

IV

(Информация)

ИНФОРМАЦИЯ ОТ ИНСТИТУЦИИТЕ И ОРГАНИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

СМЕТНА ПАЛАТА



Съгласно разпоредбите на член 248, параграфи 1 и 4 от Договора за ЕО и членове 129 и 143 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 г. относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности, последно изменен с Регламент (ЕО) № 1525/2007 на Съвета от 17 декември 2007 г., и членове 139 и 156 от Регламент (ЕО) № 215/2008 на Съвета от 18 февруари 2008 г. относно Финансовия регламент, приложим за 10-ия Европейски фонд за развитие,

Сметната палата на Европейските общности, на заседанието си от 24 и 25 септември 2008 г., прие своите

ГОДИШНИ ДОКЛАДИ**за финансовата 2007 година**

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

Членовете на Сметната палата са:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (председател), Hubert WEBER, Maarten B. ENGWIRDA, Máire GEOGHEGAN-QUINN, David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN, Ioannis SARMAS, Július MOLNÁR, Vojko Anton ANTONČIČ, Gejza HALÁSZ, Jacek UCZKIEWICZ, Josef BONNICI, Irena PETRUŠKEVIČIENĖ, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAID, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO MASSANET, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Надежда САНДОЛОВА, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN.

ГОДИШЕН ДОКЛАД ОТНОСНО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА БЮДЖЕТА

(2008/C 286/01)

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
Общо въведение	7
Глава 1 — Декларация за достоверност и подкрепяща информация	9
Глава 2 — Система за вътрешен контрол на Комисията	39
Глава 3 — Управление на бюджета	65
Глава 4 — Приходи	81
Глава 5 — Селско стопанство и природни ресурси	101
Глава 6 — Политика на сближаване	139
Глава 7 — Изследвания, енергетика и транспорт	157
Глава 8 — Външна помощ, развитие и разширяване	175
Глава 9 — Образование и гражданско участие	195
Глава 10 — Икономически и финансови въпроси	209
Глава 11 — Административни и други разходи	227
Приложение I — Финансова информация за общия бюджет	245
Приложение II — Списък на специалните доклади, приети от Сметната палата след последния годишен доклад	271

ОБЩО ВЪВЕДЕНИЕ

0.1. Европейската сметна палата е институция на ЕС, създадена с Договора с цел извършване на одит на финансите на ЕС. Като външен одитор на ЕС тя допринася за подобряване на финансовото управление на ЕС и действа като независим пазител на финансовите интереси на гражданите на Съюза. Повече информация за Сметната палата може да бъде намерена в нейния годишен отчет за дейността, който, заедно с нейните специални доклади по определени теми и нейните становища относно проектозаконите, са на разположение на уебсайта на Палатата: www.esa.europa.eu.

0.2. В настоящия документ е представен 31-ият годишен доклад на Палатата относно изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2007 година. Отговорите на Комисията — или ако е необходимо на други институции и органи на ЕС — са представени заедно с доклада. Годишният доклад относно Европейския фонд за развитие е представен в отделен документ.

0.3. Общият бюджет на ЕС се приема ежегодно от Съвета и Европейския парламент. Годишният доклад на Сметната палата представлява основа за процедурата за освобождаване от отговорност, във връзка с изпълнението на бюджета, с която завършва годишният бюджетен процес. Основна част от този доклад представлява декларацията за достоверност на Палатата относно надеждността и точността на годишните отчети на Европейските общности, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции.

0.4. Глава 1 от доклада включва декларацията за достоверност, както и допълнителна подкрепяща информация. Глава 2 представя системата за вътрешен контрол на Комисията, а глава 3 обхваща управлението на бюджета за 2007 г. от Комисията. Останалите глави — от 4 до 11 — разглеждат приходната част на бюджета и различните области на разходи, обособени в групи от области на политика.

0.5. Всяка от глави 4—11 съдържа следните елементи:

- обобщение и анализ на резултатите от одитната дейност, извършена в контекста на декларацията за достоверност, под формата на специфични оценки относно съответната бюджетна област;
- доклади за напредъка при прилагането на препоръките на Палатата и на бюджетните органи, формулирани по време на предишни одити.

0.6. Специфичните оценки се основават предимно на преценка на функционирането на основните системи за управление и контрол, регулиращи приходите и разходите, както и на резултатите от извършените от Палатата проверки на операции. Цялостната оценка на Палатата за всички тези елементи служи за основа на декларацията за достоверност.

0.7. В допълнение към препоръките за определени области на отделните глави за приходи и разходи, Палатата излага и препоръки в междусекторен аспект в точки 1.52—1.54, 2.41—2.42, 3.29 и 3.32—3.33.

В своя принос към настоящата проверка на бюджета на ЕС, стартирана от Комисията през 2007 г., Палатата използва по-широкообхватен подход. В своята част Палатата посочва, че проверката следва да бъде насочена към качеството на бюджетните операции на ЕС — законосъобразността, редовността и съотношението между качество и цена — както и към приоритетите за разходи и капитала. Освен това Палатата:

- одобрява позицията на Комисията, че разходите на ЕС следва да отразяват оценката, че добавят стойност към Съюза и призовава този критерий да бъде по-ясно изразен;
- изброява ключови принципи, които следва да бъдат прилагани при изготвянето на споразумения за разходите на ЕС: яснота на целите, простота, реалистичност, прозрачност и отчетност;
- препоръчва на политическите власти да бъдат готови да мислят радикално относно разработването на разходните програми, като например ги преработят по отношение на крайния продукт, като критично преценят подходящото ниво на национална, регионална и местна власт при управлението на програми и като използват по-добре концепцията за допустим риск;
- посочва, че има голяма възможност за опростяване и изясняване на системите за собствени ресурси, с помощта на които се финансира бюджетът.

0.8. Изпълнението на бюджета е отговорност на Комисията. Все пак държавите-членки сътрудничат на Комисията с цел да се гарантира, че средствата са използвани в съответствие с принципите на добро финансово управление. Има тенденция към засилване на ролята на държавите-членки, а често и на националните върховни одитни институции (ВОИ), при управлението и контрола на средствата на ЕС. Например 2007 г. е първата година, през която от държавите-членки се изисква да изготвят годишно обобщение на наличните одити и декларации.

0.9. Както е изложено в Становище № 6/2007 на Палатата, годишните обобщения, както и доброволните инициативи на държавите-членки да издават декларации и решенията на някои

национални одитни органи за извършване на одит на тези декларации, биха могли да стимулират подобряване на управлението и контрола на фондовете на ЕС. Палатата установи, че през 2007 г. Комисията е извършила адекватен надзор на процеса на изготвяне на годишните обобщения (вж. точки 2.19 и 2.20), но поради несъответствието на представянето и честата липса на декларация за тяхната изчерпателност и точност, обобщенията все още не могат да бъдат разглеждани като източник на надеждна оценка на функционирането на системите за контрол.

0.10. Палатата се стреми да използва одитната дейност на националните ВОИ върху националните декларации, в съответствие с изразените в нейното становище условия. Палатата по принцип се стреми да подобри сътрудничеството с националните ВОИ чрез разработване на общи одитни стандарти, адаптирани специално за територията на ЕС заедно със съответните ВОИ, както и чрез двустранно сътрудничество с отделни ВОИ. Скорошен положителен

пример за сътрудничество е Специалният доклад относно административното сътрудничество в областта на данъка върху добавената стойност (№ 8/2007), в който се цитират доклади от няколко национални ВОИ.

0.11. От 2005 г. общият бюджет се организира единствено около областите на политика на бюджета по дейности. Тази година Палатата измени структурата на своя доклад, за да отрази тази промяна, както и въвеждането на новата финансова рамка. Тази година за първи път всяка от специфичните оценки се фокусира около групи от областите на политика на бюджета по дейности, представени в таблица 1.2. Това има за резултат въвеждането на две нови специфични оценки, едната относно областта „Образование и гражданство“, а втората относно „Икономически и финансови въпроси“ (които преди бяха обхванати от област „Вътрешни политики“), както и сливането на две предишни оценки („Предприсъединителна помощ“ и „Външни дейности“) в една относно областта „Външна помощ, развитие и разширяване“.

ГЛАВА 1

Декларация за достоверност и подкрепяща информация

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Декларация за достоверност, предоставена от Палатата на Европейския парламент и на Съвета	I—XII
Становище относно надеждността и точността на отчетите	VII—VIII
Становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции	IX—XII
Информация в подкрепа на декларацията за достоверност	1.1—1.54
Въведение	1.1—1.5
Надеждност и точност на отчетите	1.6—1.31
Обща информация	1.6—1.8
Подход и обхват на одита	1.9
Допълнителни стъпки за утвърждаване на преминаването към счетоводна отчетност на базата на текущо начисляване	1.10—1.18
Консолидирани финансови отчети към 31 декември 2007 г.	1.19—1.20
Консолидиран счетоводен баланс към 31 декември 2007 г.	1.21—1.26
Консолидиран отчет за стопанския резултат	1.27—1.28
Други въпроси	1.29—1.31
Законосъобразност и редовност на операциите, свързани с отчетите за 2007 г.	1.32—1.54
Нова структура на специфичните оценки в рамките на декларацията за достоверност	1.32
Подходът на Палатата	1.33—1.37
Общ преглед на резултатите от одита за 2007 г.	1.38—1.41
Оценка на напредъка към постигане на ефективна рамка за вътрешен контрол на Общността	1.42—1.54

ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ДОСТОВЕРНОСТ, ПРЕДОСТАВЕНА ОТ ПАЛАТАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

I. В съответствие с разпоредбите на член 248 от Договора Палатата извърши одит на:

- а) „годишните отчети на Европейските общности“⁽¹⁾, които включват „консолидираните финансови отчети“⁽²⁾ и „консолидираните отчети за изпълнението на бюджета“⁽³⁾ за финансовата година, приключила на 31 декември 2007 г.; и
- б) законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции.

Отговорност на ръководството

II. В съответствие с членове 268—280 от Договора и Финансовия регламент, ръководството⁽⁴⁾ отговаря за изготвянето и вярното представяне на „годишните отчети на Европейските общности“, както и за законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции:

- а) Отговорността на ръководството по отношение на „годишните отчети на Европейските общности“ включва планирането, прилагането и поддържането на вътрешен контрол, свързан с изготвянето и вярното представяне на финансовите отчети, без съществени неточности, независимо дали същите произтичат от измами или грешки. Ръководството носи отговорност също така за подбора и прилагането на подходящи счетоводни политики въз основа на счетоводните правила, приети от счетоводителя на Комисията⁽⁵⁾, както и за изготвянето на счетоводни прогнози в съответствие с обстоятелствата. Съгласно член 129 от Финансовия регламент Комисията приема „годишните отчети на Европейските общности“, след като счетоводителят ѝ ги е консолидирал на база на информацията, представена от другите институции⁽⁶⁾ и органи⁽⁷⁾, и е съставил бележка, придружаваща консолидираните отчети, в която по-специално декларира наличието на достатъчна увереност относно вярното и точно представяне на финансовото състояние на Европейските общности във всички съществени аспекти.

⁽¹⁾ „Годишните отчети на Европейските общности“ са представени в част I на годишните отчети на Европейските общности за финансовата 2007 година.

⁽²⁾ „Консолидираните финансови отчети“ включват счетоводния баланс, отчета за стопанския резултат (включително отчитането по сектори), таблицата на паричните потоци, отчета за промените в нетните активи, обобщение на основни счетоводни политики и други обяснителни бележки.

⁽³⁾ „Консолидираните отчети за изпълнението на бюджета“ се състоят от консолидираните отчети за изпълнението на бюджета, обобщение на бюджетните принципи и други обяснителни бележки.

⁽⁴⁾ В рамките на институциите и органите на ЕС ръководството се състои от членовете на институциите, директорите на агенциите, оправомощените или вторично оправомощените разпоредители с бюджетни кредити, счетоводителите и ръководния персонал на финансовите, одитните или контролните звена. На нивото на държавите-членки и държавите бенефициери ръководството включва разпоредителите с бюджетни кредити, счетоводителите и ръководния персонал на разплащателните органи, сертифициращите органи и изпълнителните агенции.

⁽⁵⁾ Счетоводните правила, приети от счетоводителя на Комисията, се основават на международните счетоводни стандарти за публичния сектор, издадени от Международната федерация на счетоводителите или, при липсата на такива, на международните счетоводни стандарти (МСС)/ международните стандарти за финансова отчетност (МСФО), издадени от Съвета по международни счетоводни стандарти. В съответствие с Финансовия регламент „консолидираните финансови отчети“ за финансовата 2007 година, се изготвят (от финансовата 2005 г. насам) въз основа на счетоводните правила, приети от счетоводителя на Комисията, като те адаптират принципите на счетоводството на базата на текущо начисляване към специфичната среда на Европейските общности, докато „консолидираните отчети за изпълнението на бюджета“ все още се съставят на база движение на паричните средства.

⁽⁶⁾ Преди приемането на годишните отчети от институциите счетоводителят на всяка институция подписва нейните отчети, като по този начин удостоверява за наличието на достатъчна увереност за това, че те отразяват вярно и точно финансовото състояние на институцията (член 61 от Финансовия регламент).

⁽⁷⁾ Годишните отчети се изготвят от директорите и се изпращат на счетоводителя на Комисията, придружени от становище на съответния управителен съвет. Освен това, съответният счетоводител подписва отчетите, като по този начин удостоверява наличието на достатъчна увереност за това, че те отразяват вярно и точно финансовото състояние на дадения орган (член 61 от Финансовия регламент).

- б) Начинът, по който ръководството упражнява своята отговорност по отношение на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции зависи, от метода за изпълнение на бюджета. При пряко централизирано управление задачите по изпълнението се извършват от службите на Комисията. При споделено управление те са делегирани на държавите-членки, при децентрализирано управление на трети страни, а при непряко централизирано управление на други органи. В случай на съвместно управление, задачите по изпълнението се разпределят между Комисията и международни организации (членове 53—57 от Финансовия регламент). Задачите по изпълнението трябва да се извършват в съответствие с принципа на добро финансово управление, който изисква планиране, прилагане и поддържане на ефективен и ефикасен вътрешен контрол, включващ адекватно наблюдение и подходящи мерки за предотвратяване на нередности и измами, и ако е необходимо, съдебни производства за възстановяване на неправилно изплатени или използвани средства. Независимо от използвания метод за изпълнение, Комисията носи цялостната отговорност за законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите на Европейските общности (член 274 от Договора).

Отговорност на одитора

III. Палатата носи отговорност да представи на Европейския парламент и на Съвета, въз основа на извършения от нея одит, декларация за достоверност относно надеждността и точността на отчетите, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Палатата проведе своята одитна дейност в съответствие с международните одитни стандарти и етични кодекси на Международната федерация на счетоводителите и международните стандарти на Върховните одитни институции в рамките на ИНТОСАИ, доколкото същите са приложими в контекста на Европейската общност. Съобразно тези стандарти Палатата планира и извършва одитната си дейност така, че да получи достатъчна увереност, че „годишните отчети на Европейските общности“ не съдържат съществени неточности и свързаните с тях операции като цяло са законосъобразни и редовни.

IV. Одитът включва прилагането на процедури за получаване на одитни доказателства относно сумите и информацията, които фигурират в консолидираните отчети, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции. Подбраните 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 неспазване на изискванията на правната рамка на Европейските общности при извършването на свързаните с отчетите операции, без значение дали този риск се дължи на измами или грешки. С оглед на разработването на подходящите за обстоятелствата одитни процедури, по време на оценката на риска одиторът взема предвид вътрешния контрол, приложен при изготвянето и вярното представяне на консолидираните отчети, и системите за управление и контрол, въведени с оглед осигуряването на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции. Одитът включва също така оценка на уместността на използваните счетоводни политики, обосноваването на направените счетоводни прогнози, както и оценка на цялостното представяне на консолидираните отчети и годишните отчети за дейността.

V. В областта на приходите обхватът на одитната дейност на Палатата беше ограничен. На първо място, собствените ресурси от ДДС и БНД се базират на макроикономически статистики, чиито данни не могат да бъдат пряко одитирани от Палатата. Освен това, одитите на традиционните собствени ресурси не могат да обхванат вноса, който не е бил предмет на митнически надзор.

VI. Палатата смята, че получените одитни доказателства са достатъчни и подходящи и могат да се използват като база за нейната декларация за достоверност.

Становище относно надеждността и точността на отчетите

VII. Палатата счита, че във всички съществени аспекти „годишните отчети на Европейските общности“ дават вярна представа за финансовото състояние на Общностите към 31 декември 2007 г., както и за резултатите от операциите и паричните потоци за приключилата на тази дата финансова година, в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент и счетоводните правила, приети от счетоводителя на Комисията.

VIII. Без да поставя под въпрос изразеното в точка VII становище, Палатата отбелязва, че слабостите в счетоводните системи, които донякъде се дължат на сложната правна и финансова рамка, все още излагат на риск качеството на финансовата информация на някои генерални дирекции на Комисията (особено по отношение на предварителното финансиране, съответното разделяне на финансовите периоди и фактурите/декларациите за разходи) и някои децентрализирани органи, чиито отчети подлежат на консолидиране (по-специално по отношение на дълготрайните активи на Европейския надзорен орган на ГНСС ⁽⁸⁾ (GSA). Тези слабости наложиха известен брой корекции след представянето на предварителните отчети.

Становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции

IX. Палатата счита, че при приходите, поетите задължения и плащанията в областите „Административни други разходи“ и „Икономически и финансови въпроси“ не се срещат съществени грешки. В тези области системите за управление и контрол функционират по начин, който осигурява адекватно управление на риска от незаконосъобразно и нередовно извършване на операциите.

X. Палатата счита, че в другите области на разходи плащанията все още са засегнати от съществени грешки, макар и в различна степен. Комисията, държавите-членки и други държави бенефициери следва да положат допълнителни усилия за прилагане на адекватни системи за управление и контрол, с цел подобряване на управлението на риска от незаконосъобразно и нередовно извършване на операциите. Тези области са: „Селско стопанство и природни ресурси“, „Политика на сближаване“, „Изследвания, енергетика и транспорт“ „Външна помощ, развитие и разширяване“ и „Образование и гражданско участие“.

- a) В областта „Селско стопанство и природни ресурси“ Палатата констатира, че операциите, свързани с разходите, декларирани за тази група политики, взети като цяло, са засегнати от съществено ниво на грешки по отношение на законосъобразността и/или редовността. Въз основа на своята одитна дейност Палатата достига до заключението, че системите за управление и контрол само частично ефективни за получаване на увереност, че правилата на ЕС са спазени. Палатата счита обаче, че интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК) продължава да бъде ефективна в ограничаването на риска от неправомерни разходи, когато се прилага правилно и ако се въвеждат точни и достоверни данни в системата.
- б) В областта „Политика на сближаване“ Палатата констатира, че възстановяването на разходи по проекти в рамките на политиката на сближаване е засегнато от съществено ниво на грешки по отношение на законосъобразността и/или редовността. Въз основа на своята одитна дейност Палатата заключава, че системата за управление на Комисията и системите за контрол на държавите-членки в общия случай са само частично ефективни в предотвратяването на прекомерни или недопустими разходи.
- в) В областта „Изследвания, енергетика и транспорт“ Палатата констатира, че плащанията в рамките на тази група политики са засегнати от съществено ниво на грешки по отношение на законосъобразността и/или редовността. Въз основа на своята одитна дейност Палатата достига до заключението, че, въпреки някои подобрения, системите за управление и контрол на Комисията са само частично ефективни в намаляването на риска от възстановяване на прекомерни или недопустими разходи.
- г) В областта „Външна помощ, развитие и разширяване“ Палатата констатира, че операциите, свързани с разходите за тази група политики, са засегнати от съществено ниво на грешки по отношение на законосъобразността и/или редовността, предимно на нивото на организациите изпълнители. Въз основа на своята одитна дейност Палатата достига до заключението, че, въпреки подобренията на нивото на Комисията, системите за управление и контрол са само частично ефективни за получаването на увереност, че разходите са допустими и подкрепени от подходящи доказателства.

⁽⁸⁾ ГНСС: Глобална навигационна спътникова система.

- д) В областта „Образование и гражданско участие“ Палатата констатира, че плащанията в рамките на тази група политики са засегнати от съществено ниво на грешки по отношение на законосъобразността и/или редовността. Въз основа на своята одитна дейност Палатата достига до заключението, че системите за управление и контрол са само частично ефективни за получаването на увереност, че разходите са допустими и подкрепени от подходящи доказателства.

XI. Палатата подчертава, че:

- а) Диспропорционално голяма част от общия процент на грешка, изчислен за областта „Селско стопанство и природни ресурси“, се дължи на грешки в сферата на развитието на селските райони. Палатата оценява, че при разходите по ЕФГЗ процентът на грешка е малко по-нисък от прага на същественост, докато при разходите по ЕЗФРСР той се оценява като значително по-висок от този праг.
- б) Сложните или неясни нормативни изисквания (като например критериите за допустимост) имат сериозно отражение върху законосъобразността и/или редовността на операциите, свързани с отчетите в областите „Селско стопанство и природни ресурси“, „Политика на сближаване“, „Изследвания, енергетика и транспорт“, както и „Образование и гражданско участие“.

XII. Палатата отбеляза постигнатия напредък по отношение на системите за управление и контрол на Комисията, особено във връзка с ефекта на резервите относно увереността, предоставена в декларациите на генералните директори, от една страна, и по-голямото съответствие между тези декларации и констатациите на Палатата, от друга. Все пак Палатата счита, че Комисията все още не е в състояние да покаже, че нейните действия за подобряване на системите за управление и контрол са били ефективни в намаляването на риска от грешки във важни области на бюджета.

24 и 25 септември 2008 г.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Председател

Европейска сметна палата
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxembourg

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ИНФОРМАЦИЯ В ПОДКРЕПА НА ДЕКЛАРАЦИЯТА ЗА
ДОСТОВЕРНОСТ**Въведение**

1.1. В съответствие с разпоредбите на член 248 от Договора за ЕО, Сметната палата предоставя на Европейския парламент и на Съвета декларация за достоверност относно надеждността и точността на отчетите, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции (DAS). Също така съгласно Договора тази декларация може да бъде допълнена със специфични оценки за всяка основна сфера на действие на ЕС.

1.2. Проверката във връзка с надеждността на отчетите на Европейските общности цели получаването на достатъчно информация, за да се определи в каква степен приходите, разходите, активите и пасивите са били правилно документирани и доколко годишните отчети отразяват достоверно финансовото състояние към 31 декември 2007 г., както и резултатите от операциите и паричните потоци за приключилата на тази дата финансова година (вж. точки 1.6—1.31).

1.3. Проверката по отношение на законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите за 2007 г., имат за цел събирането на достатъчно преки или косвени доказателства, за да бъде произнесено становище относно съответствието на операциите с приложимите нормативни или договорни разпоредби, както и относно точността на изчисление на съответните суми (вж. точки 1.32—1.54 от настоящата глава за въпроси от хоризонтално естество и глави 2 и 4—11 за повече подробности).

1.4. Палатата отново направи оценка на напредъка на Комисията в утвърждаването на нейната система за вътрешен контрол и проследяването на планове за действие, приети в контекста на „Пътна карта за една интегрирана рамка за вътрешен контрол“ (вж. глава 2).

1.5. В допълнение, поради липсата на показатели на Комисията в продължение на няколко последователни години и с оглед допълването на представените през 2007 г. показатели ⁽⁹⁾, Палатата предоставя някои показатели за проследяване на напредъка при утвърждаването на вътрешния контрол, както цялостно, така и за всяка област на приходи и разходи (вж. приложенията към настоящата глава и към глави 2 и 4—11).

⁽⁹⁾ Вж. точка 1.5 от годишния доклад за финансовата 2006 г. и глава 2 от настоящия годишен доклад.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Надеждност и точност на отчетите**Обща информация**

1.6. Констатациите и оценките на Палатата се отнасят до годишните отчети за финансовата 2007 година, изготвени от счетоводителя на Комисията и одобрени от Комисията в съответствие с член 129 от Финансовия регламент от 25 юни 2002 г.⁽¹⁰⁾ и изпратени на Палатата на 28 юли 2008 г. Отчетите включват „консолидирани финансови отчети“, обхващащи по-специално счетоводния баланс, в който се посочват активите и пасивите в края на финансовата година, както и отчет за стопанския резултат, и „консолидирани отчети за изпълнението на бюджета“, отнасящи се до приходите и разходите за годината.

1.7. Годишните отчети за 2007 г. представляват третите поред отчети, изготвени съобразно правилата за счетоводна отчетност на базата на текущо начисляване, които бяха приети от Европейските общности през 2005 г. въз основа на разпоредбите на Финансовия регламент (по-специално членове 123—138). В сравнение с годишните отчети за 2005 и 2006 г. са настъпили следните съществени промени:

- броят на агенциите, представящи консолидирани отчети, се е увеличил от 16 през 2005 г. на 26 през 2007 г. (24 през 2006 г.);
- информацията относно различните форми на извършеното от Комисията възстановяване на неправомерни разходи се реструктурира;
- представено е равнение на стопанския резултат с бюджетния резултат;
- за първи път тази година счетоводителите на другите институции и органи са предоставили на счетоводителя на Комисията надлежно подписани „съпроводителни писма“, повечето от които са доста сходни с изявлението на ръководството⁽¹¹⁾, представено от счетоводителя на Комисията.

⁽¹⁰⁾ Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 г. относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 248, 16.9.2002 г., стр. 1), последно изменен с Регламент (ЕО, Евратом) № 1995/2006 (ОВ L 390, 30.12.2006 г., стр. 1) постановява, че отчетите следва да се изпращат преди 31 юли на следващата финансова година.

⁽¹¹⁾ С това изявление ръководството декларира, че финансовите отчети са достатъчни, адекватни и не пропускат съществени факти.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.8. Счетоводителят на Комисията предостави на Сметната палата представително писмо, в което потвърждава, че, с някои ограничения, консолидираните отчети са пълни и надеждни (вж. обаче точки 1.29 и 1.31) и че повечето локални системи на Комисията са утвърдени (вж. обаче точки 1.13—1.16).

Подход и обхват на одита

1.9. Преминването към счетоводна отчетност на базата на текущо начисляване и направените в резултат на това значителни промени в структурата и съдържанието на отчетите на Европейските общности налагат многогодишен период на адаптация от страна на Комисията. По време на своя одит на отчетите за финансовата 2007 година Палатата обърна специално внимание на промените, въведени в рамките на текущия процес на модернизация на счетоводната система на Общностите ⁽¹²⁾. Одитът беше фокусиран върху следните елементи ⁽¹³⁾:

- оценка на мерките, взети в рамките на Комисията за преодоляване на слабостите, идентифицирани в новата рамка за финансова отчетност и в счетоводните системи на някои институции и генерални дирекции ⁽¹⁴⁾, с оглед да се определи дали те допринасят за предоставяне на достатъчно ниво на увереност за достоверността и точността на отчетите. За тази цел беше извършен анализ на критериите за утвърждаване (съгласно член 61 от Финансовия регламент) от разпоредителите с бюджетни кредити на отчетите за финансовата 2007 година, които са под тяхната отговорност. Беше извършен също така анализ на утвърждаването от страна на счетоводителя на методологията за разделяне на финансовите периоди и степента на готовност на локалните системи за финансово управление, които предоставят данни за отчетите на Комисията (вж. точки 1.13—1.18);
- проверка на надеждността на отчетите за финансовата 2007 година, по-специално по отношение на елементи, за които е формулирано модифицирано становище в контекста на декларацията за достоверност за 2006 г. ⁽¹⁵⁾. (предварително финансиране, фактури/декларации за разходи и разделяне на финансови периоди). Това беше реализирано посредством аналитични проверки и директни съществени проверки на представителни статистически извадки (вж. точки 1.23, 1.24, 1.25 и 1.26).

⁽¹²⁾ Вж. съобщение от Комисията — Модернизация на счетоводната система на Европейските общности (COM(2002) 755 окончателен от 17.12.2002 г.).

⁽¹³⁾ Констатациите на Палатата за предходните етапи на модернизиране са представени в годишния доклад за финансовата 2004 г. (вж. точки 1.21—1.45), в годишния доклад за финансовата 2005 г. (вж. точки 1.5—1.58) и в годишния доклад за финансовата 2006 г. (вж. точки 1.6—1.36). Резултатите от последващите етапи ще бъдат включени в предстоящи годишни доклади.

⁽¹⁴⁾ Вж. точка IX от декларацията за достоверност на Палатата за финансовата 2006 година.

⁽¹⁵⁾ Вж. точки VIII и IX от декларацията за достоверност на Палатата за финансовата 2006 година.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Допълнителни стъпки за утвърждаване на преминаването към счетоводна отчетност на базата на текущо начисляване**Общи постижения**

1.10. Счетоводителят на Комисията е въвел редица мерки с цел утвърждаване на преминаването към модернизирана счетоводна отчетност на базата на текущо начисляване. Приключено е стартирането през 2006 г. пилотно проучване на качеството на счетоводните данни. В резултат на него счетоводителят на Комисията е приел серия от мерки, оповестени на всички генерални дирекции през март 2007 г. Целта им е да подобрят средата на счетоводния контрол на ниво отделните генерални дирекции. Те включват разработването на анализ на счетоводния риск, въвеждането на основани на риска механизми за счетоводна проверка, съставянето на специфични счетоводни ръководства и документирането на досиетата за приключване на отчетите в края на финансовата година. Тези мерки се прилагат за първи път по отношение на годишните отчети за финансовата 2007 г.

1.11. Мерките са допринесли за подобряване на рамката за финансова отчетност и счетоводните системи. Въпреки това все още се наблюдават някои слабости, които излагат на риск качеството на счетоводните данни (вж. точки 1.13—1.18). В допълнение беше отбелязано, че насоките по отношение на средата на счетоводния контрол, издадени от счетоводителя на Комисията, не са били напълно приложени от ограничен брой оперативни генерални дирекции за изчисленията, свързани с разделянето на финансовите периоди.

1.12. В **таблица 1.1** е представено проследяването на резервите на Палатата по отношение на надеждността на отчетите, които бяха изразени в декларацията за достоверност за финансовата 2006 година, както и други повдигнати от Палатата въпроси, които са отчасти разрешени или все още трябва да се уредят в контекста на взетите от Комисията мерки за утвърждаване на прехода към модернизирана счетоводна отчетност на базата на текущо начисляване.

Утвърждаване на локалните системи

1.13. Много генерални дирекции използват локалните си информационни системи за финансовото управление и за създаването на операции, които са изпращат чрез интерфейс на централната счетоводна система (ABAC).

1.11. Въпреки че бяха установени слабости в качеството на някои счетоводни данни, те не повлияха съществено на надеждността на отчетите.

1.13. Тъй като ситуацията постоянно се мени, утвърждаващият екип на счетоводните служби трябва да следва това развитие и е въвел, както вече бе споменато миналата година, процедура за утвърждаване на промените в локалните системи.

Таблица 1.1 — Проследяване на резервите, изразени в декларацията за достоверност за финансовата 2006 г. по отношение на надеждността на отчетите и някои други констатации и оценки, направени в годишния доклад за финансовата 2006 г.

Резерви, изразени в декларацията за достоверност за финансовата 2006 г.	Отговори на Комисията в годишния доклад за финансовата 2006 г.	Развития през 2007 г.
Бяха констатирани грешки в сумите, вписани в счетоводната система като фактури/декларации за разходи и предварителни плащания, които водят до свръхдеклариране на краткосрочните задължения в размер на около 201 милиона евро и на общата сума за дългосрочните и краткосрочните предварителни плащания в размер на близо 656 милиона евро.	При краткосрочните задължения нивото на грешки, открити от Палатата, беше ограничено.	Беше констатирано ниско ниво на грешки по отношение на финансовото отражение на тези суми в счетоводния баланс. Въпреки това, честотата на тези грешки подчертава необходимостта от допълнително подобряване на надеждността на основните счетоводни данни на нивото на оперативните генерални дирекции.
Някои други констатации и оценки, направени в контекста на годишния доклад за финансовата 2006 г.		
Донякъде поради сложната система на финансово управление и въпреки направените подобрения, слабостите в счетоводните системи на някои институции и генерални дирекции на Комисията все още излагат на риск качеството на финансовата информация, особено по отношение на процедурите за разделяне на финансовите периоди и социалните придобивки на служителите. Това доведе до известен брой корекции след представянето на предварителните отчети.	Комисията декларира, че ще полага усилия, за да продължи да подобрява своите счетоводни процедури по приключване на счетоводната година. През 2006 г. Комисията подобри прогнозата си за сумите при разделянето на финансови периоди, като предприе различни действия. По отношение на пенсионната схема за някои членове на Европейския парламент, при липса на актюерска оценка, не е възможно в отчетите да се впишат значителни провизии.	Слабостите в счетоводните системи на някои генерални дирекции на Комисията и други органи все още излагат на риск качеството на финансовата информация, особено по отношение на предварителното финансиране и свързаните с него фактури/декларации за разходи и разделянето на финансови периоди. Това доведе до корекции след представянето на предварителните отчети. Провизията за пенсионните права за някои членове на Европейския парламент вече е отбелязана в консолидирания счетоводен баланс.
Счетоводителят на Комисията не е бил в състояние да утвърди три помощни локални счетоводни системи. Освен това, броят и сериозността на проблемите и въпросите, които изискват допълнителна проверка, остават непроменени спрямо тези от предходната година. Ето защо при наличието на такива дълготрайни проблеми генералният директор на ГД „Бюджет“ е трябвало да изрази специфична резерва за тях.	През 2006 г. беше постигнат значителен напредък по отношение на трите служби, посочени от Палатата. Техните системи ще бъдат разгледани през 2007 г., за да се определи дали подобренията са достатъчни, за да бъдат утвърдени. С оглед на постигнатия напредък не се наложи да се включат резерви в годишния отчет за дейността за 2006 г.	Счетоводителят на Комисията все още не е бил в състояние да утвърди две от локалните системи, нито да утвърди трета без резерва. Както и за предходните години, броят и сериозността на хоризонталните въпроси и другите проблеми, които изискват допълнителна проверка, остават почти непроменени.
Въпреки че поясненията към консолидираните отчети съдържат информация относно възможни корекции, те не посочват стойността и областта на разходите, които могат да бъдат предмет на допълнителна проверка и процедури по уравняване на сметки.	Правото да се проверяват разходите много години след като са били направени не бива да означава, че всички съответни разходи продължават да подлежат на приемане в отчетите. Сумите на потенциалните вземания, които могат да се изразят количествено, се посочват в бележките към консолидираните отчети.	Както и преди, размерът на сумите и областите на разходи, които могат да бъдат предмет на допълнителна проверка и на процедури за уравняване на отчетите, все още не са посочени в бележките към отчетите.
Необходими са допълнителни мерки с оглед осигуряване на изчерпателността и точността на счетоводните данни и информацията, представена в обяснителните бележки относно сумите, събрани след незаконосъобразни или нередовни операции.	Счетоводната система е в процес на адаптиране, за да се увеличи количеството записана информация за вземанията. Планира се тези подобрения да влязат в сила за отчетите за 2008 г.	Въпреки че се забелязват подобрения, необходими са допълнителни мерки с оглед осигуряване на изчерпателността и точността на счетоводните данни и информацията, представена в обяснителните бележки относно сумите, събрани след незаконосъобразни или нередовни операции, по-специално на нивото на държавите-членки и за приспадане на суми от последващи плащания.
Равнението между бюджетния и стопанския резултат все още съдържа непояснени малки разлики и отчетите биха били по-разбираеми, ако подобно равнение фигурираше в годишните отчети.	Комисията приема, че процедурата на равнение трябва да се подобри и ще обмисли включването в годишните отчети на цялостно равнение.	Комисията е подобрила използваната от нея процедура на равнение и е включила равнението между бюджетния и стопанския резултат в консолидираните годишни отчети.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.14. През финансовата 2007 г. службите на счетоводителя на Комисията са извършили проследяване на констатациите от предходната година ⁽¹⁶⁾. В допълнение шест други служби ⁽¹⁷⁾ са били обект на задълбочена проверка в рамките на цикличен подход, имащ за цел да обхване всички служби на Комисията в средносрочен план. Други две служби ⁽¹⁸⁾ също са били обект на проверка, но докладите за тях не са били приключени навреме за общия доклад на счетоводителя на Комисията за утвърждаване на локалните системи за 2007 г.

1.15. Счетоводителят на Комисията все още не е бил в състояние да утвърди локалните системи на ГД „Образование и култура“ ⁽¹⁹⁾ и ГД „Външни отношения“ ⁽²⁰⁾, както е посочено в представителното писмо от ръководството (вж. точка 1.8), нито да утвърди без резерви локалната система на Службата за сътрудничество ЕуроАид ⁽²¹⁾ за финансовата 2007 година. Несчетоводната резерва, изразена през 2006 г. по отношение на Съвместния изследователски център ⁽²²⁾, отново беше формулирана за

⁽¹⁶⁾ Вж. точки 1.20 и 1.21 от годишния доклад за финансовата 2005 г. и точки 1.15—1.17 от годишния доклад за финансовата 2006 г. Към края на 2006 г. счетоводителят все още не е бил извършил утвърждаване на три локални счетоводни системи и редица други въпроси са останали за разглеждане.

