с множество донори, изпълнявани от международни организации ⁽⁵⁾, като например Организацията на обединените нации (ООН).

8.7. Чрез предоставянето на бюджетна подкрепа се финансира общият бюджет на дадена държава или бюджетът ѝ за изпълнение на конкретна политика или цел. Сметната палата провери дали Комисията е спазила специфичните условия за извършване на плащания за бюджетна подкрепа за съответната страна партньор и провери дали са били спазени общите условия за допустимост (като например напредък във финансовото управление на публичния сектор).

8.8. Правната уредба обаче предоставя широки възможности за тълкуване и Комисията разполага със значителна гъвкавост при вземането на решение дали тези общи условия са били изпълнени. Одитът на редовността от страна на Сметната палата не може да бъде извършен откъд етапа, на който се изплаща помощта на страната партньор. След този етап преведените средства се сливат с бюджетните ресурси на страната бенефициент. Евентуалните слабости в нейното финансово управление не се отчитат като грешки според одита за редовност на Сметната палата.

8.9. Когато финансовото участие на Комисията в проекти с множество донори се обединява със средствата от други донори и не се заделя за конкретни и определими разходи, Комисията приема, че разходите са в съответствие с правилата за допустимост на ЕС, когато обединеното финансиране включва достатъчно допустими за подпомагане разходи, за да покрие частта на ЕС. Това е така нареченият от Комисията „условен подход“. Условният подход, прилаган от Комисията, ограничава работата на одиторите, когато е налице значително финансово участие на други донори, което Комисията приема за достатъчно за покриване на евентуалните недопустими разходи, разкрити от Сметната палата.

⁽⁴⁾ Плащанията за бюджетна подкрепа, извършени през 2014 г. от общия бюджет, са в размер на 850 млн. евро.

⁽⁵⁾ Плащанията към международни организации, извършени през 2014 г. от общия бюджет, са в размер на 1,640 млрд. евро.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Обхват и подход на одита

8.10. Цялостният одитен подход и методологията на Сметната палата са представени в **приложение 1.1, част 2** към глава 1. По отношение на одита на функция „Глобална Европа“ трябва да се отбележи следното:

- а) Одитът включи проверка на извадка от 172 операции, както е посочено в **приложение 1.1**, точка 7. Извадката е формирана така, че да бъде представителна за целия набор от операции в рамките на тази функция от МФР. През 2014 г. в извадката бяха включени 122 операции, одобрени от делегациите на ЕС в 11 страни бенефициенти⁽⁶⁾, и 50 операции, одобрени от централните служби на Комисията.
- б) Оценката на годишните отчети за дейността включва отчетите на ГД „Развитие и сътрудничество“ (EuropeAid)⁽⁷⁾ и ГД „Хуманитарна помощ“.

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

8.11. Резултатите от тестовите на операциите са обобщени в **приложение 8.1**. От 172-те одитирани операции 43 (25 %) са засегнати от грешки. Въз основа на 28-те остойности от нас грешки изчисленият процент грешки е 2,7 %⁽⁷⁾.

8.12. Ако от одитираната извадка се изключат бюджетната подкрепа и операциите, свързани с проектите с множество донори, споменати в точки 8.6 и 8.9, процентът грешки се изчислява на 3,7 %⁽⁸⁾.

8.13. За седем случая на количествено измерими грешки Комисията е разполагала с достатъчно информация⁽⁹⁾, за да предотврати или да открие и коригира грешките преди одобряването на разходите. Ако цялата тази информация е била използвана за коригиране на грешките, размерът на изчисления процент грешки за настоящата глава е щял да бъде намален с 0,2 процентни пункта. При пет операции Сметната палата установи грешки, които не са били открити от определените от бенефициентите одитори.

8.14. **Графика 8.2** показва дела на отделните видове грешки в изчисления процент грешки за 2014 г.

8.11. Общ отговор по точки 8.11 — 8.20.

Проверките на Комисията са проектирани по такъв начин, че е възможно да се открият и коригират грешки чрез последващи одити, дори след окончателното плащане. Разширената програма за последващи одити се планира и изпълнява от генералните дирекции за външна помощ на годишна основа на базата на официален процес на оценка на риска.

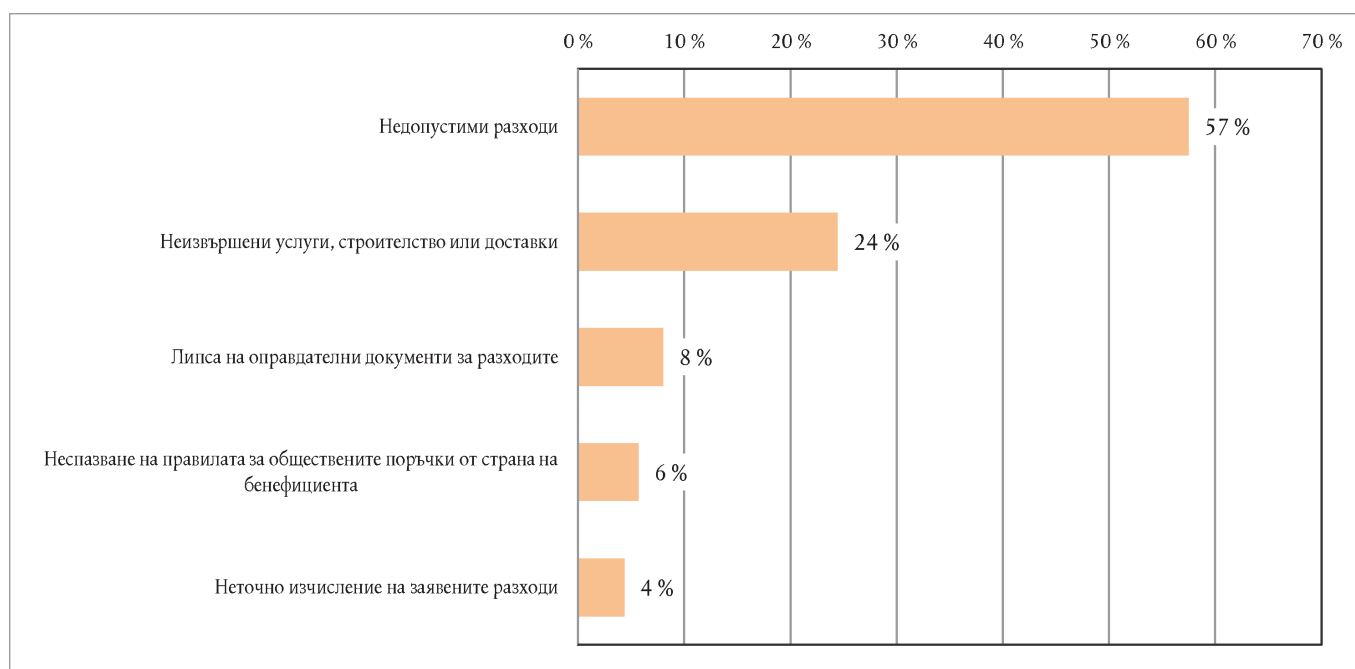
⁽⁶⁾ Белиз, Босна и Херцеговина, Колумбия, Ямайка, Лаос, Молдова, Нигер, Палестина, Сърбия, Тайланд и Тунис.

⁽⁷⁾ Сметната палата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна статистическа извадка. Полученият резултат представлява най-добрата приблизителна оценка. С ниво на увереност от 95 % Сметната палата преценява, че процентът грешки в популацията е между 0,9 % и 4,4 % (съответно долна и горна граница на грешките).

⁽⁸⁾ 129 операции, долна граница на грешките (LEL) — 1,3 %, горна граница на грешките (UEL) — 6,0 %, с ниво на увереност — 95 %.

⁽⁹⁾ Въз основа на съпътстваща документация и задължителни проверки.

Графика 8.2 — Изчислен процент грешки, по видове грешки



Източник: Европейска сметна палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.15. Най-същественият вид грешки (14 от 28 случая), представляващи 57 % от изчисления процент грешки, се отнасят до допустимостта на разходите. Тези грешки засягат дейности, които са извън обхвата на договора или са извършени извън допустимия срок, недопустими данъци, неспазване на правилото за произход и непреки разходи, които неправилно са отчетени като преки разходи (вж. примера в каре 8.1). Всички тези отчетени случаи се отнасят до договори за безвъзмездна финансова помощ или договори, изпълнявани от международни организации.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 8.1 — Недопустими разходи*EuropeAid — Лаос*

Комисията е подписала споразумение за отпускане на безвъзмездна финансова помощ в размер на 150 000 евро с национален оператор в Лаос, общата цел на което е намаляване на броя на смъртните случаи, причинени от неексплодирани взривни боеприпаси чрез обучение относно рисковете. Договорно определеният срок за изпълнение е започнал през януари 2009 г. Разходите за заплати на работещия на място персонал за декември 2008 г. са били начислени и одобрени от Комисията. В резултат на това одобрените разходи са били завишени.

8.16. 24 % от изчисления процент грешки се дължи на пет случая, за които Комисията неправилно е одобрила (и е „изчистила“) разходи за услуги, строителни работи и доставки, които не са били извършени към момента на одобряването им от Комисията (вж. примера в каре 8.2).

Каре 8.2 — Разходи, които в действителност не са извършени*EuropeAid — Белиз*

Комисията е подписала споразумение за финансиране с банка от региона на Карибите за сума в размер на 6,5 млн. евро за създаването на механизъм за револвиращ кредит за презасаждане на захарна тръстика в Белиз. Комисията е финансирала дейността в пълен размер.

През 2014 г. Комисията е одобрила разходи в размер на 2,3 млн. евро, от които 740 000 евро представляват договори за заеми за земеделски производители, подписани от финансовата институция, но все още не изплатени. Чрез приемането на разходите за извършени в пълен размер, Комисията неправилно е изчистила твърде голяма част от вече изплатеното авансово финансиране.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.17. 8 % от изчисления процент грешки се дължи на липса на оправдателни документи. 4 % от изчисления процент грешки са възникнали в случаите, когато предявените за възстановяване разходи са били неправилно изчислени поради математическа грешка или неправилни валутни курсове.

8.18. 6 % от изчисления процент грешки са свързани с нередовни процедури за обществени поръчки или договаряне, проведени от бенефициентите (вж. примера в каре 8.3).

Каре 8.3 — Нередовна процедура за възлагане на поръчка

EuropeAid — Тунис

Комисията е подписала споразумение за отпускане на безвъзмездна финансова помощ в размер на 230 000 евро със швейцарска неправителствена организация с цел стабилизиране на радиоразпръскването и осигуряване на разпространение на информация за широката общественост в Тунис при подготовката за общите избори след революцията.

Неправителствената организация е подписала договор с доставчик на услуги на стойност 11 500 евро, без да са налице доказателства, че при възлагането на поръчката са били проведени консултации с трима доставчици на услуги.

8.19. 15 от 172-те операции са засегнати от количествено неизмерими грешки, свързани с неспазването на правни или договорни задължения.

8.20. В 20-те проверени операции за бюджетна подкрепа не са открити грешки по отношение на законосъобразността и редовността.

8.21. В Годишния доклад на Сметната палата за 2013 г. отбелязахме съществуването на системна грешка, тъй като ГД „Разширяване“ е одобрявала разходи въз основа на своите собствени разчети, а не въз основа на това дали разходите са били действително извършени, платени и одобрени. При тазгодишния одит отбелязахме, че подобни счетоводни записи има и за 2014 г. (96 млн. евро). През май 2014 г. ГД „Разширяване“ е коригирала случаите на неправилно „изчистване“ на авансовото финансиране в своите отчети за 2013 и 2014 г. Също така тя е преработила инструкциите в Счетоводния наръчник на ГД „Разширяване“, който в настоящия си вид предвижда авансовото финансиране да бъде „изчиствано“ на базата на одобрени допустими разходи.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 8.3 — Нередовна процедура за възлагане на поръчка

Това е изолиран случай поради спешна и непосредствена нужда. На НПО е напълнено да прилага в бъдеще правилните правила за възлагане на обществени поръчки.

8.21. Във връзка с констатациите на Сметната палата в ратките на процеса, свързан с декларацията за достоверност за 2013 г., бившата ГД „Разширяване“ веднага внесе значителни промени в своите системи, по които понастоящем се предприемат действия.

Напредъкът, постигнат от ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ по тази тема, бе съобщен на останалите институции.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ПРЕГЛЕД НА ИЗБРАНИ СИСТЕМИ И ГОДИШНИ ОТЧЕТИ ЗА ДЕЙНОСТТА**Генерална дирекция „Развитие и сътрудничество“ — EuropeAid**

8.22. Тестването на операции показва, че системите за предварителни проверки на Комисията в някои случаи не са функционирали успешно. При проверките на разходите, извършвани от определените от бенефициентите одитори, грешките невинаги са били разкривани. В резултат на това са били одобрявани недопустими разходи, извършени от бенефициентите.

8.23. Подробните резултати от оценката на системите на EuropeAid, включително проучването относно процента оставяни грешки, извършено от EuropeAid, както и прегледът на нейния годишен отчет за дейността, са представени в Годишния доклад на Сметната палата относно дейността на Осмия, Деветия, Десетия и Единадесетия европейски фонд за развитие, точки 36 — 46.

Генерална дирекция „Хуманитарна помощ“

8.24. Следвайки ротационния подход⁽¹⁰⁾, направихме преглед на годишния отчет за дейността на ГД „Хуманитарна помощ“ по функция „Глобална Европа“.

8.25. В своята декларация за достоверност за 2014 г. Генерална дирекция „Хуманитарна помощ“ декларира, че разполага с достатъчна увереност, че въведените процедури за контрол осигуряват достатъчно гаранции по отношение на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции, както и че предоставената в доклада информация е надеждна, изчерпателна и точна. Тази декларация се подкрепя от констатациите и заключенията на Сметната палата, направени въз основа на извършената от нея одитна проверка на операциите на ГД „Хуманитарна помощ“ за 2014 г.

⁽¹⁰⁾ В предходните години сме извършили преглед на годишния отчет за дейността за 2013 г. на Службата за инструментите в областта на външната политика и годишния отчет за дейността за 2012 г. на ГД „Разширяване“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ**Заключение за 2014 г.**

8.26. Като цяло одитните доказателства показват, че функцията „Глобална Европа“ е засегната от съществено ниво на грешки.

8.27. По отношение на разходите по тази функция от Многогодишната финансова рамка тестването на операциите показва, че изчисленият процент грешки в популацията е в размер на 2,7 % (вж. **приложение 8.1**).