⁽¹⁷⁾ ГД „Развитие“, ГД „Разширяване“, ГД „Околна среда“, ГД „Рибарство и морско дело“, Служба за вътрешен одит, ГД „Устни преводи“.

⁽¹⁸⁾ ГД „Икономически и финансови въпроси“, ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“.

⁽¹⁹⁾ Докладът за утвърждаване на системите за ГД „Образование и култура“ не е бил завършен навреме за общия доклад за утвърждаване на локалните системи. Въвеждането на новата система SYMMETRY понастоящем е насрочено за 2009 г., като е предвиден ограничен пробен период през 2008 г.

⁽²⁰⁾ Докладът за утвърждаване на системите на ГД „Външни отношения“ не е бил завършен навреме за общия доклад за утвърждаване на локалните системи. В доклада за утвърждаване, изпратен в края на май 2008 г., утвърждаването на системите отново е било отсрочено.

⁽²¹⁾ През 2007 г. Службата за сътрудничество ЕуроАид все още беше предмет на резерва по отношение на съгласуваността на докладите поради липса на системно съгласуване на данните с централната система. Този проблем е разрешен в края на юли 2008 г.

⁽²²⁾ В края на 2007 г. Съвместният изследователски център е въвел нов интерфейс за подаване на информация относно договорите в системата ABAC Contracts. Подадени са данни за новите договори от 2007 г., но това все още не е направено за договорите от 2006 и 2005 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.14. Утвърждаващият екип на счетоводните служби проследява въпросите, повдигнати в предходните доклади, за да гарантира, че направените препоръки се изпълняват, гарантирайки по този начин, че качеството на локалните системи за финансово управление непрекъснато се подобрява.

Предвидено е първият пълен цикъл на проверката на спазването на критериите за утвърждаване във всички генерални дирекции и служби да приключи до края на 2008 г. или началото на 2009 г.

Отчетът за ГД „Икономически и финансови въпроси“ бе предоставен на Палатата на 4 юни 2008 г. Отчетът за ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“ бе предоставен на Палатата на 2 септември 2008 г.

1.15. Продължава работата по утвърждаването за ГД „Външни отношения“ и „Образование и култура“.

Условието за утвърждаването за Службата за сътрудничество ЕуроАид вече е премахнато, тъй като тази генерална дирекция успя да предостави достатъчно доказателства относно последователността в отчетната си дейност и че е въведено системно съгласуване на CRIS с ABAC.

Инсталиран е липсващият интерфейс между локалната ИТ системата JIPSY на Съвместния изследователски център (СИЦ) и ABAC за прехвърлянето на договорите на СИЦ в централната база данни на ABAC Contracts и всички договори за 2007 г. са въведени в централната база данни. СИЦ все още не е качил в системата договорите за оставащия период от 2005 г. до края на 2006 г., което е предвидено да се направи преди края на годината.

Неутвърждаването на системата на RELEX се отнася до локална счетоводна система (BCC-NT/Rai-Web), която не бе в съответствие с критериите за утвърждаване. ИТ системата ABAC бе внедрена във всички делегации на Комисията в предвидените срокове и от януари 2007 г. административните разходи на делегациите вече се управляват в рамките на системата ABAC. Следователно положението се е подобрило в сравнение с 2006 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

финансовата 2007 г. Броят и значението на хоризонталните проблеми и другите въпроси, които следва да се вземат предвид, остават приблизително същите като в предходни години ⁽²³⁾.

1.16. Одитът на Палатата потвърди добрата обоснованост на решенията на счетоводителя на Комисията: нерешените въпроси и проблеми са значителни.

Подобряване на процедурите за разделяне на финансовите периоди

1.17. След преминаването към счетоводна отчетност на базата на текущо начисляване счетоводителят на Комисията прикани службите на Комисията да извършат последваща проверка на адекватността на използваната от тях методология за разделяне на финансовите периоди, където е уместно ⁽²⁴⁾, като комбинират данните от бюджетните източници и общите счетоводни данни. От проверените девет генерални дирекции ⁽²⁵⁾, шест са отчасти засегнати от тази проверка, което представлява под 20 % от общата сума от разделянето на финансовите периоди, една е подобрила процедурите си като е тествала и коригирала своите процедури за разделяне на финансовите периоди ⁽²⁶⁾, други са извършили проверки на използваните от тях методи, но коригиращите действия са били отложени ⁽²⁷⁾, а някои генерални дирекции ⁽²⁸⁾ все още не са предприели подобни проверки на методите си за разделяне на финансовите периоди. Това може да доведе до неточности в счетоводните данни.

1.18. Някои генерални дирекции (което представлява близо 20 % от общата сума от разделянето на финансовите периоди) разделят финансовите периоди за натрупаните задължения съобразно метода на изчисление *pro rata temporis* ⁽²⁹⁾. Ако обаче датите на договорите в счетоводните системи, послужили за база на изчисленията за разделяне на финансовите периоди, са погрешни или промените в тях не са актуализирани, те влияят неблагоприятно на надеждността на отчетите.

1.17. Счетоводителят прецени, че счетоводните данни са достатъчно точни за окончателните отчети.

1.18. Акцентът в плана за контрол на качеството на главната съответна генерална дирекция бе поставен върху датите на дейностите. Прегледани са 935 договора, включително всички дългосрочни договори. Вследствие на това оставащите грешки в датите на дейностите се отнасят до краткосрочни договори, чието отражение върху разделянето на финансовите периоди е много по-слабо в сравнение с предходните години. В извадката на Палатата от 20 операции за тази генерална дирекция има 3 грешки, които се дължат на грешни дати на дейности. Това е подобрение в сравнение с предходните години.

⁽²³⁾ По-специално някои общи въпроси относно процедурите за разделяне на финансовите периоди, късното уравниване и грешките в отчитането на предварителното финансиране, своевременното осчетоводяване на операциите, използването на системата за договорите ABAC Contracts, вписването на гаранциите, различното ниво на познания в службите относно принципите на счетоводната отчетност на базата на текущо начисляване, съгласуваността на данните между локалните системи и ABAC.

⁽²⁴⁾ Извършването на последваща проверка се изисква единствено когато се използва методът *pro rata temporis* и интервалът между два доклада за напредъка е твърде дълъг.

⁽²⁵⁾ Вж. също така точка 1.18 от годишния доклад за финансовата 2006 г.

⁽²⁶⁾ ГД „Информационно общество и медии“.

⁽²⁷⁾ Напр. ГД „Изследвания“, ГД „Образование и култура“ и Службата за сътрудничество EuropeAid.

⁽²⁸⁾ Напр. ГД „Енергетика и транспорт“ и ГД „Разширяване“.

⁽²⁹⁾ Методът *pro rata temporis* представлява техника на изчисляване, която позволява да се определят пропорционални стойности на продължителността на разглеждания период.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

**Консолидирани финансови отчети към
31 декември 2007 г.****Общи забележки**

1.19. През 2007 г. Комисията е взела мерки да осигури изчерпателно и точно регистриране на новите предварителни плащания и съответните гаранции, както и на новите неплатени фактури/декларации за разходи, и също така да осигури правилно разделяне на финансовите периоди.

1.20. Извършеният от Палатата одит на заемите, инвентарните описи, дългосрочните вземания, парите и паричните вземания, социалните придобивки на служителите, провизиите, финансовите и други дългосрочни задължения и резервите не доведе до никакви съществени констатации. Въпреки това, по отношение на други елементи бяха идентифицирани редица грешки, които са представени по-долу.

**Консолидиран счетоводен баланс към 31 декември
2007 г.****Нерешени въпроси, засягащи отчетите на Европейската
навигационна спътникова система**

1.21. Европейският надзорен орган на ГНСС ⁽³⁰⁾ (GSA), агенция на ЕС, създадена през 2004 г. ⁽³¹⁾, официално поема отговорността ⁽³²⁾ за дейностите на предишното съвместно предприятие „Галилео“ на 1 януари 2007 г. Първоначално е предвидено новият орган да функционира в рамките на публично-частно партньорство. След решение на Съвета от ноември 2007 г. програма „Галилео“ следва да се финансира от бюджета на ЕС. В края на 2007 г., въпреки подписването на споразумения ⁽³³⁾ между заинтересованите страни (съвместно предприятие „Галилео“, Европейска космическа агенция, Надзорния орган), собствеността на активите на проектите не е била напълно прехвърлена от Съвместното предприятие „Галилео“ към Надзорния орган и не е бил изготвен списък на активите на „Галилео“, държани от Европейската космическа агенция. Вследствие на това Палатата не може да формулира становище относно надеждността на отчетите на Надзорния орган за финансовата година, приключила на 31 декември 2007 г.

1.21. В края на 2007 г., въпреки подписването на споразумения между заинтересованите страни (съвместното предприятие „Галилео“, Европейската космическа агенция (ЕКА), Европейския надзорен орган на ГНСС), собствеността върху активите по проектите не бе изцяло прехвърлена от ЕКА на Европейските общности. Тъй като съществуват известна несигурност и забавяне с прехвърлянето на активите, по съображения за предпазливост Европейските общности не са признали активите по програмата в своя счетоводен баланс. Когато тези свързани с трансфера въпроси бъдат разрешени, се възнамерява активите да бъдат признати.

⁽³⁰⁾ ГНСС: Глобална навигационна спътникова система.

⁽³¹⁾ Регламент (ЕО) № 1321/2004 на Съвета (ОВ L 246, 20.7.2004 г., стр. 1), разширен с Регламент (ЕО) № 1942/2006 (ОВ L 367, 22.12.2006 г., стр. 18).

⁽³²⁾ Европейският надзорен орган на ГНСС има за цел да управлява обществените интереси в областта на европейските програми по ГНСС и да действа като регулаторен орган за програмите по време на фазата на разполагане и оперативната фаза и ще играе ключова роля в реализирането на програма „Галилео“.

⁽³³⁾ На 19 септември 2007 г. Комисията представи предложение за изменение на основополагащия Регламент № 1321/2004. Това предложение не уточнява новата роля на надзорния орган и без допълнителни подробности се позовава на споразуменията за делегиране на правомощия, които следва да се сключат между Надзорния орган и Европейската космическа агенция (ЕКА) по отношение на управлението на средствата на програмата и собствеността на нейните активи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Операции с рисков капитал

1.22. В консолидираните финансови отчети на Европейските общности операциите с рисков капитал (218 милиона евро към 31 декември 2007 г.) са класифицирани като „дългосрочни инвестиции“ (активи на разположение за продажба). Те се поддържат на историческата им стойност, от която са приспаднати провизиите за обезценяване, тъй като справедливата им стойност понастоящем не може да бъде точно изчислена. Този метод на изчисление е приемлив в настоящите обстоятелства, но не е използван по последователен начин. Палатата констатира, че обезценяването се основава единствено на отписвания на стойността, а предварителните стойности на обезценяването, на разположение на ръководителя на операциите (Европейската инвестиционна банка), не са били оповестени на Комисията ⁽³⁴⁾.

1.22. *Отчетните и счетоводните стандарти са се променили значително през мандатите на MEDA, които обхващат тези операции с рисков капитал (ОРК). ЕИБ и Комисията проследяват развитието на събитията и понастоящем разглеждат ситуацията заедно, търсейки най-ефективното от гледна точка на разходите решение и отчитайки и наличната информация съгласно договорите, подписани с крайни бенефициери преди много години (поради което невключващи текущите стандарти за отчитане). Този преглед потвърди, че текущата оценка на операциите с рисков капитал е много времеемка и представлява предизвикателство поради големия брой и сложната стъпаловидна структура на операциите с рисков капитал. ЕИБ наблегна и на това, че оценката на операциите с рисков капитал се основава, доколкото е възможно, на съответните международни счетоводни принципи, а именно МСС 39.*

Предварителни финансираня и съответни гаранции

1.23. При одита от Палатата на представителна статистическа извадка от 150 операции на предварително финансиране, регистрирани в счетоводната система, беше идентифицирано ниско ниво на грешки по отношение на финансовото отражение върху тази позиция от счетоводния баланс. Честотата на тези грешки обаче е показателна за необходимостта от допълнително подобряване на точността на основните счетоводни данни на нивото на оперативните генерални дирекции. Най-често срещаните видове грешки са:

- предварителното финансиране не е било документирано в съответствие с различните видове управление, представени в бележките към финансовите отчети;
- сумите по предварителните финансираня не са били уравнени, въпреки че са били използвани от бенефициерите преди края на финансовата година.

1.24. Освен това, в резултат на допълнителната одитна дейност по идентифицирането и потвърждаването на предварителните финансираня бяха установени проблеми във връзка с изчерпателността/точността на [предварителния] счетоводен баланс:

- някои плащания са вписани като разходи в отчета за стопанския резултат, макар че е трябвало да бъдат вписани като предварително финансиране в счетоводния баланс;

1.24.

⁽³⁴⁾ Вж. също така точка 1.26 от годишния доклад за финансовата 2006 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

— някои предварителни финансираня остават в счетоводния баланс, въпреки че необходимата информация, като например одитни сертификати, е била на разположение с оглед на тяхното уравниване посредством вписването на съответните разходи в отчета на стопанския резултат. Освен това се наблюдава непоследователно третиране на предварителните финансираня при тяхното уравниване. ГД „Информационно общество и медии“ правилно извършва уравниване на предварителното финансиране в случаите, когато декларациите за разходи не са придружени от одитни сертификати, докато при същите обстоятелства ГД „Изследвания“ оставя открито предварителното финансиране.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

— Комисията е съгласна с Палатата, че е най-добре откритите суми по предварително финансиране да се уравният възможно най-бързо и целта ѝ е всички служби да го направят веднага щом получат подкрепяща документация. Междувременно вписванията в края на годината гарантират това, че критикуваната практика не влияе на надеждността на отчетите.

Освен това ГД „Информационно общество и медии“ и ГД „Изследвания“ си сътрудничат в търсене на общ начин за справяне с този въпрос в съответствие с препоръките на счетоводните служби.

Краткосрочни задължения

1.25. При одита на представителна статистическа извадка от 150 фактури/декларации за разходи от популацията на краткосрочните задължения, регистрирани в счетоводната система, беше идентифицирано ниско ниво на грешки по отношение на финансовото въздействие на този елемент от счетоводния баланс. Честотата на тези грешки обаче е показателна за необходимостта от допълнително подобряване на надеждността на основните счетоводни данни на нивото на оперативните генерални дирекции. Повечето грешки са свързани с фактури или декларации за разходи, осчетоводени с погрешна стойност.

1.26. Бяха отбелязани значителни закъснения при обработването на някои фактури и декларации за разходи. Те са имали отражение върху отчетите, тъй като късният анализ на допустимостта на фактурите е затруднил стартирането на процедурата за уравниване на предварителното финансиране. Това може да доведе до неточности при определянето на задълженията по отношение на трети страни и до вписването на стойност на разхода, базирана на оценка в контекста на разделянето на финансовите периоди, вместо въз основа на стойност, подкрепена от вече получени фактури.

Консолидиран отчет за стопанския резултат

1.27. Осчетоводяването на плащанията в рамките на погрешен вид на управление има отражение върху точността на разпределение на разходите по вид управление в бележките към отчета за стопанския резултат, както и при отчитането по сегменти (вж. също така точка 1.23).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Представяне на задбалансовия отчет

1.28. Въпреки че обяснителните бележки към годишните отчети съдържат информация относно факта, че някои операции вероятно ще бъдат коригирани впоследствие от службите на Комисията или от държавите-членки, размерът на сумите и областите на разходи, които могат да бъдат предмет на допълнителна проверка и на процедури за уравниване на отчетите ⁽³⁵⁾, все още не са идентифицирани в бележките.

Други въпроси

Възстановяване на недължими плащания

1.29. Следствие на препоръка от страна на Палатата в бележките към финансовите отчети е включена по-подробна информация относно възстановяването на недължими плащания. Въпреки това бележките към финансовите отчети все още не съдържат пълна и надеждна информация по отношение на финансовите корекции, извършени от държавите-членки. Тази информация е предоставена по-специално по отношение на оттеглянията, извършените или текущите възстановявания на суми в областта на структурните дейности ⁽³⁶⁾. В резултат на високия процент недопустими разходи, многократно отбелязван в годишните доклади на Палатата, и с оглед на достоверното представяне на ситуацията, Палатата счита, че бележките към отчетите следва да съдържат подходяща информация относно тези корективни механизми.

1.30. Въз основа на извършена проверка на работата на сертифициращите органи ⁽³⁷⁾ Палатата отново изразява ⁽³⁸⁾ съмнения относно точността на вземанията от държави-членки в областта на селското стопанство. Освен това Палатата отбелязва, че различните политики, прилагани по отношение на датата на установяване на дългове от разплащателните агенции, водят до непоследователно представяне на общата им стойност (вж. точки 5.44 и 5.45).

⁽³⁵⁾ Вж. точки 1.10 и 1.11 от годишния доклад за финансовата 2002 г., точка 1.11 от годишния доклад за финансовата 2003 г., точки 1.12 и 1.13 от годишния доклад за финансовата 2004 г., точка 1.57 от годишния доклад за финансовата 2005 г. и точка 1.34 от годишния доклад за финансовата 2006 г.

⁽³⁶⁾ Вж. също така раздел 6 относно възстановяване на недължими плащания в Годишните отчети на Европейските общности за финансовата 2007 г., том I, стр. 75—80.

⁽³⁷⁾ Регламент (ЕО) № 885/2006 на Комисията (ОВ L 171, 23.6.2006 г., стр. 90), приложение III.

⁽³⁸⁾ Вж. точка 5.61 от годишния доклад за финансовата 2006 г.

1.28. Финансовият регламент и секторните регламенти във връзка със селското стопанство и структурните фондове дават на Комисията правото да проверява всички разходи много години след извършването и/п. Отчетите не следва да позволяват да се предполага, че поради това право всички съответни разходи трябва да се приемат. Когато размерът на потенциалните възстановявания на суми може да се изрази количествено, той се посочва в бележки 5.3 и 5.4 към консолидираните отчети.

1.29. Глава 6 от годишните отчети за 2007 г. прави преглед на въведените процедури за възстановяване на недължими плащания и дава най-точна оценка на общата сума на тези възстановявания, включително възстановяванията, извършени от държавите-членки във връзка със селскостопанските разходи.

В бележките към отчетите беше предоставена само обобщаваща информация относно възстановяванията на суми от страна на държавите-членки по структурните фондове поради молента на подаване на тази информация и необходимостта от изясняване на част от данните с държавите-членки. При все това Комисията предостави по-подробна информация на Парламента през месец юли 2008 г. във втория тримесечен доклад за плана за действие за засилване на надзорните функции на Комисията в разходите за структурни действия и публикува цифрите в приложение към годишния доклад за структурните фондове за 2007 г., както направи миналата година за информацията за 2006 г. В рамките на плановете за действие Комисията полага усилия за подобряване на надеждността и изчерпателността на информацията, получавана от държавите-членки, освен друго и чрез одити на място в държавите-членки.

1.30. Комисията счита, че информацията, която е получила от държавите-членки относно вземанията в областта на селското стопанство, е достатъчно надеждна за целите на уравниването и на счетоводната отчетност.

Комисията предостави допълнителни разяснения относно установяването на дългове от разплащателните агенции в своите преработени насоки за 2008 финансова година. „Различните политики“, които Палатата споменава, са резултат от различните национални правни системи за възстановяване на недължими плащания.

Вж. също отговорите по точки 5.44 и 5.45.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.31. В допълнение, бележките към отчетите не отбелязват възстановяванията на суми, получени чрез приспадане от последващо плащане (компенсиране).

1.31. Съгласно посоченото в бележките към отчетите информационните системи не позволяваха установяването на тази информация през 2007 г. Оттогава системите бяха адаптирани от Комисията през 2008 г., така че всички възстановявания на суми чрез приспадане от последващо плащане да могат да бъдат идентифицирани и обяснени.

**Законосъобразност и редовност на операциите,
свързани с отчетите за финансовата 2007 г.**

**Нова структура на специфичните оценки в
рамките на декларацията за достоверност**

1.32. Вследствие на въвеждането от Комисията на принципа на бюджетиране (БД) и управление (УД) по дейности, Палатата взе решение да реструктурира специфичните оценки в рамките на декларацията за достоверност, като подраздели бюджета на групи/кълъстери от областите на политика с бюджетиране по дейности (вж. *таблица 1.2*).

Подходът на Палатата

Източници и методология

1.33. Палатата използва модел за постигане на увереност, основан на два основни източника на доказателства:

1.33.

- а) проверка на действието на системите за управление и контрол, използвани от институциите на ЕС, държавите-членки, регионите, третите страни и т.н. при събирането и разходването на средства от бюджета на ЕС. Целта е да се събере представителна информация за приложението и функционирането на ключовите контроли и по отношение на тяхната способност да предотвратят и откриват грешки;

Таблица 1.2 — Извършени разходи през 2007 г. по глави от годишния доклад

(в милиони евро)

Раздели (Р) и дялове (Д), съответстващи на бюджетната номенклатура за 2007 г., разпределени по глави от годишния доклад на Палатата	Извършени плащания през 2007 г.
Глави на годишния доклад	
Приходи ⁽¹⁾	38,1 ⁽⁷⁾
Данъчно облагане и митнически съюз (Д.14)	
Селско стопанство и природни ресурси ⁽²⁾	51 044,3
Земеделие и развитие на селските райони (Д.05)	
Околна среда (Д.07)	
Рибно стопанство и морско дело (Д.11)	
Здравеопазване и защита на потребителите (Д.17)	
Политика на сближаване ⁽¹⁾	42 015,2
Заетост и социални въпроси (Д.04)	
Регионална политика (Д.13)	
<i>Част от Д.05 и Д.11 са включени в настоящата глава от годишния доклад за финансовата 2007 г.</i>	
Изследвания, енергетика и транспорт ⁽¹⁾	4 483,8
Изследвания (Д.08)	
Енергетика и транспорт (Д.06)	
Информационно общество и медии (Д.09)	
Преки изследвания (Д.10)	
Външна помощ, развитие и разширяване ⁽³⁾	6 198,9
Външни отношения (Д.19)	
Развитие и връзки със страните от АКТЕ (Д.21)	
Разширяване (Д.22)	
Хуманитарна помощ (Д.23)	
Образование и гражданско участие ⁽⁴⁾	1 453,0
Образование и култура (Д.15)	
Комуникация (Д.16)	
Пространство на свобода, сигурност и правосъдие (Д.18)	
Икономически и финансови въпроси ⁽⁵⁾	489,9
Икономика и финанси (Д.01)	
Предприятия (Д.02)	
Конкуренция (Д.03)	
Вътрешен пазар (Д.12)	
Търговия (Д.20)	
Административни и други разходи ⁽⁶⁾	8 230,1
Парламент (Р. I)	
Съвет (Р. II)	
Комисия (Р. III)	
Съд (Р. IV)	
Сметна палата (Р. V)	
Икономически и социален комитет (Р. VI)	
Комитет на регионите (Р. VII)	
Европейски омбудсман (Р. VIII)	
Европейски надзорен орган по защита на данните (Р. IX)	
Общ сбор	113 953,3

⁽¹⁾ Разходи, които се отнасят предимно до глава 1 от финансовата рамка „Устойчив растеж“.⁽²⁾ Разходи, които се отнасят предимно до глава 2 от финансовата рамка „Опазване и управление на природните ресурси“.⁽³⁾ Разходи, които се отнасят предимно до глава 4 от финансовата рамка „Европейският съюз като глобален партньор“.⁽⁴⁾ Разходи, които се отнасят предимно до глава 3 от финансовата рамка „Гражданство, свобода, сигурност и правосъдие“.⁽⁵⁾ Разходи, които се отнасят до глави 1 и 3 от финансовата рамка⁽⁶⁾ Разходи, които се отнасят предимно до глава 5 „Администрация“ и глава 6 „Компенсация“ от финансовата рамка; вж. точка 11.1 за повече подробности.⁽⁷⁾ Тези данни се отнасят до „оперативни разходи“, а не до стойността на „приходите“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) проверки, основани на представителни статистически извадки от свързани с отчетите операции по отношение на приходите и разходите, на нивото на крайния бенефициер с цел да се осигурят преки доказателства за законосъобразността и редовността на плащанията.

Съгласно модела за постигане на увереност се оформя оценка за степента на сигурност на действието на системите за управление и контрол, както и на директните проверки на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции, с оглед постигането на необходимото високо ниво на увереност за формулиране на солидни заключения.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- б) Съгласно приложимото законодателство ⁽¹⁾ Комисията прилага контролен цикъл по отношение на финансираните от Общността разходи, който протича в продължение на няколко години. Той прилага например процедури за уравниване на сметките в селското стопанство, механизми за финансови корекции в структурните мерки и възстановявания на суми във вътрешните политики и външните дейности. Грешките, открити в хода на многогодишен проект, и свързаните с тях недължими плащания могат да бъдат възстановени през по-късна година спрямо годината, по отношение на която се извършва прегледът, например чрез напалване на крайното плащане, за да се вземе предвид откритата грешка.

Прилагането на тези процедури от държавите-членки и Комисията и другите осъществени контролни мерки предоставят при ограниченията, описани в годишните отчети за дейността за 2007 г., достатъчна увереност, че ресурсите, отпуснати за дейностите на Комисията, са използвани по предназначение и в съответствие с принципите на доброто финансово управление. Въведените процедури за контрол дават необходимите гаранции във връзка със законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции.

Така Комисията поема крайната си отговорност за изпълнението на бюджета, установена с член 274 от Договора за ЕО.

Комисията приветства по-големия акцент, който Палатата поставя върху разглеждането на мерките, предприети за откриване и коригиране на грешките, основно чрез финансови корекции, уравниване и възстановяване на суми. Комисията положи значителни усилия да подобри качеството на данните относно възстановяванията на суми, предоставени от държавите-членки, и понастоящем работи по проверката на изчерпателността и точността на тези данни.

Постигнат е напредък в осигуряването на надеждни доказателства за функционирането на многогодишните коригиращи механизми. Комисията включи в бележките към годишните отчети на Европейските общности за финансовата 2007 година нова глава за събирането на платени недължими суми. Целта на тази глава е да се направи преглед на действащата процедура за събиране на платени недължими суми и да се даде възможно най-точна оценка на общата възстановена сума.

⁽¹⁾ Член 53 от Финансовия регламент.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.34. Към описаните по-горе основни източници могат да се добавят още два:

- а) анализ на годишните отчети за дейността, декларациите на генералните директори на Комисията и обобщенията им, които посочват дали Комисията разполага с достатъчно ниво на увереност, че действащите системи гарантират законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции;
- б) проверка на работата на други одитори, независими от процеса на управление и контрол на Общността (напр. върховните одитни институции в държавите-членки или в трети страни) ⁽³⁹⁾.

Определяне и обработване на грешките

1.35. Грешките могат да са свързани с „условие за плащане“ или с „друг критерий на съответствие“. Условието за плащане обикновено не са спазени, когато не се изпълняват правните задължения на съответния договор или схема за подпомагане. Другите критерии на съответствие представляват специфични условия, които трябва да се изпълнят във връзка със съответните цели на политиката (защита на околната среда, добри селскостопански практики и т.н.), или изисквания на системите (минимален брой контроли, определени структури и процедури и т.н.).

1.36. Палатата класифицира грешките като „количествено измерими“ или „количествено неизмерими“. Първата категория се отнася до грешки, които имат пряко и измеримо финансово отражение върху размера на сумите на свързаните с отчетите операции, финансирани от бюджета на ЕС ⁽⁴⁰⁾.

1.37. Единствено количествено измеримите грешки се вземат предвид при оценката на финансовото отражение на грешките за популацията като цяло. Честотата на грешките в настоящия доклад се отнася до количествено измерими или количествено неизмерими грешки ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁹⁾ По-подробна информация може да бъде намерена на интернет сайта на Палатата: www.esa.europa.eu.

⁽⁴⁰⁾ Това включва например сериозни случаи на неспазване на процедурите за обществени поръчки, които засягат условията за плащане (за илюстрация вж. точка 6.17).

⁽⁴¹⁾ Количествено измеримите и количествено неизмеримите грешки са класифицирани като ограничени или сериозни въз основа на естеството им, контекста, финансовото значение и/или съотношението на засегнатите операции. Сериозните количествено измерими грешки представляват грешки, чието отражение е над 2 %.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Общ преглед на резултатите от одита за 2007 г.

1.38. В областта на приходите, икономическите и финансовите въпроси и административните и другите разходи, където системите за управление и контрол като цяло са правилно и точно прилагани (вж. точки 4.40—4.41, 10.32—10.33, както и 11.25), Палатата счита, че грешките имат финансово отражение, което е по-малко от 2 % от общия размер на сумите (вж. **таблица 1.3**). В допълнение, оценката на Палатата на декларациите на генералните директори и оправомощените разпоредители с бюджетни кредити потвърждава, че следва да се изразят само незначителни резерви или дори никакви (вж. точки 2.6, 2.7 и 2.9 и **таблица 2.1**).

1.38. *Заключенията от обобщаващия доклад за 2007 г. гласят, че въведените системи за вътрешен контрол, при ограниченията, описани в отчетите за дейността за 2007 г., предоставят достатъчна увереност, че ресурсите, отпуснати за дейностите на Комисията, са използвани по предназначение и в съответствие с принципите на доброто финансово управление.*

При все това се признава, че са необходими допълнителни усилия за разрешаване на редица слабости, по-специално тези, на които е наблегнато в резервите на оправомощените разпоредители с бюджетни кредити — и тези, свързани с бюджетните области, които Сметната палата не е счела за задоволителни.

Таблица 1.3 — Обобщение на резултатите от декларацията за достоверност за 2007 г. по отношение на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции

Специфични оценки от годишния доклад за финансовата 2007 г.	Точки от годишния доклад	Функциониране на системите за управление и контрол	Процент на грешки
Приходи ⁽¹⁾	4.40—4.41		
Селско стопанство и природни ресурси	5.50—5.55	⁽²⁾	⁽³⁾
Политика на сближаване	6.32		
Изследвания, енергетика и транспорт	7.40—7.41		
Външна помощ, развитие и разширяване	8.31—8.32		
Образование и гражданско участие	9.24		
Икономически и финансови въпроси	10.32—10.33		
Административни и други разходи	11.25		

Горната таблица резюмира общата оценка на системите за управление и контрол, изложена в съответните глави, и представя основните резултати от директните съществени проверки на Сметната палата. Таблицата подчертава съществени елементи, но не може да представи всички подробности (по-специално по отношение на слабостите в системите за управление и контрол и видовете грешки). За тази цел е необходимо да се разгледа пълният текст на доклада в контекста на методологията, на която се основава одитният подход на Палатата (вж. точки 1.33—1.37).

Легенда:

Функциониране на системите за управление и контрол

	Ефективни
	Частично ефективни ⁽⁴⁾
	Неефективни

Процент на грешки ⁽⁵⁾

	Под 2 % (под прага на същественост)
	Между 2 % и 5 %
	Над 5 %

⁽¹⁾ Вж. ограниченията в обхвата, представени в точки 4.4 и 4.9.

⁽²⁾ Палатата счита, че ИСАК продължава да бъде ефективна в ограничаването на риска от неправомерни разходи, когато се прилага правилно и ако се въвеждат точни и достоверни данни по отношение на плащанията в рамките на схемата за единно плащане (СЕП), въз основа на установените права за плащане (вж. точка 5.52).

⁽³⁾ Диспропорционално голяма част от общия процент на грешките се наблюдава в областта на развитието на селските райони: при разходите по ЕФГЗ Палатата оценява процента на грешка на малко под 2 % (вж. точка 5.13).

⁽⁴⁾ Системите са класифицирани като „частично ефективни“ когато някои мерки за контрол се оценяват като добре функциониращи, а други не. Следователно, като цяло те може да не успеят да ограничат грешките в свързаните с отчетите операции до приемливо ниво.

⁽⁵⁾ Процентът на грешките не може да се тълкува като доверителен интервал (в статистически смисъл). Това е разпределението на Палатата на процента на грешки в три интервала.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.39. В областта на селското стопанство и природните ресурси, политиката на сближаване, изследванията, енергетиката и транспорта, външната помощ, развитието и разширяването и образованието и гражданското участие, където системите за управление и контрол са в най-добрия случай само частично ефективни (вж. точки 5.50—5.55, 6.32, 7.40—7.41, 8.31—8.32 и 9.25), Палатата счита, че грешките имат финансово отражение, което съответства на повече от 2 % от общия размер на разходите ⁽⁴²⁾ (вж. **таблица 1.3**). В допълнение, оценката на Палатата на декларациите на генералните директори и оправомощените разпоредители с бюджетни кредити потвърждава, че са били изразени сериозни резерви или, според Палатата, такива резерви е трябвало да бъдат изразени във въпросните области (вж. точки 2.6—2.11 и **таблица 2.1**).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.39. Комисията ила за цел да гарантира, че системите за управление и контрол са ефективни при откриването и коригирането на грешки, надлежно отчитайки разходите и ползите от проверките, които трябва да се извършат на място. Нейният план за действие, насочен към интегрирана рамка за вътрешен контрол, е до голяма степен изпълнен и подобренията започват да стават видими. Пълното му отражение е по-дългосрочно.

Що се отнася до селското стопанство и развитието на селските райони Комисията подчертава констатацията на Палатата, че най-вероятното общо ниво на грешките не се различава съществено от миналогодишното, съгласно посоченото в нейната декларация за достоверност за 2006 г. Контролните статистически данни, получени от държавите-членки, също сочат, че нивото на грешки, констатирано на ниво крайни бенефициери по ЕФГЗ, което представлява около 85 % от общите разходи за селското стопанство и развитието на селските райони, е под прага на същественост. Това отново потвърждава за 2007 г. положителните резултати от 2006 г., признати от Палатата в годишния доклад за 2006 г. ⁽²⁾ Годишният отчет за дейността за 2007 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ предоставя допълнителни подробности.

Интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК), обхващаща повечето от селскостопанските разходи, е ефективна при ограничаването на риска от нередовни разходи, когато се въвеждат точни и надеждни данни и системата се прилага както трябва.

Разходите за 2007 г. в областта на селското стопанство и развитието на селските райони, които вероятно ще бъдат изключени от финансирането от Общността с бъдещи решения с оглед на съответствието, възлизат на приблизително 439 милиона евро заедно със 152 милиона евро възстановени средства от крайните бенефициери ⁽³⁾.

В областта на сближаването Комисията изпълнява план за действие (СОМ(2008) 97 окончателен), за да засили надзора си върху системите на държавите-членки, с цел да се намалят грешките.

Стратегията за контрол в областта на научните изследвания, енергетиката и транспорта ила за цел откриването и коригирането на грешки. Когато бъде изпълнявана изцяло в продължение на период от четири години, тя следва да гарантира, че остатъчното ниво на грешки (грешките, които остават некоригирани) е под прага на същественост съгласно подробното описание в годишните отчети за дейността на ГД „Изследвания“.

⁽⁴²⁾ В областта на селското стопанство и природните ресурси общият процент на грешка не се различава съществено от стойността, получена през миналата година, но не отчита някои сериозни количествено неизмерими грешки (вж. точка 5.13).

⁽²⁾ ОВ С 273, 15.11.2007 г.

⁽³⁾ През 2007 г. 607 милиона евро бяха възстановени чрез финансова корекция, а 247 милиона евро бяха събрани от крайните бенефициери от страна на държавите-членки (глава 6 от бележките към годишните отчети за 2007 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Грешките в областта на външната помощ, развитието и разширяването се отнасят най-вече до разходите, направени от организациите, които изпълняват проектите с авансови плащания от Комисията. Задължителните финансови одити, предвидени в рамките на системата за контрол на Комисията, преди крайните плащания следва да позволят на Комисията да открива и коригира тези грешки.

Грешките във връзка с ГД „Образование и култура“ (DG EAC) са свързани с крайни плащания по дейности съгласно предишната правна рамка. При изготвянето на новите програми за периода 2007—2013 г. са взети предвид препоръките на Сметната палата от предходни години за опростяване на правилата и за широко използване на финансирането чрез еднократни суми. Това би трябвало да намали нивото на грешки в бъдеще.

Освен това резултатите от последващите контроли, извършени от ГД „Образование и култура“ и представени в нейния годишен отчет за дейността за 2007 г., не сочат съществен брой грешки.

Вж. също отговорите по точки 2.8, 2.11, 5.50—5.55, 6.32, 7.41—7.42, 8.31—8.33 и 9.25.

1.40. В сравнение с предишни години бяха отбелязани следните промени: идентифицирано е намаляване на нивото на грешки в приблизителната оценка въз основа на извадка е за областите на политика, които преди това са били обхванати от вътрешните политики ⁽⁴³⁾ и външните дейности ⁽⁴⁴⁾ (вж. **таблица 1.3**). Стойността на селскостопанските разходи, обхванати от интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК), значително се е увеличила вследствие на включването на области на разходи с висок риск, като например маслиновото масло. Палатата счита обаче, че ИСАК продължава да бъде ефективна в ограничаването на риска от неправомерни разходи, когато се прилага правилно и ако се въвеждат точни и достоверни данни по отношение на плащанията в рамките на схемата за единно плащане (СЕП), въз основа на установените права за плащане. Скорошното въвеждане на схеми за подкрепа в рамките на СЕП, като например за маслиновото масло, е положително развитие, въпреки че в краткосрочен план това може да доведе до нарастване на честотата на грешките (вж. точка 5.52).

1.40. Комисията подчертава също, че за областта на сближаването се е увеличил броят на проектите, при които не са открити грешки, и цялостната оценка на Палатата за системите за управление и контрол се е подобрила от „неефективни“ на „частично ефективни“.

Що се отнася до ИСАК Комисията счита, че въвеждането в схемата за единно плащане на схеми за помощ, които в миналото са били с по-висок риск, като сектора на маслиновото масло, е намалило риска от неправилно разходване на средства чрез отмяна на старата система за производствени помощи.

⁽⁴³⁾ Предишната област „Вътрешни политики“ сега е обхваната от групата политики „Изследвания, енергетика и транспорт“, „Образование и гражданско участие“ и „Икономически и финансови въпроси“ (вж. **таблица 2.1**).

⁽⁴⁴⁾ Предишната област „Външни дейности“ понастоящем е част от групата политики „Външна помощ, развитие и разширяване“ (вж. **таблица 2.1**).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.41. Палатата подчертава, че извършените от нея одити в областите „Селско стопанство и природни ресурси“, „Политика на сближаване“, „Изследвания, енергетика и транспорт“, както и „Образование и гражданско участие“ показват, че сложните или неясни критерии за допустимост или сложните нормативни изисквания имат сериозно отражение върху законосъобразността и/или редовността на свързаните с отчетите операции ⁽⁴⁵⁾.

Оценка на напредъка към постигане на ефективна рамка за вътрешен контрол на Общността**Въведение**

1.42. В точка 1.39 и **таблица 1.3** е посочено, че наблюдението и контролът на по-голямата част от разходите по стойност са частично или напълно неефективни и при свързаните с отчетите операции продължава да се наблюдава съществено ниво на грешки. При все това в докладите за предходните години и този за 2007 г. беше отбелязано, че:

- а) приетите от Комисията мерки за вътрешен контрол продължават да се подобряват (като например с годишните отчети за дейността — вж. точки 2.8, 2.10—2.12 и 2.37) или остават на високо ниво (например спазването на стандартите за вътрешен контрол — вж. точки 2.25 и 2.39);
- б) Комисията е постигнала напредък при изпълнението на плана за действие за интегрирана рамка за вътрешен контрол (вж. точки 2.29—2.36 и 2.39);
- в) през последните няколко години управлението на бюджета от Комисията се е подобрило (вж. точки 3.4, 3.6, 3.11, 3.15 и 3.30—3.32).

Тези на пръв поглед противоречиви констатации и оценки са анализирани в точките по-долу.

1.41. Опростяването е основен елемент в програмата на Комисията за по-добро регулиране. От държавите-членки се изисква също да опростят критериите за допустимост в своите национални програми. При все това е невъзможно да се избегне известна степен на сложност и тя трябва да се отчита в бъдещите дискусии относно допустимия риск.

1.42. Оценката на Палатата се отнася до ефективността на наблюдението и контрола при предотвратяването на грешки. Рамката за вътрешен контрол на Общността включва контролите, необходими за откриване и коригиране на грешки, както и контролите, илащи за цел предотвратяването на грешки. Комисията ще оцени отражението на тази рамка върху ефективността на системите като цяло.

Например стратегията за контрол в областта на научните изследвания, енергетиката и транспорта съгласно подробното описание в годишните отчети за дейността на ГД „Изследвания“ ила за цел откриването и коригирането на грешки, за да може, когато бъде изпълнявана изцяло в продължение на период от четири години, тя да гарантира, че остатъчното ниво на грешки е под прага на същественост.

Нивото на остатъчния риск (оставащите некоригирани грешки), което може да се приеме, ще бъде разгледано към края на 2008 г. в съобщение на Комисията.

⁽⁴⁵⁾ Така например, поради често сложните условия за допустимост много по-често се срещат грешки при проверените от Палатата операции на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), отколкото при операциите, финансирани от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и прегледани от Палатата. Палатата оценява, че при разходите по ЕФГЗ процентът на грешка е малко по-нисък от 2 %, докато при разходите по ЕЗФРСР той се оценява като значително по-висок (вж. точка 5.13 от настоящия годишен доклад и точка 1.42 от годишния доклад за финансовата 2006 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Рамка за управление и контрол ⁽⁴⁶⁾

1.43. В рамките на бюджета на ЕС се извършват плащания на милиони отделни крайни бенефициери. Плащанията се извършват, когато крайните бенефициери спазват законовите и нормативните изисквания (например бенефициерите и разходите следва да отговарят на някои понякога сложни правила за допустимост), както и когато дейностите и/или разходите са действителни и в съответствие с предвидените. Някои от тези условия на финансиране се определят от правила на Общността, в това число и правила с общо приложение, като например директивите относно обществените поръчки, докато други се установяват от държавите-членки. На крайните бенефициери се плаща или директно (каквото е случаят при прякото управление) или посредством възстановяване на декларираните допустими разходи от органите на държавите-членки (например при споделено управление).

1.44. Плащанията са законосъобразни и редовни, когато тези условия са изпълнени и правилните бенефициери получат точните суми в подходящото време. Този процес изисква адекватно управление и контрол. Комисията носи отговорността да се увери, че разходите по бюджета са извършени правилно — разходите са законосъобразни и редовни и се управляват съгласно принципа за оптимизиране на ресурсите. За около 80 % от разходите — политика на сближаване и селско стопанство — отговорността за изпълнение е споделена с държавите-членки, което на практика означава, че те имат конкретни задължения да избират проекти за финансиране, да извършват плащания и да прилагат системи за контрол, които да позволяват ефективно управление на рисковете и отчитането на резултатите.

1.45. Многобройни са факторите, които могат да доведат до настъпване на грешки или да попречат на тяхното предотвратяване или откриване и коригиране от системите за контрол. Те включват: сложността на правилата за допустимост и задълженията, които бенефициерите трябва да спазват, както и степента на тяхната запознатост с тях; начина, по който заявленията са представени и обработени; обхвата на наложените санкции за бенефициерите, които са завишили данните в заявленията, когато са открити грешки; прозрачността и съответния възпиращ ефект на процедурите за контрол. Ето защо добре обмислените правила и норми с еднозначно тълкуване и просто изпълнение, намаляват риска от грешки.

⁽⁴⁶⁾ Становище № 2/2004 относно модела за единен контрол (single audit) (и предложение за рамка за вътрешен контрол на Общността) (ОВ С 107, 30.4.2004 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.46. Независимо от вида управление правилата за управление и контрол съответстват на рамка с три основни функционални нива:

- а) контроли от *първо ниво*, при които се проверява дали крайните получатели и/или бенефициери спазват регулаторните си задължения;
- б) контроли от *второ ниво*, които проверяват ефективността на контролите от първо ниво; и
- в) *цялостен надзор* от страна на Комисията, за да се увери, че държавите-членки и/или генералните дирекции на Комисията спазват задълженията и отговорностите си по отношение на управлението на бюджета ⁽⁴⁷⁾.

Начин на функциониране на различните нива на контрол

1.47. Естеството на разходите на ЕС предполага, че основният риск от грешки се намира на ниво краен бенефициер, който умишлено, по невнимание или неволно изисква възстановяване на разходи, които са недопустими, тъй като не спазват нормативните условия или не са документирани или изчислени правилно. Това е потвърдено от предишните одитни констатации на Палатата, както и от настоящия годишен доклад (вж. точки 5.12—5.16, 6.22—6.27, 7.14—7.22, 8.9, 9.8—9.11 и 10.16—10.19). Не само че основният риск се намира на това ниво, но и грешките често могат да бъдат открити по надежден начин единствено с проверки на място, от което следва, че документните проверки са само частични ефективни. Поради тази причина, както и поради факта, че всяка година се извършват няколко милиона плащания, предприемането на контролите от първо ниво е скъпо, като общата им стойност е правопропорционална на обхвата им.

1.48. Извършените на това ниво проверки на място често засягат една малка част (обикновено между 5 и 10 % на година, в зависимост от областта) от отделните заявления. Палатата откри слабости по отношение на проверките в селското стопанство (вж. точки 5.27, 5.28, 5.30—5.32 и 5.34—5.36) и политиките на сближаване (вж. точка 6.29), които съответстват на слабости на ниво органи на държавите-членки. Бяха идентифицирани също така случаи на лошо качество на контролите от първо ниво по отношение на прякото управление, включително при проверки на ниво Комисия за възстановявания в полза на бенефициери от областта на изследванията, които не са били извършени по задоволителен начин (точки 7.29 и 7.30). Бяха открити също така одити с ниско качество, извършени по отношение на отделни заявления от независими одитори (вж. точки 7.32—7.33 и 10.29—10.30).

1.47. Комисията е съгласна, че документните проверки на заявленията могат да бъдат само частично ефективни при преодолитаването на грешки. Ето защо рамката за вътрешен контрол на Комисията увеличава увереността във връзка със законосъобразността и редовността на разходите на многогодишна база чрез по-голям брой одити на място.

Вж. също отговорите по точки 5.12—5.16, 6.23—6.27, 7.15—7.22, 8.9, 9.8—9.10 и 10.16.

1.48. Въпреки че е вярно, че проверките на място рядко се извършват за всички бенефициери по схемата, регулаторните административни проверки винаги се извършват по отношение на всички отделни заявления. Това е така, защото проверките на място са прекалено скъпи.

Препоръчаната честота на контролите от първо ниво на място по отношение на разходите по структурните дейности е много по-висока от честотата, която според Палатата е посочена в насочващата бележка относно добрата практика за управленските проверки за периода 2000—2006 г.

Коментарите на Палатата се отнасят основно до грешките, които могат да бъдат открити само чрез проверки на място, които са прекалено скъпи, за да бъдат извършвани преди плащането на сумата във всяко заявление. Бенефициерите могат да бъдат задължени да представят с крайното си заявление сертификат, издаден от независим одитор.

⁽⁴⁷⁾ Цялостният надзор от Комисията може също така да се отнася до контролите от първо и второ ниво.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

В областта на научните изследвания, енергетиката и транспорта системите за контрол са значително подсилени с въвеждането на одитни сертификати, считано от шестата рамкова програма.

Комисията е съгласна, че надеждността на одитното сертифициране съгласно шестата рамкова програма (6РП) не е изцяло задоволителна, и пайки предвид оставащия брой грешки, отбелязани при одитите. Независимо от това общият брой на грешките в рамките на 6РП е по-малък от грешките, отбелязани в несертифицираните декларации за разходи, свързани с петата рамкова програма (5РП). Това сочи, че одитните сертификати допринасят за подобряването на точността на декларациите за разходи.

За седмата рамкова програма (7РП) Комисията допълнително е подобрила надеждността на одитните сертификати посредством „съгласувани процедури“, излагайки подробно одиторската дейност, която трябва да бъде извършена от сертифициращите одитори, и насърчавайки факултативното сертифициране на методологията за определяне на разходите.

1.49. Естеството на контролите от първо ниво е такова, че едно незадоволително изпълнение на това ниво не може да бъде компенсирано по директен начин от проверките от второ ниво. Вследствие на това ефективността на последните се определя от тяхната способност да насърчат въвеждането на адекватни мерки за контрол на първо ниво, а не от функцията им да откриват и коригират отделни грешки. По време на своята одитна дейност за финансовата 2007 година Палатата отново констатира, че не се постига желаната ефективност при проверките от второ ниво, извършвани от държавите-членки, както и при контролните проверки на Комисията ⁽⁴⁸⁾. Така например Палатата констатира слабости във:

- а) решенията на Комисията за уравниване с оглед на съответствието в областта на селското стопанство (вж. точки 5.47 и 5.48);

1.49. Надзорът на Комисията е насочен към подобряването на системите за управление и контрол, за да предотвратяват или откриват и коригират грешките, съгласно препоръката на Палатата, и към гарантиране на това, че се предприемат необходимите коригиращи мерки. Той самият не е насочен към откриването на отделни грешки.

- а) Констатациите на Палатата, посочени в точки 5.47 и 5.48, са присъщи на механизма за уравниване с оглед на съответствието в областта на селското стопанство и поради това не могат да се считат за слабости на този механизъм. Комисията счита, че механизмът функционира добре и постига изцяло целта, с която е създаден, а именно да изключва от финансирането от Общността разходите, които не са направени в съответствие с общностните правила.

Освен това, когато в резултат на уравниването с оглед на съответствието могат да бъдат установени недължими плащания към бенефициери, държавите-членки следва да предприемат във връзка с тях действия по възстановяване срещу тези бенефициери. При все това, дори когато не са необходими възстановявания от бенефициерите, тъй като финансовата корекция се отнася само до недостатъци в системата за управление и контрол на държавите-членки, а не до недължимите плащания, тези корекции са важно средство за подобряване на системите на държавите-членки, а следователно и за предотвратяване или откриване и възстановяване на нередовните плащания към бенефициерите.

Вж. също отговорите по точки 5.47 и 5.48.

⁽⁴⁸⁾ Това не важи за службата за вътрешен одит и структурите за вътрешен одит на Комисията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) одитите, извършени в областта на политиката на сближаване (вж. точки 6.30 и 6.31);

- в) последващите финансови одити в областта на изследванията, енергетиката и транспорта (вж. точка 7.34); и

- г) предварителната декларация за достоверност по отношение на качеството на управление и съответните посещения за извършване на мониторинг (вж. точки 9.16, 9.17 и 9.20).

1.50. Слабите контроли от първо и второ ниво не могат да се компенсират от надзора, извършван от Комисията. Тя има за цел да се увери, че са въведени адекватни мерки за контрол от първо и второ ниво и че същите функционират ефективно. Слабостите в по-ниските нива следва да се идентифицират (например в годишните отчети за дейността на генералните дирекции) и да се вземат мерки за подобряване на ситуацията (вж. точка 2.40). Надзорът се извършва на различни нива в рамките на Комисията: в генералните дирекции, които имат разходи в области на споделено управление, както и на най-високите нива на институцията по отношение на отделните генерални дирекции.

1.51. Този процес е възпрепятстван от фактори, които са пряко свързани с броя на бенефициерите, сложността на правилата, трудността да се провери тяхното спазване, както и с възпиращия ефект на финансовите корекции и санкции.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- б) Комисията счита, че в повечето случаи разгледаните от Палатата одити в областта на политиката на сближаване са довели до ефективни коригиращи мерки и оперативно полезни резултати. Освен това годишните отчети за дейността на компетентните генерални дирекции излагат подробно резултатите от одиторската дейност, по-специално поправителните действия, отсрочванията и финансовите корекции.

Вж. също отговорите по точки 6.30 и 6.31.

- в) През 2007 г. генералните дирекции за научни изследвания значително увеличили своята одиторска работа и постигнаха годишните си цели.

Сега вниманието е насочено към коригирането на откритите грешки. Генералните дирекции за научни изследвания активно се стрелят да подобрят средствата за мониторинг и изготвят по-точни административни и финансови насоки. Очаква се те да подобрят ефикасността и пълнотата на процеса на възстановяване на средства (включително на екстраполирането и предприемането на последващи мерки във връзка с констатациите на Палатата).

- г) ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ (DG JLS) е подобрила напътствията си и е съставила план за действие за приключване на посещенията си за извършване на мониторинг (вж. отговорите по точки 9.16, 9.17 и 9.20).

1.50. В селското стопанство слабостите в системите за управление и контрол на държавите-членки се разкриват чрез процедурите за уравниване с оглед на съответствието и могат да доведат до налагането на финансови корекции на държавите-членки. Тези корекции са важно средство за подобряване на системите на държавите-членки, а следователно и за предотвратяване или откриване и възстановяване на нередовните плащания към бенефициентите.

В сферата на сближаването Комисията действа съобразно с препоръките на Палатата. Тя насочва одиторската си дейност към подобряване на ефективността на контролите от първо ниво и същевременно инвестира в превантивни дейности като напътстване по отношение на добрите практики и обучение на националните органи. Тя взема и мерки за намаляване на риска от системи със слабости чрез прилагането на финансови корекции. Комисията открива системите със значителни слабости и представя коригиращите действия, които се предприемат за преодоляването и, в годишните отчети за дейността на съответните генерални дирекции.

Вж. също отговора по точка 2.40.

1.51. Това са присъщи на някои области на политиката рискове, които трябва да се вземат предвид при определянето на стратегията за контрол, по-конкретно в контекста на многогодишните програми.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Разходите и ползите от контролите следва да бъдат балансирани и одобрявани

1.52. В Становище № 2/2004 Палатата препоръчва системите за контрол, с които се управляват разходите на Общността, да имат добър баланс между разходите за проверките и ползите от тях, по отношение на намаляване на риска от грешки в операциите до допустимо ниво (остатъчен риск). Това налага всички участници в бюджетния процес да приемат, че:

- а) не всички крайни бенефициери могат да бъдат проверени на място и съответно винаги ще има наличие на остатъчен риск от грешки. Ключовият момент е фиксирането на този риск на подходящо (приемливо) ниво, като се вземат предвид естеството на различните видове разходи, сложността на съществуващите правила и възпиращият ефект на възможните санкции;
- б) разходите за контрол са важен въпрос, както за бюджета на ЕС, така и за държавите-членки или държавите бенефициери; и
- в) балансът между разходите и остатъчния риск за отделни области на разходи е от такова значение, че следва да бъде одобряван на политическо ниво (тоест от бюджетния орган за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета) от името на гражданите на Съюза;
- г) ако една схема не може да бъде изпълнена по задоволителен начин с приемливи разходи и допустим риск, тя трябва да бъде преразгледана.

1.53. Установяването на рамка за вътрешен контрол, основана на тези рационални принципи, би позволило дефинирането на системите за контрол да се определят по отношение на резултатите, които следва да постигнат ⁽⁴⁹⁾ (крайни цели), както и по отношение на приетите критерии, въз основа на които тяхното изпълнение може да бъде оценено и одитирано.

1.54. Палатата насърчава Комисията да приключи своя анализ на стойността на контролите и на различните нива на присъщия риск в областите на разходи ⁽⁵⁰⁾. Според Палатата един реалистичен, прозрачен, рационален и основан на съотношението между разходите и ползите подход за управлението на риска, би бил от еднаква полза както за предоставящите средства страни, така и за бенефициерите.

1.52. Комисията е съгласна с препоръките в Становище № 2/2004 на Палатата и ги изпълнява в рамките на своя план за действие за интегрирана рамка за вътрешен контрол съгласно представеното в нейния доклад за напредъка (COM(2008) 110 окончателен). Тя продължава да работи по контролите на разходите и ползите съгласно точка 10 от този план за действие и ще възобнови дискусията за допустимия риск към края на 2008 г.

- б) По-специално разходите по проверките на място са тези, които са високи.

1.53. Комисията ще разгледа тази идея. Настоящите напътствия в областта на политиката на сближаване вече насърчават възприемането на насочен към постигането на резултати подход към проверките, основан на записването на нивата на грешки и тяхното изместване във времето, а наличието на изискване за проследяване и докладване на нивата на грешки е задължително в законодателството за периода 2007—2013 г. В селското стопанство резултатите от проверките, които са задължителни по ИСАК, се следят отблизо.

⁽⁴⁹⁾ Също така по отношение на крайните цели в областта на остатъчния риск, а не по отношение на вложените средства (напр. процента на заявленията за проверка), какъвто е понастоящем случаят (вж. точка 2.42, буква б).

⁽⁵⁰⁾ По този въпрос се предвижда публикуването на съобщение от Комисията през октомври 2008 г.

ГЛАВА 2

Система за вътрешен контрол на Комисията

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	2.1
Одитни констатации относно изявленията на ръководството на Комисията	2.2—2.23
Обобщаващ доклад на Комисията	2.24—2.5
Годишни отчети за дейността и декларации на генералните директори	2.6—2.23
Процес на изготвяне	2.8
Декларации на генералните директори	2.9—2.14
Показатели за законосъобразност и редовност	2.15
Увереност, получена от годишните обобщения	2.16—2.20
Критерии за същественост и за определяне на резерви	2.21—2.23
Стандарти за вътрешен контрол на Комисията	2.24—2.28
Спазване на основните изисквания	2.25
Ефективност към края на финансовата 2007 г.	2.26
Ефективност и преход към преработените стандарти	2.27—2.28
План за действие	2.29—2.36
Обща оценка	2.29
Оценка по дейности	2.30—2.33
Напредък в изпълнението на дейностите ...	2.30
... с едно съществено изключение	2.31—2.33
Първа оценка на въздействието на плана за действие	2.34—2.36
Общи заключения и препоръки	2.37—2.42
Заключения	2.37—2.40
Препоръки	2.41—2.42

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ВЪВЕДЕНИЕ

2.1. В настоящата глава е описан напредъкът през 2007 г. в дейността на Комисията за подобряване ефективността на системите за управление и контрол в генералните дирекции с оглед да се гарантира законосъобразността и редовността на операциите, финансирани от бюджета на ЕС. По-специално в главата се анализира до каква степен:

- а) изявленията на ръководството, които са включени в годишните отчети за дейността и декларациите на генералните директори, както и в обобщаващия доклад на Комисията, се потвърждават от констатациите от одита на Палатата (точки 2.2—2.14);
- б) Комисията е успяла да достигне по-високо ниво на увереност по отношение на законосъобразността и редовността, като използва показатели, критерии за същественост и годишни обобщения (точки 2.15—2.23);
- в) Комисията е постигнала напредък по отношение на прилагането на стандартите за вътрешен контрол и интегрираната рамка за вътрешен контрол, както и по отношение на степента, до която е успяла да демонстрира въздействието им върху разходите за 2007 г. (точки 2.24—2.36).

2.1.

- в) Въведените системи за вътрешен контрол, при ограниченията, описани в годишните отчети за дейността за 2007 г., предоставят достатъчна увереност, че ресурсите, отпуснати за дейностите на Комисията, са използвани по предназначение и в съответствие с принципите на доброто финансово управление. Въведените процедури за контрол и последващите действия по отношение на констатациите от одита на Палатата дават необходимите гаранции във връзка със законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции.

Комисията предприема действие за допълнително подобряване на своята система за вътрешен контрол предвид собствения си опит и с цел разглеждане на въпросите, повдигнати от одиторите. Предприетите през 2007 г. действия включват преработката на стандартите за вътрешен контрол за ефективно управление, продължаващото изпълнение на плана за действие за интегрирана рамка за вътрешен контрол и преработени насоки за годишните отчети за дейността.

Комисията се занимава с въпроси като тези, на които е наблегнато в резервите на оправомощените разпоредители с бюджетни кредити. Тя ще обясни по-ясно причините, когато има разлика между годишната позиция на Палатата, изисквана съгласно Договора за ЕО, и многогодишната позиция на ръководителя, която отчита мерките, взети за откриване и коригиране на грешките, които се допускат през годината.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ОДИТНИ КОНСТАТАЦИИ ОТНОСНО ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО НА КОМИСИЯТА

Обобщаващ доклад на Комисията

2.2. С приемането на обобщаващия доклад Комисията поема политическата отговорност за оперативното изпълнение на бюджета, извършено от генералните ѝ директори ⁽¹⁾. Комисията счита, че „въведените системи за вътрешен контрол осигуряват достатъчни гаранции за законосъобразността и редовността на операциите, за които Комисията носи цялата отговорност съгласно член 274 от Договора за ЕО.“

2.3. Комисията въпреки това признава, че са необходими допълнителни усилия за отстраняване на редица слабости, по-специално на тези, посочени в резервите на оправомощените разпоредители с бюджетни кредити, и на слабостите в бюджетните области, чиито управление не е счетено за задоволително от Сметната палата. В тази връзка Палатата счита, че обхватът на някои резерви би следвало да бъде по-голям от посочения от генералните директори на Комисията (точка 2.12 и **таблица 2.1**).

2.3. *Комисията приветства по-добрата оценка на Палатата в таблица 2.1 относно доказателствата, предоставени с годишните отчети за дейността за 2007 г. на генералните директори за заключенията в декларацията за достоверност на Палатата.*

Комисията счита, че обхватът на потенциалните резерви е в съответствие с критериите, които е установила (вж. отговора по точка 2.12).

Обобщаващият доклад отчита резервите, изразени от генералните директори в техните годишни отчети за дейността за 2007 г., и констатациите и оценките на Сметната палата в годишния доклад за 2006 г. Поради това Комисията е в състояние да заключи, че въведените системи за вътрешен контрол, при ограниченията, описани в годишните отчети за дейността за 2007 г., предоставят достатъчна увереност, че ресурсите, отпуснати за дейностите на Комисията, са използвани по предназначение и в съответствие с принципите на доброто финансово управление.

⁽¹⁾ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейската сметна палата — Обобщение на резултатите от управлението на Комисията за 2007 г., COM(2008) 338 окончателен, 4.6.2008 г.

Таблица 2.1 — Развитие на доказателствата, представени в годишните отчети за дейността на генералните дирекции на Комисията във връзка с декларацията за достоверност на Сметната палата

Група политики ⁽¹⁾	Най-важни резерви на генералните директори (включени в декларациите)	2005 г.	2006 г.	2007 г.		Влияние на тези най-важни резерви върху нивото на увереност в декларацията на генералния директор според Палатата ⁽²⁾			Други значителни слабости, открити при опита на Палатата и/или от Комисията (които не са включени в декларациите)	2005 г.	2006 г.	2007 г.		Доказателства, представени в годишния отчет за дейността за заключенията от опита на Палатата ⁽³⁾		
						2005 г.	2006 г.	2007 г.						2005 г.	2006 г.	2007 г.
Земепелие и природни ресурси	— Недостатъчно прилагане на ИСАК в Гърция	× ×	× ×	× ×	}				— Системи за управление и контрол в държавите-членки по отношение на развитието на селските райони		× ×		}	Б ⁽³⁾ В ⁽³⁾	Б ⁽³⁾ В ⁽³⁾	
	— Разходи за развитието на селските райони			×		Б	Б	Б	— По отношение на системите за контрол, инспекция и санкции във връзка с рибните ресурси: данните за улова са непълни и ненадеждни, механизмите за инспекция не предоставят необходимата увереност			×				Б
Политика на сближаване	— ЕСФ: системи за управление и контрол (2000/2006 г.)	× Обединеното кралство	× Испания, Шотландия (Обединеното кралство), Швеция, Словакия, Словения, Латвия, Калабрия и Лацио (Италия)	× Испания, Обединеното кралство, Франция, Италия, Словакия, Португалия, Белгия и Люксембург	}				— Рискове, свързани с приключването на програмния период 1994—1999 г. и/или значителни слабости в прилагането на Регламент (ЕО) № 2064/97	×			}			
	— ЕФРР: системи за управление и контрол (2000/2006 г.)	× Обединеното кралство и Испания	× Англия и Шотландия (Обединеното кралство)	× Чешка република, Финландия, Германия, Гърция, Ирландия, Италия, Люксембург, Полша, Словакия и Испания		Б	Б	Б	— Системи за управление и контрол в държавите-членки (2000/2006 г.) ⁽⁴⁾	×	×			В	В	Б
	— INTERREG: системи за управление и контрол (2000/2006 г.)		× Всички програми освен ПВ Северозападна Европа и Азорските острови, Канарските острови и остров Мадейра)	× От общо 51 програми												
	— Кохезионен фонд: системи за управление и контрол (2000/2006 г.)	× Гърция	× Испания	× България, Чешка република, Словакия, Унгария и Полша												
Научни изследвания, енергетика и транспорт	— Недостатъчно ниво на увереност/слабости в управлението чрез национални агенции	×	×		}				— Честота на грешките за Шеста рамкова програма за научни изследвания ⁽⁴⁾	×			}			
	— Липса на доказателства за определяне на остатъчното ниво на грешки по отношение на точността на декларациите за разходи	×	×	Шеста рамкова програма		Б	Б	Б						Б	Б	Б
	— Честота на грешките (допустимост) в декларациите за разходи по отношение на договорите за научни изследвания	×	×	Пета рамкова програма												

Група политики ⁽¹⁾	Най-важни резерви на генералните директори (включени в декларациите)	2005 г.	2006 г.	2007 г.		Влияние на тези най-важни резерви върху нивото на увереност в декларацията на генералния директор според Палатата ⁽²⁾			Други значителни слабости, открити при опита на Палатата и/или от Комисията (които не са включени в декларациите)	2005 г.	2006 г.	2007 г.		Доказателства, представени в годишния отчет за дейността за заключенията от одита на Палатата ⁽³⁾		
						2005 г.	2006 г.	2007 г.						2005 г.	2006 г.	2007 г.
Външна помощ, развитие и разширяване	— Правен статут и отговорност на договорния партньор в рамките на изпълнението на приноса на ЕС към Стълб IV на UNMIK в Косово — ФАР: Потенциални нередности в управлението на средствата по ФАР от някои изпълнителни агенции в България	×		×	}	A	A	A	— Системите за управление и контрол по отношение на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции на ниво организации изпълнители трябва още да се подобрят, за да станат напълно оперативни		×	×	}	Б	Б	Б
Образование и гражданско участие	— Липса на структурирана система за последващ контрол и проверки на място в ГД, както и на проверки, извършвани в представителствата през по-голямата част от годината — 10 от общо 12 месеца — Слабости в системата за управление и контрол на Европейския фонд за бежанци в Италия за програмния период 2000—2004 г. и 2005—2007 г. — Ограничено ниво на увереност по отношение на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции, извършени от 14 държави-членки в рамката на Европейския фонд за бежанците II (2005—2007 г.) — Слабости в системата за управление и контрол на Европейския фонд за бежанци	NA ⁽¹⁾		×	}	NA		Б	— Слабости в оценката на Комисията на предварителните декларации, представени от държавите-членки в рамките на програма „Обучение през целия живот“	NA		×	}	NA		Б
Икономически и финансови въпроси	— Вероятност допълнителните изисквания да не бъдат спазени в достатъчна степен по отношение на една финансова мярка, изпълнена от външен орган — Остатъчното ниво на грешки по отношение на точността на декларациите за разходи в контекста на Шеста рамкова програма — Незадоволително функциониране на финансирането на процеса на европейска стандартизация	NA ⁽¹⁾		×	}	NA		Б		NA			}	NA		A
Административни разходи	— Прилагане на стандартите за вътрешен контрол в делегациите на ЕС	×	×		}	A	A	A	— Слабости в системите за управление и контрол в делегациите на ЕС ⁽⁴⁾		×		}	A	A	A

Легенда:

⁽¹⁾ Палатата взе решение да групира специфичните оценки за целите на декларацията за достоверност по области на политика. Те отговарят на различните глави в настоящия годишен доклад, но е възможно да не позволяват във всички случаи пряко сравнение с данните в съответстващите таблици от годишния доклад на Палатата за 2006 г.

⁽²⁾ Влияние на тези най-важни резерви върху нивото на увереност в декларацията на генералния директор според Палатата:

A: достатъчна увереност, че системите за вътрешен контрол гарантират законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции без или с незначителни резерви.

Б: достатъчна увереност, но изразяване на резерви по отношение на идентифицирани слабости в системата за вътрешен контрол.

В: липса на увереност.

⁽³⁾ Доказателства, представени в годишния отчет за дейността за заключенията от одита на Палатата:

A: достатъчни доказателства за заключенията на Палатата в рамките на декларацията за достоверност (ясни и недвусмислени).

A: достатъчни доказателства за заключенията на Палатата в рамките на декларацията за достоверност (ясни и недвусмислени).

В: Липса на подкрепящи доказателства за заключенията на Палатата в рамките на декларацията за достоверност.

⁽⁴⁾ Въпреки че са включени в годишните отчети за дейността.

⁽⁵⁾ За разходите в областта на ОСП, за които ИСАК се прилага правилно.

⁽⁶⁾ За разходите в областта на ОСП, които не са включени в ИСАК или за които ИСАК не се прилага правилно.

Източник: Сметна палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

2.4. За Структурните фондове Комисията отбелязва, че е предоставила общите данни за финансовите корекции, извършени на национално ниво посредством отказани и възстановени суми от държавите-членки ⁽²⁾. При все това, в своя обобщаващ доклад Комисията следва да обърне повече внимание на „пропуските и несъответствията“ в данните, предоставени от държавите-членки. Следователно мерките, предвидени за подобряване качеството на информацията, следва да не се ограничават единствено до Комисията, както е посочено в обобщаващия доклад, но трябва също така да обхванат и държавите-членки (вж. точки 1.42, 2.31—2.33 и 3.26—3.28).

2.5. Оценката на Комисията за някои от многогодишните ѝ цели се различава от констатациите на Палатата. Така например Комисията счита за постигнати набелязаните цели за установяване на ефективна система за вътрешен контрол и утвърждаване на задължението за отчетност посредством годишните отчети за дейността. Палатата отбелязва обаче, че въпреки прилагането на стандартите за вътрешен контрол, ефективността на няколко системи за управление и контрол по отношение на предотвратяването или откриването и коригирането на грешки все още не може да бъде потвърдена (вж. също така точка 2.26), както и че следва да се разширят обхвата и размера на някои резерви в годишните отчети за дейността, за да бъде отразено напълно потенциалното им въздействие (вж. точка 2.12).

⁽²⁾ Като се позовава на приложението към доклада относно Структурните фондове SEC(2007) 1456.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.4. Приложението към годишния доклад за 2006 г. за структурните фондове, на което се позовава обобщаващият доклад (COM(2008) 338 окончателен), и годишните отчети за 2007 г. признават, че в получените от държавите-членки данни има пропуски и несъответствия.

Обобщаващият доклад за 2007 г. повтаря, че Комисията се е ангажирала (вж. точка 3.1) да предоставя на Европейския парламент тримесечни доклади за напредъка с изпълнението на своя план за действие за засилване на надзорните функции на Комисията при поделено управление на структурни действия (COM(2008) 97 окончателен). Тези тримесечни доклади съдържат информация за корекциите и възстановяването на суми, наложени от Комисията в областта на споделеното управление, а вторият тримесечен доклад съдържа информация за отказаните и възстановените суми от държавите-членки, за които е съобщено през 2008 г. във връзка с предходната година. Планът за действие на Комисията включва мерки, насочени към подобряване на качеството на информацията, предоставяна от държавите-членки.

Вж. също отговорите по точки 2.32, 2.33, 3.26 и 3.27—3.28.

2.5. Обобщаващият доклад на Комисията (COM(2008) 338 окончателен, приложение 3) оценява като приключени някои от инициативите за постигане на целите. Това не означава, че Комисията не счита, че ще бъдат предприети по-нататъжни действия за подобряване на системите за вътрешен контрол или годишните отчети за дейността в бъдеще. Комисията се е ангажирала с постоянното усъвършенстване на своята система за вътрешен контрол.

Например през 2007 г. Комисията приключи две специфични инициативи в рамките на целта насърчаване на задължението за отчетност чрез годишните отчети за дейността и е въведено ново действие, насочено към насърчаване на съгласуваността при третирането на рисковете за репутацията и към по-ясно разглеждане на връзката между нивата на грешките, съществеността и резервите.

Действието във връзка с годишните отчети за дейността и обобщението е предприето. Генералните директори вече дават по-пълно обяснение за своята среда, рисковете, пред които са изправени, и цялостното отражение върху увереността. Например в областите сближаване и селско стопанство резервите, изразени в годишните отчети за дейността за 2007 г. на генералните директори, по мнение на Комисията са в съответствие с установените критерии за същественост и обхващат всички системи със съществени недостатъци, а потенциалното въздействие на резервите е оценено подобаващо.

Преди подписването на своите декларации генералните директори разглеждат ефективността на рамката за контрол като цяло, не само ефективността ѝ при предотвратяването на грешки.

Вж. също отговорите по точки 2.12, 2.25 и 2.26.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Годишни отчети за дейността и декларации на генералните директори

2.6. При проверката на годишните отчети за дейността и декларациите на генералните директори, Палатата извърши оценка на степента, до която те представят по достоверен начин (тоест без значителни отклонения) ефективността на прилаганите процедури. По-специално дали системите за управление и контрол позволяват да се достигне необходимото ниво на увереност по отношение на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции.

2.7. Беше извършена проверка на всички годишни отчети за дейността, както и задълбочен анализ на тези отчети за 15 генерални дирекции.

Процес на изготвяне

2.8. В насоките ⁽³⁾ за изготвяне на годишните отчети за дейността за 2007 г. е подчертана нуждата на централните служби на Комисията от изясняване на връзката между ефективността на системите за вътрешен контрол и основата, на която се съставят декларациите. На практика повечето генерални директори подробно поясняват „градивните“ или ключовите елементи, върху които основават своята увереност.

Декларации на генералните директори

2.9. Всички генерални директори потвърждават, че са достигнали достатъчна увереност, че отпускнатите им средства са били използвани за предвидените цели и че въведените от тях вътрешни контроли са осигурили законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции. В редица случаи, обаче, те са изразили и резерви. Палатата направи оценка на елементите, на които се основават тези декларации, като съпостави обхвата и въздействието им с резултатите от извършения от нея одит.