Препоръки

8.28. В **приложение 8.2** са представени резултатите от проверката на Сметната палата на напредъка при изпълнението на препоръките, отправени в предходни годишни доклади ⁽¹¹⁾. В Годишните доклади за 2011 и 2012 г. Сметната палата е отправила осем препоръки. Комисията изцяло е изпълнила четири от тях, две са били изпълнени в повечето отношения и две са изпълнени в някои отношения.

8.29. Както се посочва в точка 8.22, тестването на операциите през 2014 г. показва слабости при проверките на разходите. Този въпрос беше вече повдигнат в Годишния доклад на Сметната палата за 2012 г., където приканихме Комисията да предприеме ефективни стъпки за осигуряване на качеството на проверките на разходите, извършвани от външни одитори. Оттогава EuroAid предприема действия за преодоляване на слабостите по отношение на външните одити и проверки. Все още обаче е рано да се оцени ефектът от тези действия, тъй като някои от тях не са приключили.

8.30. Резултатите от тестването на операции показват, че в някои случаи не работят контролите за предотвратяване и разкриване на недопустими разходи по договори за безвъзмездна финансова помощ. В Годишния доклад за 2011 г. е направена препоръка относно контрола върху безвъзмездната финансова помощ. Считаме, че в отговор Комисията е предприела действия само в някои отношения.

8.29. Тъй като от практическа гледна точка въпросът е сложен отколкото се очакваше, разработването на таблиците за качеството за докладите за проверките на разходите отнема повече време от предвиденото. Таблиците трябва да бъдат готови до последното тримесечие на 2015 г.

⁽¹¹⁾ Целта на извършеното проследяване е да се провери дали са предприети и дали се прилагат корективни мерки в отговор на отправените от Сметната палата препоръки. То няма за цел да оценява дали мерките се изпълняват ефективно. По отношение на някои мерки беше твърде рано да се пристъпи към проверка, тъй като те все още не бяха приключени.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.31. След извършения преглед и предвид констатациите и заключенията за 2014 г. Сметната палата препоръчва на Комисията, и по-специално на EuropeAid:

- **препоръка 1:** да се разработят и въведат процедури за вътрешен контрол, които да следят авансовото финансиране да се изчислява на базата на действително извършените разходи, като се изключват правните задължения;
- **препоръка 2:** да се засилят предварителният контрол върху договорите за безвъзмездна финансова помощ, по-специално като EuropeAid изпълни предвидените действия, следвайки препоръките в годишния доклад за ЕФР за 2011 г. по отношение на планирането, основано на риска, и систематичното проследяване на извършваните проверки и посещенията на място с цел мониторинг.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията приема тази препоръка.

Комисията ще изясни допълнително правилата за „изчисляването“ за споразуменията за финансиране в наръчниците на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ и ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“.

Комисията приема препоръката. Вече се изпълняват мерки.

ПРИЛОЖЕНИЕ 8.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ С ФУНКЦИЯ „ГЛОБАЛНА ЕВРОПА“

	2014 г.	2013 г. ⁽¹⁾
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА		
Общо брой операции:	172	182
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ		
Изчислен процент грешки	2,7 %	2,1 %
Горна граница на грешките	4,4 %	
Долна граница на грешките	0,9 %	

⁽¹⁾ Данните за 2013 г. са изчислени повторно, за да бъдат приведени в съответствие със структурата на годишния доклад за 2014 г. и по този начин да позволят съпоставка между двете финансови години. **Графика 1.3** в глава 1 показва по какъв начин е променена класификацията на резултатите за 2013 г. в резултат на промяната на структурата на годишния доклад за 2014 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ 8.2

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С ФУНКЦИЯ „ГЛОБАЛНА ЕВРОПА“

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложимо	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2012	Препоръка 1: Комисията следва да осигури навременно изчисляване на разходите.		X					
	Препоръка 2: Комисията следва да насърчава по-доброто управление на документацията от страна на партньорите по изпълнението и бенефициентите.	X						
	Препоръка 3: Комисията следва да подобри управлението на процедурите за възлагане на договори, като определи ясни критерии за подбор и документираща по-добре процеса на оценяване.	X						
	Препоръка 4: Комисията следва да предприеме ефективни стъпки за подобряване на качеството на проверките на разходите от външни одитори.		X					
	Препоръка 5: Комисията следва да прилага последователна и стабилна методология за изчисляване на процента остатъчни грешки от генералните дирекции за външни отношения.	X						

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложимо	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2011	Препоръка 6: EuporeAid, ГД „Хуманитарна помощ“ и FPI следва да подобрят надзора на споразуменията за отпускане на безвъзмездни средства, като използват по-ефективно посещенията на място за предотвратяване и откриване на декларираните недопустими разходи и/или да увеличат обхвата на извършваните от Комисията одити.			X				
	Препоръка 7: FPI следва да гарантира, че всички мисии в рамките на ОВППС са акредитирани в съответствие с оценка на „шестте стъпки“.			X				Отдавна започнатите мисии вече отговарят на изискванията на член 60 от Финансовия регламент с помощта на Службата за инструментите в областта на външната политика. В съответствие с плановите си за действие в отговор на различни одитни констатации Службата за инструментите в областта на външната политика постигна цели три най-големи мисии на ОВППС да отговарят на изискванията. Освен това една средна по големина мисия (EUPOL CORPS) бе оценена и бе установено, че отговаря на изискванията в края на 2014 г. Четирите отговарящи на изискванията мисии (EULEX Kosovo, EUMM Georgia, EUPOL Afghanistan и EUPOL CORPS) усвоиха приблизително 192 млн. евро, или 61 % от бюджета за ОВППС за 2014 г. Оценката на петата мисия (EUCAP Nestor) започна през 2014 г. и ще приключи през 2015 г. През 2015 г. ще бъде оценена друга мисия (EUCAP Sahel Niger).
	Препоръка 8: FPI следва да ускори приключването на старите договори в рамките на ОВППС. (Това представлява проследяване/актуализиране през 2011 г. на препоръка от 2009 г.)	X						

ГЛАВА 9

Администрация

СЪДЪРЖАНИЕ

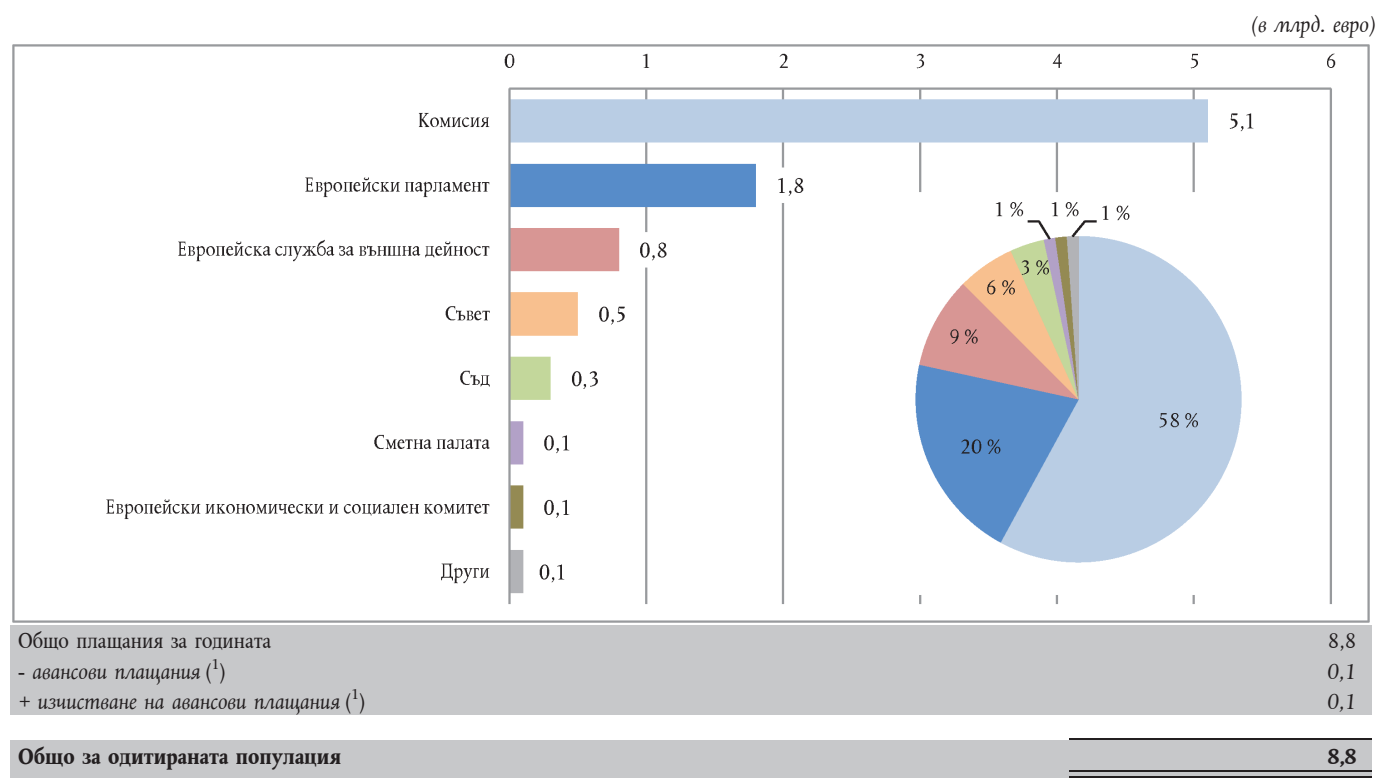
	Точки
Въведение	9.1-9.6
Специфични характеристики на функцията от МФР	9.3-9.4
Обхват и подход на одита	9.5-9.6
Редовност на операциите	9.7-9.8
Преглед на избрани системи и годишни отчети за дейността	9.9
Констатации и оценки относно отделните институции и органи	9.10-9.14
Европейски парламент	9.11
Европейски икономически и социален комитет (ЕИСК)	9.12
Други институции и органи	9.13
Сметна палата	9.14
Заклучение и препоръки	9.15-9.17
Заклучение за 2014 г.	9.15
Препоръки	9.16-9.17
Приложение 9.1 — Резултати от тестовете на операциите, свързани с функция „Администрация“	
Приложение 9.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки, свързани с функция „Администрация“	

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

9.1. В настоящата глава са представени констатациите на Сметната палата, свързани с извършената от нея специфична оценка по функция „Администрация“⁽¹⁾. В **графика 9.1** се съдържа основна информация относно обхванатите от оценката дейности и плащанията през 2014 г.

Графика 9.1 — Функция 5 от МФР — Администрация⁽²⁾



⁽¹⁾ В съответствие с хармонизираното определение за операции, свързани с отчетите (за подробна информация вж. **приложение 1.1**, точка 7).

Източник: Предварителни консолидирани отчети на Европейския съюз за 2014 г.

9.2. Сметната палата изготвя отделни доклади относно агенциите и другите органи на ЕС⁽³⁾. Правомощията на Сметната палата не включват извършването на финансов одит на Европейската централна банка.

⁽¹⁾ Те включват административните разходи на всички институции на Европейския съюз (ЕС), пенсиите и плащанията за Европейските училища. По отношение на Европейските училища Сметната палата изготвя специфичен годишен доклад, който се представя на Управителния съвет на Европейските училища. Копие от този доклад се изпраща на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията.

⁽²⁾ Част от административните разходи са включени и в други функции на МФР, различни от функция 5. Общият размер на бюджетните кредити, използвани през 2014 г. по тези функции, е 1,3 млрд. евро.

⁽³⁾ Специфичните годишни доклади на Сметната палата относно агенциите и другите органи се публикуват в Официален вестник.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични характеристики на функцията от МФР

9.3. Административните разходи включват разходи, свързани с човешките ресурси (заплати, надбавки и пенсии), които представляват 60 % от общия размер на разходваните средства в тази област, както и разходи за сгради, оборудване, енергия, комуникация и информационни технологии.

9.4. Основните рискове при административните разходи са свързани с неспазване на изискванията при процедурите за обществени поръчки, изпълнението на договори, набирането на персонал и изчисляването на заплатите, пенсиите и надбавките. Сметната палата счита, че като цяло тази функция на МФР е област с нисък риск.

Обхват и подход на одита

9.5. Цялостният одитен подход и методологията на Сметната палата са представени в **приложение 1.1, част 2** към глава 1. По отношение на одита на функция „Администрация“ е необходимо да се отбележат следните специфични елементи:

- а) Одитът включи проверка на извадка от 129 операции, както е посочено в **приложение 1.1**, точка 7. Извадката е формирана така, че да бъде представителна за целия набор от операции в рамките на функцията на МФР. През 2014 г. извадката се състои от 92 плащания за заплати, пенсии и свързаните с тях надбавки, както и други разходи за персонал, 14 плащания по договори, свързани със сгради, и 23 плащания, свързани с други разходи (енергия, комуникация и информационни технологии и т.н.).
- б) По време на одита бяха проверени ⁽⁴⁾ процедурите за набиране на временно и договорно наети служители ⁽⁵⁾ и процедурите за възлагане на обществени поръчки ⁽⁶⁾ за Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейския омбудсман.

⁽⁴⁾ Въз основа на възприетия от 2012 г. подход на ротация, всяка година се одитират системите на две или три институции или органи, като за всяка институция или орган и за всяка система се проверява извадка от операции.

⁽⁵⁾ През 2014 г. одитът включи проверка на 15 процедури за набиране на персонал за Европейския икономически и социален комитет, 15 процедури за набиране на персонал за Комитета на регионите и 10 процедури за набиране на персонал за Европейския омбудсман.

⁽⁶⁾ През 2014 г. одитът включи проверка на 15 процедури за възлагане на обществени поръчки за Европейския икономически и социален комитет, 15 процедури за възлагане на обществени поръчки за Комитета на регионите и седем процедури за възлагане на обществени поръчки за Европейския омбудсман.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

в) Оценката на годишните отчети за дейността обхвана докладите на генералните дирекции (ГД) и службите ⁽⁷⁾ на Комисията, отговарящи основно за административните разходи, както и на всички други институции и органи.

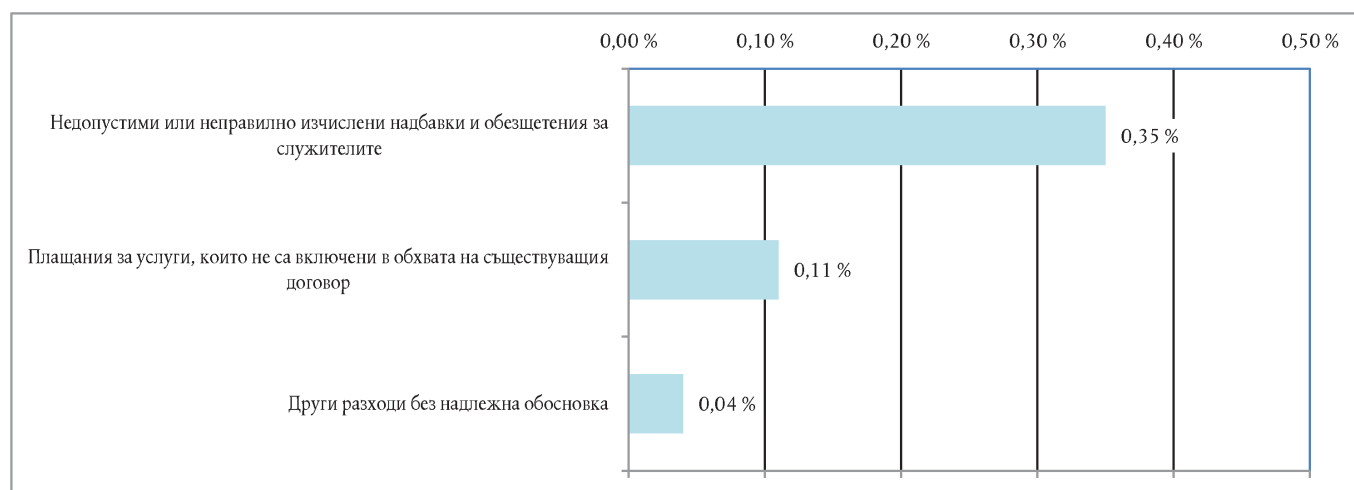
9.6. Извършваните от Сметната палата разходи се одитират от външна фирма ⁽⁸⁾. В точка 9.14 са посочени резултатите от извършения от нея одит на финансовите отчети на Сметната палата за финансовата година, приключила на 31 декември 2014 г.

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

9.7. Резултатите от тестовите на операциите са обобщени в **приложение 9.1**. От 129-те операции, които Сметната палата одитира, 20 (15,5 %) са засегнати от грешки. Въз основа на 12-те грешки, остойностени от Сметната палата, вероятният процент грешки беше изчислен на 0,5 % ⁽⁹⁾.

9.8. В **графика 9.2** е представен делът на различните видове грешки в изчисления процент грешки за 2014 г.

Графика 9.2 — Изчислен процент грешки, по видове грешки



Източник: Европейска сметна палата.

⁽⁷⁾ ГД „Човешки ресурси и сигурност“, Служба за управление и плащане по индивидуални права (РМО), Служба за инфраструктура и логистика в Брюксел и ГД „Информатика“.

⁽⁸⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁹⁾ Сметната палата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна статистическа извадка. Полученият резултат представлява най-добрата приблизителна оценка. С ниво на увереност от 95 % Сметната палата преценява, че процентът грешки в популацията е между 0,1 % и 0,9 % (съответно долна и горна граница на грешките).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ПРЕГЛЕД НА ИЗБРАНИ СИСТЕМИ И ГОДИШНИ ОТЧЕТИ ЗА ДЕЙНОСТТА

9.9. Сметната палата не установи никакви значителни слабости в избраните системи и годишните отчети на институциите и органите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ОТНОСНО ОТДЕЛНИТЕ ИНСТИТУЦИИ И ОРГАНИ

9.10. По време на одита не бяха установени съществени слабости по одитираните въпроси по отношение на Съда, Комитета на регионите, Европейския омбудсман и Европейския надзорен орган по защита на данните. Констатациите и оценките на Сметната палата относно посочените по-долу институции и органи не са съществени за административните разходи като цяло. Те обаче са от съществено значение за отделните институции или органи.

Европейски парламент

9.11. От одитираните 28 плащания за Европейския парламент едно е свързано с безвъзмездна финансова помощ за оперативни разходи, изплатена през 2013 г. на европейска политическа партия⁽¹⁰⁾. Сметната палата установи слабости в извършените от Европейския парламент проверки на разходите на политическата партия, по-специално при възстановените от партията разходи на свързаните с нея организации⁽¹¹⁾, и при някои от процедурите за възлагане на обществени поръчки, които е организирила (вж. каре 9.1)⁽¹²⁾.

ОТГОВОР ОТ ЕНОЗД

9.10. ЕНОЗД *взема предвид резултатите от анализа на Палатата и ще продължи да подобрява системата си за своевременно мониторинг и контрол.*

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

9.11. *Парламентът припопня, че процедурите за възлагане на обществени поръчки и свързаните с тях плащания, извършвани от политическите партии на европейско равнище (наричани по-долу „страните“), са сравнили само в ограничена степен за процедурите по възлагане на обществени поръчки и плащанията, извършвани пряко от разпоредителите с бюджетни кредити на институциите. Въпреки че не оказва пряко влияние върху тръжните процедури на страните, разпоредителят с бюджетни кредити на Парламента и/л предоставя широка подкрепа. Независимо от това, отговорността за финансовите сделки се носи от страните.*

⁽¹⁰⁾ Регламент (ЕО) № 2004/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 4 ноември 2003 г. относно статута и финансирането на политическите партии на европейско равнище (ОВ L 297, 15.11.2003 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕО) № 1524/2007 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 343, 27.12.2007, стр. 5) и Решение на Бюрото на Европейския парламент от 29 март 2004 г. за определяне на реда на прилагане на Регламент (ЕО) № 2004/2003 на Европейския парламент и на Съвета относно статута и финансирането на политическите партии на европейско равнище (ОВ C 112, 9.4.2011 г., стр. 1).

⁽¹¹⁾ Понятието „свързани с дадена партия организации“ се дефинира по следния начин: тези организации трябва да бъдат официално признати от съответната европейска политическа партия; да бъдат посочени в устава на партията или сътрудничеството между партията и свързаната с нея организация да се основава на установено фактическо партньорство; партиите трябва да опишат подобен род „свързаност“ на етапа на подаване на заявлението за кандидатстване за безвъзмездна финансова помощ.

⁽¹²⁾ Вж. също така Становище № 1/2013 на Сметната палата относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации и относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 по отношение на финансирането на европейските политически партии (ОВ X 67, 7.3.2013 г., стр. 1).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 9.1 — Слабости при проверките, извършвани от Европейския парламент по отношение на безвъзмездната финансова помощ за оперативни разходи, предоставена на европейски политически партии

Европейският парламент не е успял да се увери, че разходите, възстановени от политическата партия на свързаните с нея организации, действително са извършени. Освен това в един случай е бил надвишен таванът от 60 000 евро за финансова подкрепа на една свързана организация⁽¹³⁾.

Европейският парламент не е взел всички необходими мерки, за да гарантира, че за договорите, сключени от политическите партии, са били проведени подходящи тръжни процедури. При една процедура за възлагане на обществена поръчка политическата партия не е успяла изцяло да докаже, че договорът е бил възложен за изпълнение на кандидата, предложил икономически най-изгодната оферта. В друг случай са липсвали документи, които да доказват, че възлагането на договор е било извършено след проведена тръжна процедура.

Европейски икономически и социален комитет (ЕИСК)

9.12. Сметната палата установи слабости в четири от общо 15 проверени процедури за възлагане на обществени поръчки. В три от тези случаи ЕИСК не е извършил подходяща оценка на съответствието на офертите с необходимите спецификации и е допуснал технически грешки при изчисленията, свързани с оценката на тръжните оферти. В четвъртия случай при възлагането на договора ЕИСК не е приложил правилно критериите за отстраняване.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Каре 9.1 — Слабости при проверките, извършвани от Европейския парламент по отношение на безвъзмездната финансова помощ за оперативни разходи, предоставена на европейски политически партии

Финансовата подкрепа за свързани организации, надвишаваща горната граница от 60 000 евро, се приема само за преходния период на финансовата 2013 година, тъй като Финансовият регламент току-що е влязъл в сила и тълкуването на правилата за финансова подкрепа за трети страни е било стабилизирано едва през годината. От 2014 г. нататък подобно надвишаване на тавана няма да бъде приемано като допустими разходи. След разглеждане на предварителните бележки на Сметната палата Парламентът разясни изискванията за финансовото подпомагане на свързани организации и за възлагане на поръчки в ревизираната версия на Наръчника за оперативни безвъзмездни средства, отпуснати от ЕП на партии и фондации на европейско равнище, от 1 юни 2015 г. Допълнителни разяснения ще бъдат представени за приемане от Бюрото на Европейския парламент в рамките на приключването на сметките на партиите и фондацииите за финансовата 2014 година.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

9.12. Посочените слабости са най-вече от формално естество и с две изключения, не засягат резултата от процедурата по възлагане на обществена поръчка. Забележките на Сметната палата се отнасят за договорите за обществени поръчки, възлагани от дирекции, различни от дирекция „Логистика“ на ЕИСК (съвместна дирекция на ЕИСК и Комитета на регионите, която от дълги години разполага със специализирана служба за подпомагане на финансовите участници в процедурите за възлагане на обществени поръчки). Неотдавна ЕИСК създаде подобна служба за подкрепа за обществените поръчки, която да подпомага дирекциите, различни от дирекция „Логистика“. Понастоящем в службата са назначени двама служители и тя е напълно оперативна.

⁽¹³⁾ Член 210 от Делегиран регламент (ЕС) № 1268/2012 на Комисията от 29 октомври 2012 г. относно правилата за прилагане на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 (ОВ L 362, 31.12.2012 г., стр. 1).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Други институции и органи

9.13. Както и през предходни години, Сметната палата установи малък брой грешки във връзка с изчисляването на разходите за персонал, както и някои слабости при управлението на семейни надбавки в Европейския парламент, Съвета, Комисията и Европейската служба за външна дейност (ЕСВД). Сметната палата установи също така слабости при изчисляването на разходите за персонал в резултат от прилагането на споразумения за нивото на обслужване между Службата за управление и плащане по индивидуални права (РМО) и институциите и органите ⁽¹⁴⁾.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

9.13. Парламентът прие за сведение констатациите на Сметната палата. До края на 2014 г. Парламентът вече беше коригирал със задна дата размера на надбавките, свързани със случаите, установени от Сметната палата. Задълженията бяха възстановени през първата половина на 2015 г. Въвеждането в Парламента в близко бъдеще на Sysper2, системата, която вече се използва от други институции за управление на човешките ресурси, ще даде възможност за автоматично предаване на данни на системата NAP (системата, използвана за изплащането на заплати и надбавки на персонала), като по този начин ще бъдат избягвани човешки грешки, които биха могли да възникнат при ръчно предаване на данни.

ОТГОВОРИ НА СЪВЕТА

9.13. Съветът счита, че е спазил всички изисквания. Въпреки това ще бъде отделено допълнително внимание на укрепването на процедурите за контрол на семейните надбавки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

9.13. Предприети са мерки за коригиране на установените слабости.

От февруари 2013 г. (актуализация бе направена през август 2014 г.) РМО прилага нова процедура: права се предоставят на временен принцип (през година n) за ограничен период от време (n+2).

След необходимите разработки на информационната система SysPer (планирани за 2015 — 2016 г.) проверяването и актуализирането на семейното положение на служителите ще се прави систематично от системата — редовно и чрез проактивни уведомления, изпращани автоматично на персонала.

Що се отнася до слабостите в изчисляването на разходите за персонал за другите институции и органи, следва да бъде надлежно отбелязано, че качеството на контрола, извършван от съответните служби (РМО), зависи от правотомицията на органа по назначаването, делегирани в различните споразумения на равнище служби.

⁽¹⁴⁾ При одита на агенциите на ЕС бяха констатирани някои грешки в изчисляването на заплатите, които са причинени от грешна информация, предоставена на службата РМО от някои агенции в контекста на прехода към изменения Правилник за персонала на ЕС от 2004 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Сметна палата

9.14. В доклада на външния одитор ⁽¹⁵⁾ се съдържа становището, че „финансовите отчети дават точна и вярна представа за финансовото състояние на Европейската сметна палата към 31 декември 2014 г., както и за финансовите ѝ резултати и паричните потоци от нейните операции за приключилата на същата дата финансова година“.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ**Заключение за 2014 г.**

9.15. Като цяло одитните доказателства показват, че плащанията по функция „Администрация“ не са засегнати от съществено ниво на грешки. По отношение на тази функция от МФР тестването на операциите показва, че изчисленият процент грешки в популацията е в размер на 0,5 % (вж. **приложение 9.1**).

Препоръки

9.16. В **приложение 9.2** са представени резултатите от проверката на Сметната палата на напредъка при изпълнението на препоръките, отправени в предходни годишни доклади. В годишните доклади за 2011 г. и 2012 г. Сметната палата отправи 10 препоръки. Две от тези препоръки не бяха проверени тази година поради следвания от Сметната палата подход на ротация ⁽¹⁶⁾. Засегнатите институции и органи са изпълнили пет препоръки в повечето отношения, а три са изпълнени в някои отношения.

9.17. Въз основа на извършения преглед и на направените констатации и заключения за 2014 г. Сметната палата препоръчва:

9.17.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

— **Препоръка 1:** Европейския парламент следва да подобри извършваните от него проверки на разходите, които се възстановяват от европейските политически партии на свързаните с тях организации. В допълнение, Европейският парламент следва да разработи подходящи правила за политическите партии в областта на възлагане на обществени поръчки и да извършва мониторинг на тяхното прилагане посредством подходящи проверки и по-добри насоки (вж. точка 9.11);

Вж. отговора към точка 9.11

⁽¹⁵⁾ Вж. посочения в точка 9.6 доклад на външния одитор относно финансовите отчети.

⁽¹⁶⁾ Вж. бележка под линия 4.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- **Препоръка 2:** ЕИСК следва да подобри реда, координацията и провеждането на процедурите за възлагане на обществени поръчки посредством извършване на подходящи проверки и изготвяне на по-добри насоки (вж. точка 9.12);

- **Препоръка 3:** Институциите и органите следва да подобрят своите системи за мониторинг с оглед навременно актуализиране на промените в личното положение на служителите, които могат да повлияят върху изчисляването на семейните надбавки (вж. точка 9.13).

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И
СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

Моля, вижте бележките на ЕИСК по точка 9.12.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Вж. отговора към точка 9.11

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията приема препоръката и вече е предприела мерки за подобряване на съществуващата система за мониторинг. Освен това в близко бъдеще ще бъдат осигурени систематично проверяване и актуализиране на семейното положение на персонала (2015/2016 г.). Моля, вж. отговора на точка 9.13.