⁽³⁾ Бележка от централните служби на Комисията (Генерален секретариат, ГД „Бюджет“ и ГД „Персонал и администрация“) за генералните директори и директорите на служби — Насоки за изготвяне на годишните отчети за дейността за 2007 г., SEC(2007) 1645 от 12.12.2007 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.10. От всички 40 декларации за 2007 г. 13 ⁽⁴⁾ съдържат една или повече резерви, по-голямата част от които се отнасят до слабости по отношение на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции. Общият брой резерви е намалял от 20 (2006 г.) на 17 (2007 г.), въпреки че общото им финансово отражение се е увеличило.

2.11. За ГД „Регионална политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“ общото финансово количествено измеримо въздействие на резервите се е увеличило от приблизително 140 милиона евро през 2006 г. до почти 725 милиона евро през 2007 г. ⁽⁵⁾. За ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ новата резерва за 2007 г., която се отнася до разходите в областта на развитието на селските райони, се основава на информация от държавите-членки, която показва ниво на грешки по-високо от 3 %. Въпреки това тази информация все още не е била валидирана от сертифициращите органи или приета от генералната дирекция. Най-съществените резерви по отношение на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции са показани в **таблица 2.1**.

2.12. Таблицата показва, че годишните отчети за дейността предоставят ясни и недвусмислени доказателства за заключенията в рамките на декларацията за достоверност на Палатата единствено по отношение на административните разходи и икономическите и финансовите въпроси. За голяма част от областите на политика годишните отчети за дейността се доближават до съответните заключения в рамките на декларацията за достоверност в по-голяма степен, отколкото в предходни години, по-специално в случая на политиките на сближаване и селско стопанство. Въпреки това Палатата отбелязва, че обхватът и размерът на тези резерви следва да бъдат разширени, за да позволят напълно да се отрази тяхното евентуално въздействие, както и че за редица области на политика генералните директори все още представят по-положителни заключения относно законосъобразността и редовността на изразходването на средства в ЕС, отколкото Палатата в своите одитни констатации.

⁽⁴⁾ Генерални дирекции „Земеделие и развитие на селските райони“, „Регионална политика“, „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“, „Изследвания“, „Информационно общество и медии“, „Предприятия и промишленост“, „Енергетика и транспорт“, „Околна среда“, „Правосъдие, свобода и сигурност“, „Икономически и финансови въпроси“, „Разширяване“, „Комуникация“ и „Информатика“.

⁽⁵⁾ Общата сума на свързаните със системите плащания, която е изложена на риск, е 10 200 милиона евро (около 28 % от разходите в областта на сближаването). Генералните дирекции оценяват отражението на тези резерви на 726 милиона евро (2006 г. — 140 милиона евро) на базата на предвидена корекция с фиксиран процент от 5 или 10 %.

2.11. Годишните отчети за дейността на ГД „Регионална политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“ определят както сулите, изложени на риск, а и пълно плащанията, свързани със системите с недостатъци, така и количественото изтерване на финансовото въздействие. Последното се извършва с помощта на таблиците с фиксирани корекции за недостатъците в системите за управление и контрол. Комисията счита, че този подход осигурява достоверна оценка на потенциалното финансово въздействие на откритите недостатъци.

Резервата за 2007 г. относно разходите за развитието на селските райони се основава на информацията, предоставена от държавите-членки до 31 март 2008 г., както и на резултатите от одита на Палатата.

За бюджета за 2008 г. Комисията очаква да разполага с валидирана информация от държавите-членки преди края на месец март 2009 г.

2.12. Въпреки че Палатата изразява годишно одитно становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции (съгласно изискването на Договора за ЕО), становището на генералните директори се съсредоточава върху това дали фондовете са използвани по предназначение, отчитайки многогодишния характер на проверките и тяхната ефективност при откриването и коригирането на грешки. Генералните директори изразяват управленско становище, основано на информация, която включва одиторската дейност на самата Комисия, докладите и констатациите и оценките на Сметната палата и, където е уместно, резултатите от проверките на държавите-членки.

Както вече бе споменато в отговорите по точки 2.3 и 2.5, Комисията счита, че резервите, изразени в годишните отчети за дейността за 2007 г. на генералните директори, или липсата на резерви са в съответствие с установените критерии за същественост и обхващат всички системи със съществени недостатъци, а потенциалното въздействие на резервите е оценено подобаващо.

Преди подписването на своите декларации генералните директори разглеждат ефективността на рамката за контрол като цяло, не само ефективността ѝ при предотвратяването на грешки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

2.13. По отношение на политиката в областта на образованието и гражданското участие, изразеното от генералните директори ниво на увереност не съответства на констатациите на Палатата в някои съществени аспекти. Тя откри някои значителни слабости в процедурите за изготвяне на предварителни декларации от ГД „Образование и култура“ (вж. точки 9.17 и 9.25), но тези слабости не са посочени в резервите на генералния директор. За ГД „Комуникация“ е изразена резерва по отношение на липсата на структурирани последващи проверки, но Палатата констатира съществени слабости и в предварителните проверки (вж. точки 9.23 и 9.25).

2.14. В областта на политиката за външната помощ, развитието и разширяването, Палатата констатира, че свързаните с отчетите операции са засегнати от съществено ниво на грешки по отношение на законосъобразността и/или редовността, най-вече операциите, управлявани от организациите изпълнители (вж. точка 8.31), както и че системите за управление и контрол са отчасти ефективни (вж. точка 8.32). Тези констатации не са достатъчно отразени в резервите на генералните директори.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.13. ГД „Образование и култура“ (DG EAC) основава увереността си на всеобхватен набор от проверки, а не само на процедурата за оценяване на предварителната декларация.

Системата за управление и контрол, предвидена в правното основание на програмата „Обучение през целия живот“ за периода 2007—2013 г., подобрява системата за 2000—2006 г., вземайки предвид препоръката на Палатата. Проверките на Комисията през предходни години потвърдиха, заедно с извършените през 2007 г. проверки, на ГД „Образование и култура“ да стигне до заключението, че системите за контрол предоставят достатъчна увереност, въпреки че са нужни значителни подобрения в прилагането на системата за контрол на ниво проверки от националните органи.

Освен това резултатите от последващите проверки, извършени от ГД „Образование и култура“ и представени в нейния годишен доклад за дейността за 2007 г., не сочат съществен брой грешки.

По отношение на системата като цяло ГД „Комуникация“ вече бе записала резерва в годишния си отчет за дейността поради липсата на надзор и бе предприела необходимите мерки за подобряване на ситуацията, започвайки със създаването на 1 ноември 2007 г. на звено за мониторинг, което вече обхваща предварителния контрол от второ ниво.

Вж. също отговорите по точки 9.17, 9.20, 9.23 и 9.24.

2.14. За съществеността Палатата прави заключение по извадка от операции, взети от няколко генерални дирекции. При все това всеки генерален директор може да стига до заключения и да докладва за съществеността само в своята собствена сфера.

След като разгледа откритите от Палатата грешки и взе предвид бъдещите възможни корекции, а именно тези в резултат на задължителни одити, Комисията счита, че остатъчният риск от грешки не е съществен.

Грешките, открити от Палатата, се отнасят най-вече до разходите, направени от организациите, които изпълняват проектите с авансови плащания от Комисията. Задължителните финансови одити, предвидени в рамките на системата за контрол на Комисията, преди крайните плащания следва да позволят на Комисията да открива и коригира тези грешки. Комисията счита, че остатъчният риск от грешки е достатъчно намален.

При все това Комисията се е ангажирала да продължи да подобрява своите системи и през 2007 г. бяха предприети допълнителни мерки за допълнително засилване на проверките на ниво изпълняващи организации, включително бяха приети преработени указания за одитите на проекти.

Вж. отговора по точка 8.31.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Показатели за законосъобразност и редовност

2.15. Комисията обърна специално внимание на представянето на показатели за редовност в годишните отчети за дейността за 2007 г. ⁽⁶⁾ Повечето генерални директори са използвали примерните модели за вътрешен контрол, за да илюстрират как са били спазени законодателните, нормативните и договорните разпоредби и как те могат да имат отношение към достигането на достатъчна увереност ⁽⁷⁾. За една генерална дирекция обаче основните използвани данни не са надеждни и/или връзката със законосъобразността и редовността не е ясно установена ⁽⁸⁾. Почти всички генерални директори не са включили сравними показатели за годишните години, нито са фиксирали цели по отношение на законосъобразността и редовността ⁽⁹⁾.

2.15. Комисията създаде няколко модела за вътрешен контрол, илаци за цел хармонизирано представяне на стратегиите за контрол, но адаптирани за различните управленски проблеми или начини на управление. Показателите за законосъобразност и редовност, илаци за цел улесняване на мониторинга и отчетността относно законосъобразността и редовността на операциите, станаха задължителни за годишните отчети за дейността за 2007 г. Комисията счита, че това е важна първа стъпка, но признава, че е необходимо известно подобрене от гледна точка на надеждността и яснотата на показателите. Те трябва да се използват в пълна степен и лесно за целите на проследяването и мониторинга.

Увереност, получена от годишните обобщения

2.16. Член 53б, параграф 3) от изменения Финансов регламент ⁽¹⁰⁾ предвижда, че: „Държавите-членки представят годишна справка, изготвена на подходящо национално равнище, за наличните одити и декларации“ ⁽¹¹⁾. Съгласно инструкциите на централните служби на Комисията, в годишните отчети за дейността за 2007 г. генералните директори следва да представят предварителна оценка на нивото на увереност, придобито от годишните обобщения ⁽¹²⁾.

⁽⁶⁾ Вж. годишния доклад за финансовата 2006 г., точка 2.37, буква а).

⁽⁷⁾ SEC(2007) 1645 от 12.12.2007 г. Използването на подобни модели е задължително, въпреки че е възможно адаптирането им към специфичната ситуация на ГД/службата, която изготвя годишен отчет за дейността.

⁽⁸⁾ Например в ГД „Търговия“ показателите за нивото на поети задължения за бюджетни кредити за оперативни и административни разходи са дадени без ясно тълкуване на тяхната уместност.

⁽⁹⁾ Освен това те не винаги посочват в годишните си планове за управление целите, които трябва да се постигнат в бъдеще по отношение на законността и правомерността, и които следва да се илюстрират с показатели в годишните отчети за дейността за 2008 г.

⁽¹⁰⁾ Регламент (ЕО, Евратом) № 1995/2006 на Съвета от 13 декември 2006 г., за изменение на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 390, 30.12.2006 г., стр. 1).

⁽¹¹⁾ Приложим за първи път през 2008 г. и обхващащ сертифицираните разходи и одитната дейност за 2007 г.

⁽¹²⁾ SEC(2007) 1645 от 12.12.2007 г., стр. 12.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

2.17. Палатата вече отбеляза, че годишните обобщения са допълнителен елемент от вътрешния контрол и насърчи Комисията да придаде на процеса повече стойност като идентифицира общи проблеми, възможни решения и най-добри практики и като използва тази информация в качеството си на контролен орган ⁽¹³⁾.

2.18. Одитът на Палатата показва, че към 31 март 2008 г. 25 от 27-те държави-членки са представили годишно обобщение. От тези 25 общо осем държави-членки не са спазили минималните изисквания на Финансовия регламент и правилата за неговото прилагане ⁽¹⁴⁾, а други 12 държави-членки са ги спазили само частично. В допълнение само 15 от тези 25 държави-членки са изготвили декларация относно изчерпателността и точността на представената информация, като две държави са я представили за програмния период 2007—2013 г., за който са изплатени само предварителните плащания с малък съпътстващ риск.

2.19. Поради различията при представянето и честата липса на декларация относно изчерпателността и точността на основната информация, годишните обобщения все още не предоставят надеждна оценка относно функционирането и ефективността на системите за управление и контрол.

2.20. Палатата счита, че за първата година от въвеждането на годишните обобщения Комисията е контролирала процеса по подходящ начин, като е предоставила на държавите-членки ясни инструкции и е проследявала причините за неспазването на крайните срокове и критериите за обхват или качество.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.18. *Комисията приветства заключението на Палатата, че Комисията е надзиравала както трябва годишния процес на обобщаване, изготвяйки ясни насоки и преследвайки неспазването и/или във възможно най-кратки срокове.*

Комисията е взела подходящи стъпки за проследяване на всички случаи на неспазване на минималните изисквания и на проблемите, свързани с качеството на представените данни.

Открита е процедура за нарушение срещу държавата-членка, която не е подала годишна декларация в съответствие с изискванията на нормативната разпоредба.

2.19. *Като цяло резултатът от първия кръг годишни обобщения е положителен, в смисъл че почти всички държави-членки най-накрая са спазили изискванията, и Комисията счита, че това е добра основа за подобряване на качеството на обобщенията за следващия кръг. Комисията ще представи преработена насочваща бележка до държавите-членки с препоръки, целящи постигането на по-високо качество на техните годишни обобщения за 2008 г.*

⁽¹³⁾ Становище на Палатата № 6/2007 относно годишните обобщения на одитите, извършвани от държавите-членки, „националните декларации“ от държавите-членки и одитната дейност на националните одитни органи по отношение на фондовете на ЕС (ОВ С 216, 14.9.2007 г., стр. 3).

⁽¹⁴⁾ По отношение на обхвата или на уместността на административното ниво.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Критерии за същественост и за определяне на резерви

2.21. Повечето генерални дирекции са установили критерии за същественост ⁽¹⁵⁾ в съответствие с инструкциите на Комисията и са ги адаптирали към специфичните си начини на управление, към средата на вътрешния си контрол и към системите си за контрол в държавите-членки ⁽¹⁶⁾.

2.22. Вследствие на препоръката на Палатата от годишния ѝ доклад за финансовата 2006 г. ⁽¹⁷⁾ четирите основни генерални дирекции, отговорни за изпълнението на бюджета на ЕС съгласно споразуменията за споделено управление ⁽¹⁸⁾, са преразгледали метода за оценяване на функционирането на системите за управление и контрол на структурните дейности в държавите-членки. Понастоящем генералните директори считат, че всички програми или системи, за които е представено неблагоприятно одитно становище от съответния орган, съдържат „съществени недостатъци“, освен ако са налице надеждни одитни доказателства за противното от различен източник ⁽¹⁹⁾.

2.23. Една генерална дирекция е приложила прагове на същественост, които не са съвместими с останалата информация и с нивото на увереност, изразено на други места в годишният ѝ отчет за дейността ⁽²⁰⁾.

2.23. В обобщаващия доклад централните служби на Комисията се ангажират да осигуряват допълнителни напътствия за генералните дирекции за по-ясно разглеждане на връзката между нивата на грешките, съществеността и резервите.

При все това по отношение на посочения в бележка под линия 20 случай съответните разходи са особено несъществени за операциите на Комисията като цяло и предприетият подход е съвместим с принципа, че генералните дирекции трябва да намерят баланс между разходите и ползите, когато изграждат системите си за контрол. Това е съвместимо с други становища относно високото ниво на увереност.

⁽¹⁵⁾ Тези критерии дефинират условията, чието неспазване означава, че дадена слабост или серия от слабости са счетени за достатъчно съществени за изразяването на резерва.

⁽¹⁶⁾ Съобщение от Комисията — Преглед на изпълнението на управлението по дейности в Комисията през 2002 г., включително методологични пояснения за изготвянето на годишни отчети за дейността (COM(2003) 28 окончателен от 21.1.2003 г.) и сл.

⁽¹⁷⁾ Вж. точки 2.35 и 2.37, буква а).

⁽¹⁸⁾ ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ (за разходи в областта на ФЕОГА, секция „Ориентиране“), ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“, ГД „Регионална политика“ и ГД „Рибарство и морско дело“.

⁽¹⁹⁾ В областта на земеделието (ЕФГЗ и ЕЗФРСР) използваният критерий за същественост е нивото на грешки, открити на ниво краен бенефициер, а като допълнителен критерий се използва предвиденият финансов риск от значителни недостатъци в системите за управление и контрол.

⁽²⁰⁾ ГД „Писмени преводи“ фиксира ниво на същественост от 5 %. За 2007 г. бюджетът се състои от недиференцирани бюджетни кредити за около 17 милиона евро, изцяло изразходвани чрез пряко централно управление и въпреки становището на генералния директор, че въведената система за вътрешен контрол предоставя достатъчно ниво на увереност по отношение на законосъобразността и редовността на операциите и е „достатъчно стабилна и ефективна за предотвратяване/откриване/коригиране на грешки.“ (Годишен отчет за дейността за 2007 г., ГД „Писмени преводи“, стр. 25).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

СТАНДАРТИ ЗА ВЪТРЕШЕН КОНТРОЛ НА КОМИСИЯТА

2.24. Палатата провери прилагането на избрани стандарти за вътрешен контрол в някои от службите на Комисията. Целта на проверката беше да се оцени не само спазването на минималните (основните) изисквания, но и ефективността на системите, осигуряващи законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции. Тази цел е особено важна за 2007 г., тъй като позволява да се направят заключения относно успеха на усилията, положени от Комисията в тази област, преди общото изменение на стандартите да влезе в сила от 2008 г.

2.24. Комисията се стреми да покаже, че прилагането на стандартите ефективно допринася за нивото на увереност по отношение на управлението. Този принцип е основата за преработката на стандартите за вътрешен контрол през 2007 г. (в сила от 2008 г.).

Спазване на основните изисквания

2.25. Оценката на Палатата за прилагането на стандартите за вътрешен контрол за финансовата 2007 година показва, че генералните дирекции спазват средно 96 % (95 % за 2006 г.) от основните изисквания (вж. **таблица 2.2**). Следователно от 2004 г. насам Комисията системно е прилагала във висока степен стандартите за вътрешен контрол.

2.25. Комисията прие своите стандарти за вътрешен контрол през 2000 г. като част от започнатата през тази година реформа. Стандартите и свързаните с тях минимални изисквания имаха за цел да направят възможно оценяването на развитието на системите за вътрешен контрол на Комисията. Успехът на този подход се доказва чрез постоянно високото ниво на спазване на изискванията, отчетено както от службите, така и от Палатата през последните години.

Ефективност към края на финансовата 2007 г.

2.26. Въпреки тези резултати Комисията не е била в състояние напълно да демонстрира за 2007 г., че системите за управление и контрол са достатъчно ефективни в намаляването на риска от грешки в някои области на политика като селско стопанство и природни ресурси (точка 5.51), политика на сближаване (точка 6.32) ⁽²¹⁾, изследвания, енергетика и транспорт (точка 7.41), външна помощ, развитие и разширяване (точка 8.32) и образование и гражданско участие (точка 9.25).

2.26. Комисията признава, че трябва да се предприемат мерки за повишаване на ефективността на системите за вътрешен контрол и управление за определени области на политиката. Това е продължаващ процес и включва по-нататъшното усъвършенстване на системите за контрол, включително на всички нива на контрол.

Вж. също отговорите по точки 5.51, 6.33, 7.42, 8.31 и 9.25.

⁽²¹⁾ Констатация, повторена в доклада на службата за вътрешен одит на Комисията относно „Предотвратяване и откриване на измами в структурните фондове“, 19 декември 2007 г. Все пак Палатата отбелязва и евентуалния смекчаващ ефект на дейностите, посочени в съобщението от Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейската сметна палата, „План за действие за засилване на надзорните функции на Комисията при поделено управление на структурни действия“, COM(2008) 97 окончателен от 19.2.2008 г.

Таблица 2.2 — Анализ на Палатата на изпълнението на стандартите за вътрешен контрол (в пряка връзка със законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции) за избрани генерални дирекции (към 31 декември 2007 г.)

Генерална дирекция или служба	Стандарт № 11 „Анализ и управление на риска“		Стандарт № 12 „Адекватна информация за управлението“		Стандарт № 14 „Отчитане на неточности“		Стандарт № 17 „Наблюдение“ „		Стандарт № 18 „Отбелязване на изключения“		Стандарт № 20 „Отбелязване и коригиране на слабости във вътрешния контрол“		Стандарт № 21 „Одитни доклади“		Стандарт № 22 „Структури за вътрешен одит“	
	2006 г.	2007 г.	2006 г.	2007 г.	2006 г.	2007 г.	2006 г.	2007 г.	2006 г.	2007 г.	2006 г.	2007 г.	2006 г.	2007 г.	2006 г.	2007 г.
Общи служби																
Служба за публикации	A	A	A	A	A	A	Б	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Политики																
Земеделие и развитие на селските райони	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Икономически и финансови въпроси	Б	A	Б	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Енергетика и транспорт	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Рибарство и морско дело	Б	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	Б
Информационно общество и медии	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Регионална политика	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Изследвания	Б	A	Б	Б	A	A	Б	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Външни отношения																
Разширяване	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Служба за сътрудничество EuropeAid	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Външни отношения	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Хуманитарна помощ	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Вътрешни служби																
Бюджет	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Служба за управление и плащане по индивидуални права	Б	Б	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Служба за инфраструктура и логистика в Брюксел	A	A	A	A	A	A	A	Б	A	A	A	A	A	A	A	A
Служба за инфраструктура и логистика в Люксембург	Б	Б	A	A	A	A	Б	Б	A	A	A	A	A	A	A	A

Частично спазване на изискванията беше отбелязано също така през 2007 г. за следните стандарти за вътрешен контрол: стандарт № 11 за EuropeAid, ГД „Образование и култура“, ГД „Развитие“ и ГД „Предприятия и промишленост“, стандарт № 12 за ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ и Бюрото на съветниците по европейска политика, и стандарт № 18 за ГД „Околна среда“ и ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“.

Оценка:

Спазване на изискванията

A: Спазване на основните изисквания.

Б: Частично спазване на основните изисквания.

Източник: Сметна палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Ефективност и преход към преработените стандарти

2.27. През 2007 г. Комисията реши да замени настоящата структура на стандарти за вътрешен контрол с основни принципи и по-подробни съответни изисквания, които отговарят най-вече на предишните стандарти за вътрешен контрол и основни изисквания ⁽²²⁾. По отношение на финансовата 2007 г. анализът на осем подходящи за оценката на Палатата стандарти за вътрешен контрол не разкри съществени промени в техния нов формат.

2.28. Един от елементите на преработените стандарти за вътрешен контрол е оценката на неговата ефективност, която изисква от службите на Комисията да преценят и демонстрират доколко системите им за вътрешен контрол функционират ефективно. За тази цел ръководството ще използва с предимство някои стандарти и ще осъществява годишна оценка на рисковете. Въпреки това, тъй като стандартите за вътрешен контрол са взаимозависими и заедно образуват контролна рамка, Комисията трябва да бъде в състояние всяка година да демонстрира ефективността на системата за вътрешен контрол като цяло.

ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ

Обща оценка

2.29. През декември 2007 г. приключи двегодишният период, фиксиран от Комисията за изпълнението на плана ѝ за действие за реализиране на интегрирана рамка за вътрешен контрол ⁽²³⁾. В обобщения доклад на Комисията за 2007 г. ⁽²⁴⁾ се съдържа положителна оценка на напредъка, постигнат при изпълнението на дейностите до този момент, но се посочва, че за получаването на ясни доказателства, че дейностите позволяват да се намали нивото на грешки в свързаните с отчетите операции, следва да се изчака известен период от време.

2.27. Целта на преработката на стандартите бе да се разясни и опрости тяхното прилагане: новите стандарти обхващат същите области, но използват език, който е по-достъпен за всички служители. В новата рамка е преработено и препоръчането между предишните стандарти и се набляга на ефективността на системите за контрол.

Вж. също отговора по точка 2.28.

2.28. Изискването за докладване за ефективността се прилага на две нива:

- показване, че самите стандарти (обхващащи финансовите и нефинансовите въпроси) се прилагат ефективно в службите на Комисията; и
- показване, че въведените в Комисията системи управляват ефективно риска от грешки в свързаните с отчетите операции, който е обект на тази констатация и оценка.

За прилагането на избрани приоритетни стандарти в рамките на всяка служба ще се докладва в годишните отчети за дейността за 2008 г., тъй като изискването се простира отвъд самото спазване на изискванията. Ефективността на системата за вътрешен контрол като цяло с цел гарантиране на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции е предмет на декларациите на оправомощените разпоредители с бюджетни кредити, въведени с годишните отчети за дейността през 2001 г.

2.29. Планът за действие има за цел да разглежда специфичните пропуски в рамката за вътрешен контрол. 16-те действия трябваше да бъдат изпълнени в продължение на двугодишен период до 31 декември 2007 г. Тази цел бе до голяма степен постигната (предвидено е оставащите действия да приключат до края на 2008 г.).

Следва да се прави разлика между изпълнението на действията и въздействието, което те ще окажат (вж. съобщението на Комисията от 27 февруари 2008 г. ⁽¹⁾): „... намаляването на грешките и нарастването на доверието ще се осъществяват във времето, тъй като предприетите действия започват да оказват въздействие върху подчинените им системи за контрол“. Комисията е поела ангажимент да публикува годишен доклад за въздействието, който обхваща различните действия.

⁽²²⁾ Съобщение до Комисията, „Изменение на стандартите за вътрешен контрол и съответната рамка — засилване ефективността на контрол“, SEC (2007) 1341 от 16.10.2007 г.

⁽²³⁾ COM(2007) 86 окончателен, стр. 11.

⁽²⁴⁾ Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейската сметна палата. Доклад относно плана за действие на Комисията за интегрирана рамка за вътрешен контрол, COM(2008) 110 окончателен, [SEC(2008) 259], от 27.2.2008 г.

⁽¹⁾ COM(2008) 110 окончателен: Доклад за Плана за действие на Комисията за интегрирана рамка за вътрешен контрол

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Оценка по дейности

Напредък в изпълнението на дейностите ...

2.30. Въз основа на анализа на Палатата (вж. **таблица 2.3**), Комисията постигна напредък в изпълнението на своя план за действие през 2007 г. Като цяло към края на 2007 г. общо 21 (7 през 2006 г.) поддействия са били изпълнени, а 14 (19 през 2006 г.) са в различен етап на изпълнение.

2.30. Анализът на Палатата до голяма степен потвърждава анализа на самата Комисия в нейния доклад за напредъка от 27 февруари 2008 г. (СОМ(2008) 110 окончателен). Изпълнението на действията е продължаващ процес и по него се работи изключително активно. Въздействието на действията неизбежно следва тяхното изпълнение през 2006 и 2007 г. Първият доклад за въздействието ще бъде изготвен в началото на 2009 г.

Действие 1 по необходимост трябва да се третира като приключено, тъй като правилата за 2007—2013 г. са вече до голяма степен приети. Постигнато е известно опростяване, а именно в областите на планирането във връзка със структурните фондове и в приемането на еднократното възстановяване на средства в няколко области на политиката.

По действие 7в (да разшири критериите за одитите за сертифициране, като включи други модели на управление, като се наблегне на използването на „съгласувани процедури“) Комисията подчертава, че работата е в ход. Съгласувани процедури се използват в областта на външната помощ и се обмисля дали да не се използват и в областта на образованието и културата.

По отношение на действие 8Н (да поддържа контакти с върховните одитни институции (ВОИ), за да определи как тяхната работа може да бъде използвана за получаване на увереност, и започване практическо изследване на ключовите проблеми, които ВОИ срещат при проверката на разходите на Общността) работата, предвидена по плана за действие, е почти приключила, както докладва Комисията. Работи се по поддържането на контакти с няколко ВОИ, включително с държавите-членки, които предоставят национална декларация. Практическо изследване със словенската ВОИ доведе до значителни подобрения на финансовите доклади, които Комисията предоставя на всички национални ВОИ.

Относно действие 12 (да въведе мерки за справяне с пропуските в рамката за вътрешен контрол посредством годишните планове за управление и годишните отчети за дейността) Комисията счита това за изпълнено, тъй като генералните дирекции се изисква да анализират своите рискове като част от процеса за годишния план за управление и да докладват за ефективността на своите системи за вътрешен контрол посредством годишните отчети за дейността. Въпреки че този анализ и това докладване са текуща отговорност на ръководството, Комисията счита, че пропуските, посочени в плана за действие, се разглеждат посредством стандартните процеси на докладване.

Таблица 2.3 — Обзорен преглед на изпълнението на плана за действие на Комисията за интегрирана рамка за вътрешен контрол

Номер на действието	Област/(под)действия/срок съгласно плана за действие	Оценка на изпълнението от страна на Комисията към 31.12.2007 г.	Оценка на етапа на изпълнение от Палатата към 31.12.2007 г.	Оценка от страна на Комисията на постигнатото въздействие (февруари 2008 г.) ⁽¹⁾	Предварителна оценка от Палатата на постигнатото въздействие към 31.12.2007 г. ⁽²⁾
Опростяване и общи принципи за контрол (Действия 1—4)					
1	Да разгледа опростяването на правилата за периода 2007—2013 г., особено по отношение на допустимостта на разходи в областта на структурните фондове и изследователските програми (31.12.2006 г.).	Приключено	Изпълнено	■□□□□	Не може да бъде измерено
2	Да предложи вътрешния контрол като бюджетен принцип в изменения Финансов регламент въз основа на резултатите от междуинституционалните консултации (1.6.2006 г.).	Отменено	Неизпълнено	—	—
3а	Да въведе модели за вътрешен контрол, които да очертават различните компоненти на контрол, които могат да се очакват в дадена среда на контрол (31.5.2006 г.).	Приключено	Изпълнено	■■□□□	Не може да бъде измерено
3б	Да покаже как генералните дирекции ще получат увереност по отношение на структурите за вътрешен контрол в областта на споделеното управление и вътрешните политики, като вземат предвид разработените модели и стратегии за контрол на ниво Комисия (30.9.2006 г.).	Приключено	Изпълнено		
3в	Да организира партньорска проверка с цел да се подобри последователността и свързаността на стратегиите за контрол по сходни въпроси (31.3.2007 г.).	Приключено	Изпълнено		
3г	Да покаже как генералните дирекции ще получат увереност по отношение на структурите за вътрешен контрол в областта на външната политика, административните разходи, предприсъединителната помощ, Европейския фонд за развитие и собствените ресурси, като вземат предвид разработените модели и стратегии за контрол на ниво Комисия (31.12.2007 г.).	Приключено	Изпълнено		
3д	Да организира партньорска проверка с цел да се подобри последователността и свързаността на стратегиите за контрол по сходни въпроси (31.12.2007 г.).	Приключено	Изпълнено	■□□□□	Не може да бъде измерено
3н	Считано от обобщаващия доклад за 2006 г. Комисията ясно ще излага и съобщава на бюджетния орган резервите си по отношение на цялостното ниво на увереност, в това число, където е уместно, по сектор или държава-членка, заедно със съответните финансови корекции или преустановени плащания (31.12.2007 г.).	Приключено	Изпълнено		
4	Да започне диалог между институциите относно основните принципи, които трябва да се вземат предвид по отношение на допустимите рискове при свързаните с отчетите операции, както и относно определянето на общи критерии за управление на риска (31.3.2006 г.).	Отменено	Неизпълнено	—	—
Декларации за управление и ниво на увереност, придобито от одита (Действия 5—8)					
5	Да популяризира използването на декларации за управлението на оперативното ниво при преговорите за законодателството за периода 2007—2013 г. за непряко централизирано управление и създаването на национални координиращи органи, които да могат да извършат преглед на наличното ниво на увереност, например чрез обобщаване на декларациите за операциите във всяка област на политиката (30.6.2006 г.).	Приключено	Изпълнено	■■□□□	Не може да бъде измерено
6а	Да разработи насоки за повишаване на ефективността на декларациите за управление в областта на изследванията и други вътрешни политики (30.9.2006 г.).	Съгласувано с действие 7	—	—	—

Номер на действието	Област/(под)действия/срок съгласно плана за действие	Оценка на изпълнението от страна на Комисията към 31.12.2007 г.	Оценка на етапа на изпълнение от Палатата към 31.12.2007 г.	Оценка от страна на Комисията на постигнатото въздействие (февруари 2008 г.) (¹)	Предварителна оценка от Палатата на постигнатото въздействие към 31.12.2007 г. (²)
6б	Да допълни насоките за повишаване на ефективността на декларациите за управление в областта на външните политики (31.12.2007 г.).	Отменено	Отменено	—	—
7а	Да установи критерии за одити за сертифициране в областта на изследванията и вътрешните политики, като наблегне на използването на „съгласувани процедури“ (31.12.2006 г.).	Приключено	Изпълнено	□□□□□	Не може да бъде измерено
7б	Да разгледа критериите, ако такива все още не са установени, за одитите за сертифициране при споделеното управление за периода 2007—2013 г., като се обсъди и използването на „съгласувани процедури“ (31.3.2007 г.).	Отменено	Отменено	—	—
7в	Да разшири критериите за одитите за сертифициране като включи други модели на управление там, където е уместно, като се наблегне на използването на „съгласувани процедури“ (31.12.2007 г.).	В процес на приключване	В процес на изпълнение	□□□□□	Не може да бъде измерено
8	Да анализира потенциалното допълнително ниво на увереност от върховните одитни институции (ВОИ) относно съществуващите практики, свързани с фондовете на ЕС (31.12.2006 г.).	Приключено	Изпълнено	■□□□□	Не може да бъде измерено
8Н	Използвайки импулса на това действие, Комисията ще продължи да поддържа контакти с ВОИ, за да определи как тяхната работа може да бъде използвана за получаване на увереност при изпълнението на програмите ѝ в държавите-членки. Тя също ще започне практическо изследване на ключовите проблеми, които ВОИ срещат при проверката на разходите на ЕС (31.12.2007 г.).	Почти приключено	В процес на изпълнение		
Подходът за „единен контрол“: споделяне на резултатите и определяне като приоритет на съотношението разходи/ползи (Действия 9—11)					
9а.1	Да направи оценка на евентуално необходимите действия за по-широко споделяне на резултатите от одитите и проверките, както и за документирането на тяхното проследяване в областта на вътрешните политики, в това число и изследванията (31.12.2006 г.).	Приключено	Изпълнено	■□□□□	Не може да бъде измерено
9а.1Н	За да контролира началните етапи на обмена на данни в АВАС, за Шестата рамкова програма Комисията ще наблюдава използването на обмена на данни и документирането на управлението с цел определяне на ключовите фактори, които ще спомогнат за по-доброто интегриране на обмена на данни в цялостния процес на контрол (31.12.2007 г.).	Приключено	В процес на изпълнение		
9а.2	Да направи оценка на евентуално необходимите действия за по-широко споделяне на резултатите от одитите и проверките, както и за документирането на тяхното проследяване в областта на структурните фондове за периода 2007—2013 г. (31.5.2007 г.).	Почти приключено	В процес на изпълнение		
9а.3	Да направи оценка на евентуално необходимите действия за по-широко споделяне на резултатите от одитите и проверките, както и за документирането на тяхното проследяване в областта на други политики (31.12.2007 г.).	Вж. поддействие 9б	Вж. поддействие 9б		
9б	За разходите под пряко управление да въведе свързан с АВАС инструмент за обмен на информация в рамките на Комисията относно мисиите за проверка и одит на всички юридически лица (31.12.2007 г.).	Приключено	Изпълнено		
9в	Да организира обществена поръчка за договорна рамка на ниво Комисия за подпомагане на генералните дирекции относно методологическите въпроси, извършването на проверките и проследяването на изпълнението на контрола (30.4.2007 г.).	Приключено	Изпълнено		

Номер на действието	Област/(под)действия/срок съгласно плана за действие	Оценка на изпълнението от страна на Комисията към 31.12.2007 г.	Оценка на етапа на изпълнение от Палатата към 31.12.2007 г.	Оценка от страна на Комисията на постигнатото въздействие (февруари 2008 г.) ⁽¹⁾	Предварителна оценка от Палатата на постигнатото въздействие към 31.12.2007 г. ⁽²⁾
10a.1	Да направи оценка на разходите за контрол в сферата на споделеното управление: да определи обща методология (31.5.2006 г.).	Приключено	Изпълнено	■□□□□	Не може да бъде измерено
10a.2	Да направи оценка на разходите за проверки в сферата на споделеното управление: да започне инициатива за предоставяне на данни от държавите-членки (30.9.2006 г.).	Приключено	Изпълнено		
10a.3	Да направи оценка на разходите за проверки в сферата на споделеното управление: предоставяне на данни от държавите-членки (28.2.2007 г.).	Почти приключено	В процес на изпълнение		
10a.4	Да направи оценка на разходите за проверки в сферата на споделеното управление: анализ на получената информация (30.9.2007 г.).	Почти приключено	В процес на изпълнение		
10б	Да направи първоначална оценка на разходите за проверки, извършени в рамките на разходите под пряко управление (30.6.2007 г.).	Приключено	Изпълнено	□□□□□	Не може да бъде измерено
10Н	За да проучи по-добре съотношението разходи/ползи, Комисията ще изследва ефекта от разработване на програмата и изискванията за допустимост върху разходите за контрол, с оглед да разработи подробен анализ на допустимия риск в практиката (31.12.2007 г.).	Приключено в по-голямата си част	В процес на изпълнение		
11	Да проведе пилотно проучване за оценка на ползите в контекста на контрола на вътрешните политики (30.6.2007 г.).	Почти приключено	В процес на изпълнение		
11Н	За да определи дали системите за събиране и компенсация работят ефективно, Комисията, чрез определяне на сумите, събрани през 2005 и 2006 г. и тяхното съответствие с грешките, открити при проверки, ще разработи типология на грешките и връзката им със събраните суми, финансовите корекции и адаптиранията към плащанията, а за разходите при споделено управление тя ще проучи надеждността на националните системи за мониторинг и отчетност (31.12.2007 г.).	Приключено в по-голямата си част	В процес на изпълнение	□□□□□	Не може да бъде измерено
Пропуски, специфични за отраслите (действия 12—16)					
12	Да въведе мерки за справяне с тези пропуски посредством годишни планове за управление, с отчитане на проследяването на напредъка в годишните отчети за дейността (15.6.2007 г.).	Приключено	В процес на изпълнение	■□□□□	Не може да бъде измерено
12Н	За да осигури по ефективен начин допълнително ниво на увереност, през 2007 г. Комисията ще осъществи 300 одита за Шеста рамкова програма в сравнение с 45, проведени през 2006 г. Освен това, след като е разработила систематичен подход за анализ и формиране на извадки от бенефициерите по Шеста рамкова програма като част от действие 16б, Комисията ще се насочи към идентифициране и корекция на грешките при бенефициерите получаващи най-значителен дял от бюджета. До края на 2007 г. това ще осигури също така представителна картина на степента и вида на нередностите в бюджета за изследвания като цяло (31.12.2007 г.).	Приключено	Изпълнено		
13.1	Да финализира, съгласно изискването на Съвета по икономически и финансови въпроси (ECOFIN), анализа в областта на структурните фондове относно действащите контроли на секторно и регионално ниво и стойността на съществуващите становища и декларации, като се вземат предвид годишните отчети, които трябва да се изготвят до месец юни 2006 г. по силата на член 13, както и резултатите от одитите на Комисията (31.3.2007 г.).	Приключено	Изпълнено	■□□□□	Не може да бъде измерено
13.2	В контекста на годишните отчети за дейността, да актуализира начина, по който генералните дирекции придобиват увереност от структурите за вътрешен контрол в областта на структурните фондове и земеделието за периода 2007—2013 г. (31.12.2007 г.).	Приключено	В процес на изпълнение		

Номер на действието	Област/(под)действия/срок съгласно плана за действие	Оценка на изпълнението от страна на Комисията към 31.12.2007 г.	Оценка на етапа на изпълнение от Палатата към 31.12.2007 г.	Оценка от страна на Комисията на постигнатото въздействие (февруари 2008 г.) ⁽¹⁾	Предварителна оценка от Палатата на постигнатото въздействие към 31.12.2007 г. ⁽²⁾
14a	Да разпространи добри практики за проверки на първично ниво за управление на риска от грешки в свързаните с отчетите операции и да препоръча на държавите-членки да засилят информационните дейности, насочени към бенефициерите, като включат информация за проверките и риска от анулиране на средства (30.6.2006 г.).	Приключено	Изпълнено	□□□□□	Не може да бъде измерено
14б	В контекста на структурните фондове и непрякото централизирано управление за периода 2007—2013 г. да предостави насоки за бенефициерите и/или междинните нива относно проверките и отговорностите в контролната верига (31.12.2007 г.).	Почти приключено	В процес на изпълнение		
15	В рамките на структурните фондове, ако има достатъчен брой желаещи, да сключи „договори за доверие“ с 8 държави-членки като една добра основа, върху която да се осъществи подготовката за въвеждането на новото законодателство и да се повиши нивото на увереност в областта на разходите при съществуващото законодателство (31.12.2007 г.).	Почти приключено	В процес на изпълнение	■□□□□	Не може да бъде измерено
16a	Въз основа на наличния опит да приеме насоки относно акредитирането, обучението и мониторинга на външните одитори в областта на изследванията и други вътрешни политики (30.6.2007 г.).	Приключено	Изпълнено	■□□□□	Не може да бъде измерено
16б	Да разработи общи подходи за използването на извадките, основани на риска и на представителните извадки в областта на изследванията и другите вътрешни политики, както и в областта на външните политики (31.12.2007 г.).	Приключено	Изпълнено		
16в	По отношение на структурните фондове да координира одитните стандарти, отчитането на нивото на грешки и т.н. (31.12.2007 г.).	Почти приключено	В процес на изпълнение		

⁽¹⁾ Въз основа на система на Комисията за степенуване, използваща от 1 до 5 оцветени полета.