ПРИЛОЖЕНИЕ 9.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ С ФУНКЦИЯ „АДМИНИСТРАЦИЯ“

	2014	2013 г. ⁽¹⁾
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА		
Общо брой операции:	129	135
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ		
Изчислен процент грешки	0,5 %	1,1 %
Горна граница на грешките	0,9 %	
Долна граница на грешките	0,1 %	

⁽¹⁾ Данните за 2013 г. са изчислени повторно, за да бъдат приведени в съответствие със структурата на годишния доклад за 2014 г. и по този начин да позволят съпоставка между двете финансови години. **Графика 1.3** от глава 1 показва по какъв начин е променена класификацията на резултатите за 2013 г. в резултат на промяната на структурата на годишния доклад за 2014 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ 9.2

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С ФУНКЦИЯ „АДМИНИСТРАЦИЯ“

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък						Отговори на институцията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложимо (*)	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2012	Препоръка 1 (Европейски парламент): Обществени поръчки Европейският парламент следва да гарантира, че разпоредителите с бюджетни кредити ще подобрят реда, координацията и провеждането на процедурите за възлагане на обществени поръчки посредством подходящи проверки и по-добри насоки (вж. годишен доклад за 2012 г., точки 9.12 и 9.19, както и годишен доклад за 2011 г., точки 9.15 — 9.17 и точка 9.34).		По време на одита бяха установени слабости в процедурите за възлагане на обществени поръчки (вж. точка 9.11).				Вж. отговора към точка 9.11 по-горе. Забележката на Сметната палата в точка 9.11 се отнася специално до обществените поръчки на политическите партии.	
	Препоръка 2 (Европейски съвет и Съвет): Обществени поръчки Съветът следва да гарантира, че разпоредителите с бюджетни кредити ще подобрят реда, координацията и провеждането на процедурите за възлагане на обществени поръчки посредством подходящи проверки и по-добри насоки (вж. годишен доклад за 2012 г., точки 9.14 и 9.19, както и годишен доклад за 2011 г., точка 9.18).		X				Процедурата за възлагане на обществени поръчки на Съвета е подсилена, например чрез подобряване на контрола на целе-сообразността на разходите, преразглеждане на вътрешния правилник относно сградите, договорите за доставки, услуги и строителство, подобряване на образ-ците, целево обучение и разработване на допълнителни насоки.	
2011	Препоръка 3 (Европейски парламент): Актуализиране на промените във връзка с личното положение и набавките на служителите Европейският парламент следва да предприеме стъпки, с които да се гарантира, че служителите представят в подходящи срокове документите, удостоверяващи тяхното лично положение, както и да въведат система за своевременно мониториране на тези документи (вж. годишен доклад за 2011 г., точки 9.12 и 9.34).			По време на одита бяха установени продължаващи слабости в управлението на семейните набавки (вж. точка 9.13).			Вж. отговора към точка 9.13 по-горе.	

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък						Отговори на институцията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложимо (*)	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2011	Препоръка 4 (Комисия): Актуализиране на пролещите във връзка с личното положение и набавките на служителите Комисията следва да предприеме стъпки, с които да гарантира, че служителите представят в подходящи срокове документите, удостоверяващи тяхното лично положение, както и да въведе система за своевременно мониторинг на тези документи (вж. годишен доклад за 2011 г., точки 9.19 и 9.34).			По време на одита бяха установени продължаващи слабости в управлението на семейните набавки (вж. точка 9.13).			Комисията е предприела мерки за подобряване на съществуващата система за мониторинг. Освен това в близко бъдеще ще бъде осигурено систематично проверяване и актуализиране на семейното положение на персонала (2015/2016 г.). Моля, вж. отговора на точка 9.13.	
	Препоръка 5 (Европейска служба за външна дейност): Актуализиране на пролещите във връзка с личното положение и набавките на служителите Европейската служба за външна дейност следва да предприеме стъпки, с които да гарантира, че служителите представят в подходящи срокове документите, удостоверяващи тяхното лично положение, както и да въведе система за своевременно мониторинг на тези документи (вж. годишен доклад за 2011 г., точки 9.25 и 9.34).			По време на одита бяха установени продължаващи слабости в управлението на семейните набавки (вж. точка 9.13).				
	Препоръка 6 (Европейски парламент): Набиране на срочно наети и договорно наети служители Европейският парламент следва да предприеме стъпки, с които да гарантира прилагането на съответните разпоредби при сключването, утвърждаването или изменението на договорите за работа на служителите, които не са постоянно наети длъжностни лица (вж. годишен доклад за 2011 г., точки 9.13 и 9.34).		X				Изискваните действия са били осъществени. Парламентът съгласи, че неговите процедури за набиране на персонал са подходящи, което досега е било потвърдено от отсъствието на констатации на Сметната палата в тази област през последните три години.	

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък					Отговори на институцията	
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложимо (*)		Недостатъчни доказателства
			В повечето отношения	В някои отношения				
2011	Препоръка 7 (Европейски икономически и социален комитет): <i>Набиране на срочно наети и договорно наети служители</i> Европейският икономически и социален комитет следва да предприеме стъпки, с които да гарантира прилагането на съответните разпоредби при сключването, удължаването или изменението на договорите за работа на служителите, които не са постоянно наети длъжностни лица (вж. годишен доклад за 2011 г., точки 9.23, 9.24 и 9.34).		X				През 2014 г. бяха приведени в изпълнение нови решения и насоки във връзка с назначаването и категоризирането на срочно наети и договорно наети служители. Управлението на длъжностите понастоящем се извършва по електронен път с помощта на Sugar 2. Специално внимание се отделя на прозрачността на процедурите за подбор.	
	Препоръка 8 (Европейска служба за външна дейност): <i>Набиране на срочно наети и договорно наети служители</i> Европейската служба за външна дейност следва да предприеме стъпки, с които да гарантира прилагането на съответните разпоредби при сключването, удължаването или изменението на договорите за работа на служителите, които не са постоянно наети длъжностни лица (вж. годишен доклад за 2011 г., точки 9.26 и 9.34).				X (*)			
	Препоръка 9 (Комисия): <i>Обществени поръчки</i> Комисията следва да предприеме мерки, с които да се гарантира, че разпоредителите с бюджетни кредити ще подобрят реда, координацията и изпълнението на процедурите за обществени поръчки чрез подходящи проверки и по-добри насоки (вж. годишен доклад за 2011 г., точки 9.20, 9.21 и 9.34).		X				От средата на 2011 г. съответните служби прилагат няколко мерки за опростяване в областта на обществените поръчки с цел подобряване на качеството на тръжната документация. Предприети са мерки за спазване на Финансовия регламент, като същевременно се използва здрав разум, и по този начин се насърчава участието на повече оференти.	

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък						Отговори на институцията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложимо (*)	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2011	Препоръка 10 (Европейска служба за външна дейност): <i>Обществени поръчки</i> Европейската служба за външна дейност следва да предприеме мерки, с които да се гарантира, че разпоредителите с бюджетни кредити ще подобрят реда, координацията и изпълнението на процедурите за обществени поръчки чрез подходящи проверки и по-добри насоки (вж. годишен доклад за 2011 г., точки 9.28 и 9.34).					X (*)		

*) Според ротационния подход за задълбочени проверки на системите за контрол в институциите и органите проследяването на изпълнението на тези препоръки ще бъде извършено в следващи години.

(*) Според ротационния подход за задълбочени проверки на системите за контрол в институциите и органите проследяването на изпълнението на тези препоръки ще бъде извършено в следващи години.

**ГОДИШЕН ДОКЛАД ОТНОСНО ДЕЙНОСТИТЕ,
ФИНАНСИРАНИ ОТ ОСМИЯ, ДЕВЕТИЯ, ДЕСЕТИЯ И
ЕДИНАДЕСЕТИЯ ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА РАЗВИТИЕ
(ЕФР)**

(2015/C 373/02)

Годишен доклад относно дейностите, финансирани от осмия, деветия, десетия и единадесетия европейски фонд за развитие (ЕФР)

СЪДЪРЖАНИЕ

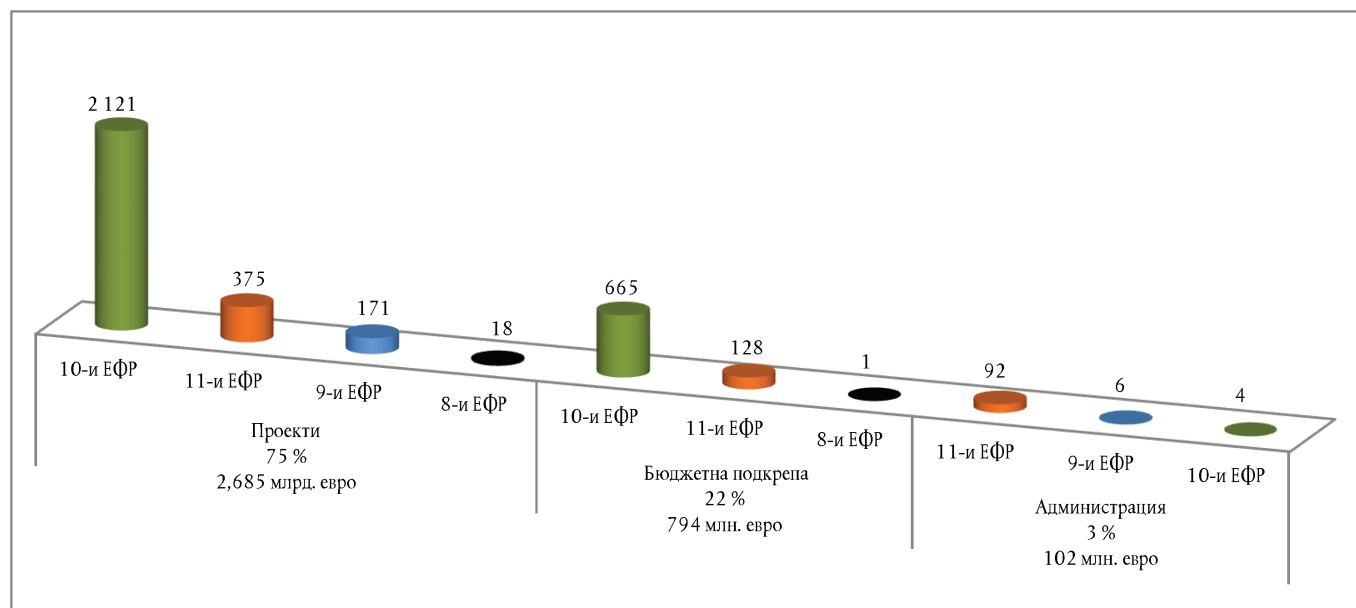
	Точка
Въведение	1-12
Специфични характеристики на Европейските фондове за развитие	2-12
Рискове по отношение на редовността	8-12
Глава I — Изпълнение на осмия, деветия, десетия и единадесетия ЕФР	13-19
Финансово изпълнение	13-19
Глава II — Декларация за достоверност на Сметната палата относно Европейските фондове за развитие	20-46
Декларация за достоверност относно осмия, деветия, десетия и единадесетия ЕФР, представена от Сметната палата на Европейския парламент и на Съвета — Доклад на независимия одитор	I-IX
Информация в подкрепа на декларацията за достоверност	20-46
Обхват и подход на одита	20-23
Надеждност на отчетите	24-25
Редовност на операциите	26-35
Преглед на избрани системи и годишни отчети за дейността	36-46
Заклучение и препоръки	47-50
Заклучение за 2014 г.	47-48
Препоръки	49-50
Приложение 1 — Резултати от тестовете на операциите, свързани с Европейските фондове за развитие	
Приложение 2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки, свързани с Европейските фондове за развитие	

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Настоящият годишен доклад представя извършената от Сметната палата оценка на Европейските фондове за развитие (ЕФР). В **графика 1** се съдържа основна информация относно обхванатите дейности и изразходваните средства през 2014 г.

Графика 1 — Основна информация относно Европейските фондове за развитие за 2014 г.



	(в млн. евро)
Общо оперативни разходи (проекти)	2 685
Общо оперативни разходи (бюджетна подкрепа)	794
Общо административни разходи ⁽¹⁾	102
Общо плащания	3 581
- авансови плащания	2 105
+ изчистване на авансови плащания	1 597
Одитирана популация	3 073
Индивидуални поети задължения, общо ⁽²⁾	3 380
Глобални поети задължения, общо ⁽²⁾	621

⁽¹⁾ Вноска от ЕФР за покриване на разходите на Комисията и на делегациите на ЕС, свързани с административната подкрепа, необходима за управление на финансираните в рамките на ЕФР операции.

⁽²⁾ Глобалните поети задължения са свързани с решенията за финансиране. Индивидуалните поети задължения са свързани с отделни договори.

Източник: Консолидирани отчети на осмия, деветия, десетия и единадесетия ЕФР за 2014 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични характеристики на Европейските фондове за развитие

2. От 1958 г. насам Европейските фондове за развитие (ЕФР) са основният инструмент за предоставяне на помощ в областта на сътрудничеството за развитие от Европейския съюз за държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ) и отвъдморските страни и територии (ОСТ). Споразумението, подписано в Котону на 23 юни 2000 г. за период от 20 години („Споразумение от Котону“), формира рамката на отношенията на Европейския съюз с държавите от АКТБ и ОСТ. Основният му фокус е намаляването и постепенното премахване на бедността.

3. ЕФР имат специфично естество:

- а) Финансират се от държавите членки в съответствие с алгоритъм за вноски ⁽¹⁾, определен във вътрешно споразумение между правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, като тези вноски са различни от вноските за общия бюджет на ЕС;
- б) Те се управляват от Европейската комисия извън рамката на общия бюджет на ЕС и от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ);
- в) Поради междуинституционалното естество на ЕФР Европейският парламент играе по-ограничена роля за тяхното функциониране, отколкото при инструментите за сътрудничество за развитие, финансирани от общия бюджет на ЕС — по-специално, той не се намесва при събирането и разпределянето на ресурсите на ЕФР. Европейският парламент обаче е органът за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, с изключение на управлението от ЕИБ Механизъм за инвестиции ⁽²⁾ ⁽³⁾.

⁽¹⁾ За всеки ЕФР алгоритъмът за вноските на всяка от държавите членки се определя като процент от общия размер на ресурсите.

⁽²⁾ Вж. членове 43, 48 — 50 и 58 от Регламент (ЕС) № 567/2014 на Съвета от 26 май 2014 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 215/2008 относно Финансовия регламент, приложим за 10-ия Европейски фонд за развитие, по отношение на прилагането на преходния период между 10-ия Европейски фонд за развитие и 11-ия Европейски фонд за развитие до влизането в сила на Вътрешното споразумение за 11-ия Европейски фонд за развитие (ОВ L 157, 27.5.2014 г., стр. 52). Вж. също Становище № 9/2007 на Сметната палата по предложението за регламент на Съвета относно Финансовия регламент, приложим за 10-ия Европейски фонд за развитие (ОВ C 23, 28.1.2008 г.), членове 5 и 6.

⁽³⁾ През 2012 г. в тристранно споразумение между ЕИБ, Комисията и Сметната палата (член 134 от Регламент (ЕО) № 215/2008 на Съвета (ОВ L 78, 19.3.2008 г., стр. 1) бяха определени правилата за извършване на одит от Сметната палата на посочените операции. Механизмът за инвестиции не е включен в Декларацията за достоверност на Сметната палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4. Всеки ЕФР се подчинява на свой собствен финансов регламент. Сметната палата неколккратно е изразила становището, че приемането на единен финансов регламент, приложим за всички настоящи и бъдещи ЕФР, би осигурило последователност, без риск от прекъсване на изпълнението на ЕФР и би опростило управлението ⁽⁴⁾.

5. Въпреки че финансовите регламенти на ЕФР постепенно са били съгласувани с Общия финансов регламент ⁽⁵⁾, все още остават някои съществени различия. Една основна разлика е, че принципът на ежегодност не се прилага за ЕФР — споразуменията за ЕФР обикновено се сключват за период за поемане на задължения от пет до седем години, а плащанията могат да бъдат извършвани за много по-дълъг период. През 2014 г. са разходвани средства едновременно по четири ЕФР и все още са били извършвани плащания по осмия ЕФР, който е стартиран през 1995 г.

6. ЕФР се управляват почти изцяло от генерална дирекция „Международно сътрудничество и развитие“ (EugoreAid) на Комисията, която също така управлява широк спектър разходи от бюджета на ЕС ⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾.

7. Интервенциите по ЕФР се изпълняват чрез проекти и под формата на бюджетна подкрепа ⁽⁸⁾ съгласно четири основни принципа на управление. 38 % от плащанията през 2014 г. са извършени при пряко управление, от които 22 % от общия размер на плащанията са свързани с бюджетна подкрепа. Останалите 62 % са извършени при непряко управление, като 32 % от тях са извършени чрез международни организации, 25 % — чрез трети страни, а 5 % — чрез национални органи на държавите членки на ЕС ⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Вж. Становище № 3/2013 на Сметната палата по предложението за регламент на Съвета относно Финансовия регламент, приложим за 11-ия Европейски фонд за развитие (ОВ С 370, 17.12.2013 г.), точка 6.

⁽⁵⁾ Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1).

⁽⁶⁾ Генерална дирекция „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ (ЕЧНО) управлява 3,4 % от разходите по ЕФР за 2014 г.

⁽⁷⁾ Вж. глава 8 „Глобална Европа“ от Годишния доклад относно изпълнението на бюджета на ЕС за 2014 г.

⁽⁸⁾ Бюджетната подкрепа представлява трансфер на средства от Комисията към държавната хазна на страната партньор. Тя предоставя допълнителни бюджетни ресурси в подкрепа на националната стратегия за развитие

⁽⁹⁾ При прякото управление помощта се прилага пряко от Комисията (централното управление или делегациите). При непрякото управление изпълнението е делегирано на трета страна (предшното децентрализирано управление), международна организация (предшното съвместно управление), или на национален орган като агенциите за развитие в държавите членки на ЕС (предшното непряко централизирано управление).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Рискове по отношение на редовността

8. Обхванатите от настоящия доклад разходи се извършват по множество различни методи в 79 държави. Често правилата и процедурите са сложни, включително тези, които са свързани с обявяването на тръжни процедури и възлагането на поръчки. Липсата на самостоятелен, лесен за използване финансов регламент за 11-ия ЕФР значително увеличава тази сложност⁽¹⁰⁾.

9. В две области — бюджетна подкрепа⁽¹¹⁾ и финансово участие на ЕС в проекти с множество донори, изпълнявани от международни организации⁽¹²⁾ като напр. Организацията на обединените нации (ООН), естеството на инструментите и условията за извършване на плащанията ограничават възможността операциите да бъдат засегнати от грешки.

10. Бюджетната подкрепа предоставя финансиране за общия бюджет на дадена държава, или за бюджета ѝ за изпълнение на конкретна политика или цел. Одиторите на Сметната палата провериха дали Комисията е спазила специфичните условия за извършване на плащания за бюджетна подкрепа за съответната страна партньор и дали е проверила спазването на общите условия за допустимост (като например задоволителен напредък в управлението на публичните финанси).

11. Правните разпоредби обаче оставят широко поле за интерпретация, а Комисията притежава значителна гъвкавост при вземането на решение дали са били спазени общите условия. Нашият одит на редовността не може да бъде извършен откъд етапа, на който се изплаща помощта на страната партньор, когато преведените средства се обединяват с бюджетните ресурси на страната бенефициент. Евентуалните слабости в нейното финансово управление не се отчитат като грешки според одита за редовност на Сметната палата.

8. 11-ият ЕФР се урежда от Регламент (ЕС) 2015/323 (Финансов регламент), приет от Съвета на 2 март 2015 г. Реалното опростяване се получава чрез привеждането в съответствие с ФР за общия бюджет, което ФР за 11-ия ЕФР постигна чрез прозрачни и ясни позовавания на ФР за общия бюджет и правилата за неговото прилагане (ПП). По този начин ФР за 11-ия ЕФР осигурява не само последователност в приложимите финансови процедури и по-голяма ефективност, но също и намаляване на рисковете и грешките.

Правилата, както и образците за документите за тръжни процедури и възлагане на договори, както за общия бюджет, така и за ЕФР, събрани в Практическото ръководство за възлагане на обществени поръчки и безвъзмездни средства (PRAG), разработено от ГД „Развитие и сътрудничество“, са широко коментирани от европейските федерации на изпълнителите.

⁽¹⁰⁾ Вж. Становище № 3/2013 на Сметната палата относно предложението за регламент на Съвета относно Финансовия регламент, приложим за единадесетия Европейски фонд за развитие, точки 3 и 4.

⁽¹¹⁾ Брутният размер на плащанията за бюджетна подкрепа, изплатени през 2014 г. от ЕФР, възлиза на 794 млн. евро.

⁽¹²⁾ Брутният размер на плащанията през 2014 г. от ЕФР към проекти с множество донори, изпълнявани от международни организации, възлиза на 776 млн. евро.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

12. Когато финансовото участие на Комисията в проекти с множество донори се обединява със средствата от други донори и не се заделя целево за определени конкретни разходи, допустими за подпомагане, Комисията приема, че се спазват правилата за допустимост на ЕС, ако обединеното финансиране включва достатъчно допустими за подпомагане разходи, за да покрие частта на ЕС. Това е така нареченият от Комисията „условен подход“. Условният подход, прилаган от Комисията, ограничава работата на одиторите, когато е налице значително финансово участие на други донори, което Комисията приема за достатъчно за покриване на евентуалните недопустими разходи, разкрити от Сметната палата.

ГЛАВА I — ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ОСМИЯ, ДЕВЕТИЯ, ДЕСЕТИЯ И ЕДИНАДЕСЕТИЯ ЕФР

Финансово изпълнение

13. Средствата по осмия ЕФР (1995 — 2000 г.) възлизат на 12,840 млрд. евро, а по деветия ЕФР (2000 — 2007 г.) — на 13,8 млрд. евро. Бюджетът на десетия ЕФР (2008 — 2013 г.) възлиза на 22,682 млрд. евро. От тази сума 21,966 млрд. евро се отпускат за държавите от АКТЬ, а 286 млн. евро — за ОСТ. Тези суми включват съответно 1,5 млрд. евро и 30 млн. евро за управлението от ЕИБ Механизъм за инвестиции, главно за подкрепа на частния сектор в държавите от АКТЬ и ОСТ. На последно място, 430 млн. евро са предвидени за разходите на Комисията по планирането и изпълнението на ЕФР.

14. През август 2013 г. беше прието Вътрешното споразумение за създаване на 11-ия ЕФР⁽¹³⁾. То влезе в сила на 1 март 2015 г. след ратифициране от всички държави членки на ЕС. 11-ият ЕФР възлиза общо на 30,506 млрд. евро⁽¹⁴⁾, като от тази сума 29,089 млрд. евро се отпускат за държавите от АКТЬ, а 365 млн. евро — за ОСТ.

⁽¹³⁾ ОВ L 210, 6.8.2013 г., стр. 1.

⁽¹⁴⁾ Включително 1,139 млрд. евро, управлявани от ЕИБ.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

15. С цел да се гарантира наличието на средства в периода от януари 2014 г. до влизането в сила на 11-ия ЕФР, през декември 2013 г. Съветът прие преходни мерки, известни като „преходен инструмент“⁽¹⁵⁾. Ресурсите, които са на разположение в рамките на преходния инструмент през 2014 г., са в размер на 1,616 млрд. евро. Те са финансирани със:

- средства, освободени от 8-ия и 9-ия ЕФР до 31 декември 2013 г. (936 млн. евро);
- неразмразени салда от 10-ия ЕФР на 31 декември 2013 г. (75 млн. евро);
- средства, освободени през 2014 г. от 10-ия ЕФР и други преходни ЕФР (586 млн. евро); и
- лихви и други приходи (19 млн. евро).

Те са отчетени по 11-ия ЕФР, но не представляват допълнителни ресурси за 11-ия ЕФР.

16. В **таблица 2** е показано усвояването на средствата по ЕФР през 2014 г. и кумулативно.

⁽¹⁵⁾ Решение 2013/759/ЕС на Съвета от 12 декември 2013 година относно преходните мерки за управление на ЕФР за периода от 1 януари 2014 г. до влизането в сила на 11-ия Европейски фонд за развитие (ОВ L 335, 14.12.2013 г., стр. 48).

Таблица 2 — Усвояване на ресурсите на ЕФР към 31 декември 2014 г.

(в млн.евро)

	Състояние в края на 2013 г.		Изпълнение на бюджета за финансовата 2014 година (нето) ⁽⁴⁾						Състояние в края на 2014 г.				
	Обща сума	Процент на изпълнение ⁽²⁾	8-и ЕФР ⁽³⁾	9-и ЕФР ⁽³⁾	10-и ЕФР	11-и ЕФР	Обща сума	8-и ЕФР	9-и ЕФР	10-и ЕФР	11-и ЕФР	Обща сума	Процент на изпълнение ⁽²⁾
А — СРЕДСТВА⁽¹⁾	49 026		-64	-373	-1 105	1 616	74	10 417	15 739	21 328	1 616	49 100	
Б — УСВОЯВАНЕ													
1. Глобални поети задължения ⁽⁴⁾	47 952	97,8 %	-63	-381	-95	1 160	621	10 415	15 703	21 294	1 160	48 573	98,9 %
2. Индивидуални поети задължения ⁽⁵⁾	41 410	84,5 %	-37	-1	2 687	731	3 380	10 400	15 407	18 252	731	44 790	91,2 %
3. Плащания	35 384	72,2 %	16	145	2 760	595	3 516	10 379	14 941	12 985	595	38 900	79,2 %
В — Непогасени задължения (Б1—Б3)	12 568	25,6 %						36	762	8 309	565	9 673	19,7 %
Г — Налично салдо (А—Б1)	1 074	2,2 %						2	36	34	456	527	1,1 %

⁽¹⁾ Включва първоначално предоставените ресурси по осмия, деветия, десетия и единадесетия ЕФР, съфинансирани, лихви, други ресурси и трансфери от преходни ЕФР.⁽²⁾ Като процент от ресурсите.⁽³⁾ Оприцелените стойности представляват освободени бюджетни кредити.⁽⁴⁾ Глобалните поети задължения са свързани с решения за финансиране.⁽⁵⁾ Индивидуалните поети задължения са свързани с отделни договори.⁽⁶⁾ Нетни поети задължения след освобождаване на бюджетни кредити. Нетни плащания след събиране на неправомерно изплатени суми.

Източник: Европейска сметна палата въз основа на отчети на ЕФР относно финансовото изпълнение и финансовите отчети към 31 декември 2014 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

17. В сравнение с предишни години нивото на нетните поети задължения през 2014 г. е извънредно ниско (621 млн. евро)⁽¹⁶⁾. Това се дължи на закъснялото влизане в сила на 11-ия ЕФР, което е ограничило наличните ресурси за поемане на задължения в рамките на преходния инструмент. От друга страна, плащанията, извършени през 2014 г., са достигнали най-високата до този момент стойност (3,516 млрд. евро)⁽¹⁷⁾, което се дължи на 595 млн. евро, изразходвани по преходния инструмент за плащания в значителен размер за бюджетна подкрепа и авансови плащания за операции в Централноафриканската република и в Сомалия в рамките на Механизма за подкрепа на мира в Африка.

18. В края на 2014 г. за почти всички налични ресурси са били поети задължения (98,9 % за решения за финансиране, 91,2 % за индивидуални договори). Непогасените задължения⁽¹⁸⁾ са намалели с 23 % — от 12,5 млрд. евро в края на 2013 г. на 9,7 млрд. евро в края на 2014 г. Това е резултат от усилията на EuropeAid да намали непогасените задължения и от ниското ниво на решенията за финансиране, взети през 2014 г.

19. За цялата си сфера на отговорност⁽¹⁹⁾ EuropeAid полага усилия да намали старите авансови финансираня и старите неизползвани кредити за задължения⁽²⁰⁾ и да намали броя на неприключените изтекли договори⁽²¹⁾. Поставените цели за 2014 г. за старите авансови плащания и за неизползваните кредити за задължения са значително преизпълнени⁽²²⁾. Докато поставените за 2014 г. цели по отношение на дела на изтеклите договори към общия брой на договорите са били постигнати почти изцяло за портфейла на EuropeAid⁽²³⁾, по отношение на ЕФР напредъкът не е толкова задоволителен⁽²⁴⁾.

⁽¹⁶⁾ 2013 г.: 3,923 млрд. евро; 2012 г.: 3,163 млрд. евро.