⁽²⁾ Освен това Комисията отбелязва, че въздействието на различните (под)действия върху намаляването на броя на грешките или увеличаването на нивото на увереност ще се постигне постепенно, тъй като те влияят най-напред на основните системи за контрол.

Източник: Сметна палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

... с едно съществено изключение

2.31. През март 2007 г. беше въведено поддействие 11Н с цел да се оцени дали системите за събиране и компенсация работят ефективно чрез определяне на сумите, събрани през 2005 и 2006 г. и тяхното съответствие с грешките, открити при проверки.

2.32. Въпреки положените значителни усилия Комисията не успя да представи изчерпателни и надеждни данни за 2005 и 2006 г. Освен това тя не беше в състояние да докаже, че представените накрая данни се отнасят до съответните години, нито че отчитат всички процедури, предприети от държавите-членки за събиране на вземания, и че могат да се съпоставят по прозрачен начин с публикуваните финансови отчети.

2.33. Положително развитие представлява инициативата на Комисията да регистрира в централната си финансова и счетоводна система изчерпателни данни за събраните от нея вземания към 2008 г. Въпреки това Палатата отбелязва, че тази възможност не е била използвана за 2007 г.

Първа оценка на въздействието на плана за действие

2.34. Комисията извърши първа оценка на въздействието на плана за действие през февруари 2008 г.⁽²⁵⁾ Като цяло тя счита, че дейностите вече започват да имат ефект, но отбелязва някои малки забележими разлики между отделните поддействия (вж. **таблица 2.3**). За да засили прозрачността на процеса, Комисията следва да уточни базата за своята оценка на въздействието.

2.32. Глава 6 от бележките към годишните отчети за 2007 г. дава най-точната оценка на вземанията (вж. също отговора по точка 3.29). В областта на политиката на сближаване Комисията публикува цифри за финансовите корекции в резултат на собствената ѝ контролна дейност. Вече са осъществени подобрения по отношение на надеждността на тези данни. Тя предприема стъпки за подобряване на докладването от държавите-членки на корекциите вследствие на контролната ѝ дейност, за да се гарантира бъдещата му пълнота.

2.33. Разходите за актуализиране със задна дата на всички записи за кредитни известия и на всички записи за нареждания за събиране на вземания за 2007 г. бяха сметнени за прекалено високи.

2.34. От 2009 г. акцентът в докладването ще се измести от изпълнението върху оценяването на въздействието. Комисията ще осигури повече информация за оцененото въздействие на всяко действие в първия си доклад за въздействието в началото на 2009 г. с позоваване на конкретни показатели за въздействието за всяко действие. Комисията може обаче вече да покаже реално въздействие върху някои действия, например:

- (за действие 3) моделите за вътрешен контрол и подобреният процес на партньорска проверка, както и по-ясните насоки за генералните дирекции доведоха до изтерито подобрение на годишните отчети за дейността, съгласно показаното в **таблица 2.1**;
- (за действие 8Н) практическото изследване доведе до подобрения на докладите, предоставяни на върховните одитни институции (ВОИ), което на свой ред доведе до това повече ВОИ да използват тези доклади в своята работа;
- (за действие 12) одитната стратегия за 6-ата рамкова програма за научни изследвания е призната от Палатата като „и-паща потенциал да допринесе за по-ефективно действие на тази (последваща) проверка“.

⁽²⁵⁾ COM(2008) 110 окончателен, стр. 2.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

2.35. Палатата признава, че голяма част от плана за действие е била изпълнена, но не открива доказателства за подобрение, което да е директно и измеримо свързано с действията, по-специално с тези по отношение на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции. Доколкото въздействието може да бъде обективно измерено, Палатата счита, че то може да се оцени единствено за един по-дълъг период от време.

2.36. Палатата отбелязва намерението на Комисията да представи първия годишен доклад относно въздействието от прилагането на плана за действие в началото на 2009 г.

ОБЩИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Заключения

2.37. Палатата отбелязва допълнителния напредък, постигнат от Комисията през 2007 г. по отношение на системите за управление и контрол, по-специално подобряването на процеса на изготвяне на годишните отчети за дейността и декларациите (точка 2.8), въздействието на съответните резерви върху нивото на увереност, изразено в декларациите на генералните директори (точки 2.10 и 2.11), както и напредъка към по-голяма съгласуваност със заключенията от специфичните оценки в рамките на декларацията за достоверност (точка 2.12).

2.38. Все пак за някои годишни отчети за дейността и декларации, при одитите на Палатата бяха идентифицирани трайни слабости по отношение на обхвата и размера на резервите, както и в оценяването и функционирането на системите за управление и контрол (точки 2.13 и 2.14).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.35. Ще ми е известно време преди каквото и да е опростяване на правилата и каквото и да е подобрение на проверките на Комисията да повлияят на предотвратяването на грешки. Освен това много мерки се отнасят до последващите проверки и до възстановяването на средства поради грешки през годините след извършването на грешките. Комисията е съгласна с позицията на Палатата, че въздействието може да се оцени само в продължение на по-дълъг период от време, съгласно изложеното в доклада на Комисията от месец февруари 2008 г. относно плана за действие (COM (2008) 110 окончателен); вж. също отговора по точка 2.29.

По някои от действията в плана за действие ще продължи да се работи като част от плана за действие на Комисията за подобряване на надзора и върху държавите-членки във връзка със структурните фондове.

2.37. Комисията приветства установения от Палатата напредък и се ангажира да продължи усилията си. Например вътрешният процес на разглеждане от „партньорска проверка“ преди финализирането на годишните отчети за дейността спомогна за осигуряването на последователност и стабилност на отчетите. Този процес ще бъде допълнително засилен за годишните отчети за дейността за 2008 г. съгласно съобщеното в обобщаващия доклад.

2.38. Комисията инструктира своите служби да предприемат активни мерки за разглеждане на причините за резервите в годишните отчети за дейността за 2007 г. и ще следи напредъка отблизо, като отделя специално внимание на повтарящите се резерви. През 2008 г. на службите ще бъдат предоставени допълнителни насоки с цел насърчаване на съгласуваността при третирането на рисковете за репутацията и връзката между нивата на грешките, съществеността и резервите.

Генералните директори оценяват ефективността на рамката за контрол като цяло, не само ефективността и при предотвратяването на грешки. Те отчитат мерките, насочени към откриването и коригирането на грешки, и обръщат дължимото внимание на разходите и ползите от проверките, по-специално по отношение на проверките на място. Комисията предприе

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

няколко мерки, така че годишните отчети за дейността за 2007 г. да демонстрират по-добре връзката между ефективността на системите за вътрешен контрол и базата за увереност. Например генералните директори бяха приканени да опишат „градивните елементи“, на които са основали своята увереност, и да обяснят причините за всички различия между становището на Палатата и тяхното становище. Тези различия ще бъдат разгледани през 2008 г. и след това генералните дирекции ще докладват по тези въпроси в своите годишни отчети за дейността за 2008 г.

Резервите, изразени в годишните отчети за дейността за 2007 г. на генералните дирекции, по мнение на Комисията са в съответствие с установените критерии за същественост и обхващат всички системи със съществени недостатъци, а потенциалното въздействие на резервите е оценено подобаващо.

2.39. Комисията беше в състояние да демонстрира последователно високо ниво на прилагане на стандартите за вътрешен контрол от 2004 г. насам (вж. точка 2.25) и към края на 2007 г. беше приложила повече от две трети от поддествията от своя план за действие за интегрирана рамка за вътрешен контрол (точка 2.30).

2.40. Въпреки това Палатата отбелязва, че Комисията не може да демонстрира, че действията ѝ за подобряване на системите за управление и контрол са били ефективни за намаляване на риска от грешки в значими области от бюджета. Палатата все още не открива доказателства за въздействието, което според Комисията е имал планът за действие.

2.40. През последните години подобренията, внесени в законодателните рамки за програтите, финансирани от Общността, подобрението на условията за контрол, опростяването на финансовите правила и добавянето на годишните обобщения в споделяното и централизираното пряко управление са инициативи, създадени с цел усъвършенстване на рамката за вътрешен контрол и намаляване на риска от грешки в свързаните с отчетите операции.

Трудно е да се оцени въздействието на всяко действие, предприето през 2006 и 2007 г. по отношение на риска от грешки. Ще мине известно време преди което и да е опростяване на правилата и което и да е подобрение на проверките на Комисията да повлияят на предотвратяването на грешки. Освен това много мерки се отнасят до последващите проверки и до възстановяването на средства поради грешки през годините след извършването на грешките. Комисията е съгласна с позицията на Палатата, че въздействието може да се оцени само в продължение на по-дълъг период от време. Комисията е напълно наясно, че трябва да покаже въздействието от своя план за действие: в обобщаващия доклад се заключава, че Комисията ще положи всички усилия да докаже ефективността на своите проверки. В обобщаващия доклад се наблюдава също, че разглеждането на причините за грешки е от жизненоважно значение и че службите ѝ ще изготвят насоки по тази тема.

Планът за действие бе създаден с цел запълване на конкретни пропуски и Комисията предприема много други мерки за допълнително подобрение на системи си за вътрешен контрол. Оценката на самата Палата сочи, че в системите за вътрешен контрол се внасят подобрения (а именно в някои случаи годишните отчети за дейността се оценяват по-високо).

Комисията може дори на този ранен етап да покаже въздействието на някои от действията и ще представи първия си годишен доклад за въздействието в началото на 2009 г. Вж. също отговорите по точки 2.26 и 2.35 и по точки 5.51, 6.33, 7.42, 8.31, 8.32 и 9.25.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Препоръки

2.41. Палатата препоръчва на Комисията да продължава да полага усилия за осигуряване и демонстриране на ефективността на системите за управление и контрол в генералните дирекции като се фокусира върху следните области:

- а) да следи годишните отчети за дейността и декларациите да съдържат последователна оценка на системите за управление и контрол, която да е съвместима с изразените резерви (точки 2.12—2.14);
- б) да сътрудничи с държавите-членки за подобряване на информацията в годишните обобщения и да показва начина, по който тази информация е използвана за придобиване на увереност или за повишаване нивото на увереност, изразено в годишните отчети за дейността (точка 2.19);
- в) да извършва подходящо проследяване на съответните мерки от плана за действие за интегрирана рамка за вътрешен контрол, с цел да осигури реално въздействие върху системите за управление и контрол (точка 2.35), по-специално по отношение на поддействие 1 (опростяване), поддействия 10а и 10б (съотношение разходи/ползи) и поддействие 11Н (системи за събиране на вземания) (точка 2.31);

2.42. Палатата препоръчва на Комисията и на законодателните органи да бъдат готови за изменение на концепцията на бъдещите разходни програми, като обърнат внимание на възможностите за:

- а) опростяване на базата за изчисление на допустимите разходи и по-честото използване на еднократни или фиксирани плащания вместо възстановяването на „действителни разходи“;

2.41.

- а) Въпреки че цялата отговорност за годишния отчет за дейността и за всяка(ички) изразена(и) резерва(и) остава у генералния директор, „партньорската проверка“ на проекти на годишните отчети за дейността бе засилена за 2007 финансова година. Годишните отчети за дейността и декларациите вече до голяма степен дават последователна оценка на системите за управление и контрол, взети като цяло, а не само на ефективността им по отношение на предотвратяването на грешки. Това е съвместимо в резервите. Освен това Комисията усъвършенства процеса за годишните отчети за дейността в някои области, а именно за да гарантира пълна последователност между службите, и ще продължи да полага усилия в това отношение.

Вж. също отговорите по точки 2.12—2.14.

- б) Комисията ще представи преработена насочваща бележка до държавите-членки с препоръки, целящи подобряване на качеството на техните годишни обобщения за 2008 г.

Вж. също отговора по точка 2.19.

- в) В началото на 2009 г. ще бъде представен доклад за въздействието на плана за действие към края на месец декември 2008 г. Освен това Комисията ще проследи резултатите от действия 4, 10 и 11 в съобщение през месец ноември 2008 г., чиято цел е възобновяване на дискусиата относно допустимия риск.

По отношение на политиката на сближаване Комисията положи значителни усилия да подобри качеството на данните, предоставени от държавите-членки, и понастоящем работи по проверката на изчерпателността и точността на тези данни.

Вж. също отговорите по точки 2.31 и 2.35.

2.42.

- а) Комисията е съгласна, че е необходимо допълнително опростяване по отношение на въпросите, свързани с допустимостта на разходите.

В рамките на своя план за действие за интегрирана рамка за вътрешен контрол Комисията вече се е ангажирала да направи предложения за опростени правила в бъдещите законодателни кръгове. Тя обаче не действа самостоятелно и ще се нуждае и от това законодателният орган да гарантира, че мерките за опростяване ще бъдат включени в бъдещото законодателство.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията се ангажира да гарантира, че бъдещите законодателни предложения ще съдържат ясни и недвусмислени правила за разширената употреба на еднократни или фиксирани плащания.

Настоящите правила за политиката на сближаване вече позволяват използването на фиксирани суми при определени обстоятелства и Комисията ще разгледа възможността за разширяване на тази практика, която понастоящем се прилага само за ограничен брой категории разходи. Що се отнася до инвестиционните проекти те са неподходящи поради тържествените правила и съображенията за икономическа ефективност.

Що се отнася до научните изследвания Комисията е съгласна, че е необходимо допълнително опростяване във връзка с въпросите за допустимостта на разходите, особено разходите за персонал и непреките разходи. Тя насочва вниманието към правните ограничения на 7-ата рамкова програма (7РП) и към трудностите при определянето на еднократни суми и фиксирани суми, които са представителни.

Освен това предварителното сертифициране на методологията за изчисляване на разходите, въведена в 7РП, е основна стъпка към опростяването. Комисията се позовава на обсъжданите въпроси в отговора си по точки 7.20—7.21.

б) предефиниране на системите за контрол по отношение на очакваните резултати (цел за идентифициране на риска и произтичащо приемливо ниво на грешки), а не по отношение на вложените средства, какъвто е понастоящем случаят (брой на проверките, които следва да се предприемат),

в) напредък при развиването на концепцията за допустим риск.

б) Комисията приема тази препоръка и ще обмисли как да я изпълни на практика.

в) Комисията ще изготви съобщение по този въпрос през есента на 2008 г., насочено към възобновяване на междуйнституционалната дискусия относно допустимия риск.

ГЛАВА 3

Управление на бюджета

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	3.1—3.2
Констатации и оценки	3.3—3.29
Неусвояване на средства, управлявано посредством коригиращи бюджети	3.3—3.6
Неизпълнените бюджетни задължения са с 5,2 % повече в сравнение с миналата година	3.7—3.11
Прилагането на правилото „година n + 2“ ускорява извършването на плащанията	3.12—3.17
Доклад на Комисията относно бюджетното и финансовото управление	3.18—3.20
Финансовите корекции/възстановявания като част от бюджетния процес: необходимост от по-добра информираност и управление на финансовите корекции	3.21—3.29
Правна и организационна рамка	3.21—3.24
Липса на пълна и достоверна информация от държавите-членки	3.25—3.29
Заклучения и препоръки	3.30—3.33

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ВЪВЕДЕНИЕ

3.1. В настоящата глава се анализират въпроси, свързани с изпълнението на общия бюджет на ЕС през 2007 г., първата година от многогодишната финансова рамка за периода 2007—2013 г. По-специално тя разглежда степента на изпълнение на бюджета и обема на неизпълнени поети бюджетни задължения, като особено внимание се обръща на прилагането на правилото „година $n + 2$ “. В нея се обсъждат също така финансовите корекции и възстановяванията във връзка със слабостите на системите или неправилни плащания през предходните години, които следва да се вземат предвид в бюджетния процес.

3.2. Основна задача при управлението на бюджета от Комисията е тя да се увери, че средствата, отпуснати от Съвета и Парламента в съответствие с политическите приоритети на ЕС, се изразходват съгласно правилата и принципите на доброто финансово управление. Извършването на анализ на изпълнението на бюджета е само един аспект от правилното изпълнение на бюджета. Бюджетът следва също така да бъде съобразен с принципите на икономичност, ефикасност и ефективност, които са по-скоро предмет на специалните доклади на Палатата, отколкото на настоящия годишен доклад.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Неусвояване на средства, управлявано посредством коригиращи бюджети

3.3. Общият размер на бюджетните кредити, поети за 2007 г. (гласуван бюджет и коригиращи бюджети), възлиза на 126,4 милиарда евро за поети задължения и 113,8 милиарда евро за плащания, което представлява увеличение съответно с 5 % и 6 % в сравнение с окончателния бюджет за 2006 г. Общият размер на бюджетните кредити за поети задължения е с 2,5 милиарда евро под тавана на финансовата рамка, докато размерът на бюджетните кредити за плащания остава по-малък от тавана с 10 милиарда евро (вж. *диаграми III и IV в приложение I*).

3.4. Седемте коригиращи бюджета, гласувани през годината, са довели до общо намаляване на бюджетните кредити, свързани с поети задължения, с 0,167 милиарда евро и намаляване на бюджетните кредити, свързани с плащания, с 1,65 милиарда евро. Последното е реакция най-вече на по-слабото от очакваното изразходване на средства в областта на конкуренцията (0,5 милиарда евро), политиката на сближаване (0,7 милиарда евро) и селското стопанство и природните ресурси (0,5 милиарда евро). Съкращаването на бюджетни кредити, свързани с плащания, е признак за добро управление на бюджета, тъй като показва способност за реагиране на промени и намалява бюджетния излишък ⁽¹⁾ (което позволява връщането на собствени ресурси на държавите-членки).

⁽¹⁾ Бюджетният излишък е резултат от изпълнението на бюджета. Той не е резерв и не може да се натрупва и използва за следващи години за финансиране на разходи. Неусвоените приходи, от които се състои излишъкът, се приспадат от собствените средства, които трябва да се внесат за следващата година.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.5. В *диаграми III и IV в приложение I* е представена подробна информация относно бюджетните кредити, свързани с поети задължения, и бюджетните кредити, свързани с плащания, както и техните съответни действителни размери за 2007 г. по глави от финансовата рамка и според областта на политика в бюджета по дейности (БД).

3.6. Комисията изготвя поредица от документи (отчасти припокриващи се), които съдържат *inter alia* следната информация по отношение на изпълнението на бюджета на Европейските общности ⁽²⁾:

- бюджетният излишък е намалял от 1,9 милиарда евро през 2006 г. на 1,5 милиарда евро през 2007 г.;
- процентът на изпълнение на поетите задължения, както и на плащанията — съответно 96 % и 98 % — остава почти толкова висок, колкото и през 2006 г. (99 % и 96 %);
- подобно на миналата година, 1,2 милиарда евро неизползвани бюджетни кредити за плащания (като се изключат целевите приходи) не са анулирани, а са пренесени от 2007 към 2008 г. или са пренасочени;
- в областта на политиката на сближаване (включена в дялове 04, 05, 11 и 13 ⁽³⁾) намаляването на бюджетните кредити за плащания с 0,745 милиарда евро е довело до почти 100 % усвояване (без приемането на коригиращ (бюджет, процентът на усвояване би възлизал на 97 %). Прогнозите на държавите-членки по отношение на плащанията са се подобрили през последните години. Общото надценяване е намаляло от 33 % през 2006 г. на 18 % през 2007 г.

3.6. Документите, на които Палатата се позовава, са изготвени за различни цели (вж. отговора по точка 3.20).

- Въпреки че държавите-членки продължават да подобряват точността на прогнозите, те все още са твърде непоследователни, за да бъдат използвани за бюджетни цели. При все това, ако се подобрят още повече, те могат да се превърнат в полезен инструмент, който да спомогне за осигуряване на постоянни високи нива на изпълнение.

⁽²⁾ Подробна информация относно изпълнението на бюджета за 2007 г. е представена в част II на годишните отчети на Европейските общности, финансова година 2007, в документи на ЕК (ГД „Бюджет“) „Доклад относно бюджетното и финансово управление — финансова година 2007“, както и в доклада „Анализ на изпълнението на бюджета на структурните фондове и Кохезионния фонд през 2007 г.“, стр. 57—58. Следва да се отбележи, обаче, че стойностите, упоменати в различните документи, не съответстват изцяло и леко варират.

⁽³⁾ Дяловете покриват следните области на политика: 04: „Заетост и социални въпроси“; 05: „Земеделие и развитие на селските райони“; 11: „Рибно стопанство и морско дело“; 13: „Регионална политика“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

**Неизпълнените бюджетни задължения са с 5,2 %
повече в сравнение с миналата година**

3.7. Неизпълнените поети бюджетни задължения възникват като пряко следствие на диференцираните бюджетни кредити, при които отнема известен брой години да се извършат всички планирани разходи по дадена програма и при които задълженията се поемат няколко години преди да се изпълнят съответните плащания. Еднократните увеличения на поетите задължения (например след разширяване) и неусвояването на средства (неизползване на всички предвидени в бюджета кредити за плащания) могат да доведат до нарастване на размера на неизпълнените задължения. Тъй като поетите задължения се уреждат с плащания, дългосрочният ефект от значителното надвишаване на поетите задължения спрямо плащанията се изразява в структурно натрупване на неизпълнени поети задължения, което се повтаря всяка година ⁽⁴⁾.

3.8. Неизпълнените поети бюджетни задължения (т.е. неизползвани бюджетни кредити за поети задължения, пренесени към следваща година за бъдещи разходи), предимно в рамките на многогодишните програми, са се увеличили с 6,855 милиарда евро (5,2 %), достигайки 138,6 милиарда евро. По отношение само на областите на политика, финансирани чрез диференцирани бюджетни кредити, размерът на неизпълнени поети задължения възлиза на 136 милиарда евро, което съответства на поети задължения за 1,9 години и плащания за 2,1 години при степента на усвояване на кредити за 2007 г. в съответните области на политика.

3.9. Структурните фондове имат най-голям дял в неизпълнените поети задължения. В тази област неизпълнените поети задължения възлизат на 84 милиарда евро ⁽⁵⁾ (около 66 % от общия размер), което съответства на поети задължения за 1,9 години и плащания за 2,3 години при степента на усвояване на кредити за 2007 г. Същата година е първата от новия програмен период. Поради това авансовите плащания представляват около 20 % от общия размер на плащанията. По тази причина сравнението с референтните стойности за миналата година на два възможни показателя (неизпълнените поети задължения в края на годината, сравнени с бюджетните кредити за поети задължения или с извършените през годината плащания) не е толкова показателно, колкото през предишните финансови години.

3.7—3.9. Поетите задължения редовно се вписват в бюджета с по-висока стойност, отколкото плащанията, поради по-дългия период за плащанията, отколкото този за поетите задължения. Поради това поетите задължения обикновено нарастват от година на година.

С правилото „година $n + 2/n + 3$ “, прилагано в политиката на сближаване, се гарантира, че поетите задължения се използват до голяма степен в рамките на 2—3 години.

⁽⁴⁾ Вж. също така точки 3.9—3.11 от годишния доклад за финансовата 2006 г.

⁽⁵⁾ По отношение на политиката на сближаване вж. доклада на ЕК (ГД „Бюджет“) „Анализ на изпълнението на бюджета на структурните фондове и Кохезионния фонд през 2007 г.“, стр. 35.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.10. 13 % от неизползваните бюджетни кредити за поети задължения (18,1 милиарда евро) засягат Кохезионния фонд, въпреки че той представлява само около 5 % от общия размер на разпоредените бюджетни кредити за поети задължения за 2007 г. Това представлява увеличение с 2,7 милиарда евро или приблизително 15 % в сравнение с 2006 г. Значителният размер на неизпълнени поети бюджетни задължения в рамките на Кохезионния фонд съответства на поети задължения за 2,5 години или плащания за 4,2 години при степента на усвояване на кредити за 2007 г. и показва също така, че този фонд не подлежи на правилото „година $n + 2$ “ (вж. точки 3.12—3.17). Степента на усвояване на средствата при Кохезионния фонд е по-ниска от очакваната, особено за проектите в Испания, Чешката република и Словения. С коригиращ бюджет са намалени бюджетните кредити за плащания с 0,67 милиарда евро (14 %).

3.11. По отношение на неизпълнените поети задължения в рамките на структурните фондове за предходния програмен период 2000—2006 г. се забелязва спад ⁽⁶⁾ с 41 % от 78 милиарда евро (плащания за 2,4 години при степента на усвояване за 2007 г.) на 46 милиарда евро (плащания за 1,5 години при степента на усвояване на кредити за 2007 г. ⁽⁷⁾). Бенефициерите от фондовете обаче имат срок за извършване на плащания само до края на 2008 г., за да може Комисията да ликвидира останалата сума. В този контекст Комисията трябва да осигури навременното приключване на предходния програмен период 2000—2006 г., за да не повлияе отрицателно на изпълнението на новите одобрени програми за периода 2007—2013 г. Палатата отбелязва значително подобрение за новия програмен период, тъй като, благодарение на своевременното одобряване на програмите, са поети задължения в тази област на политиката за над 98 % от бюджетните кредити за 2007 г. ⁽⁸⁾, в сравнение с около 50 % през 2000 г. за предходния програмен период.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.10. За много проекти по Кохезионния фонд крайният срок за извършване на разходи е през 2010 г. За новия програмен период Кохезионният фонд подлежи на правилото „година $n + 2/n + 3$ “.

3.11. Комисията ще положи всички усилия, за да избегне забавянето при приключването на програмите за периода 2000—2006 г., което ще бъде извършено главно през 2010—2011 г. За да се подготви за приключването, Комисията публикува насоки през 2006 г. и провежда семинари с държавите-членки, посветени на приключването. Също така тя извършва одити на подготовката на държавите-членки за приключването (вж. действие 3.1 от Плана за действие на Комисията от 19 февруари 2008 г. за засилване на надзорните функции на Комисията при поделено управление на структурни действия (COM(2008) 97 окончателен). Ако не е спазена крайната дата за разходите, Комисията ще освободи неизразходваните средства, когато приключи програмите.

⁽⁶⁾ Вж. доклада на ЕК (ГД „Бюджет“) „Анализ на изпълнението на бюджета на структурните фондове и Кохезионния фонд през 2007 г.“, таблица 10, стр. 37.

⁽⁷⁾ Вж. доклада на ЕК (ГД „Бюджет“) „Анализ на изпълнението на бюджета на структурните фондове и Кохезионния фонд през 2007 г.“, таблици 5 и 6, стр. 13.

⁽⁸⁾ Поради късното представяне на оперативните програми и/или продължителните преговори със заинтересованите държави-членки, бюджетни кредити за поети задължения на стойност 130 милиона евро са пренесени към 2008 г. за една оперативна програма за сближаване, девет програми за териториално сътрудничество и шест програми за трансгранично сътрудничество в рамките на ИПП. Някои свързани с тях дейности за предоставяне на техническа помощ също са били отложени за 2008 и 2009 г. Вж. „Доклад относно бюджетното и финансово управление, финансова година 2007“ и „Анализ на изпълнението на бюджета на структурните фондове и Кохезионния фонд през 2007 г.“ на ЕК (ГД „Бюджет“) (таблица 3, стр. 12).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Прилагането на правилото „година n + 2“ ускорява извършването на плащанията

3.12. За структурните дейности, които обикновено се изпълняват през многогодишен период, е въведена система на автоматично освобождаване от поети задължения с член 31 от Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета от 21 юни 1999 г. относно определянето на общи разпоредби за структурните фондове ⁽⁹⁾ за периода 2000—2006 г. Тази система има за цел да се избегне нарастващо натрупване на потенциално прекомерни неизпълнени поети задължения, което да се повтаря всяка година. Този механизъм е познат и като правилото „година n + 2“.

3.13. Анализът на неизпълнените поети задължения („RAL“ ⁽¹⁰⁾ по година на възникване, публикуван в годишните отчети ⁽¹¹⁾, показва отражението в областта на структурните фондове на усилията, полагани за ликвидиране на неизпълнени поети задължения чрез извършване на съответни плащания, преди прилагането на правилото за автоматично освобождаване на бюджетните кредити. В годишните отчети неизпълнените поети задължения за последните три години от периода 2000—2006 г. представляват около 95 % от техния общ размер. Обратно на това, само 5 % от неизпълнените поети задължения, които все още не са уредени в областта на структурните фондове, се отнасят до предишни години.

3.14. Макар че механизмът „година n + 2“ спомага за ускоряване на извършването на плащанията (вж. точка 3.15), в областта на структурните фондове се забелязва устойчиво натрупване на неизпълнени поети задължения (вж. **графика 3.1**), което достига 79 милиарда евро в края на 2007 г. (вж. също така точка 3.7).

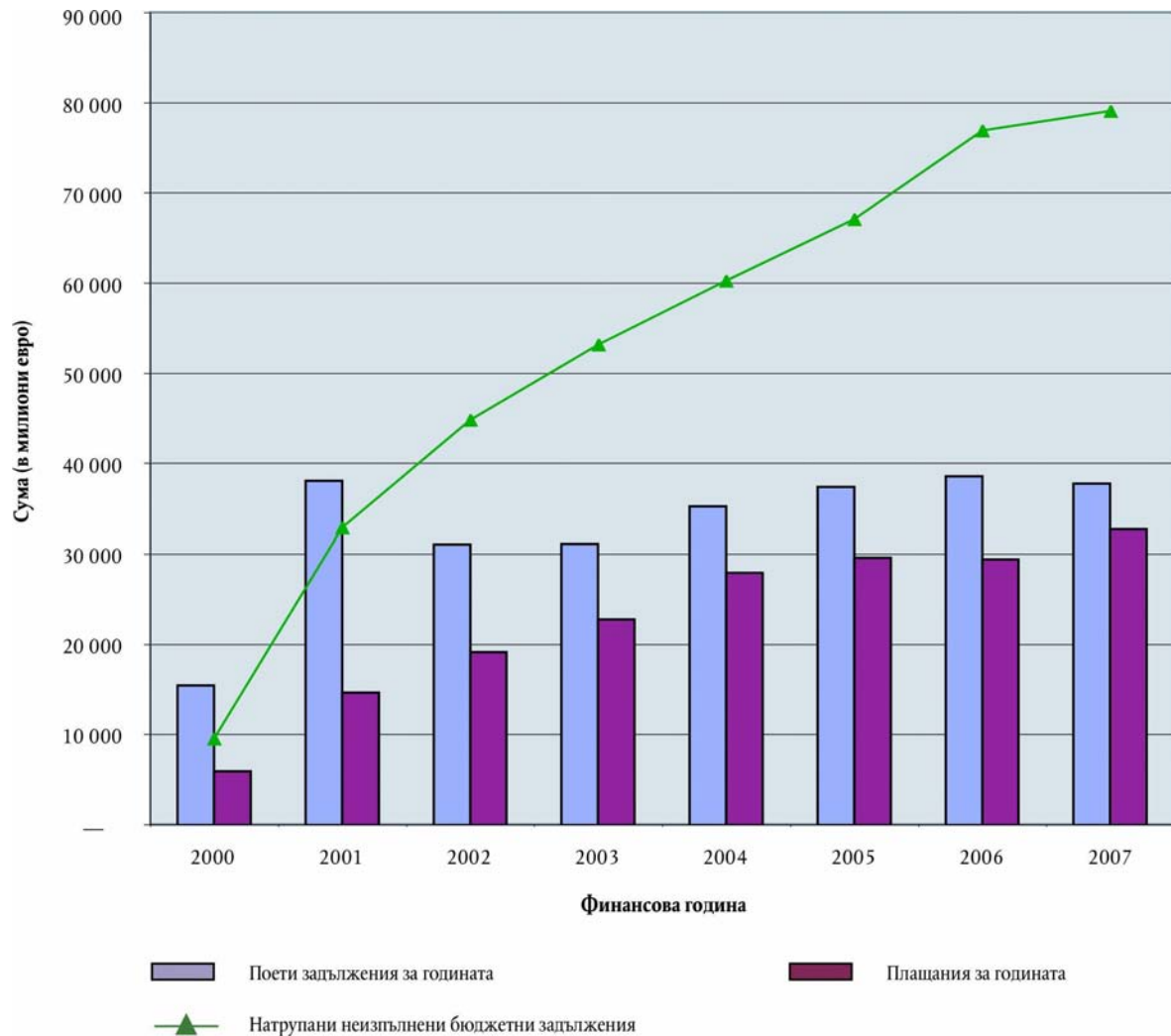
3.14. *Както е отбелязано в отговорите на Комисията по годишния доклад за 2006 г. (точки 3.9—3.10), увеличаването на неизпълнените поети задължения през периода след 1994 г. се дължи отчасти и на промяната в системата на поетите задължения и плащанията през 2000—2006 г. и на разширяването. Ефектът от различните програмни периоди е ясно показан на графика 21 на стр. 38 от доклада на Комисията от май 2008 г. „Анализ на бюджетното изпълнение на структурните фондове и Кохезионния фонд през 2007 г.“, където се вижда естественият спад на неизпълнените поети задължения (RAL) с времето.*

⁽⁹⁾ ОВ L 161, 26.6.1999 г., стр. 1.

⁽¹⁰⁾ За неизпълнени поети задължения често се използва френското съкращение на „reste à liquider“ — „RAL“.

⁽¹¹⁾ Вж. годишните отчети на Европейските общности, финансова година 2007, таблица 136.