⁽¹⁷⁾ 2013 г.: 2,963 млрд. евро; 2012 г.: 3,209 млрд. евро.

⁽¹⁸⁾ Непогасени поети задължения („*Reste à liquider*“ — RAL)

⁽¹⁹⁾ ЕФР и общия бюджет взети заедно.

⁽²⁰⁾ Стари RAL.

⁽²¹⁾ Един договор се счита за изтекъл, ако е все още неприключен повече от 18 месеца след края на оперативния му период. Закъсненията при приключването на договори увеличават риска от грешки по отношение на редовността, тъй като може да е трудно да бъде открита подкрепящата документация, ако не е била правилно архивирана, а ключови служители по проектите са напуснали. Късното приключване на договорите може също така да забави възстановяването на неизразходваното авансово финансиране и недопустимите разходи.

⁽²²⁾ Намаляване на старото неприключено авансово финансиране: 46 % постигнати (цел 25 %); намаляване на старите RAL: 51,24 % постигнати (цел 25 %).

⁽²³⁾ Постигнат е дял от 15,52 % (цел 15 %).

⁽²⁴⁾ От 5,3 млрд. евро по изтекли договори 3,7 млрд. евро (69 %) са свързани с ЕФР. Делът на изтеклите договори към броя на всички неприключени договори в рамките на ЕФР е 25 %, в сравнение с 15,5 % за целия портфейл на EuropeAid. За 477 (1,3 млрд. евро) от 1 528 изтекли договори в рамките на ЕФР (31 % като брой, 35 % като стойност) оперативният период е изтекъл преди 2010 г.

ГЛАВА II — ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ДОСТОВЕРНОСТ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА ОТНОСНО ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ ЗА РАЗВИТИЕ

Декларация за достоверност относно осмия, деветия, десетия и единадесетия ЕФР, представена от Сметната палата на Европейския парламент и на Съвета — доклад на независимия одитор

I — Съгласно разпоредбите на член 287 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и член 49 от Финансовия регламент, приложим за 10-ия Европейски фонд за развитие по отношение на прилагане на преходен период между 10-ия Европейски фонд за развитие и 11-ия Европейски фонд за развитие до влизането в сила на Вътрешното споразумение за 11-ия Европейски фонд за развитие, който се прилага също така за предишните ЕФР, Сметната палата извърши одит на:

- a) годишните отчети на осмия, деветия, десетия и единадесетия ЕФР, които включват счетоводен баланс, отчет за финансовия резултат, отчет за паричните потоци, отчет за промените в нетните активи, справка за вземанията на Европейските фондове за развитие и доклад относно финансовото изпълнение за финансовата година, приключила на 31 декември 2014 г., одобрени от Комисията на 24 юли 2015 г.; и
- b) законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции съобразно правната рамка на ЕФР по отношение на частта от средствата на ЕФР, за чието финансово управление Комисията носи отговорност ⁽²⁵⁾.

Отговорност на ръководството

II — В съответствие с членове 310 — 325 от ДФЕС и приложимите финансови регламенти ⁽²⁶⁾, ръководството отговаря за изготвянето и представянето на годишните отчети на Европейските фондове за развитие въз основа на международно приетите счетоводни стандарти в публичния сектор ⁽²⁷⁾, както и за законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Тази отговорност включва: разработване, прилагане и поддържане на системи за вътрешен контрол, необходими за изготвянето и представянето на финансовите отчети, с цел те да не съдържат съществени неточности, независимо дали същите произтичат от измами или от грешки. Ръководството отговаря също така за това дейностите, финансовите операции и отразената във финансовите отчети информация да бъдат в съответствие с приложимите правила. Комисията носи крайната отговорност по отношение на законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите на Европейските фондове за развитие (член 317 от ДФЕС).

Отговорност на одитора

III — Въз основа на извършен от нея одит Сметната палата е длъжна да представи на Европейския парламент и на Съвета декларация за достоверност относно надеждността на годишните отчети, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Сметната палата извърши своя одит в съответствие с международните одитни стандарти и етичните кодекси на Международната федерация на счетоводителите (IFAC) и международните стандарти на ИНТОСАЙ (МСБОИ). Съгласно тези стандарти Сметната палата следва да планира и извършва одита по такъв начин, че да получи достатъчна увереност, че годишните отчети на ЕФР не съдържат съществени неточности, както и че свързаните с тях операции са законосъобразни и редовни.

IV — Одитът включва прилагане на процедури за получаване на одитни доказателства относно съдържащите се в отчетите суми и оповестявания, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции. Избраните процедури зависят от преценката на одитора, която се основава на риска от съществени неточности в отчетите или съществено несъответствие на операциите с изискванията на правната рамка на ЕФР, независимо дали това се дължи на измами или на грешки. При извършването на подобна оценка на риска се взема предвид вътрешният контрол, отнасящ се до изготвянето и вярното представяне на отчетите, както и сметите за наблюдение и контрол, въведени с цел осигуряване на законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции, с оглед разработването на подходящи за обстоятелствата одитни процедури. Тези елементи обаче не служат за изразяване на становище относно ефективността на системата за вътрешен контрол. Одитът включва също така оценка на уместността на използваните счетоводни политики и основателността на направените счетоводни разчети, както и оценка на цялостното представяне на отчетите.

V — Сметната палата счита, че получените одитни доказателства са достатъчни и подходящи като база за изготвяне на нейните становища.

⁽²⁵⁾ Съгласно членове 16, 43, 48, 49, 50 и 58 от Финансовия регламент, приложим за десетия ЕФР, декларацията за достоверност не се отнася до частта от средствата на ЕФР, която се управлява от ЕИБ и за която тя носи отговорност.

⁽²⁶⁾ Финансови регламенти, приложими за осмия, деветия и десетия ЕФР. Финансовият регламент за десетия ЕФР се прилага също и за преходния инструмент, който се отчита в рамките на единадесетия ЕФР.

⁽²⁷⁾ Счетоводните правила и методи, приети от отговорния счетоводител на ЕФР, се основават на Международните счетоводни стандарти за публичния сектор, издадени от Международната федерация на счетоводителите или, при липсата на такива, на Международните стандарти за финансова отчетност (МСФО), издадени от Съвета по международни счетоводни стандарти.

Надеждност на отчетите*Становище относно надеждността на отчетите*

VI — Сметната палата счита, че годишните отчети на осмия, деветия, десетия и единадесетия ЕФР за годината, приключила на 31 декември 2014 г., дават вярна представа във всички съществени аспекти за финансовото състояние на ЕФР към 31 декември 2014 г., както и за резултатите от операциите, паричните потоци и промените в нетните активи за приключилата на тази дата финансова година, в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент за ЕФР и международно приетите счетоводни стандарти в публичния сектор.

Законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции**Приходи***Становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите приходи*

VII — Сметната палата счита, че свързаните с отчетите приходи за годината, приключила на 31 декември 2014 г., са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

Плащания*Основание за изразяване на отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите плащания*

VIII — Сметната палата изчисли вероятния процент грешки за разходните операции по осмия, деветия, десетия и единадесетия ЕФР на 3,8 %.

Отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите плащания

IX — Поради важността на въпросите, описани в основанието за изразяване на отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите плащания, Сметната палата счита, че тези плащания за годината, приключила на 31 декември 2014 г., са засегнати от съществени грешки.

16 юли 2015 г.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Председател

Европейска сметна палата

12, rue Alcide de Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Информация в подкрепа на декларацията за достоверност*Обхват и подход на одита*

20. Цялостният одитен подход и методологията на Сметната палата са представени в **приложение 1.1, част 2** към глава 1 от Годишния доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за 2014 г. По отношение на одита на ЕФР трябва да се отбележат някои специфични въпроси.

21. Констатациите и оценките на Сметната палата относно надеждността на отчетите на ЕФР се отнасят до финансовите отчети⁽²⁸⁾ на осмия, деветия, десетия и единадесетия ЕФР⁽²⁹⁾, одобрени от Комисията в съответствие с Финансовия регламент на ЕФР⁽³⁰⁾ и получени от Сметната палата, заедно с писменото изявление на отговорния счетоводител, на 24 юли 2015 г. Одитът включва тестване на суми и оповестявания и оценка на използваните счетоводни принципи, по-важните разчети, направени от ръководството, и цялостното представяне на отчетите.

22. Одитът на редовността на операциите включва:

- а) проверка на всички вноски от държавите членки и на извадка от други видове приходни операции;
- б) проверка на извадка от 30 поети задължения⁽³¹⁾;
- в) проверка на извадка от 165 операции⁽³²⁾. Извадката е разработена така, че да бъде представителна за целия набор от плащания в рамките на ЕФР. Тя се състои от 127 плащания, оторизирани от 28 делегации на ЕС⁽³³⁾, и 38 плащания, оторизирани от служби на Комисията⁽³⁴⁾. В случаите, в които са открити грешки, е извършен анализ на съответните системи, за да бъдат открити конкретните слабости на системите;

⁽²⁸⁾ Вж. член 44 от Регламент (ЕС) № 567/2014: финансовите отчети съдържат счетоводен баланс, отчет за финансовия резултат, отчет за паричните потоци и отчет за промените в нетните активи.

⁽²⁹⁾ Вж. член 44 от Регламент (ЕС) № 567/2014: докладите за финансовото изпълнение съдържат справки за разпределенията, поетите задължения, целевите средства и плащанията.

⁽³⁰⁾ Вж. член 43 от Регламент (ЕС) № 567/2014.

⁽³¹⁾ Глобални финансови задължения и съответстващите им правни задължения (споразумения за финансиране) след приемането на решение за финансиране от Комисията.

⁽³²⁾ Както е посочено в **приложение 1.1**, точка 7 от Годишния доклад относно изпълнението на бюджета за 2014 г.

⁽³³⁾ Африкански съюз, Бенин, Ботсвана, Буркина Фасо, Бурунди, Камерун, Централноафриканска република, Демократична република Конго, Доминиканска република, Еритрея, Етиопия, Фиджи, Гвинея-Бисау, Хаити, Кот д'Ивоар, Лесото и Свазиленд, Либерия, Мадагаскар, Мали, Мавритания, Мавриций, Мозамбик, Нигер, Нигерия, Руанда, Сенегал, Сиера Леоне и Уганда.

⁽³⁴⁾ ЕугореAid: 34 плащания; ГД „Хуманитарна помощ и гражданска защита“: четири плащания за хуманитарна помощ.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- г) оценка на проверените системи в EuropeAid и в делегациите на ЕС, която включва: i) предварителни проверки от служители на Комисията, външни одитори или контролори преди извършване на плащанията и ii) мониторинг и надзор, по-специално проследяване на предприетите действия във връзка с външни одити, посещения за проверка, посещения за мониторинг и проучвания на процента остатъчни грешки на EuropeAid за 2012, 2013 и 2014 г.;
- д) преглед на годишния отчет за дейността на генералния директор на EuropeAid; и
- е) проследяване на изпълнението на наши предишни препоръки.

23. Както е посочено в точка 6, EuropeAid е натоварена с прилагането на повечето инструменти за предоставяне на външна помощ, финансирани от общия бюджет на ЕС и ЕФР. Констатациите на Сметната палата относно системите и надеждността на годишния отчет за дейността и декларацията на генералния директор за 2014 г. са валидни за цялата сфера на отговорност на EuropeAid.

Надеждност на отчетите

24. От 2007 г. — годината на модернизирване на отчетността на ЕФР — прилаганият от Комисията метод за оценка на разделянето на финансовите периоди не включва начислените разходи, свързани с договори за бюджетна подкрепа, за които през годината не са подадени заявки за плащане от държавите от АКТЬ. Комисията счита, че предвид естеството на бюджетната подкрепа, действието, което поражда признаването на даден разход, е изплащането на средствата. Действително, Комисията разполага с голяма свобода на тълкуване при оценката на съответствието с правилата за допустимост. Според счетоводните правила на Комисията обаче бюджетната подкрепа не е дискреционна безвъзмездна финансова помощ, а има характер на право за получаване на плащане — както и при другите разходи по неразменни операции, когато са спазени условията за допустимост, Комисията е задължена да извършва плащанията.

25. При плащанията, свързани с авансово финансиране, които са в размер на над 750 000 евро, от Комисията се изисква да събира вземанията си по лихви ежегодно (3 млн. евро, възстановени през 2014 г., и 5,7 млн. възстановени през 2013 г.). Както вече сме посочвали през предходни години ⁽³⁵⁾, установихме, че оправомощените разпоредители с бюджетни кредити все още не спазват систематично това правило и размерът на приходите от лихви, обявени в бележка 3.5 към финансовите отчети, се базира отчасти на прогнозни изчисления. Освен това лихвите, получени от авансовото финансиране в размер между 250 000 и 750 000 евро, все още не бяха признати като финансови приходи във финансовите отчети, защото разработването на Общата информационна система в областта на външните отношения (CRIS) беше завършено едва в края на 2014 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

24. Комисията прилага този подход към операциите за бюджетно подпомагане от 2007 г. насам въз основа на счетоводните правила от 2006 г.

Комисията счита, че признаването за разход следва да се осъществява, когато се извършва „изплащане“, тъй като на този етап всички условия за допустимост са били надлежно оценени от службите на Комисията. Комисията също така включва в крайните платежни искания, които са отправени от страните от АКТЬ през годината и още не са изплатени, тъй като Комисията счита, че ако една държава от АКТЬ изпрати платежно искане, свързано с бюджетна подкрепа, е много вероятно договорните критерии за допустимост да са изпълнени.

25. През последните три години бе отбелязано подобрене по отношение на по-високото годишно събиране на лихвата върху предварителното финансиране в сравнение с момента на приключването на договора.

Редовно на разпоредителите с бюджетни кредити се изпращат инструкции, за да им се припомни за задължението за събиране на лихвата върху предварителното финансиране, когато тя стане дължима. Също така беше въведена система за мониторинг.

⁽³⁵⁾ Точка 19 от Годишния доклад за 2012 г. и точка 20 от Годишния доклад за 2013 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

*Редовност на операциите***Приходи**

26. При одита на приходните операции установихме, че те не са засегнати от съществени грешки.

Плащания

27. Резултатите от тестовите на операциите във връзка с плащанията са обобщени в **приложение 1**. От 165-те одитирани операции за плащания 54 (33 %) са засегнати от грешки. Въз основа на 36-те остойностени от нея грешки, Сметната палата изчислява вероятния процент грешки на 3,8 % ⁽³⁶⁾.