Графика 3.1 — Развитие на натрупаните неизпълнени поети задължения в рамките на структурните фондове за периода 2000—2007 г.



Източник: Годишни отчети на Европейските общности, част II: консолидирани отчети относно изпълнението на бюджета на Европейските общности.

3.15. В много малко случаи правилото „година $n + 2$ “ е довело до автоматично освобождаване на бюджетни кредити (средно около 200 милиона евро през последните 3 години). С други думи, системата „година $n + 2$ “ на евентуално автоматично освобождаване на кредити е оказала очаквания ефект на стимулиране на навременното ликвидиране на поети задължения. Въпреки това, все още съществува опасност от нежелан страничен ефект, ако ускореният процес на извършване на плащания се постига чрез прилагане на по-малко строги процедури за вътрешен контрол, като по този начин нараства рискът по отношение на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции ⁽¹²⁾.

3.15. Коалицията отчита риска, посочен в резултатите от нейните одити, и предприема подходящо действие, когато установи, че държавите-членки са приели недопустими мерки, за да се избегне освобождаване на бюджетни кредити по силата на правилото „година $n + 2$ “.

⁽¹²⁾ Вж. също така точка 2.25 от годишния доклад за финансовата 2004 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.16. Отслабването на механизма за автоматично освобождаване на бюджетни кредити в новия програмен период 2007—2013 г. чрез въвеждане на правилото „година $n + 3$ “ за някои държави-членки може отчасти да промени тази тенденция в обратна посока през следващите години ⁽¹³⁾. Поетите задължения, свързани с държави-членки, които подлежат на правилото „година $n + 3$ “ в новата финансова рамка, представляват 61 % от всички поети задължения между 2007 и 2010 г.

3.17. В други области на политиката, където се изпълняват многогодишни проекти и не съществува аналогично правило на „година $n + 2$ “ (например в ГД „Изследвания“, ГД „Информационно общество и медии“ и ГД „Енергетика и транспорт“), не се наблюдава тенденцията неизпълнените поети задължения да се ликвидират така бързо, както при структурните фондове ⁽¹¹⁾.

Доклад на Комисията относно бюджетното и финансовото управление

3.18. Както беше отбелязано и в минали години, докладът на Комисията относно бюджетното и финансовото управление предоставя значителна информация относно изпълнението на бюджета в детайли, неизпълнените поети бюджетни задължения и причините за по-слабото от прогнозираното усвояване на средствата. Въпреки това могат да се направят известни подобрения, особено по отношение на анализа на данните за неизпълнените поети задължения („RAL“).

3.19. Освен това в предоставената информация би трябвало да се разграничават по-добре различните програмни периоди.

3.20. Други документи, като например годишните отчети, също съдържат информация, свързана с изпълнението на бюджета, която липсва в доклада относно бюджетното и финансовото управление (напр. за резултата от изпълнението на бюджета). Необходимо е да се обърне повече внимание на съгласуването на данните, представени в различните документи ⁽¹⁴⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.16. Както е отбелязано в доклада на Палатата за 2006 г. (точка 3.17), този ефект вероятно ще бъде слекчен с прилагането на правилото „година $n + 2/n + 3$ “ за проектите по Кохезионния фонд през периода 2007—2013 г. За новия фонд за развитие на селските райони правилото „година $n + 2$ “ продължава да се прилага.

3.17. За финансираните от ЕС на действия в областта на изследванията всяко конкретно поето задължение ила своя „крайна дата на изпълнение“ (КДИ) в зависимост от продължителността на проекта. Продължителността на проекта варира от няколко месеца до няколко години в зависимост от естеството на действието. Съгласно член 77 от Финансовия регламент всяка неизплатена сума шест месеца след КДИ следва да бъде освободена. Освободените суми съответстват на неусвоени средства по проектите и в изключителни случаи на необичайно приключване на проекти поради научни или финансови проблеми.

3.18. Комисията е съгласна, че е възможно допълнително подобрене.

3.19. Информацията е предоставена в доклада „Анализ на бюджетното изпълнение на структурните фондове и Кохезионния фонд през 2007 г.“.

3.20. Комисията не счита, че резултатът от изпълнението на бюджета трябва също да бъде представен в доклада за бюджетното и финансовото управление, тъй като логически определението на бюджетните кредити за годината е различно в това счетоводно изчисление (чиято цел е да се изчислят сумите, които трябва да се върнат на държавите-членки) в сравнение с традиционния анализ на изпълнението. Освен това, що се отнася до приходите, докладът се ограничава до собствените ресурси.

⁽¹³⁾ Член 93, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 25).

⁽¹⁴⁾ Например, има разлика в сумите по отношение на изпълнението на бюджета в годишните отчети и в „Доклада относно бюджетното и финансовото управление“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията се стреми да гарантира висока степен на последователност на данните, публикувани в различни нейни документи. Същевременно тези документи се изготвят за различни цели. Един съдържателен анализ на изпълнението и бюджетните корекции като част от бюджетното управление трябва да се основава на финансовата рамка, като се даде приоритет на гласуваните и пренесените бюджетни кредити. Нито годишните отчети (които са фокусирани върху отчитането на изпълнението по отношение на усвояването, анулирането и пренасянето на всички разпоредени бюджетни кредити), нито бюджетът (номенклатура по области на политиката, които включват административни и оперативни разходи) следват тази структура. Това означава, че данните за изпълнението в документите на Комисията трябва да бъдат структурирани по различни начини и някои цифри, които може да изглежда, че покриват същата област, всъщност са основани на (малко) по-различни определения.

Финансовите корекции/възстановявания като част от бюджетния процес: необходимост от по-добра информираност и управление на финансовите корекции

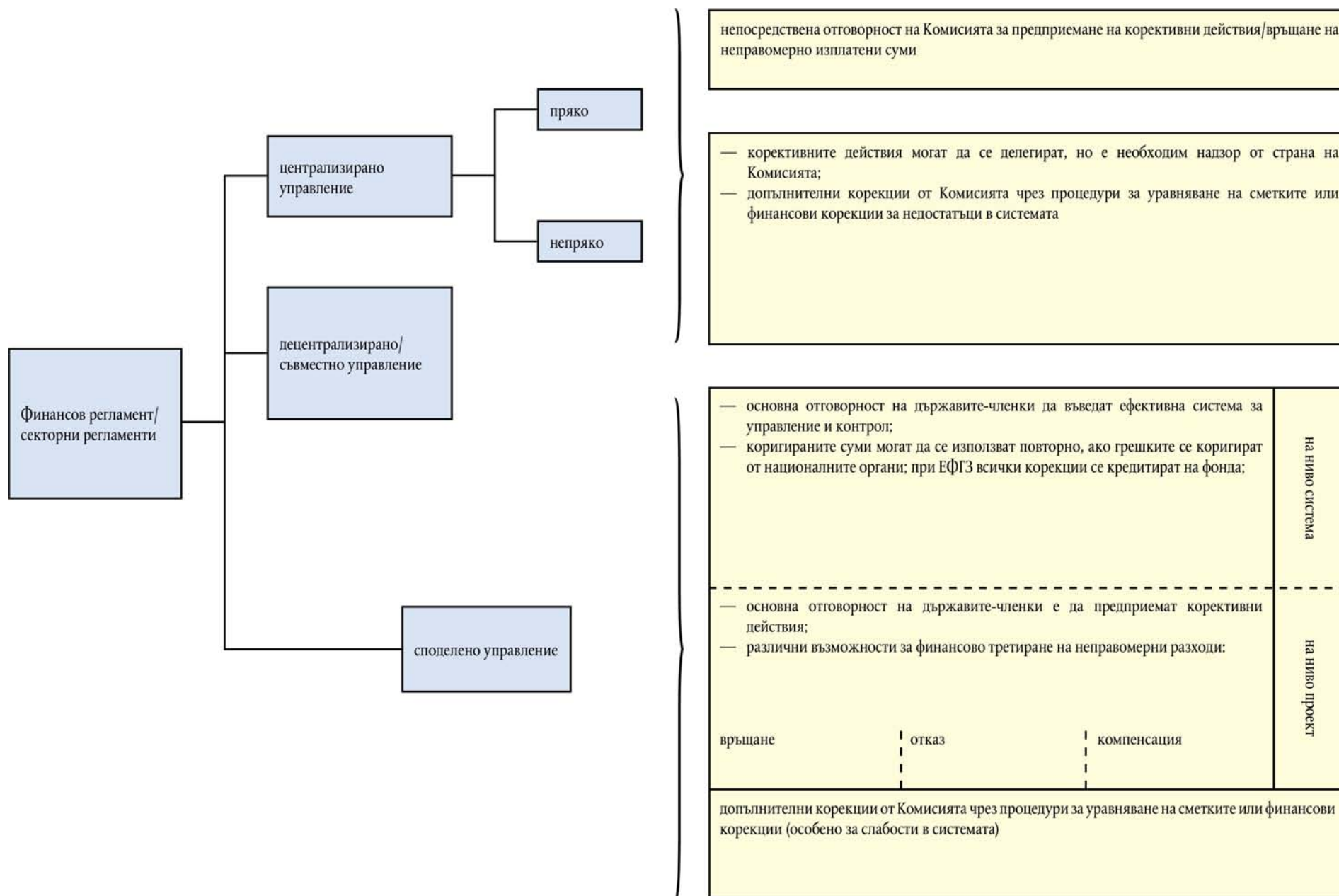
Правна и организационна рамка

3.21. Член 274, първа алинея от Договора за ЕО постановява, че „Комисията изпълнява бюджета, [...] на своя собствена отговорност ... [и] ... държавите-членки сътрудничат на Комисията, за да се гарантира използването на определените суми в съответствие с принципа на стабилното финансово управление.“ Следователно Комисията носи крайната отговорност за правилното изпълнение на бюджета.

3.22. Финансовият регламент разграничава няколко модела на управление във връзка с изпълнението на бюджета, като за всеки от тях са необходими адекватни системи за управление и контрол с оглед предотвратяване или откриване и коригиране на грешки в плащанията.

3.23. В резултат на взаимната свързаност на нормативните изисквания на Договора, Финансовия регламент и секторните регламенти по отношение на финансовото управление и контрола, структурата на отговорностите и различните инструменти за финансови корекции е изключително сложна. В **диаграма 3.2** са представени в опростен вид различните нормативни елементи и тяхното взаимодействие.

Диаграма 3.2 — Правна рамка и механизми за извършване на финансови корекции



КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.24. При прякото централизирано управление (изпълнение на бюджета от отдели на Комисията, напр. за административните разходи и части от областта на изследванията, енергетиката и транспорта) и непрякото централизирано управление (изпълнение на бюджета от оправомощени юридически лица, напр. изпълнителни агенции) Комисията носи цялата отговорност за изпълнението, в това число за прилагането на подходящи корективни мерки. За разходите при споделено управление, по-специално в областта на селското стопанство и политиката на сближаване, отговорността за правилното изпълнение на бюджета, включително възстановяването на неправилни плащания, се пада най-напред на държавите-членки ⁽¹⁵⁾. Въпреки това, когато държавите-членки не успяват да коригират неправомерните разходи или да въведат ефективни системи за управление и контрол с цел предотвратяване на възстановяването на подобни разходи или извършване на корекции, Комисията налага финансови корекции чрез уравниване на сметките и други подобни процедури ⁽¹⁶⁾.

Липса на пълна и достоверна информация от държавите-членки

3.25. Както и в предишни години, при извършения от Палатата одит бяха открити доказателства за съществени грешки във важни области на разходи на ЕС при споделено управление и беше установено, че повечето грешки са на ниво крайни бенефициери. Механизмите за събиране на вземания и размерът на съществени вземания би трябвало да отразяват вида и степента на свързаните с тях рискове. Макар че сложният и разнообразен характер на схемите за помощ на ЕС затруднява общата оценка на ефективното функциониране на механизмите за корекции на нивото на държавите-членки, Палатата не намери достатъчно доказателства, че многогодишните механизми за корекции за някои дейности на ЕС (напр. в областта на заетостта и социалните въпроси, както и в регионалната политика) са съизмерими със свързаните с тях рискове.

3.25. Събиране на вземания може да бъде извършено едва след като констатациите от одита се потвърдят в двустранна дискуссионна процедура с одитираната страна, която процедура в някои случаи води до отпадане или промяна на констатациите. Поради тази причина не може да се избегне това събраните суми да са по-малко от установените от одитите рискове.

Комисията положи съществени усилия за подобряване на качеството на предоставените от държавите-членки данни относно събраните суми и понастоящем работи по проверката на пълнотата и точността на тези данни. Следователно е постигнат напредък по предоставянето на надеждни доказателства за действието на многогодишните коригиращи механизми.

⁽¹⁵⁾ При ЕФГЗ всички корекции се кредитират на фонда. В рамките на структурните фондове държавите-членки оттеглят неправомерните разходи, установени чрез тяхната контролна и одитна дейност, от разходите, декларирани по съответната програма или проект. Това се извършва непосредствено след констатирането на неправомерния разход или след възстановяването на неправомерното плащане, получено от бенефициера. Средствата, освободени от структурните фондове по този начин, могат да бъдат използвани повторно.

⁽¹⁶⁾ Аналогични правила на тези при споделеното управление се прилагат в случаите на децентрализирано или съвместно управление там, където Комисията изпълнява бюджета заедно с международни организации или други независими органи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.26. Понастоящем предоставената информация относно механизмите за корекции, прилагани на ниво държавите-членки, е непълна и ненадеждна по отношение на политиката на сближаване. В областта на селското стопанство Палатата има съмнения относно достоверността на предоставената информация (вж. точка 5.44). Комисията все още не разполага с пълни и/или надеждни данни за последиците от това за бенефициерите на средствата на ЕС, за бюджета на ЕС, както и за държавните бюджети.

3.27. Механизмите за корекции винаги са свързани с връщане на надплатени суми от отделни бенефициери. Например, ако надплатените суми имат ниска стойност, е възможно тяхното възстановяване да не е ефективно по отношение на разходите или отделните бенефициери, деклариращи завишени разходи, може да не са идентифицирани чрез процедурите за контрол (например, когато за основа на корекцията се използва процент на грешка, екстраполиран на базата на извадка). Освен това, когато на държавите-членки се налагат финансови корекции поради слабости в техните системи за управление и контрол, по принцип сумите не се възстановяват от бенефициерите.

3.28. В случаите, упоменати в точка 3.27, корекциите в крайна сметка се финансират от националните данъкоплатци, а не от бенефициерите, деклариращи по-високи разходи от действителните. По този начин се намалява прекият възпиращ ефект от системите за управление и контрол и санкциониране и следователно могат отново да бъдат допуснати грешки. Въпреки това, ефективността на процедурите за събиране на вземания следва също така да се оценява по тяхното въздействие по отношение на стимулирането на подобрения в системите за контрол (и съответно върху намаляването на риска от допускане на грешки в бъдеще).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.26. Комисията включи в бележките към годишните отчети на Европейските общности за финансовата 2007 г. нова глава за събирането на платени недължими суми. Целта на тази глава е да се направи преглед на действащата процедура за събиране на платени недължими суми и да се даде възможно най-точна оценка на общата възстановена сума.

Финансовите корекции на ниво държави-членки в областта на политиката на сближаване се докладват на Комисията годишно и данните се публикуват в годишния доклад за структурните фондове. Както е отбелязано в отговора по точка 3.25, Комисията предприема действия за подобряване на надеждността и изчерпателността на тази информация. Информацията относно събраните суми от бенефициери в отделни случаи се предоставя чрез процедурите за задължително докладване съгласно Регламент (ЕО) № 1681/94 и е налична и в системите за мониторинг на държавите-членки. Усилията на Комисията са съсредоточени върху получаването на пълна и надеждна информация, с която да се покаже, че бюджетът на ЕС е защитен посредством изключването на неправотерно финансиране.

По отношение на селскостопанските разходи Комисията смята, че получената от нея информация от държавите-членки е пълна и достатъчно надеждна, тъй като не е констатирано никакво съществено несъответствие. Въпреки това Комисията признава, че са възможни подобрения и съответно преразглежда насоките за финансовата 2008 г. в тази сфера. Тя също ще продължи да следи отблизо ситуацията (вж. отговора по точка 5.44).

3.27—3.28. От държавите-членки се изисква, винаги когато това е уместно, да събират от бенефициерите надплатените суми и има доказателства, че като цяло те изпълняват това изискване. Когато грешките се дължат на слабости в системите за управление и контрол, може да не е уместно да се събират суми от бенефициера, който не е извършил нарушение. Когато се прилагат фиксирани или екстраполирани корекции, националните органи могат да предприемат действия по събиране на надплатените суми само по отношение на отделни бенефициери, за които има доказателства за извършени нередности. Основната цел на механизма за корекции е да се изключат от финансирането от Общността разходите, които не са направени в съответствие с правилата на Общността, като по този начин бюджетът на Общността се предпазва от разходи, които не следва да се поемат от него. Когато разходите се поемат от администрацията на държавата-членка, фиксираните или екстраполираните корекции предпазват общностния бюджет и насърчават органите да предотвратят повтарянето на такива слабости. Фиксираните или екстраполираните корекции следователно са важно средство за подобряване на системите за управление и контрол на държавите-членки и по този начин за предотвратяване на неправотерните плащания към крайните бенефициери или за гарантиране на това, че такива плащания се откриват и коригират.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.29. Въз основа на извършената проверка на системите и процедури за получаване и отчитане на дължимите възстановявания, Палатата заключава, че Комисията следва ⁽¹⁷⁾:

- да изготви списък и описание на всички процедури за събиране на вземания, използвани от държавите-членки и от Комисията, с оглед повишаване на прозрачността по отношение на съществуващите механизми за корекция;
- да направи ясна връзка между грешките, открити при проверките, и съответното възстановяване или корекция (компенсиране) на сумите, изисквани от бенефициерите, както и да осигури подходящ мониторинг и отчитане на процеса;
- да установи връзката между събраните вземания и корекциите на декларираните суми с годината, в която са допуснати грешки или нередности, като по този начин се осигури база за оценка на ефективността на многогодишните механизми за корекция;
- да определи размера на възстановените суми от крайни получатели, декларирали по-високи разходи от действителните, както и финансовите корекции, изплатени от държавния бюджет, т.е. от данъкоплатците;
- да се увери, че държавите-членки предоставят навременна, пълна и достоверна информация относно отказаните и възстановените суми, както и все още неизплатените възстановявания, особено по отношение на структурните фондове;
- да оцени степента на ефективност на финансовите корекции за стимулирането на подобряването на системите за управление и контрол в държавите-членки и;

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.29. Комисията потвърждава ангажимента си да продължи да подобрява наличната информация за възстановяванията и финансовите корекции, направени от нея или от държавите-членки.

- Информация в отчетите на Комисията:

Бележките към годишните отчети за финансовата 2007 г. включват глава за събирането на платени недължими суми, в която е направен преглед на действащите процедури за събиране на платени недължими суми.

В тази глава е дадена също възможно най-точна оценка на общата събрана сума, направена въз основа на наличната понастоящем информация. Тази информация все още не включва всички събирания, извършени чрез приспадане от следващо плащане, управлявани пряко от Комисията. Тя включва само предварителните данни за събиранията, извършени от държавите-членки в областта на политиката на сближаване.

За да се подобри допълнително информацията за коригираните на равнище Комисия грешки, през 2008 г. Комисията внесе изменения във финансово-счетоводната система „АВАС“, така че да може да се направи ясна връзка между установените чрез проверки грешки или нередности и съответното възстановяване или корекция на декларираните от бенефициерите суми. Тези изменения ще позволят също да се направи връзка между възстановяванията и корекциите на декларираните суми и годината, през която са извършени грешките или нередностите, като по този начин се даде възможност на Комисията да следи ефективността на многогодишните системи за възстановяване, както бе препоръчано от Палатата.

- Информация, получена от държавите-членки:

В областта на селското стопанство събраните суми от крайни получатели са декларираны пред Комисията и са включени в отчетите за 2007 г., както и в бележките към отчетите за 2007 г., заедно с начислените на държавите-членки финансови корекции. Всички решения относно финансовите корекции са публикувани в Официален вестник на Европейския съюз, а годишният доклад за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ съдържа пълна информация за финансовите отношения между Комисията и държавите-членки и събирането от държавите-членки на платени недължими суми от крайните бенефициери.

В отчетите са включени и финансовите корекции, за които Комисията е взела решение, в областта на разходите за структурни действия. По отношение на корекциите, направени на национално равнище, от държавите-членки се изисква да предават на Комисията годишни доклади за извършените от тях корекции чрез отказване и възстановяване на безвъзмездни средства и за неизплатените възстановявания в края на годината. Комисията представи получената от нея информация от държавите-членки за 2006 г. в приложение към годишния доклад за структурните фондове за 2006 г. (SEC(2007) 1456) и ще публикува

⁽¹⁷⁾ Някои от тези заключения бяха отбелязани в отговора на заместник-председателя Kallas на писмен въпрос № 21 от Европейския парламент (COCOVU) в рамките на процедурата по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за финансовата 2006 година.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

данните за 2007 г. в доклада за 2007 г. В Плана за действие за засилване на надзорните функции на Комисията при поделено управление на структурни действия (COM(2008) 97 окончателен) са предвидени конкретни действия по необходимостта от по-нататъшно подобряване на това докладване. Те включват проверки на място с цел да се направи оценка на надеждността и изчерпателността на предадената информация.

Комисията постоянно оценява ефективността на системите за управление и контрол в държавите-членки и представя своите заключения, по-специално в годишните доклади за дейността на съответните генерални дирекции. Както досега, при установяване на сериозни слабости Комисията ще преустановява плащания и ще налага финансови корекции, ако държавите-членки не предприемат договореното действие за подобряване на системите.

По отношение на селскостопанските разходи в миналото Палатата потвърди, че в системите за управление и контрол на държавите-членки са направени подобрения (вж. напр. годишния доклад на Сметната палата за 2006 г.). Комисията е на мнение, че тези подобрения поне отчасти са резултат от изпълнението от държавите-членки на нейните препоръки и от наложените на държавите-членки финансови корекции.

— да направи оценка на адекватността на видовете механизми за корекция, които следва да се използват от Комисията и държавите-членки съответно, както и честотата на тяхното прилагане, като се съобрази с ефективността на разходите ⁽¹⁸⁾.

— Разходи за контрол:

Комисията е в процес на приключване на своята оценка на разходите за контрол в областта на селското стопанство, ЕФРР и прякото централизирано управление. Резултатите от оценката ще послужат за основа на съобщение, което Комисията ще изготви към края на 2008 г., с цел да се поднови междунституционалната дискусия относно допустимия риск.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

3.30. В сравнение с началото на предходния програмен период, през 2007 г. е отбелязан съществен напредък по отношение на изпълнението на бюджетните кредити за поети задължения за първата година от новия програмен период. Процентът на усвояване на средствата през 2007 г. остава висок. В областта на политиката на сближаване първоначалните бюджетни кредити за плащания са понижени с 0,745 милиарда евро посредством коригиращи бюджети.

⁽¹⁸⁾ Вж. Становище № 2/2004 на Сметната палата на Европейските общности относно модела за единен контрол (*single audit*) (и предложение за рамка за вътрешен контрол в Общността) (ОВ С 107, 30.4.2004 г., стр. 1).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.31. Държавите-членки са подобрили своите прогнози за разходите в областта на структурните фондове, като по този начин процентът на надценяване е намалял от 33 % през 2006 г. на 18 % през 2007 г. ⁽¹⁹⁾.

3.32. Размерът на неизпълнените поети бюджетни задължения за диференцирани разходи остава значителен и надвишава общия размер на бюджетните кредити за поети задължения за 2007 г. Системата на автоматично освобождаване на бюджетни кредити е довела до известно подобрение в това отношение в областта на структурните дейности. Въпреки това съществува риск вследствие на ускоряването на плащанията процедурите за вътрешен контрол да станат по-малко строги по отношение на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции. Комисията трябва да има това предвид, когато разглежда въвеждането на подобни правила в други области на многогодишни програми, като например изследванията, енергетиката и транспорта, информационното общество и медиите.

3.33. Необходими са значителни подобрения по отношение на информацията за управлението на корективните действия и тяхното въздействие, за да може да се извърши оценка на ефективността на многогодишните механизми за корекция във връзка с разходите на ЕС.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.31. Въпреки че държавите-членки продължават да подобряват точността на прогнозите, те все още са твърде непоследователни, за да бъдат използвани за бюджетни цели. При все това, ако се подобрят още повече, те могат да се превърнат в полезен инструмент, който да спомогне за осигуряване на постоянно високи нива на изпълнение.

3.32. Комисията отчита риска, посочен в резултатите от нейните одити, и предприема подходящо действие, когато установи, че държавите-членки са приели недопустими мерки, за да се избегне освобождаване на бюджетни кредити по силата на правилото „година $n + 2$ “.

3.33. Комисията подобри и внася допълнителни подобрения в наличната информация (вж. точка 6.5 от отчетите за 2007 г.).

По отношение на структурните фондове в отчетите за 2007 г. е предоставена пълна информация за приложените от Комисията корекции. Обширна информация бе представена също в приложението към годишния доклад за структурните фондове за 2006 г. В доклада за 2007 г. ще бъдат направени допълнителни подобрения, по-специално що се отнася до корекциите, извършени от държавите-членки.

По отношение на селското стопанство цялата съответна информация вече е публикувана и може да бъде проучена и проверена. Тя включва корекциите, начислени от Комисията на държавите-членки, и събраните от държавите-членки платени недължими суми от крайните бенефициери.

⁽¹⁹⁾ Докато за Кохезионния фонд процентът на надценяване е нараснал от 32 % през 2006 г. на 54 % през 2007 г.

ГЛАВА 4

Приходи

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	4.1—4.3
Специфични характеристики на приходите	4.1—4.3
Специфична оценка в контекста на декларацията за достоверност	4.4—4.45
Обхват на одита	4.4—4.10
Традиционни собствени ресурси	4.4—4.7
Собствени ресурси от ДДС и БНД	4.8—4.10
Законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции	4.11—4.15
Традиционни собствени ресурси	4.11—4.14
Собствени ресурси от ДДС и БНД	4.15
Оценка на системите за управление и контрол	4.16—4.39
Традиционни собствени ресурси	4.16—4.19
Собствени ресурси от ДДС	4.20—4.25
Собствени ресурси от БНД	4.26—4.39
Общи заключения и препоръки	4.40—4.45
Традиционни собствени ресурси	4.42
Собствени ресурси от ДДС	4.43
Собствени ресурси от БНД	4.44—4.45
Проследяване на предишни констатации и оценки	4.46

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ВЪВЕДЕНИЕ

Специфични характеристики на приходите

4.1. Приходите в бюджета на Европейския съюз се състоят от собствени ресурси и други приходи. Основната разлика в сравнение с 2006 г. е, че за 2007 г. корекциите и възстановяванията по линия на Европейския фонд за гарантиране на земеделието и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, както и временната сума за реструктуриране, са вписани като целеви приходи, вместо да бъдат използвани за финансиране на разходите (2 448 милиона евро или 2,1 % от приходите) ⁽¹⁾.

4.2. Както е показано в **таблица 4.1**, **графика 4.1** и **графика 4.2**, собствените ресурси представляват основният източник на финансиране на бюджетните разходи (93,5 %).

Таблица 4.1 — Приходи за финансовите години 2006 и 2007

Вид приходи и съответна бюджетна позиция	Реални приходи през 2006 г.	Развитие на бюджета за 2007 г.		Действителни приходи през 2007 г.	(в милиони евро) % промяна (2006—2007 г.)
		Първоначален бюджет	Окончателен бюджет		
	(а)	(б)	(в)	(г)	(д)
1 Традиционни собствени ресурси (след приспадане на 25 % за разходи за събиране)	15 028,3	17 307,7	16 532,9	16 573,0	10,3
— Селскостопански мита (глава 1 0)	1 291,8	1 486,7	1 486,8	1 404,0	8,7
— Налози върху захарта и изоглюкозата (глава 1 1)	151,6	533,1	– 37,7	– 31,0	– 120,4
— Мита (глава 1 2)	13 584,9	15 287,9	15 083,8	15 200,0	11,9
2 Ресурси от ДДС	17 206,2	17 827,4	19 478,5	19 441,0	13,0
— Ресурси от ДДС за текущата финансова година (глава 1 3)	17 219,8	17 827,4	18 517,2	18 468,0	7,2
— Салдо от предходни години (глава 3 1)	– 13,6	0,0	961,3	973,0	7 254,4
3 Ресурси от БНД	70 132,1	79 152,8	74 022,0	73 914,0	5,4
— Ресурси от БНД за текущата финансова година (глава 1 4)	68 602,1	79 152,8	71 153,1	71 057,0	3,6
— Салдо от предходни години (глава 3 2)	1 530,0	0,0	2 868,9	2 857,0	86,7
4 Салда и корекции	– 15,3	0,0	0,0	59,0	485,6
— Корекция за Обединеното кралство (глава 1 5)	– 6,0	0,0	0,0	61,0	1 116,7
— Окончателно изчисление на корекцията за Обединеното кралство (глава 3 5)	– 4,0	0,0	0,0	– 2,0	50,0
— Междинно изчисление на корекцията за Обединеното кралство (глава 3 6)	– 5,3	0,0	0,0	0,0	100,0
5 Други приходи	6 071,7	1 209,3	3 812,3	7 576,0	24,8
— Излишъци, салда и корекции (глава 3 0)	2 502,8	0,0	2 108,5	2 109,0	– 15,7
— Разни приходи (дялове 4—9)	3 568,9	1 209,3	1 703,8	5 467,0	53,2
Общо	108 423,0	115 497,2	113 845,7	117 563,0	8,4

Източник: Бюджети и коригиращи бюджети за 2007 г.; годишни отчети на Европейските общности за 2007 г.

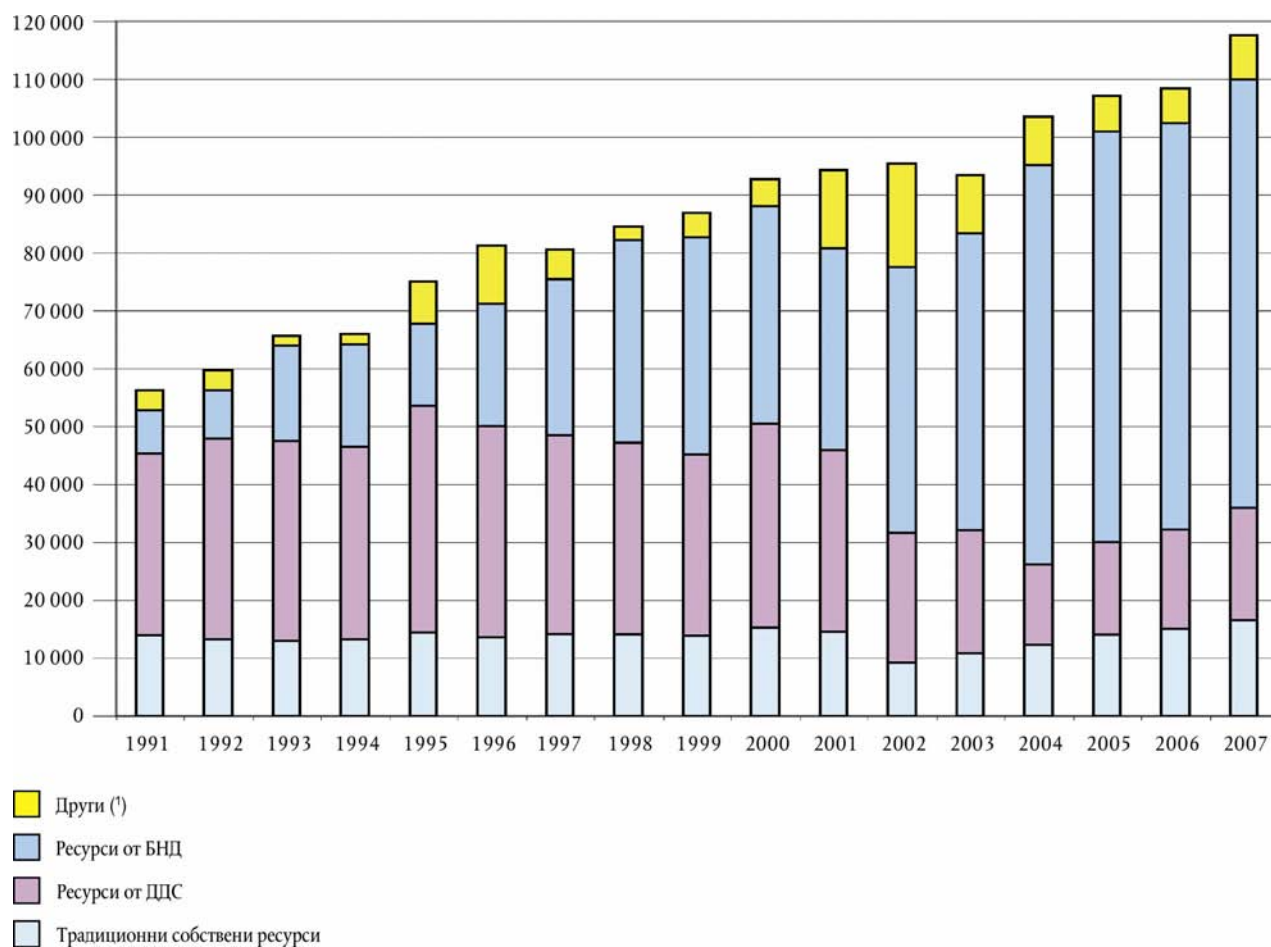
⁽¹⁾ Член 34 от Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета от 21 юни 2005 г. относно финансирането на Общата селскостопанска политика (ОВ L 209, 11.8.2005 г., стр. 1).

Графика 4.1 — Разпределение на действителните приходи през 2007 г.



Източник: Годишни отчети на Европейските общности за 2007 г.

Графика 4.2 — Развитие на източниците на действителни приходи през периода 1991—2007 г.



⁽¹⁾ Включва излишъка от предходната финансова година и разни приходи.
Източник: Годишни отчети на Европейските общности за 2007 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.3. Съществуват три категории собствени ресурси: традиционни собствени ресурси ⁽²⁾ (мита, селскостопански мита и налози върху захарта, 14,1 %), собствени ресурси, изчислени на базата на данък добавена стойност (ДДС), събиран от държавите-членки (16,5 %), и собствени ресурси, базирани върху brutния национален доход на държавите-членки (БНД, 62,9 %) ⁽³⁾.

СПЕЦИФИЧНА ОЦЕНКА В КОНТЕКСТА НА ДЕКЛАРАЦИЯТА
ЗА ДОСТОВЕРНОСТ**Обхват на одита****Традиционни собствени ресурси**

4.4. Основните рискове при приемането на традиционните собствени ресурси са избягване на плащането на данъци от данъкоплатците, погрешно изчисляване или пропуск да се установи мито поради неоткрити грешки и грешки в счетоводната отчетност на държавите-членки по отношение на установеното мито, в резултат на което предоставяните на Комисията суми биват понижени или забавени. Извършваният от Палатата одит на свързаните с отчетите операции не може да обхване недекларирания или избегналия митнически надзор внос.

4.5. Палатата извърши одит на случайна извадка от 30 декларации за внос във всяка от общо шест държави-членки ⁽⁴⁾. Тя направи също така оценка на системите за управление и контрол на тези държави-членки, както и на Комисията.

4.6. Одитната дейност включваше преглед на организацията на митническия надзор и на националните системи за счетоводна отчетност за традиционните собствени ресурси, както и оценка на надзорната роля на ККСР ⁽⁵⁾. Одитът включваше също така проверка на отчетите на Комисията по отношение на традиционните собствени ресурси и анализ на потока на митата, за да получи достатъчна увереност, че вписаните суми са пълни и правилни.

⁽²⁾ Традиционните собствени ресурси се събират от държавите-членки в полза на Европейския съюз, като държавите задържат 25 %, за да покрият разходите по събирането.

⁽³⁾ Собствените ресурси от ДДС и БНД са вноски в резултат от прилагането на едни и същи тарифи към хармонизираните бази за оценка на ДДС или към БНД на държавите-членки, изчислени в съответствие с правилата на Общността.

⁽⁴⁾ Палатата избира държавите-членки за подробен одит на цикличен принцип, като държавите с най-големи вноски биват проверявани по-често. През 2007 г. е извършен одит в България, Дания, Германия, Испания, Румъния и Португалия.

⁽⁵⁾ Консултативен комитет по собствените ресурси, упоменат в член 20 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000 на Съвета (ОВ L 130, 31.5.2000 г., стр. 1). Комитетът се състои от представители на държавите-членки и осигурява връзка между Комисията и държавите-членки по отношение на собствените ресурси. Той разглежда въпроси, които се отнасят до прилагането на системата за собствени ресурси, както и до прогнозите за собствените ресурси.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.7. Освен това беше извършена специфична проверка на митническото складиране на нивото на Комисията и в седем държави-членки ⁽⁶⁾.

Собствени ресурси от ДДС и БНД

4.8. Основните рискове за тези два вида ресурси се пораждат от факта, че националните отчети се съставят въз основа на статистически данни и прогнози, както и от сложността на законодателната рамка.

4.9. Собствените ресурси от ДДС и БНД се базират на макроикономически статистики, за които основните данни не могат да бъдат пряко проверени. По тази причина одитът на ДДС/БНД определи за своя отправна точка получените от Комисията макроикономически агрегати, изготвени от държавите-членки, и оцени системите на Комисията за обработка на данните до включването им в окончателните отчети. Съответно одитът обхваща съставянето на годишния бюджет и точността на вноските от държавите-членки. Одитът също така включи проверка на системите за управление и контрол на Комисията, които имат за цел да предоставят достатъчна увереност, че тези постъпления са установени и събрани правилно. Одитната проверка разгледа и ролята на ККСР ⁽⁷⁾ и на Комитета по БНД ⁽⁸⁾.

4.10. На 7 юни 2007 г. Съветът прие ново решение относно системата на собствените ресурси на Европейските общности (2007/436/ЕО, Евратом) ⁽⁹⁾, което поражда действие със задна дата от 1 януари 2007 г. Със същото решение се въвежда унифицирана изискуема ставка за собствените ресурси от ДДС (0,30 %) и се налагат допълнителни намаления във вноските от ДДС и БНД на някои държави-членки за периода 2007—2013 г. ⁽¹⁰⁾. Следователно вноските от ДДС и БНД на държавите-членки за 2007 г. ще бъдат преизчислени със задна дата при приключването на процедурата по ратифицирането на решението, което се очаква в началото на 2009 г.

⁽⁶⁾ Белгия, Чешката република, Франция, Италия, Словакия, Швеция и Обединеното кралство.

⁽⁷⁾ Вж. бележка под линия № 5.

⁽⁸⁾ Комитетът по БНД е упоменат в член 4 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1287/2003 на Съвета: Регламент за БНД (ОВ L 181, 19.7.2003 г., стр. 1). Комитетът се състои от представители на Комисията и на държавите-членки. Всяка година Комитетът проверява данните за БНД, изпратени от държавите-членки, и предоставя становище относно адекватността на тези данни за целите на собствените ресурси и с оглед на достоверността, сравнимостта и изчерпателността.

⁽⁹⁾ ОВ L 163, 23.6.2007 г., стр. 17.

⁽¹⁰⁾ Намалени изискуеми ставки по ДДС за Австрия, Германия, Нидерландия и Швеция и брутни намаления на вноските от БНД за Нидерландия и Швеция.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции**Традиционни собствени ресурси**

4.11. Традиционните собствени ресурси се събират от държавите-членки, които ги вписват в счетоводната система, управлявана от националната хазна („сметка А“), и след това ги предоставят на Общностите. Когато митата и таксите остават неплатени и не се предоставя обезпечение, или са обезпечени, но се оспорват, държавите-членки могат да преустановят осигуряването на тези ресурси като ги впишат в отделна сметка („сметка Б“).

4.12. Палатата констатира, че в представените на Комисията декларации от държавите-членки няма съществени грешки по отношение на законосъобразността и редовността. Все пак бяха отбелязани някои слабости, които макар и недостатъчно съществени, за да повлияят на общото заключение, следва да бъдат коригирани.

4.13. По отношение на сметка А в Дания данните, въведени от икономическите оператори в електронната система за митническо оформяне, често не отговарят на действителния внос и съответно не са достоверни. В резултат на това, постъпилата в Комисията нетна сума е по-ниска от дължимата. В Португалия митата, събрани чрез принудително възстановяване, се отчитат и предоставят на Комисията със систематично закъснение.

4.14. Както и в предишни години, при извършения от Палатата одит бяха констатирани проблеми в сметките Б, и по-специално:

- в някои случаи стоки са били допуснати до свободно обращение, без да е изплатено или обезпечено митническото задължение за тях;
- неоспорвани митнически задължения, поне частично обезпечени, са записани в сметка Б, макар че обезпечените части е следвало да бъдат предоставени;

4.13. Комисията проследява тези констатации заедно със съответните органи. Ще се предприемат мерки за събиране на собствени средства, които не са били предоставени, и на дължимите лихви в резултат от закъсненията.

4.14. Сметките Б се поддържат често по места от индивидуални митнически служби и като такива могат да бъдат предмет на висок риск за еднократни грешки. Затова разглеждането на точността на сметките Б е редовна тема при инспекциите на Комисията. В допълнение през 2007 г. Комисията предостави на държавите-членки специфични насоки относно правилното използване на сметките.

- Комисията ще обсъди тази констатация със съответните държави-членки.
- Комисията вече обсъди този въпрос с една държава-членка, в която констатацията бе систематична като резултат от инспекция през 2007 г. Останалите три индивидуални случая, които Палата посочва, ще бъдат разгледани със съответните държави-членки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- общо обезпечение, учредено от складопържател, не е било сметено за такова, което е довело до систематично и погрешно вписване в сметка Б на задължения за последващо възстановяване.

Собствени ресурси от ДДС и БНД

4.15. В резултат на извършения от Палатата одит беше установено, че в изчисленията на вноските на държавите-членки и тяхното изплащане не се срещат съществени грешки.

Оценка на системите за управление и контрол**Традиционни собствени ресурси**

4.16. Извършените от Палатата одити на място потвърждават, че като цяло проверените системи за управление и контрол на митниците и осчетоводяването на традиционните собствени ресурси функционират добре. Палатата разгледа също така проведените от Комисията проверки, според които системите за събиране на собствените ресурси са общо взето задоволителни. Воденето на сметките Б продължава да бъде област, в която Комисията констатира слабости.

Митническо складиране

4.17. Режимът с отложено плащане митническо складиране позволява съхранение на необщиностни стоки, които не се облагат с вносни сборове и не подлежат на мерките на търговската политика, докато се съхраняват в помещения или по инвентарен опис, одобрени за митнически склад ⁽¹¹⁾.

4.18. Въз основа на информация, получена от държавите-членки, Палатата оценява, че 20 % от традиционните собствени ресурси се събират за стоки, които преди това са били съхранявани в митнически склад в Общността. Основният риск се крие във възможността стоките да бъдат освободени от митнически надзор и отклонени към вътрешния пазар без заплащане на дължимите мита или без подлагане на други мерки, свързани с вноса. С оглед ограничаването на този риск единствено надеждни оператори следва да получават разрешение за управление на митнически склад ⁽¹²⁾, а митническите служби на държавите-членки трябва да осъществяват надзор на неговото функциониране. В законовите разпоредби на Общността обаче не е определено минимално ниво на проверка, което трябва да се извършва, за да се гарантира спазването на митническото законодателство.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- Комисията ще проследи този въпрос със съответната държава-членка, но смята за възможно това да е местна грешка. Нейната инспекция през 2005 г. на митнически склад не само не разкри подобни грешки, но потвърди, че по този въпрос националните указания се придържат към законодателството на Общността.

4.18. Рискът е допълнително ограничен, защото митническите органи могат да изискат гаранция (член 88 от Митническият кодекс на Общността). Ако държава-членка не избере да направи така и вследствие на това докаже, че не е в състояние да събере митническото задължение, Комисията ще държи отговорна държавата-членка за собствените средства.

Освен това държавите-членки следва да определят методите и честотата на митническия контрол. Правните разпоредби на Общността само определят минималното ниво на проверка в малък брой случаи, в които особените рискове се считат за възможни.

⁽¹¹⁾ Членове 84—90 и 98—113 от Митническият кодекс на Общността (Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета (ОВ L 302, 19.10.1992 г., стр. 1), както и членове 496—535 от Разпоредбите за прилагане на Митническият кодекс на Общността (Регламент (ЕИО) № 2454/93 на Комисията (ОВ L 253, 11.10.1993 г., стр. 1).

⁽¹²⁾ Член 86 от Митническият кодекс на Общността.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.19. Палатата извърши проверка на съществуващите системи за предоставяне на разрешение и за надзор на митническите складове. Тя установи, че като цяло тези системи функционират добре. Въпреки това бяха констатирани следните слабости:

- в една трета от проверените досиета на разрешенията липсват доказателства, че системите за материална отчетност отговарят на изискванията на Общността ⁽¹³⁾. Палатата установи недостатъци в материалната отчетност и несъответствия между вписаните в нея данни и реалните наличности в митническите складове;
- в резултат на одита беше констатирано, че в четири от седемте посетени държави-членки подборът на стоките за митническа проверка не е основан на анализ на риска ⁽¹⁴⁾ чрез въвеждане на профили на риска в компютризираната система за митническо деклариране;
- бяха открити следните пропуски в системите за вътрешен контрол, криещи риск от неразрешено допускане на стоки на вътрешния пазар и загуба на приходи. Два митнически склада погрешно са използвали един и същи номер на лиценз за складиране, което е дало възможност вносните стоки да бъдат съхранявани в митнически склад, различен от декларирания пред митниците. В друг случай складодържател, който е следвало да представя стоките за митническа проверка при всеки износ, е използвал без разрешение опростен режим за износ, като по този начин е избегнал проверки;
- Палатата установи, че последващи одити в митнически складове са се извършвали толкова рядко, че се е повишил рискът от загуба на приходи поради погасяване по давност ⁽¹⁵⁾. Освен това не са налични достатъчно доказателства, че изборът на складове за последващ одит е направен въз основа на риска.

Собствени ресурси от ДДС**Резерви**

4.20. Резервите са средство, което позволява да се извършват корекции на съмнителните елементи в ДДС декларациите, представени от държавите-членки, след регламентирания четиригодишен срок. От 35 резерви, оттеглени през 2007 г. ⁽¹⁶⁾,

⁽¹³⁾ Членове 515—516 от Разпоредбите за прилагане на Митническия кодекс на Общността, последно изменени с Регламент (ЕО) № 1875/2006 на Комисията (ОВ L 360, 19.12.2006 г., стр. 64).

⁽¹⁴⁾ Член 4, буква е) от Разпоредбите за прилагане на Митническия кодекс на Общността.

⁽¹⁵⁾ Съгласно член 221, параграф 3 от Митническия кодекс на Общността, уведомяването на длъжника не може да бъде извършено след изтичането на тригодишен срок от датата на възникване на митническото задължение.

⁽¹⁶⁾ Освен това в шест случая, три в Германия и три в Италия, резервата е оттеглена частично.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.19.

- Комисията ще обсъди тази констатация със съответните държави-членки. Когато е приложимо, ще бъде изискано от съответната държава-членка да вземе необходимите мерки, ако не са отстранени складовите различия.
- Тази констатация ще бъде разгледана със съответната държава-членка.
- Повторението на номера на разрешението бе поправено от държавата-членка и проведените от нея одит обхваща всички стоки, като установи, че всички мита са били отчетени правилно. Държавата-членка също така подобрява своята система за вътрешен контрол, за да предотврати повторение на грешки. По отношение на използването на неразрешени опростени процедури от държавата-членка се изисква да предприеме коригиращи мерки.
- Комисията вече повдигна този въпрос с една от съответните държавите-членки в резултат от инспекцията през 2006 г. и последващите мерки продължават. Комисията ще разгледа резултатите от констатацията с останалите три държави-членки.

4.20. Две допълнителни резерви от периода преди 1998 г. се очаква да бъдат оттеглени скоро и ще бъде направено специално посещение през 2008 г., насочено специално към изработването заедно със съответната държава-членка на стратегия за оттегляне на резервите, вложени през 1989 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

девет се отнасят до 1997 г. или преди това. 21 резерви по отношение на 1997 г. или преди това (в това число една за 1989 г. и една за 1993 г.) остават висящи към 31 декември 2007 г. (вж. **таблица 4.2**).

Таблица 4.2 — Резерви по отношение на ДДС към 31 декември 2007 г.

Държава-членка	Висящи резерви към 31.12.2006 г.	Резерви, изразени през 2007 г.	Резерви, оттеглени през 2007 г.	Висящи резерви към 31.12.2007 г.	Най-ранната година, за която се прилагат резервите
Белгия	8	4	4	8	1989 г.
Дания	1	0	1	0	
Германия	17	9	8	18	1999 г.
Гърция	16	3	9	10	1998 г.
Испания	5	1	0	6	1999 г.
Франция	3	1	0	4	1993 г.
Ирландия	12	0	0	12	1998 г.
Италия	13	3	2	14	1995 г.
Люксембург	1	0	0	1	1997 г.
Нидерландия	1	1	0	2	2002 г.
Австрия	8	1	1	8	1995 г.
Португалия	10	2	5	7	1996 г.
Финландия	6	1	0	7	1995 г.
Швеция	11	1	3	9	1995 г.
Обединено кралство	4	3	2	5	1998 г.
Кипър	0	3	0	3	2004 г.
Чешка република	0	1	0	1	2004 г.
Естония	0	0	0	0	
Латвия	0	1	0	1	2004 г.
Литва	0	2	0	2	2004 г.
Унгария	0	5	0	5	2004 г.
Малта	0	6	0	6	2004 г.
Полша	0	3	0	3	2004 г.
Словакия	3	2	0	5	2004 г.
Словения	0	0	0	0	
България	0	0	0	0	
Румъния	0	0	0	0	
Общо	119	53	35	137	

Източник: Европейска комисия.

4.21. Липсва ефективен инструмент, с който да се гарантира, че държавите-членки предоставят подходяща информация в рамките на ясно определени срокове, което би дало възможност на Комисията да взема решения относно оттеглянето на висящи резерви. В своята препоръка по отношение на освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2006 г. Съветът отново призовава Комисията да продължи да полага усилия, в сътрудничество с държавите-членки, за да гарантира оттеглянето на резервите в разумни срокове.

4.21. Настоящите правни споразумения представляват баланс, като отразяват съвместния подход, който трябва да съществува между Комисията и държавите-членки. Комисията обаче извършва щателна проверка на своите споразумения за управление на резервите, като ги прави по-инициативни. Резервите ще бъдат категоризирани, като се улесни идентифицирането на най-необходимите действия. В процес на въвеждане са посещения на ръководители, насочени единствено към стратегии за осъществяване на напредък, водещ до оттеглянето на резерви. Освен това Комисията ще бъде по-инициативна по отношение на това, дали започването на процедура за нарушение ще донесе полза в отделни случаи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.22. През 2007 г. промените в ДДС базата на ЕС-27 след извършените от Комисията проверки в държавите-членки са довели до увеличаване на общите ресурси от ДДС с около 50 милиона евро. Увеличаването на стойностите за БНД на Гърция (вж. точка 4.28), което на свой ред е оказало влияние върху определения таван ⁽¹⁷⁾, е довело до увеличение на вноската от ДДС на тази държава-членка с близо 300 милиона евро.

4.23. Палатата разгледа доказателствата в подкрепа на оттеглениите през 2007 г. 35 резерви. Работата на Комисията по оттеглянето на резервите като цяло е задоволителна. Въпреки това беше идентифициран следният проблем: когато Комисията приема коригираните данни от държава-членка, след което оттегля свързаната с тях резерва, тя следва незабавно да въведе коригираните данни в своята финансова база данни и да коригира дължимите суми за собствени ресурси. Корекциите по отношение на четири оттеглени резерви не са нанесени в тази база данни и съответно собствените ресурси от ДДС не са били изчислени правилно.

Наблюдение на прилагането на директивата за ДДС

4.24. ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ отговаря за гарантирането на правилното прилагане на директивата за ДДС. Когато Комисията смята, че определена държава-членка не спазва своите задължения по тази директива, тя може да сезира Съда на Европейските общности след преминаване през предсъдебна фаза (процедура при неизпълнение на задълженията — член 226 от Договора за създаване на Европейската общност). През 2007 г. са идентифицирани пет подобни случая, три от които имат отрицателно отражение за собствените ресурси от ДДС. В двата случая, които на практика са отнесени до Съда през 2007 г., средното време, изтекло от регистрацията до изпращането на референтно писмо, е 29 месеца. Другите три случая, датиращи от периода 2003—2005 г., не са отнесени до Съда преди края на 2007 г. въпреки взетото през юни 2007 г. решение това да бъде направено.

4.23. Понастоящем са направени промени в базата данни, общото финансово влияние е под 12 млн. евро през петте години на резервите. Бяха въведени допълнително нови процедури, които разширяват консултациите между службите относно съдържанието на контролните доклади. Те следва да осигуряват защита срещу бъдещи нарушения.

4.24. Правният контекст в държавите-членки е често подробен и сложен и изисква съществен анализ. Комисията обръща особено внимание на подготовката на случаи относно интерпретацията на законодателството за косвеното данъчно облагане заради включените „собствени ресурси“ и изискването за единодушие за промяна на законодателството. В същото време Комисията успява да осигури общо взето равностойна степен на напредък на случаите, засягащи собствените ресурси, както и за други сложни подробни случаи на неспазване на общностното право. Въпреки че това не влияе на управлението на нейните случаи, Комисията изисква дължимите суми плюс лихвите за изтичането време за поправяне на нарушението.

По-общо Комисията промени наскоро своите процедури, за да се позволи по-често вземане на решения с цел напалвяване на закъсненията, които настъпват, когато уведомленията от държавите-членки се получават малко преди следващата процедурна стъпка, която следва да се предприеме, като позволява делата да напредват веднага след като анализът на новата информация е приключил. Комисията рискува да изгуби дело по процедурни причини, ако не вземе предвид всички данни от държавите-членки. Накрая подготовката на искането до Палатата може понякога да се окаже трудна заради сложността на фактите, на приложимото право или повдигнатите юридически въпроси.

⁽¹⁷⁾ Съгласно член 2, параграф 1, буква в) от Решение 2000/597/ЕО, Евратом (ОВ L 253, 7.10.2000 г., стр. 42) базата на ДДС, която се взема предвид за изчисляване на вноските от ДДС на държавите-членки, не превишава 50 % от БНД/БНП на всяка държава-членка.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.25. През тези периоди директивата за ДДС не е прилагана правилно. Много е вероятно това да е довело до намаляване на получената от държавите-членки сума от ДДС и съответно е възможно да се е отразило и на собствените ресурси от ДДС.

4.25. Със задна дата ще се вземе под внимание възможният ефект върху ресурсите от ДДС, когато Съдът на Европейските общности разглежда делата.

Собствени ресурси от БНД**Годишни данни за БНД**

4.26. Преди 22 септември всяка година държавите-членки предоставят на Комисията (Евростат) данни за натрупания БНД и неговите компоненти (въпросник за БНД), обхващащи предходната година, както и всички евентуални изменения на данните от предходните години. Заедно с тези цифри държавите-членки трябва да предадат доклад за качеството на данните за БНД (доклад за качеството БНД), в който показват как са достигнати натрупаните стойности, описват всички значителни промени в използваните процедури и основни статистически данни и разясняват корекциите в предишните данни за БНД ⁽¹⁸⁾. Годишните стойности на БНД, предоставени от държавите-членки, са основание за извършване на корекции на салдото по БНД, установено за предходни години ⁽¹⁹⁾.

4.27. На своето заседание от 25 октомври 2007 г. Комитетът по БНД, като отчита съществуващите резерви, оценява данните на държавите-членки в ЕС-15 като подходящи за целите на собствените ресурси. По отношение на държавите-членки в ЕС-12 същият комитет не е бил в състояние да изрази становище относно данните, тъй като анализът на описите на БНД ⁽²⁰⁾ едва е бил започнал (вж. точка 4.38).

4.28. Данните от Гърция, включени във въпросника за БНП ⁽²¹⁾/БНД за 2007 г., показват увеличение между 8,5 % и 9,9 % със задна дата за периода 1995—2005 г. Във въпросника за БНП/БНД за 2006 г. Гърция е представила ревизираните данни, показващи увеличение между 13 % и 26 %, което представлява изключително значима корекция. Тъй като счита, че не е получил достатъчно информация за ревизираните данни и свързаните с тях промени в методологията, докладвани от Гърция, Комитетът по БНД заема позицията, че следва да се използват неревизираните данни за БНП/БНД за целите на собствените ресурси, докато Комисията не направи пълна проверка на новите данни и не докладва резултатите от нея на Комитета по БНД ⁽²²⁾.

⁽¹⁸⁾ Член 2, параграфи 2 и 3 от Регламента за БНД.

⁽¹⁹⁾ Член 10, параграф 8 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000 постановява, че всяка промяна в БНП/БНД за предходни финансови години е основание всяка заинтересована държава-членка да извърши корекция на установеното салдо. Този член постановява също така, че след 30 септември на четвъртата година, следваща дадена финансова година, не се вземат под внимание никакви промени в БНП/БНД, освен по точките, обявени в рамките на този срок или от Комисията, или от държавата-членка.

⁽²⁰⁾ Член 3 от Регламента за БНД: „Държавите-членки предоставят на Комисията (Евростат) [...] заедно с описание на процедурите и източниците на статистически данни, използвани за изчисляването на БНД и неговите компоненти съгласно ESA 95. [...]“.

⁽²¹⁾ Брутен национален продукт.

⁽²²⁾ Вж. точки 4.24—4.26 от годишния доклад на Палатата за финансовата 2006 година.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.29. През 2007 г. Гърция е предоставила само обобщен въпросник за БНП/БНД, без елементи за БНП/БНД и с кратка пояснителна бележка вместо доклад за качеството. Макар че Комитетът по БНД, отчитайки съществуващите резерви, смята, че новите данни за БНП/БНД на Гърция, предоставени през 2007 г., са подходящи за целите на собствените ресурси (вж. точка 4.27), той все пак приканва Националния статистически институт на Гърция (НСИ) и Евростат да продължат да си сътрудничат по неразрешените въпроси, включително по отношение на някои по-подробни изчисления.

4.30. Комисията е извършила посещения на място през юни и септември 2007 г. (преди представянето на въпросника за БНП/БНД за 2007 г.) с цел проверка на описа на Гърция и е направила приблизителни изчисления на коригираните данни за БВП⁽²³⁾ за референтната 2000 година. Общият растеж съответства на ревизираните данни, включени във въпросника за БНП/БНД за 2007 г.

4.31. Комисията и НСИ на Гърция са изработили план за действие за по-нататъшната работа, която предстои да бъде извършена с цел финализиране на изчислението на елементите на националните сметки. През ноември 2007 г. Комисията подчерта колко е важно да се проверява съгласуването между общия размер на корекциите и промените, свързани със специфични резерви, както и че НСИ на Гърция трябва да предостави пълната документация за тях. Планът за действие изисква също така от НСИ на Гърция да изпрати подробни официални данни в съответствие с предаването на данни от националните сметки в рамките на ESA95⁽²⁴⁾ до 10 декември 2007 г.

4.32. Поради липсата на пълна информация за БНП/БНД, изисквана съгласно Регламента за БНД (вж. точка 4.29) и тъй като подробностите за елементите на БНП/БНД и документацията във връзка с резервите, изисквани съгласно плана за действие, не бяха предоставени до февруари 2008 г., Палатата нямаше възможност да прегледа изчисленията на БНП/БНД за периода 1995—2006 г., нито да провери дали елементите на БНП, коригирани от Гърция, са предмет на специфични резерви, изразени за периода 1995—2001 г. В резултат на това Палатата не можа да оцени точността на корекциите на салдата по БНД за този предходен период.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

от 4.29 до 4.32. Главните корекции на данните за БНП на Гърция, предложени от Комисията, произлязоха от нейната мисия в Гърция и бяха представени в пълни детайли (особено в документ GNIC/094) и обсъдени на заседанието на Комитета по БНД на 6 септември 2007 г. Експертите по националните сметки на държавите-членки в Комитета по БНД подкрепиха предложените корекции. Данните за БНП/БНД за 1995—2006 г., предоставени от Гърция през октомври 2007 г., са в съответствие с тези корекции. На свое заседание от 25 октомври 2007 г. Комитетът по БНД изрази своята подкрепа за процеса, както и за резултатите от проверката, извършена от Eurostat съвместно с експертите за БНД на държавите-членки и в тесни консултации с Комитета по БНД. Комисията следи отблизо плана за действие, провеждан с цел приключване на изчислението на компонентите на гръцките национални сметки. На 14 декември 2007 г. НСИ на Гърция изпрати до Eurostat данните от програмата за прехода ESA 95. Eurostat провери данните и изготви мнения, след което на 4 март 2008 г. НСИ на Гърция изпрати коригирани данни, като взе предвид забележките на Eurostat и като включи данните за 2007 г. Eurostat ще съобщи на Комитета по БНД и на Сметната палата резултатите от останали неразрешени въпроси в нейните проверки. Допълнително към искането на Комитета по БНД Комисията продължи своето сътрудничество с Националната статистическа служба на Гърция относно някои заделбачени изчисления и очаква повечето от резервите да бъдат оттеглени скоро. Комисията ще продължи да уведомява Комитета по БНД и Сметната палата за развитието на настоящия въпрос.

⁽²³⁾ Брутен вътрешен продукт.

⁽²⁴⁾ Регламент (ЕО) № 1392/2007 на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 2223/96 на Съвета по отношение на предаването на данни от националните сметки (ОВ L 324, 10.12.2007 г., стр. 1).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Резерви

4.33. В началото на 2007 г. съществуват 43 специфични висящи резерви по отношение на БНП/БНД ⁽²⁵⁾, обхващащи периода от 1995 до 2001 г. През 2007 г. Комисията е оттеглила 18 резерви и съответно в края на годината са останали 25 резерви (вж. **таблица 4.3**). Тези висящи резерви са свързани или с остарели източници, върху които се основават някои прогнози, или с методологията и съставянето на данните ⁽²⁶⁾. С изключение на случая с Гърция (вж. точка 4.29), повечето проблеми, повдигнати в резервите, са взети под внимание от държавите-членки при подаването на годишните данни за БНД през 2007 г. или предишни години.

Таблица 4.3 — Специфични резерви по отношение на БНП/БНД към 31 декември 2007 г.

Държава-членка	Висящи специфични резерви към 31.12.2006 г.	Специфични резерви, изразени през 2007 г.	Специфични резерви, оттеглени през 2007 г.	Висящи специфични резерви към 31.12.2007 г.
Белгия	0	0	0	0
Дания	3	0	3	0
Германия	0	0	0	0
Гърция	7	0	0	7
Испания	5	0	5	0
Франция	3	0	3	0
Ирландия	4	0	4	0
Италия	4	0	0	4
Люксембург	8	0	0	8
Нидерландия	0	0	0	0
Австрия	0	0	0	0
Португалия	0	0	0	0
Финландия	3	0	3	0
Швеция	0	0	0	0
Обединеното кралство	6	0	0	6
Общо	43	0	18	25

Източник: Европейска комисия.

4.34. По отношение на периода 2002—2004 г. съществуват общи резерви за данните за БНД на държавите-членки в ЕС-15 в очакване на анализа на актуализираните описи на БНД. До края на 2007 г. не са били изразени общи резерви за държавите-членки в ЕС-10, тъй като техните данни за БНД за 2004 г. остават отворени за целите на собствените ресурси до септември 2008 г.

4.34. През юни 2008 г. Комисията посочи общи резерви за данните за БНД на 10-те нови държави-членки, като обхваща референтния период 2004—2006 г.

⁽²⁵⁾ Резервите по отношение на собствените ресурси от БНД дават възможност за коригиране на данните за БНД след изтичането на срока от четири години. Общите резерви засягат всички данни на държавата-членка, докато специфичните резерви се отнасят до конкретни елементи от опис на БНД.

⁽²⁶⁾ Напр. неспазване на Европейската система за национални и регионални сметки (ESA) 95 (за годините от 2002 нататък) или ESA 79 (за годините 1995—2001), проблеми по отношение на прехода от ESA 95 към ESA 79 и слаби методи за оценка на някои елементи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.35. Палатата разгледа извадка от десет специфични резерви за Испания, Дания и Франция, оттеглени през 2007 г. Тя констатира, че работата на Комисията по оттеглянето на резерви не е включила нито документна проверка на достоверността на информацията, предоставена от държавите-членки, посредством сравнение с външни източници, нито посещения на място за извършване на директна проверка на общите суми на данни в националните сметки. Поради тази причина Палатата счита, че тези проверки не са били достатъчни, за да осигурят достатъчна увереност относно точността на изменените данни.

4.36. В много случаи на Комисията е отнело дълго време да поиска допълнителна информация или данни от държавите-членки, след което да анализира получената информация.

4.37. Процедурата на Евростат за управление на резервите по отношение на БНД не определя конкретни правила за критериите за същественост за изразяване на специфични резерви с цел последователно спазване на принципа на съотношението разходи-ползи⁽²⁷⁾.

Проверка на описите на БНД в държавите-членки

4.38. Някои държави-членки⁽²⁸⁾ не са предоставили на Комисията пълния вариант (включващ таблиците за процеса на съставяне на данните) на актуализираните или новите описи на БНД преди края на 2007 г., макар че крайният срок е бил 31 декември 2006 г.⁽²⁹⁾ Това забавяне е имало отражение върху планирането от Комисията на посещенията на място с цел проверка, предвидени за периода 2007—2009 г. През 2007 г. са извършени посещения в три държави-членки (Гърция, Малта и Естония).

⁽²⁷⁾ Така например потенциалното отражение на резервите по отношение на стопанисването на сградите и комисионите, изплатени на агенти за недвижими имоти, не е било съществено. След извършената от съответната държава-членка работа отражението се оценява на приблизително 0,01—0,02 % от БНП. В подобни случаи не е спазен принципът за избягване изразходването на непропорционални ресурси за изчисляване на незначителни позиции, постановен в член 5, параграф 2, буква б) от Регламента за БНД.

⁽²⁸⁾ Люксембург не е изпратил своя опис и таблиците за процеса на съставяне на данните; Австрия, Кипър, Франция, Малта и Обединеното кралство не са изпратили таблиците за процеса на съставяне на данните.

⁽²⁹⁾ 31.12.2007 г. за Швеция (която е изпратила своя опис и таблиците за процеса на съставяне на данните в края на януари 2008 г.) и 31.12.2009 г. за Румъния и България.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.35. Комисията извърши проверки на документите, които предоставиха достатъчна информация за оттегляне на споменатите специфични резерви. Тези проверки на документите не показваха, че е необходимо да се изпратят мисии на място или да се направи сравнение с външни източници.

4.36. Бавният напредък на оттеглянето на специфичните резерви, посочен от Палатата, се дължеше на ограниченията в ресурсите. Затова работата по резервите се ускори и се очаква тези, които остават, да бъдат оттеглени скоро.

4.37. Комисията определя резерви относно специфични въпроси въз основа на своя експертна оценка, която е направена, като се взема предвид цялата достъпна качествена и количествена информация. Комисията смята, че този подход е разумен и е в пълно съответствие с принципа на съотношението разходи-ползи, посочен в Регламент (ЕО, Евратом) № 1287/2003 на Съвета. В прилозите, посочени от Палатата в бележка под линия 27, въздействието може да бъде определено само накрая на работата на държавите-членки относно резервите, а не преди това.

4.38. Комисията трябваше да адаптира своя план за проверка на БНД, тъй като някои държави-членки предоставиха със закъснение описи за БНД. Комисията призоваваше постоянно държавите-членки, и по-специално в Комитета по БНД, да предадат своите описи за БНД и таблиците за действие в рамките на уговорените срокове. Фактът, че планът за мисиите по БНД трябваше да бъде адаптиран, нямаше въздействие върху качеството на БНД или на неговото използване в бюджетните процедури, като се имат предвид резервите по отношение на БНД на място.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.39. През 2007 г. директна проверка на общите суми за БНД е извършена единствено в особения случай на Гърция. Целта на посещенията в Малта и Естония е била основно изясняване на източниците и методите, използвани за изчисляването на БНД. В минали години Палатата е насърчавала Комисията да извършва директни проверки с цел получаване на увереност, че държавите-членки действително използват процедурите, посочени в описите на БНД ⁽³⁰⁾.

Общи заключения и препоръки

4.40. Въз основа на своята одитна дейност и предвид нейния обхват (вж. точки 4.4 и 4.9) Палатата достигна до следните заключения:

- декларациите и плащанията от държавите-членки по отношение на традиционните собствени ресурси,
- изчисленията на Комисията на вноските от държавите-членки въз основа на изпратените от тях данни за ДДС и БНД, както и
- другите видове приходи

не са засегнати от съществени грешки.

4.41. Палатата оценява като ефективни съответните системи за управление и контрол (вж. **приложение 4.1**). Въпреки това тя обръща внимание на слабостите, изложени в настоящата глава, които макар и да не са съществени за цялостната ефективност на системите, заслужават да бъдат разгледани.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.39. Избраният от Комисията метод за проверка се основава основно на проверката и подобряването на достоверността и пригодността на източниците и методите, използвани за съставянето на данните за БНД и тяхното съответствие с Европейската система на национални сметки (ESA95). През 2008 и 2009 г. Комисията ще продължи да извършва преки проверки в съответствие с Палатата.

4.41. Независимо от оценката си, че системите като цяло са задоволителни, в приложение 4.1 Палатата оцени управлението на резервите по отношение на ДДС като само частично ефективно. Причините за това определение се отнасят главно към управлението на висящи резерви от дълго време. В тясно сътрудничество със съответните държави-членки Комисията взема мерки за разглеждане на този въпрос. Въпреки това тя смята, че оценката на Палатата е сурова.

Въпреки че оценява системите за БНД като ефективни, в обобщаващата таблица в приложение 4.1 Палатата смята, че трябва да се извършват повече преки проверки по време на проверките на БНД на държавите-членки. Комисията смята, че нейната дейност за оттегляне на резервите по отношение на БНД се основава на пълна проверка на подкрепящите данни и информация (вж. отговора по точка 4.35). През 2007 г. Комисията започна пряка проверка по същество, посочен от Палатата като част от нейния нов тригодишен цикъл на проверка на БНД, и ще продължи също така да прилага настоящия подход през 2008 и 2009 г.

⁽³⁰⁾ Вж. приложение 4.1 към годишния доклад на Палатата за финансовата 2006 година.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Традиционни собствени ресурси

4.42. Комисията следва да продължи да полага усилия сметка Б да се използва по предназначение (точки 4.14 и 4.16). Одитът на режима митническо складиране показва, че е необходимо засилване на контрола (точка 4.19).

Собствени ресурси от ДДС

4.43. Комисията все още не разполага с ефективни средства, с които да гарантира, че държавите-членки предоставят адекватна и навременна информация, която да позволи оттеглянето на висящи резерви по отношение на изчисляването на собствените ресурси от ДДС. Комисията следва да разгледа допълнително стъпките, които би могла да предприеме с цел оказване на натиск върху държавите-членки с отдавна висящи резерви (точка 4.21).

Собствени ресурси от БНД

4.44. Актуализираните данни за Гърция не включват необходимите на Палатата подробности за проверка на точността на корекциите в салдата по БНД, по-специално за периода 1995—2001 г. (точка 4.32).

4.45. През 2007 г. са оттеглени 18 резерви, без да са извършени документни проверки по отношение на достоверността на информацията, изпратена от държавите-членки, посредством сравнение с външни източници, нито посещения на място с цел директна проверка (точка 4.35). Комисията следва да прилага този механизъм за контрол при посещенията на място за проверка на описите през 2008 г. с оглед получаване на по-добра картина по отношение на сравнимостта, достоверността и изчерпателността на данните за БНД на държавите-членки (точка 4.39).

4.42. Комисията инспектира редовно системите на митнически контрол на държавите-членки и тяхното управление на сметки Б. Тя ще обърне внимание на слабостите, установени от Палатата със съответните държави-членки и където е приложимо, ще вземе мерки за обезпечаване на сумите на собствените ресурси или на дължимата лихва

4.43. Настоящите правни споразумения представляват баланс, като отразяват съвместния подход, който трябва да съществува между Комисията и държавите-членки. Комисията ще категоризира резервите; ще провежда посещения на ръководители, насочени изключително към осигуряване на стратегии, които да водят до оттегляне на резерви; и ще бъде по-инициативна по отношение на това, дали започването на производство за нарушение ще донесе полза в отделни случаи.

4.44. Комисията проведе мисия до Гърция през юни 2007 г. Участваха експерти и от други държави-членки. На заседание на Комитета по БНД от 6 септември 2007 г. бяха изцяло обяснени подробните корекции на цифрите на БНД на Гърция. Експертите по националните сметки на държавите-членки в Комитета по БНД подкрепиха предложените корекции (вж. пълния отговор по точки от 4.29 до 4.32).

4.45. Комисията извърши проверки на документите, които предоставиха достатъчна информация за оттегляне на спонсиратите в точка 4.35 специфични резерви. Резултатите от тези проверки на документите не показаха, че е необходимо да се направят контролни посещения на място или сравнения с външни източници.

Валидирането от страна на Комисията на данните за БНД на държавите-членки се базира основно на проверката и подобряването на достоверността и пригодността на източниците и методите, използвани за съставянето на данните за БНД и тяхното съответствие с Европейската система на национални сметки (ESA95). През 2008 и 2009 г. Комисията ще продължи да извършва преки проверки в смисъла, посочен от Палатата.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ПРЕДИШНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

4.46. Резултатите от проследяването на предишни констатации и оценки на Палатата в последните годишни доклади са представени в **приложение 4.2**.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.1

Оценка на системите за управление и контрол ⁽¹⁾

Видове приходи	Ключов вътрешен контрол					Обща оценка
	Проверки от Комисията в държавите-членки ⁽²⁾	Документни проверки от Комисията	Управление на приходите	Управление на резервите ⁽³⁾	Национален митнически надзор в одитираните държави-членки	
ТСР				N/A		
ДДС					N/A	
БНД					N/A	

⁽¹⁾ Виж ограниченията в обхвата в точки 4.4 и 4.9.