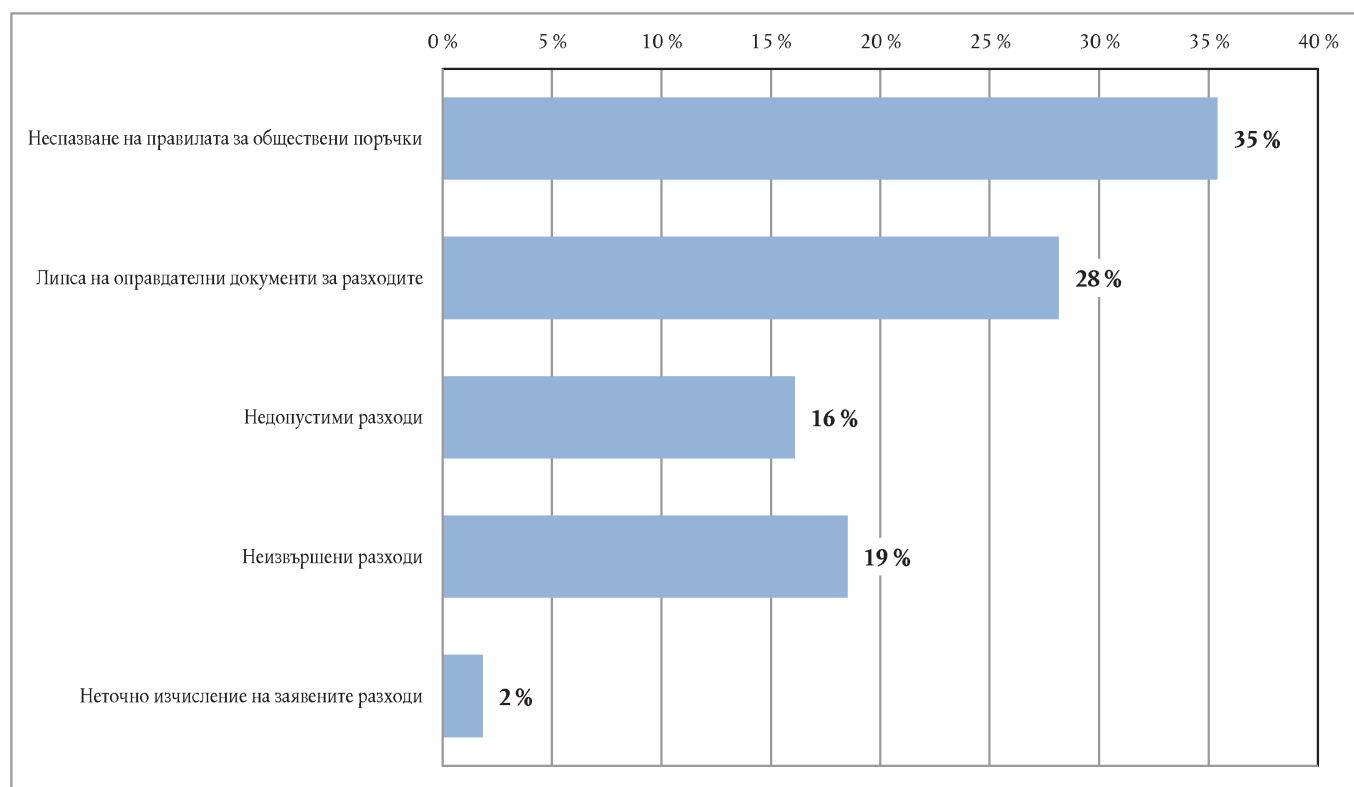
28. Ако от одитираната извадка се изключат бюджетната подкрепа и многостранните донорски операции, споменати в точки 9 — 12, процентът грешки се изчислява на 4,8 % ⁽³⁷⁾.

29. В **графика 2** е представен делът на различните видове грешки в изчисления от Сметната палата процент грешки за 2014 г. Грешките, свързани с неспазване на процедурите за възлагане на обществени поръчки от страна на бенефициентите и с липсата на оправдателни документи, са в размер на 63 % от изчисления процент грешки.

⁽³⁶⁾ Сметната палата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна статистическа извадка. Полученият резултат представлява най-добрата приблизителна оценка. С ниво на увереност от 95 % Сметната палата преценява, че процентът грешки в популацията е между 2,1 % и 5,6 % (съответно долна и горна граница на грешките).

⁽³⁷⁾ Полученият резултат представлява най-добрата приблизителна оценка на базата на представителна извадка от 127 операции. С ниво на увереност от 95 % Сметната палата преценява, че процентът грешки в популацията е между 2,7 % и 6,9 % (съответно долна и горна граница на грешките).

Графика 2 — Изчислен процент грешки, по видове грешки



Източник: Европейска сметна палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Проекти

30. От 133 –те операции за плащания, свързани с одитираните от нас проекти, 52 (39 %) са засегнати от грешки, от които 34 (65 %) са количествено измерими. От 34 плащания, засегнати от количествено измерими грешки, 14 са окончателни операции, които са били разрешени след извършване на всички предварителни проверки.

31. Както и през предходни години⁽³⁸⁾, грешки бяха установени по-често при операциите, свързани с програмните разчети, безвъзмездната финансова помощ и споразуменията с международни организации за отпускане на безвъзмездна финансова помощ и за финансово участие, отколкото при другите форми на подпомагане. От 66-те одитирани операции от този вид 29 (44 %) са засегнати от количествено измерими грешки, които представляват 75 % от изчисления процент грешки.

32. Основните видове количествено измерими грешки, установени при операциите по плащанията, свързани с проектите, засягат:

- а) неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки от страна на бенефициента (осем операции);

⁽³⁸⁾ Точка 25 от Годишния доклад за 2013 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) липса на оправдателни документи, които да покажат, че са били изпълнени подходящи за подпомагане дейности (11 операции) ⁽³⁹⁾;
- в) недопустими разходи, като разходи, свързани с направени разходи извън периода на изпълнение (три операции), недопустим ДДС (две операции), дейности, които не са включени в договора (една операция) или непреки разходи, заявени като преки разходи (една операция);
- г) разходи, които не са били извършени от бенефициентите (10 операции);
- д) неправилно изчисляване на разходите (две операции).

Каре 1 — Пример за количествено измерими грешки при операциите по проекти

Неспазване на процедурите за възлагане на обществени поръчки от страна на бенефициента

Проверихме окончателното изчистването на разходите в рамките на едно споразумение за отпускане на безвъзмездна помощ на организация, която отговаря за земеделското сътрудничество между държавите от АКТБ, и открихме грешка във възлагането на обществени поръчки за ИТ услуги на стойност 225 900 евро. Бенефициентът на безвъзмездната помощ, базиран в Нидерландия, не е приложил международна ограничена процедура за възлагане на обществена поръчка, която изисква публикуване на обявление за обществена поръчка. Изпратени са били покани само до три холандски компании по негов избор. Неспазването на правилата за възлагане на обществени поръчки, постановени в споразумението за отпускане на безвъзмездна помощ, е довело до ограничена конкуренция.

Липса на оправдателни документи за разходите

Сметната палата извърши проверка на „изчистването“ на разходите по програмата за улеснение на търговията със селскостопански суровини, изпълнявана в Тихоокеанския регион. Тествахме 20 разходни позиции. За седем от тях, свързани със строителни дейности, разходи за персонал, дневни разходи и разходи за настаняване в хотел в размер общо на 22 117 евро, не са предоставени основни оправдателни документи за разходите (напр. фактури, доказателства за извършени плащания, доказателства за връзка между разходите за персонал и дейностите по проекта, доказателства за пътуване и участие в срещи, които да оправдаят дневните разходи и настаняването в хотел) ⁽³⁹⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 1 — Пример за количествено измерими грешки при операциите по проекти

Неспазване на процедурите за възлагане на обществени поръчки от страна на бенефициента

Комисията изпълнява съответните корективни мерки, т.е. издава нареждане за събиране на цялата сума на крайната стойност на договора в размер на 251 124 евро. Предварително уведомително писмо бе изпратено на получателя на помощта на 1 юни 2015 г.

⁽³⁹⁾ Докладваме количествено измерими грешки в случаите, когато липсва всякаква документация, когато липсват доказателства в подкрепа на дейност, отчетена като изпълнена, или когато липсва връзка между изплатените разходи и представената за това документация. Съществуват две основни причини за тази липса: i) документът никога не е съществувал, което би трябвало да бъде открито при предварителните проверки; или ii) документът съществува, но не е могъл да бъде представен, което сочи слабост в управлението на документи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Недопустими разходи

Проверихме изчистването на вноската на ЕФР за доверителния фонд „TerrAfrica Leveraging Trust Fund“. Договорът за управление на доверителния фонд е подписан през ноември 2012 г. Изчистването, направено от Комисията, се основава на общия размер на изразходваните средства от доверителния фонд през периода на прилагането му от 2006 г. до 2013 г. От 6 714 489 евро, одобрени от Комисията, са извършени разходи в размер на 4 664 666 евро преди влизането в сила на договора за управление. Те обаче са били вече „изчистени“ от Комисията в рамките на предходното споразумение за доверителния фонд, и следователно са били изплатени двойно.

Разходи, които не са извършени от бенефициента

едно, изчистване“ на авансово финансиране, направено в рамките на програмата „Изпълнение на хуманитарни операции по разминирание в Сенегал (Казаманс)“. Международната организация, която изпълнява програмата, е заявила като действителни разходи сумата по договор за услуги за разминирание, която все още не е била изцяло изплатена. Етапът на демобилизация все още не е бил завършен (оборудването и материалите не са били преместени от мястото на изпълнение на проекта и предадени на националните органи, а окончателният доклад не е бил предаден от подизпълнителя), а съответните разходи — 207 437,87 щатски долара — не са били извършени от бенефициента.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Недопустими разходи

Комисията е изпълнила изцяло съответните коригиращи мерки. Изчистването, включено в извадката, беше отменено и преакодирано, като се взе предвид завишената сума.

Разходи, които не са извършени от бенефициента

Комисията изпълнява съответните коригиращи мерки, т.е. процедурата по събиране е започнала. В допълнение, планирана е мисия за проверка за приключването на проекта.

33. При 21⁽⁴⁰⁾ случая на количествено измерими грешки Комисията чрез своите системи е разполагала с достатъчно информация⁽⁴¹⁾, за да предотврати, открие и коригира грешките, преди да приеме разходите. Ако цялата налична информация е била използвана за коригиране на грешките, размерът на вероятния процент грешки е щял да се намали с 2,3 процентни пункта.

34. Количествено неизмеримите грешки включват предимно недостатъци на следваните процедури за възлагане на обществени поръчки (осем операции) и недостатъчни документи, свързани с обществените поръчки (седем операции).

Бюджетна подкрепа

35. От 32-те операции, свързани с бюджетната подкрепа, които одитирахме, две са засегнати от количествено измерими грешки със слабо отражение (по-малко от 0,1 процентни пункта), свързани с неспазването от страна на правителството на държавата бенефициент на разпоредбите на финансовите споразумения по отношение на валутните курсове за обмен на разпределената бюджетна подкрепа в местна валута.

35. Предвид факта, че за двете грешки в споразуменията за финансиране не се посочва ясно обменният курс, който трябва да се прилага, Комисията счита, че е трудно да се даде количествено изражение на тези грешки.

⁽⁴⁰⁾ Включително една известна грешка, установена извън извадката.

⁽⁴¹⁾ На базата на подкрепяща документация и изискваните задължителни проверки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Преглед на избрани системи и годишни отчети за дейността

36. Както и в предходни години, честотата на установените от Сметната палата грешки, в това число и такива, които засягат окончателните заявления за разходи, преминали през външни одити и проверка на разходите, показва наличието на слабости в тези предварителни проверки.

37. През май 2013 г. EuropeAid приема план за действие за справяне със слабостите, открити при прилагането на системата на EuropeAid⁽⁴²⁾. Изпълнението на всички 23 планирани дейности стартира през 2013 г. и 2014 г. До края на 2014 г. 15 дейности са били напълно изпълнени, а осем са в процес на изпълнение⁽⁴³⁾. Рано е да се направи оценка на ефекта от плана за действие, тъй като някои дейности все още са в процес на разработка.

38. С цел да се подобри външния одит и проверките на разходите са предприети следните мерки:

- а) Въведен е задължителен анализ на риска при изготвянето на годишните одитни планове от делегациите на ЕС и от службите на EuropeAid;
- б) Образците за договори за отпускане на безвъзмездна помощ са променени така, че одиторите да могат да бъдат избирани или наемани пряко от EuropeAid;
- в) стартирана е кампания за повишаване на осведомеността за най-често срещаните грешки, обучение и подобряване на финансовите умения и уменията за контрол на служителите на EuropeAid и на бенефициентите.

39. Въпреки че е било планирано за декември 2013 г., EuropeAid все още не е разработила таблиците за качество/допустимост, които се използват при оценката на надеждността на докладите относно проверките на разходите и предоставят насоки в случай на несъответствие.

40. Както е посочено в предходни годишни доклади на Сметната палата⁽⁴⁴⁾, управленската информационна система на EuropeAid все още е засегната от недостатъци по отношение на резултатите от външните одити и проследяването на действията във връзка с тях, проверките на разходи и посещенията за мониторинг. Това затруднява генералния директор в търсенето на отговорност от ръководителите на отдели или на делегациите на ЕС по отношение на навременното проследяване и коригиране на установените грешки и слабости на системите. EuropeAid разработва ново приложение за одит, за да подобри проследяването на изпълнението на препоръките от одитните доклади.

39. Тъй като въпросът се усложнява повече от очакваното от практическа гледна точка, разработването на таблиците за качеството за докладите от проверки на разходите ще отнеме повече време от предвиденото. Таблиците трябва да са налице до последното тримесечие на 2015 г.

40. Доколкото се касае за одитите, проверките на разходите и подобните ангажменти, договорени от Комисията, очаква се разгръщането на нова информационна система за управление във връзка с резултатите и последващите действия по външните одити, проверките на разходите и подобните ангажменти да доведат до значителни подобрения във времето.

⁽⁴²⁾ Вж. Годишен отчет за дейността за 2013 г. на EuropeAid, стр. 188 — 190 и 195 — 196.

⁽⁴³⁾ Вж. Годишен отчет за дейността за 2014 г. на EuropeAid, стр. 114 — 115.

⁽⁴⁴⁾ Точка 42 от Годишния доклад за 2010 г., точка 43 от Годишния доклад за 2011 г., точка 35 от Годишния доклад за 2012 г. и точка 35 от Годишния доклад за 2013 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Проучване относно процента остатъчни грешки за 2014 г.

41. EuropeAid е извършила третото си проучване относно процента остатъчни грешки, за да изчисли нивото на грешките, които не са били установени от нито една проверка на ръководството, направена с цел предотвратяване, разкриване и коригиране на грешки. Проучването се базира на подходяща методология и осигурява полезна информация, която позволява на EuropeAid да установи в кои области следва да бъде подобро прилагането на системите за контрол.

42. Проучването се състои в проверка на представителна извадка от операции, свързани с договорите, сключени в периода септември 2013 г. — август 2014 г. Резултатите от него са представени в годишния отчет за дейността ⁽⁴⁵⁾. След препоръка, отправена в годишния доклад на Сметната палата за 2013 г. ⁽⁴⁶⁾, ГОД оповестява обхвата на проучването относно остатъчния процент грешки, както и вероятната горна и долна граница. Проучването изчислява процента остатъчни грешки на 2,81 %, което е над нивото на същественост от 2 %, установено от Комисията. Основните видове грешки, открити при проучването, са:

- а) липса на задоволителна документация, доказваща допустимостта, предоставена от организациите бенефициенти (42,70 % от процента остатъчни грешки);
- б) липса на правно основание за плащане, завишени заявки и проблеми на несъответствието (32,83 % от процента остатъчни грешки);
- в) грешки, за които е направена приблизителна оценка, защото липсват достатъчно данни за проверка на редовността на операциите (16,76 % от процента остатъчни грешки);
- г) несъбрани и некоригирани суми (7,71 % от процента остатъчни грешки).

43. При прегледа на проучването относно процента остатъчни грешки за 2014 г. установихме, че то е проведено в съответствие с методологията и осигурява достатъчно доказателства, че процентът остатъчни грешки е съществен. При някои проверени операции установихме, че следва да се извършат подобрения в редица аспекти, които засягат:

- а) съответствието с условията, определени с цел да може да се разчита на извършена преди това контролна работа;
- б) наличието на подходяща документация на одитните доказателства в подкрепа на заключенията;
- в) основанието за решението да не бъде екстраполирана откритата в тестваната извадка грешка за целия размер на сумата по операцията; и
- г) съществуващата прекалено голяма свобода на преценка при изчисляването на процентите грешки при отделните операции.

43. Комисията приветства заключението на Палатата, че процентът остатъчни грешки се базира на подходяща методология, че той предоставя полезна информация и че е изчислен като цяло в съответствие с методологията. Тя ще проучи, заедно с изпълнителя, въпросите, повдигнати от Палатата.

⁽⁴⁵⁾ Вж. Годишен отчет за дейността за 2014 г. на EuropeAid, стр. 84 — 86.

⁽⁴⁶⁾ Точка 51 и препоръка 5 от Годишния доклад за 2013 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Преглед на годишния отчет за дейността

44. В своята декларация за достоверност генералният директор изразява резерва по отношение на законосъобразността и редовността на операциите, тъй като размерът на средствата, за които се счита, че са изложени на риск (205,7 млн. евро), представлява над 2 % от извършените от EuropeAid плащания за 2014 г. Генералният директор обаче посочва също така, че въведените процедури за контрол дават необходимите гаранции по отношение на законосъобразността и редовността на съответните операции. По отношение на миналата година⁽⁴⁷⁾ Сметната палата счита, че това не е логично заключение, защото системите не са ефективни, когато не могат да предотвратяват, разкриват и коригират съществени грешки.

45. Тази резерва е свързана със законосъобразността и редовността на разходите, управлявани от EuropeAid. Изразяването на резерва е допустимо, когато слабостите в контрола са свързани само с определени области на приходи или разходи⁽⁴⁸⁾, но не и когато засягат действието на системата като цяло и когато финансовото отражение надхвърля прага на същественост за целия бюджет, намиращ се в обхвата на отговорност на генералния директор. Постоянните инструкции на Комисията по отношение на изготвянето на годишни отчети за дейността за 2014 г. обаче не съдържат ясни указания за третиране на подобна ситуация.

46. В Годишния отчет за дейността се заявява, че контролите на EuropeAid са ефикасни по отношение на всеки модел за вътрешен контрол в рамките на прякото и непрякото управление, както и че общият размер на разходите за контроли, изчислен на 370,6 млн. евро, е разумен в сравнение с ползите от тях⁽⁴⁹⁾. Предоставената в ГОД изчерпателна информация отразява съществените усилия, положени от EuropeAid, за да спази изискванията, постановени в Общия финансов регламент⁽⁵⁰⁾. Становищата за ефикасността и разходната ефективност на контролите обаче не са доказани по задоволителен начин, защото:

- а) не е бил следван подход на пълните разходи, тъй като не всички преки разходи са били включени⁽⁵¹⁾, а режимните разходи са пропуснати. Освен това не е ясно на какво се основават разпределенията на непреките разходи за персонал;

44. Предвид рисковата среда, в която работи ГД „Развитие и сътрудничество — EuropeAid“, както и факта, че остатъчната грешка не е следствие от модела на системата за контрол, а по-скоро от слабости в нейното прилагане, все още е основателно да се заключи, че действащите процедури за контрол дават необходимите гаранции по отношение на законосъобразността и редовността на съответните операции. В действителност няма доказателство в процента на остатъчни грешки, че следва да има системни слабости в процедурите за контрол. Въпреки това ГД „Развитие и сътрудничество“ признава, че съществуват недостатъци в прилагането му, които все още се отстраняват.

45. Комисията обмисля как да повиши степеня, до която тя да вземе предвид резултата от проверките на ГД „Развитие и сътрудничество“, с цел да предостави гаранции, които в по-голяма степен са диференцирани според риска.

46. Някои от задълженията за управление и докладване по член 66 от Финансовия регламент остават все още сравнително ново предизвикателство за Комисията като цяло. Централните служби играят важна роля, за да се гарантира, че системите за контрол и свързаните с тях практики за докладване се развиват по съгласуван начин в цялата Комисия. Комисията ще вземе предвид констатациите на Палатата заедно с оценка на въздействието и/в връху използването на ресурсите, с цел постигане на устойчиви подобрения.

⁽⁴⁷⁾ Точки 43 и 44 от Годишния доклад за 2013 г.

⁽⁴⁸⁾ Вж. член 66, параграф 9 от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 и член 38 от Регламент (ЕО) № 215/2008.

⁽⁴⁹⁾ Вж. Годишен отчет за дейността за 2014 г. на EuropeAid, стр. 86 — 89 и 93 — 95.

⁽⁵⁰⁾ Член 66, параграф 9 от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012.

⁽⁵¹⁾ Например оценката на разходите за персонал и външните разходи за надзор на обществените поръчки за строителни работи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) по отношение на количествено измеримите ползи, системите за управление на информацията на EurorAid все още не осигуряват точна информация относно откритите и коригирани грешки след извършването на външни одити и проверки на разходите (вж. точка 40), както и след собствените проверки на Комисията;
- в) EurorAid не е определила обективно проверими показатели, включително целеви стойности, спрямо които да бъде оценявана ефикасността и разходната ефективност на контролите.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- б) Доколкото се касае за одитите, проверките на разходите и подобните ангажменти, договорени от Комисията, очаква се разгръщането на нова информационна система за управление във връзка с резултатите и последващите действия по външните одити, проверките на разходите и подобните ангажменти да доведат до значителни подобрения във времето.
- в) Докладването вече се основава върху проверими показатели, включително в някои случаи върху целеви стойности. С насоките на централните служби системата на Комисията все още е в процес на подобряване и уточняване.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

Заключение за 2014 г.

47. Сметната палата заключава, че годишните отчети на ЕФР за финансовата година, приключила на 31 декември 2014 г. дават вярна представа, във всички съществени аспекти, за финансовото състояние на ЕФР, както и за резултатите от техните операции, паричните потоци и промените в нетните активи за приключилата на тази дата финансова година, в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент и счетоводните правила, приети от отговорния счетоводител на Комисията.

48. Сметната палата заключава, че за финансовата година, приключила на 31 декември 2014 г.:

- а) Приходите на ЕФР не са засегнати от съществени грешки;
- б) Операциите за плащания по ЕФР са засегнати от съществени грешки (вж. точки 27 — 32). При тестовите на операциите беше изчислено, че вероятният процент грешки в популацията е 3,8 % (вж. **приложение 1**).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Препоръки

49. В **приложение 2** са представени резултатите от проверката на Сметната палата на напредъка при изпълнението на препоръките, отправени в предходни годишни доклади⁽⁵²⁾. В годишните доклади за 2011 г. и 2012 г. Сметната палата отправи 12 препоръки. От тях една вече не е приложима. EuropeAid е изпълнила изцяло четири препоръки, докато пет са изпълнени в повечето отношения, а две са изпълнени в някои отношения. По отношение на една от препоръките, която е изпълнена само в някои отношения, EuropeAid е предприела следните действия:

- а) разработване на инструмент, който да подпомага делегациите на ЕС в извършването на по-ефективна предварителна проверка на портфолиото си от проекти и приоритизация на посещенията на обектите, които по-специално се нуждаят от мониторинг, въз основа на оценка на риска.
- б) изготвяне на нови насоки за мисиите за проверка на делегациите, които да включват планиране въз основа на риска и проследяване на посещенията за проверка.

50. Въз основа на извършения преглед и установените констатации и заключения за 2014 г., Сметната палата препоръчва на EuropeAid:

- **Препоръка 1:** Да въведе и прилага процедури за вътрешен контрол, които да гарантират, че предварителното финансиране е изчислено въз основа на действително извършените разходи, без да са включени правните задължения;
- **Препоръка 2:** Систематично да засили проверките относно това дали страните партньори използват правилния валутен курс за превръщане на плащанията за бюджетна подкрепа в местна валута;
- **Препоръка 3:** Заедно с изпълнителя, отговорен за проучването относно процента остатъчни грешки, да гарантира, че установените от Сметната палата слабости, са взети под внимание;
- **Препоръка 4:** Да подобри своите показатели, по-конкретно по отношение на целевите стойности, спрямо които се оценява ефикасността и разходната ефективност на контролите, както и своя подход за разходите и своите процедури и системи за управление на информация за измерване на ползите от контролите.

Комисията приема тази препоръка.

Комисията ще изясни допълнително правилата за изчисляването за споразуменията за отпускане на финансови средства в наръчника „DEVCO Companion“ и настоява задължението за изчисляване да бъде въз основа на действителните направени разходи, като не се включват правните задължения.

Комисията приема тази препоръка.

Комисията приема тази препоръка.

Комисията приема тази препоръка в рамките, определени от централните служби.

⁽⁵²⁾ Целта на това проследяване на препоръките е да провери въвеждането и съществуването на корективни мерки в отговор на нашите препоръки. То няма за цел да оцени тяхното ефективно прилагане. За някои мерки, които все още са в процес на разработване, е прекалено рано да се извърши проверка.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ С ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ ЗА РАЗВИТИЕ

	2014 г.	2013 г.
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА		
Общо брой операции:	165	165
ОЦЕНКА НА ЕФЕКТА ОТ КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ		
Изчислен процент грешки	3,8 %	3,4 %
Горна граница на грешките	5,6 %	
Долна граница на грешките	2,1 %	

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ ЗА РАЗВИТИЕ

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложимо (*)	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2012	Препоръка 1: EuforAid да преразгледа методологията си за процента остатъчни грешки (вж. Годишен доклад за 2012 г., точка 51, препоръка 1).	x						
	Препоръка 2: EuforAid да представи точно описание в годишния си отчет за дейността на резултатите от проучванията на процента остатъчни грешки (вж. Годишен доклад за 2012 г., точка 51, препоръка 2).	x						
	Препоръка 3: EuforAid да осигури навременно изчитане на разходите (вж. Годишен доклад за 2012 г., точка 51, препоръка 3).		x					
	Препоръка 4: EuforAid да насърчава прилагането на механизми за по-добро управление на документацията от страна на партньорите по изпълнението и бенефициентите (вж. Годишен доклад за 2012 г., точка 51, препоръка 4).	x						
	Препоръка 5: EuforAid да предприеме ефективни мерки за подобряване на качеството на проверките на разходите, извършвани от външни одитори (вж. Годишен доклад за 2012 г., точка 51, препоръка 5).		x					
	Препоръка 6: EuforAid да осигури правилното прилагане на специфичните условия за извършване на плащания за бюджетна подкрепа (вж. Годишен доклад за 2012 г., точка 51, препоръка 6).	x						
	Препоръка 7: EuforAid да се увери, че нарежданията за събиране на вземания по отношение на лихвите по авансовото финансиране, надхвърлящи 750 000 евро, се изготвят ежегодно (вж. Годишен доклад за 2012 г., точка 51, препоръка 7).			x				

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложимо (*)	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2011	Препоръка 1: EuforAid да подобри управлението на процедурите за възлагане на договори, като определи ясни критерии за подбор и по-добри процедури за документиране и оценка (вж. Годишен доклад за 2011 г., точка 59, буква а).	x						
	Препоръка 2: EuforAid да въведе планиране въз основа на документирана оценка на риска и систематично проследяване на действията, свързани с посещенията за проверка [вж. точка 40] и мониторинговите посещения на място (вж. Годишен доклад за 2011 г., точка 59, буква б).			x				
	Препоръка 3: EuforAid да направи допълнително спазването на насоките относно анализа на риска при изготвянето на годишни одитни програми от делегациите на Комисията и централните служби на EuforAid (вж. Годишен доклад за 2011 г., точка 59, буква в).		x					
	Препоръка 4: EuforAid да преразгледа характеристиките на ключовите показатели за изпълнение, за да бъдат те ясни и лесни за тълкуване (вж. Годишен доклад за 2011 г., точка 59, буква г).		x					
	Препоръка 5: EuforAid да пречени доколко IAC има капацитет да извършва ефективно своите функции (вж. Годишен доклад за 2011 г., точка 59, буква д).					x		
*) Структурата за вътрешен одит на EuforAid е централизирана в рамките на Службата за вътрешен одит (IAS). В края на февруари 2015 г. IAS преставя да съществува.								

(*) Структурата за вътрешен одит на EuforAid е централизирана в рамките на Службата за вътрешен одит (IAS). В края на февруари 2015 г. IAS преставя да съществува.

ISSN 1977-0855 (електронно издание)
ISSN 1830-365X (печатно издание)



Служба за публикации на Европейския съюз
2985 Люксембург
ЛЮКСЕМБУРГ

BG