⁽²⁾ По отношение на извършените от Комисията проверки на БНД в държавите-членки, проверката на посочените в описите източници и методи се оценява като ефективна, докато директната проверка не се използва в достатъчна степен и съответно е само частично ефективна.

⁽³⁾ Необходими са подобрения в управлението на резервите относно ДДС, по-специално да могат да се оттеглят отдавна висящи резерви.

Легенда

	Ефективен
	Частично ефективен
	Неефективен
N/A	Няма данни

Проследяване на предишни констатации и оценки на Палатата

Констатация/оценка на Палатата	Взети мерки	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
<i>Традиционни собствени ресурси: Селскостопански тарифни квоти</i>			
В точка 4.13 от годишния доклад за финансовата 2006 година Палатата отбелязва, че обезпечения, учредени с оглед на вноса и износа на селскостопански продукти според Системата за тарифни квоти, управлявани чрез вносни или износни лицензи и впоследствие конфискувани, стават ресурс на съответната държава-членка. Палатата счита, че подобни обезпечения трябва да формират част от собствените ресурси на Общностите, а съответните суми трябва да бъдат предоставени на Комисията. Комисията беше приканена да изясни този въпрос.	Комисията предостави на Палатата подробни данни относно обезпеченията, учредени с оглед на вноса и износа на селскостопански продукти чрез вносни или износни лицензи и впоследствие конфискувани през последните седем години. Въз основа на тази информация Палатата оценява тяхната средна годишна стойност на близо 16 милиона евро, от които 3 милиона евро са по Системата за тарифни квоти.	Както Комисията посочва в своя отговор на точка 4.13, за да изясни въпроса в рамките на подходящ форум, тя следва да постави на дневен ред изразените от Сметната палата съображения. Това се планира за 2008 г.	Този въпрос е бил включен в програмата за юли 2008 г. на Консултативния съвет относно собствените ресурси, за да бъде обсъден допълнително с държавите-членки.
<i>Традиционни собствени ресурси: Потенциални задължения в процес на обсъждане между Комисията и Германия</i>			
В точка 3.23 от годишния доклад за финансовата 2004 година, Палатата отбелязва, че през 2003 г. Германия е извадила от сметка Б вписани суми на обща стойност 40,1 милиона евро, без да представи пълно обяснение за това съкращение. През 2005 г. Палатата посочи, че 22,7 милиона евро от потенциалните мита все още се обсъждат между Комисията и Германия. Ситуацията не беше променена и през 2006 г.	Салдото от 22,7 милиона евро все още се е обсъждало през 2007 г. Комисията е поискала от Германия да предостави разпределение между обезпечени и необезпечени дългове в сметка Б и да използва тези данни за оценка на увереността по отношение на сумите, които евентуално могат да бъдат възстановени.	Следва да се уточни окончателният размер на сумата за възстановяване, за да бъде приключен този въпрос.	Както бе посочено от Палатата, от Германия бе поискано да представи съотношението между гарантирани и негарантирани дългове в сметките Б, за да се гарантира, че няма допълнителни дължими суми.
<i>Собствени ресурси от БНД: политика за ревизиите (в това число проследяване на ревизираните данни на Гърция)</i>			
В годишния доклад за финансовата 2006 година Палатата направи няколко констатации и оценки по отношение на коригираните данни на Гърция (точки 4.24—4.26) и в точка 4.32 отправи препоръки към Комисията да: а) определи правила за комуникация във връзка с корекциите на БНД, така че тя и Комитетът по БНД да бъдат предупреждавани за основните корекции; б) прилага координирана политика за корекции на националните счетоводни данни, включително изискването за редовно стандартизиране;	а) б) На 26 април 2007 г. Комитетът по БНД изрази цялостно положително становище относно насоките, предложени от Комитета по парична и финансова статистика и статистика на платежния баланс (CMFB), особено по отношение на координирането и оповестяването на основни корекции, които се дължат на промени в концепции, определения или класификации в Европейския съюз (включително общо стандартизиране на всеки пет години). Въпреки това някои държави-членки желаят да запазят правото си да извършват корекции извън договорения график. На 13 ноември 2007 г. Съветът ЕКОФИН одобри насоките по отношение на оповестяването на основни статистически ревизии, изложени от CMFB, и прикани държавите-членки да следват тези насоки.	а) б) Въпреки постигнатия напредък в определянето на правила за оповестяване на основни корекции, в Европейския съюз все още не се прилага обща политика по отношение на корекциите. Евростат следва да продължи да обсъжда този въпрос с държавите-членки.	а) б) Комисията ще наблюдава прилагането на насоките, предложени от Комитета за парична, финансова статистика и статистика на платежния баланс (CMFB) относно оповестяването на основно преразглеждане на държавите-членки. Комисията продължава обсъжданията с държавите-членки относно общата политика за преразглеждане. През май 2008 г. Eurostat предостави друг документ на заседанието на работната група по националните сметки (NAWG). През юни 2008 г. NAWG приветства принципите, представени в документа, които ще бъдат представени и на заседанието на CMFB.

Констатация/оценка на Палатата	Взети мерки	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
в) гарантира, че заключенията от контрола на гръцкия опис са на разположение достатъчно рано, за да се позволи включването на ревизираните данни в сметките за финансовата 2007 година.	в) Вж. точки 4.28—4.32 в текста по-горе.	в) Въпреки че новите данни за БНП/БНД, попадени от Гърция през 2007 г., са счестени за подходящи за целите на собствените ресурси от Комитета по БНД, стойностите все още не са окончателни (има специфични резерви за периода 1995—2001 г., общи резерви за годините 2002—2004 и правилото за четиригодишен срок се прилага за следващите години). Работата на Евростат следва да продължи в сътрудничество с Гърция и през 2008 г. с цел завършване на проверката на опис и данните за БНД за Гърция, както и оттеглянето на специфичните резерви.	в) <i>Допълнително към искането на Комитета по БНД от октомври 2007 г. Eurostat продължи своето сътрудничество с Националната статистическа служба на Гърция и очаква повечето от резервите да бъдат оттеглени през 2008 г. Комисията ще продължи да уведолява Комитета по БНД и Сметната палата за развитието по този въпрос.</i>

ГЛАВА 5

Селско стопанство и природни ресурси

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	5.1—5.7
Специфични характеристики на групата политики „Селско стопанство и природни ресурси“	5.3—5.7
Специфична оценка в контекста на декларацията за достоверност	5.8—5.58
Обхват на одита	5.8—5.11
Законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции	5.12—5.16
Оценка на системите за управление и контрол	5.17—5.49
Област на политика „Земеделие и развитие на селските райони“	5.17—5.48
Области на политика „Околна среда“, „Рибно стопанство и морско дело“ и „Здравеопазване и защита на потребителите“	5.49
Общи заключения и препоръки	5.50—5.58
Проследяване на предишни констатации и оценки	5.59—5.67
Общата организация на пазара на суров тютюн	5.59—5.60
Управление и контрол от страна на Комисията на мерките за контрол на шапа	5.61—5.65
Изчисляване от Комисията на доходите от селскостопанска дейност	5.66—5.67

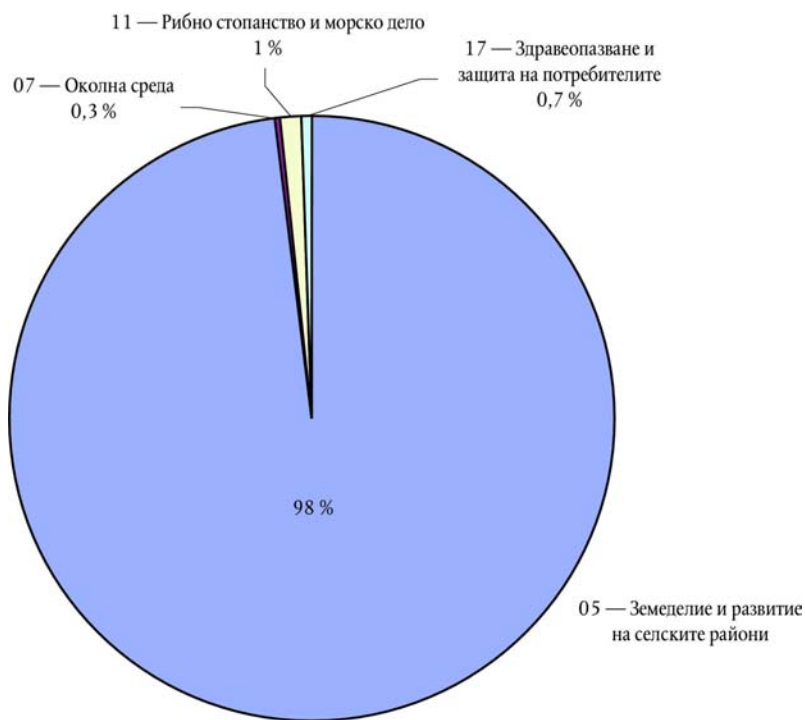
КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ВЪВЕДЕНИЕ

5.1. Настоящата глава обхваща констатациите на Палатата по отношение на групата политики „Селско стопанство и природни ресурси“, която включва следните области на политика: 05 — „Земеделие и развитие на селските райони“, 07 — „Околна среда“, 11 — „Рибно стопанство и морско дело“ и 17 — „Здравеопазване и защита на потребителите“. През 2007 г. общият размер на поетите задължения възлиза на 51 044 милиона евро ⁽¹⁾. Разпределението на плащанията по област на политика е представено в **графика 5.1**. По-подробна информация за разходите през годината е предоставена в **приложение I** на настоящия доклад. Тези разходи се включват основно в глава „Опазване и управление на природните ресурси“ ⁽²⁾ на финансовата рамка. Одитните резултати за разходите в рамките на ФЕОГА, секция „Ориентиране“, възникнали през 2007 г., но отнасящи се до програмния период 2000—2006 г. (3 449 милиона евро), са описани в глава 6 — „Политика на сближаване“.

Графика 5.1 — Селско стопанство и природни ресурси (с изключение на административните разходи) — разпределение на плащанията по област на политика



Общо плащания през 2007 г.: 51 044 млн. евро

Източник: Годишни отчети на Европейските общности за финансовата 2007 г., том II, приложение Б.

⁽¹⁾ Източник: Годишни отчети на Европейските общности за финансовата 2007 година, том II, приложение Б.

⁽²⁾ Областта на политика „Здравеопазване и защита на потребителите“ включва също и разходи по глава 2 и глава 3б от финансовата рамка.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.2. Съгласно Договора, Комисията носи обща отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС. На практика всички разходи в областта на селското стопанство и развитието на селските райони са извършени при споделено управление. В другите области бюджетните кредити са изразходвани при пряко или непряко централизирано управление, с изключение на Европейския фонд за рибарство, който се управлява посредством споделено управление на базата на многогодишните програми.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.2. Законодателството на Общността предвижда всеобхватна система за управление и контрол на селскостопанските разходи, основаваща се на четири допълващи се нива:

- а) задължителна административна структура на ниво държави-членки, съсредоточена върху създаването на акредитирани разплащателни агенции;
- б) подробни системи за контрол и разубеждаващи санкции;
- в) последващ контрол на годишните отчети на разплащателните агенции и функционирането на техните процедури за вътрешен контрол посредством независими одиторски органи и контрол на мерките за помощ, различни от преките плащания, обхванати от Интегрираната система за администрация и контрол (ИСАК) посредством специални служби;
- г) уравниване на сметки чрез Комисията (както годишно финансово уравниване, така и многогодишно уравниване с оглед на съответствието).

Взети заедно, тези четири нива представляват основата, която позволява на Комисията да получи приемливо уверение по отношение на ефективното управление на риска от грешки при законосъобразността и редовността на съответните операции в селското стопанство.

Специфични характеристики на групата политики „Селско стопанство и природни ресурси“

5.3. *Схема за единно плащане (СЕП)*, финансирана от ЕФГЗ: СЕП е въведена с цел да премахне връзката между селскостопанската продукция и плащанията за земеделските производители („отделяне“). За да получат помощ по СЕП, земеделските производители първо трябва да получат „права за плащане“. Броят и стойността на правата за плащане на всеки земеделски производител се изчисляват от националните органи според един от моделите, предвидени от законодателството на ЕС ⁽³⁾. Всяко право за плащане заедно с един хектар допустима земя, деклариран от земеделския производител и поддържан в добро селскостопанско и екологично състояние, поражда плащане по СЕП поне до 2013 г. СЕП придобива все по-голямо значение и понастоящем представлява 55 % от разходите (28 199 милиона евро), в сравнение с 12 % (6 260 милиона евро) за обвързаните с производството преки

⁽³⁾ По историческия модел на всеки производител се предоставят права за плащане въз основа на средния обем получена помощ и обработвана земя през референтния период 2000—2002 г. Съгласно регионалния модел всичките права за плащане в даден регион имат една и съща фиксирана ставка, като на земеделския производител се отпускат права за плащане за всеки допустим хектар земя, деклариран през първата година на заявлението. *Степенният модел* съчетава историческия елемент с фиксираната ставка, а ако моделът е динамичен, историческият компонент намалява с всяка година, докато не се превърне в система с преобладаваща фиксирана ставка.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

плащания и 10 % (4 869 милиона евро) за интервенционните мерки в селскостопанските пазари. СЕП се прилага в 17 държави-членки, като за останалите 10 ⁽⁴⁾ е планирано да започнат прилагането на схемата от 2010 г.

5.4. *Обвързани с производството преки плащания*, финансирани от ЕФГЗ: с въвеждането на СЕП повечето земеделски производители получават плащания, които не зависят от размера на реалната продукция. При все това, някои схеми за помощ остават ⁽⁵⁾ или могат да бъдат ⁽⁶⁾ обвързани с крайната продукция с цел да се избегне отказ от производство. Сумите по обвързаните с производството преки плащания намаляват с разширяването на СЕП към допълнителни продукти и държави-членки.

5.5. *Интервенционни мерки в селскостопанските пазари*, финансирани от ЕФГЗ: основните мерки са интервенционно складиране и възстановявания при износ. Разходите по интервенционните мерки са намалели рязко в последните години поради избора на политики в контекста на неотдашните реформи в общата селскостопанска политика, както и поради увеличаването на търсенето и пазарните цени на селскостопанските продукти.

5.6. Разходите в областта на *развитието на селските райони* се финансират в рамките на ЕЗФРСР и обхващат голям брой мерки, като например агроекологични схеми, компенсаторни суми за земеделие в по-неблагоприятни райони, инвестиции в стопанства и инфраструктура в селските райони.

5.7. „Околна среда“, „Рибно стопанство и морско дело“ и „Здравеопазване и защита на потребителите“ се управляват от Комисията в рамките на специфични системи за контрол. Те обхващат мерките за защита на околната среда и потребителите, мерките за хуманно отношение към животните, както и международните споразумения в областта на рибарството и Европейския фонд за рибарство.

⁽⁴⁾ Държавите-членки, присъединили се към ЕС през 2004 г. и 2007 г., с изключение на Словения и Малта, прилагат понастоящем опростена версия на СЕП, наречена Схема за единно плащане на площ (СЕПП), тъй като земеделските производители не са получавали субсидии от ЕС през референтния период.

⁽⁵⁾ Специфичните премии за качество на твърдата пшеница, премиите за протеинови култури, специфичните плащания за култура — ориз, плащанията на площ за ядки и помощите за енергийни култури остават обвързани с производството. Помощите за памук и помощите за картофи, произведени за картофено нишесте остават частично обвързани с производството.

⁽⁶⁾ Засегнатите схеми са предимно помощи за полски култури, овче и козе месо, телешко и говеждо месо, хмел и семена. Помощите за тютюн могат да останат частично обвързани с производството, а ако държавите-членки решат, могат да отпуснат специална помощ за поддръжка на маслиновите гори.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

СПЕЦИФИЧНА ОЦЕНКА В КОНТЕКСТА НА ДЕКЛАРАЦИЯТА
ЗА ДОСТОВЕРНОСТ**Обхват на одита**

5.8. За да достигне увереност по отношение на законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите на ЕС, Палатата провери представителна статистическа извадка от 196 операции, обхващаща всички разходи, разгледани в настоящата глава (вж. точка 5.1).

5.9. По отношение на извършената оценка на системите за управление и контрол, Палатата проведе подробен одит на установяването на правата за плащане по СЕП и свързаните с тях плащания във всички държави-членки, прилагащи СЕП, с изключение на Словения и Малта. През 2007 г. Палатата провери надеждността на системите за управление и контрол, приложими към заявленията по СЕП, в избрани разплащателни агенции във Финландия, Франция, Гърция, Нидерландия, Италия, Португалия, Швеция, Испания (Андалусия) и Обединеното кралство (Англия) ⁽⁷⁾.

5.10. Палатата провери също така системите за управление и контрол на обвързаните с производството преки плащания в шест държави-членки ⁽⁸⁾. Одитът включи оценка на функционирането на административните контроли за всички заявления, както и на начина, по който разплащателните агенции избират и изпълняват инспекции на място в стопанствата за извадка от минимум 5 % от заявленията в зависимост от схемата. В допълнение, одиторите на Палатата неколккратно проведоха повторно изпълнение на проверките на място.

5.11. Освен това Палатата разгледа заверките и докладите на сертифициращите органи, а също така, за 34 разплащателни агенции, декларациите за достоверност на директорите на агенциите и свързаните с тях становища на сертифициращите органи. При други пет разплащателни агенции, които са получили заверки с резерви, бяха проверени основанията за резервите. Бяха посетени четири сертифициращи органа с цел да бъдат оценени обхвата и качеството на тяхната работа. Освен това Палатата одитира три решения за уравниване с оглед на съответствието, взети през 2007 г. ⁽⁹⁾.

⁽⁷⁾ Десетте държави-членки, които първи прилагат СЕП, бяха одитирани през 2006 г. Вж годишния доклад за финансовата 2006 г., точки 5.15—5.38.

⁽⁸⁾ Германия (Бавария), Италия (AGEA) и Португалия, които въвеждат СЕП през 2005 г.; Франция, Гърция и Испания (Кастилия и Леон), които въвеждат СЕП през 2006 г.

⁽⁹⁾ Решение 2007/243/ЕО на Комисията (ОВ L 106, 24.4.2007 г., стр. 55), Решение 2007/647/ЕО на Комисията (ОВ L 261, 6.10.2007 г., стр. 28) и Решение 2008/68/ЕО на Комисията (ОВ L 18, 23.1.2008 г., стр. 12).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции

5.12. Въз основа на резултатите от своята одитна дейност, Палатата заключава, че операциите, свързани с групата политики, като цяло са засегнати от съществено ниво на грешки по отношение на законосъобразността и/или редовността. Одитът на Палата разкри, че честотата и въздействието на грешките при плащанията не са разпределени еднакво по области на политика. Палатата отново посочва, че разходите в областта на развитието на селските райони са особено уязвими за грешки и отбелязва, че годишният отчет за дейността на генералния директор, отговорен за селското стопанство, признава този факт и съдържа обща резерва по отношение на тези разходи.

5.13. От одитираните 196 операции 61 са засегнати от грешки. Около две трети от грешките (40) са класифицирани като „сериозни“. Нивото на грешките по отношение на допустимостта, точността или действителността е съществено, като оценката за размера на общия процент на грешки е между 2 % и 5 %. Тази оценка не се различава значително от стойностите за предходната година, но не взема под внимание няколко сериозни грешки, които не са могли да бъдат количествено измерени. В проверените от Палатата операции честотата на грешките е значително по-висока при операциите, засягащи развитието на селските райони, в сравнение с тези, финансирани от ЕФГЗ. Несъразмерно голяма част от общия процент на грешки е открита в рамките на развитието на селските райони: за разходите по ЕФГЗ Палатата оценява процента на грешки на малко под 2 %. Примерите по-долу илюстрират естеството на основните открити грешки.

5.12—5.13. Комисията се стреми да гарантира, че системите за надзор и контрол са ефективни в откриването и коригирането на грешки, като взема предвид разходите и ползите от проверките, които трябва да се провеждат на място.

По отношение на селското стопанство и развитието на селските райони Комисията подчертава констатациите на Сметната палата, че вероятният общ процент на грешка не се е променил съществено спрямо миналата година, както се посочва в нейната декларация за достоверност за 2006 г. Статистиката от проверките, получена от държавите-членки, сочи също, че процентът на грешки, констатиран при крайните бенефициери на ЕФГЗ, възлиза на 85 % от общите разходи за селско стопанство и за развитие на селските райони и е под прага същественост.

Комисията споделя становището на Сметната палата, че разходите за развитие на селските райони, най-вече поради агроеконическите мерки, са предразположени към по-голяма честота на грешките в сравнение с разходите за ЕФГЗ. Въпреки че държавите-членки предоставиха за първи път по искане на Комисията подробни данни от проверките, тези данни са непълни и още не са проверени и валидирани от сертифициращите органи. По тази причина генералният директор на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ изрази резерви във връзка с развитието на селските райони в своя годишен отчет за дейността за 2007 г. и очаква бъдещи обсъждания с различните институции относно равнището на допустимите грешки.

Разходите за 2007 г. в областта на селското стопанство и за развитието на селските райони, които вероятно ще бъдат изключени от финансирането на Общността чрез бъдещи решения за съответствие, възлизат на прогнозираната сума от 439 млн. евро, заедно с 152 млн. евро възстановени средства от крайните бенефициери ⁽¹⁾.

Както е описано в годишния отчет за дейността за 2007 г., ГД „Здравеопазване и въпроси, свързани с потребителите“ е убедена, че нейните операции не са засегнати от съществено ниво на грешки във връзка със законосъобразността и редовността, тъй като остатъчният процент на грешки е 1,6 %, което е под прага на същественост от 2 %.

Както е описано в годишния отчет за дейността за 2007 г. на ГД „Околна среда“, системите за контрол и механизмите за отчитане на недостатъци постепенно бяха подобрени и при необходимост допълнени. Тези механизми за предупреждаване не показваха никакви недостатъци, грешки или рискове, които могат да се класифицират като „сериозни“ и да доведат до резерви в съответствие с насоките за критерии за същественост, съдържащи се в съобщението за годишните отчети за дейността, освен в областта на последващите одити, където количеството нареждания за събиране, препоръчани от последващите одитори, и редовното им увеличаване през последните години доведе до изразяване на резерви по отношение на разходите, декларирани от бенефициерите на безвъзмездни средства за дейности, тъй като равнището на същественост бе превишено с 0,6 %.

⁽¹⁾ През 2007 г. са възстановени 607 млн. евро чрез финансова корекция, а държавите-членки са събрали 247 млн. евро от крайните бенефициери (вж. глава 6 от бележките към годишните отчети за 2007 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.14. По отношение на ЕФГЗ в извадката на Палатата бяха идентифицирани следните грешки:

- а) СЕП: земеделските производители са надценявали сумите в подадените заявления и/или правата за плащане са били погрешно изчислени, което е довело до неправомерни плащания.
- б) СЕП: надплатени суми по заявленията на производители на маслиново масло. Причината за надплащанията е, че производителите са получили допълнителни права за плащане от националния резерв, въпреки че не са отговаряли на изискванията за това (Испания); одитираният бенефициер е получил сума, значително надхвърляща средния размер на плащанията през референтния период (1999—2002 г.), но не е отговарял на критериите за инвестиране на програмата, в рамките на която са отпуснати допълнителните права за плащане.
- в) СЕП: в годишния си доклад за финансовата 2006 г. ⁽¹⁰⁾ Палатата посочва, че в Гърция, Испания и Италия данните за отглеждането на маслини от географската информационна система (ГИС) са били непълни и неточни и биха могли да имат отражение върху интегрирането на схемата за подпомагане на производството на маслиново масло в системата. Тези слабости се запазват в Италия и в Гърция, където четири от всеки пет одитирани операции са засегнати от грешки, някои от които са довели до значително надплащане на суми.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.14. Въпреки че подлежащите на одит операции трябва да бъдат представителни за групата политики като цяло, откритите грешки не водят непременно до изводи за функционирането на индивидуалната помощ. Комисията и съответните държави-членки са съгласни само с част от забелязаните от Палатата грешки, изброени по-долу.

- а) Проведените от службите на Комисията одити показаха, че като цяло изчисляването на правата за плащане се извършва в съответствие с приложимото законодателство и че административните проверки и проверките на място като цяло функционират добре. Проблемите се проследяват при уравнивяването с оглед на съответствието.

По отношение на плащанията, произтичащи от невярно предоставяне на права, приложимият регламент предвижда, че земеделският производител не възстановява въпросната сума, ако грешката в предоставянето на правата е допусната от националната администрация и ако земеделският производител не е можел да я открие по разумен начин. Комисията смята, че уравнивяването с оглед на съответствието е добър инструмент за покриване на риска за фонда при спазване на законните очаквания на земеделските производители.

- б) Констатациите на Палатата в тази област са известни на Комисията въз основа на собствените ѝ одитни мисии и вече подлежат на уравнивяване с оглед на съответствието.

- в) Въз основа на собствените си констатации от одит Комисията вече започна уравнивяване с оглед на съответствието във връзка със системните слабости в гръцката система за контрол, включително изчисляването на правата за плащане ⁽²⁾.

Данните за отглеждането на маслини от географската информационна система (ГИС) се използват само за проверка на съответствието преди изплащане на продукцията от маслиново масло. Тъй като предоставените права се основават на плащанията за продукцията от маслиново масло, не съществува пряка връзка между ГИС и стойността на предоставените права за плащане. Правата за плащане са редовни и законни, ако са изчислени въз основа на изплатената сума през референтния период ⁽³⁾. Проверката на системите, извършена от Палатата, във връзка с определянето на правата за плащане в Гърция доведе до заключението, че правата в сектора на маслиновото масло системно се подценяват.

⁽¹⁰⁾ Точки 5.82—5.84.

⁽²⁾ Писма от юни 2006 г. и април 2007 г.

⁽³⁾ Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- г) обвързани с производството преки плащания: открити са значителни надплащания на суми, резултат от несъответствията в площите за ядки и сушено грозде (Испания и Гърция). В един случай са открити големи необосновани разлики между броя на овцете, записан в регистъра на земеделския производител, според който е изплатена помощта от ЕС, и установеният им реален брой (Испания).
- д) други схеми (извън ИСАК): грешките са свързани с незаконни удържки от плащанията към земеделските производители ⁽¹¹⁾ и с неначисляване на лихви за задължения (различни държави-членки), слабости при контрола на възстановяванията при износ (Португалия) и липсващи количества ориз от публичен склад (Гърция).

5.15. По отношение на операциите за развитие на селските райони Палатата откри следните видове грешки:

- а) агроекологични схеми — в девет от тринадесет одитирани случая земеделските производители не са отговорили на всички условия за допустимост (Франция и Ирландия);
- б) лихвени субсидии: съществуващите процедури не гарантират адекватна одитна следа. Поради това редовността на плащанията на субсидии от ЕС на крайните бенефициери не може да бъде проверена (Франция). Освен това нередностите, открити по време на проверките на държавите-членки, не са били взети предвид при изчисляването на заявленията за плащане, подадени до Комисията, и поради това подадените декларации за възстановяване на средства са били изплатени от бюджета на ЕС.

5.16. По отношение на околната среда, рибарството и здравеопазването и защитата на потребителите, по време на одита на плащанията бяха открити следните грешки:

- а) проекти, финансирани от инструмента LIFE са включвали недопустими разходи;
- б) не е била подходяща документацията, доказваща, че работата, за която са представени фактури, действително е била извършена (Испания);

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- г) *Прилагането на схемите за помощи за сушено грозде в Гърция подлежи на повтарящи се и постоянни процедури за уравниване с оглед на съответствието.*

- д) *Комисията и съответните държави-членки не споделят становището на Палатата, че удържките от плащанията към земеделските производители са били незаконни.*

По отношение на възстановяванията при износ Комисията отбелязва, че операцията не е засегната от изтерита грешка.

5.15.

- а) *Много от тези грешки с голямо финансово отражение засягат воденето на регистър относно напояване на нитратите на ниво земеделско стопанство в место на ниво земеделски парцел и липсата на постоянни огради за опазване на течащи води. По въпроса за оградите Комисията смята, че целта на мярката да възпира придвижването на животни може да се постигне и чрез подвижни огради.*
- б) *Посоченият от Палатата проблем е известен на Комисията и тя признава важността на доброто финансово управление на схемите за лихвени субсидии и съществуването на подходяща одитна пътека. Комисията следи този проблем с френските власти и при необходимост ще го включи в разките на процедурата по уравниване на сметките.*

5.16.

- а) *Такива недопустими разходи могат да бъдат установени само в момента на окончателното плащане или при последващ одит.*
- б) *Такива грешки могат да се установят само при последващ одит.*

⁽¹¹⁾ За справка: член 23 от Регламент (ЕО) № 1227/2000 на Комисията (ОВ L 143, 16.6.2000 г., стр. 1), съгласно който дължимите плащания следва да се изплащат на бенефициерите в пълен размер.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- в) при програма за ликвидиране на болести е извършено плащане без подходящи подкрепящи документи. Освен това, максималните стойности на допустимите разходи за проверка не са били спазени, а препоръчителните технически проверки не са били предприети (Германия).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- в) Комисията наскоро прие решение⁽⁴⁾, което въвежда по-строги изисквания за финансово отчитане⁽⁵⁾. Комисията смята, че посочените максимални стойности са тези, които се прилагат за теста Elisa⁽⁶⁾, осъществяван на ниво държави-членки. Комисията не споделя тълкуването на Палатата, че това трябва да се прилага при индивидуален тест. Въпреки че на засегнатата държава-членка бе предоставено финансиране в размер на 50 % за въпросната програма, реалният размер на финансирането бе ограничен с решение на Комисията до ниво, което е значително по-ниско от прогнозирания размер на искането. Препоръчаната проверка (за избягване на двойното плащане на разходите за тест между програмите за унищожаване и спешните програми) бе проведена и веднага разкри, че тези разходи са недопустими за спешната програма. Следователно не се наложиха други задълбочени проверки.

Оценка на системите за управление и контрол

Област на политика „Земеделие и развитие на селските райони“

5.17. Разходите по отношение на селското стопанство и развитието на селските райони се извършват при споделено управление и са предмет на следните основни системи за контрол:

- а) проверки на заявления и плащания в рамките на Интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК)⁽¹²⁾;
- б) специфични за секторите контроли, например за развитието на селските райони;
- в) физически проверки на субсидирания от ЕС износ на селскостопански стоки⁽¹³⁾;
- г) последваща плащанията проверка на търговските документи на място при търговците и преработвателите на селскостопански стоки⁽¹⁴⁾;
- д) последваща процедура по уравниване на сметките под отговорността на Комисията (вж. точка 5.39).

5.17. Вж. отговора на параграф 5.2.

⁽¹²⁾ Регламенти (ЕИО) № 3508/92 на Съвета (ОВ L 355, 5.12.1992 г., стр. 1) и (ЕО) № 1782/2003 на Съвета (ОВ L 270, 21.10.2003 г., стр. 1) относно премиите за животни и помощите за площ.

⁽¹³⁾ Регламент (ЕИО) № 386/90 на Съвета (ОВ L 42, 16.2.1990 г., стр. 6).

⁽¹⁴⁾ Регламент (ЕИО) № 4045/89 на Съвета (ОВ L 388, 30.12.1989 г., стр. 18) относно плащания над определен праг на възстановяванията при износ, субсидиите за преработване и преобразуване, мерки, засягащи памука, маслиновото масло и тютюна, и някои мерки за развитие на селските райони.

⁽⁴⁾ Sanco 1182/2008 rev. 3.

⁽⁵⁾ В тогмента са определени в Решение 2002/677/ЕО на Комисията.

⁽⁶⁾ Тестът ELISA (Enzyme Linked Immuno Sorbent Assay) позволява диагностицирането на класическата чума по свинете.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.18. ИСАК обхваща двете основни схеми, одитирани на ниво държава-членка — СЕП и обвързаните с производството преки плащания. Някои елементи са специфични за всяка от схемите, докато други се срещат и при двете. Специфичните разпоредби, приложими към области като развитието на селските райони (от които някои елементи също се контролират от ИСАК), възстановяванията при износ и последващите проверки на плащанията попадат също така под отговорността на държавите-членки. Комисията носи отговорност за процедурите по уравняване на сметките, с оглед установяване на окончателните суми, които ще бъдат изплатени от сметките на ЕС. Оценката на Палатата на всяка от тези системи за контрол е описана в точки 5.19—5.49.

Интегрирана система за администриране и контрол (ИСАК)

5.19. Във всяка държава-членка ИСАК се състои от база данни на стопанствата и заявленията, системи за идентификация на земеделски парцели и за регистрацията на животни при обвързаните с производството премии, както и регистър на правата за плащане в държавите-членки, прилагащи СЕП, която е нов компонент на ИСАК. Системата предвижда няколко вида контрол за допустимост: административна проверка на всичките заявления, кръстосана проверка в базите данни, за да се предотврати дублирането на заявления за едни и същи площи и животни, както и минимум от 5 % проверки на място в стопанствата, които следва да се извършват от разплащателните агенции.

5.20. Когато се въведат точни и надеждни данни и системата се приложи по правилен начин, ИСАК работи ефективно за ограничаване на риска от неправомерни разходи. Така ИСАК се явява ключов инструмент за управление и контрол по отношение на:

- схемата за единно плащане (СЕП) (вж. точки 5.21—5.26),
- обвързаните с производството преки плащания (вж. точки 5.27 и 5.28),
- общите елементи (вж. точки 5.29 и 5.30).

В резултат на включването в СЕП на нови схеми за помощ, понастоящем ИСАК обхваща почти 85 % от ЕФГЗ. Това разширяване на ИСАК има за цел да подобри финансовото управление на областите с висок риск. В случая на ЕЗФРСР, и особено в областта на агроокологията и районите в по-неблагоприятно положение, някои основни елементи като например площ и брой животни се обхващат от ИСАК, а други от специално предвидени контроли.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Схема за единно плащане (СЕП)

5.21. Правилното изчисляване и разпределение на правата за плащане от националните органи е необходимо условие за правилни плащания по СЕП на отделните бенефициери през първата година и всички следващи години. От държавите-членки се изисква също така да спазват определените общи национални максимални стойности. Палатата отново ⁽¹⁵⁾ констатира, че различни държави-членки не са приложили правилно някои ключови елементи на системата, свързани с установяването и управлението на правата за плащане, които са част от ИСАК. Поради това Палатата счита, че системите за изчисляване на правата за плащане са били ефективни само отчасти и все още не предоставят достатъчна увереност, че годишните плащания по СЕП, които се основават на отпускнатите права за плащане, са коректни.

5.22. Например, при изчисляването на правата за плащане бяха открити следните значителни недостатъци, чието финансово отражение е трудно да бъде определено:

- а) в Обединеното кралство (Англия) четири одитирани права за плащане са били погрешно изчислени, най-вече поради факта, че не са взети предвид промени в парцелите земя. Въпреки че тези грешки не са имали значително отражение върху плащанията за 2007 г., тъй като Англия прилага „динамичен“ модел ⁽¹⁶⁾, ако не бъдат коригирани, тези първоначални права за плащане ще доведат до значителни надплащания или недостатъчни плащания за годините в бъдеще;
- б) Първоначално Нидерландия е отпуснала права за плащане, надхвърлящи допустимите национални максимални стойности с 4,9 милиона евро, и въз основа на това е извършвала отделните плащания. Въпреки че общият размер на извършените плащания е бил под националните максимални стойности, отделните земеделски производители са получили по-високи от необходимото суми. По време на посещението на Палатата (януари 2008 г.) не са били предприети официални действия за възстановяване на надплатените суми;

5.21. Където неправилните изчисления на правата за плащане са създали риск за фонда, Комисията ще следи този въпрос в уравняването с оглед на съответствие. Поради наличието на законни очаквания на оперативно ниво коригирането на неправилно предоставени права може в някои случаи да не бъде възможно. Освен това, поради размяната на права и по-нататъшните реформи е необходима правна сигурност по отношение на предоставените права. Затова този проблем се разглежда при „Проверката на здравето“.

5.22.

- а) Проблемите са вече известни на Комисията от собствените ѝ одитни мисии и вече подлежат на уравняване с оглед на съответствието, което започна през 2006 г.

Коригиращите действия на органите в Обединеното кралство за намаляване или избягване на последиците, посочени от Палатата, са част от тази процедура.

- б) Съгласно наличната информация на Комисията общият размер на плащанията към земеделските производители е 294 млн. евро, което не превишава националните максимални стойности от 312 млн. евро. По отношение на надплатените суми нидерландските власти се ангажираха да съберат недължителните плащания от бенефициерите.

⁽¹⁵⁾ Годишен доклад за финансовата 2006 г., точка 5.66.

⁽¹⁶⁾ Според този модел плащанията по всяко право за плащане се състоят от два елемента: i) сума, базираща се на исторически референтен период за всеки земеделски производител, и ii) фиксирана сума, която е еднаква за всички земеделски производители. През 2005 г. съотношението между двата елемента е 90:10, но всяка година дялът на фиксираната сума се увеличава и ще достигне 100 % през 2012 г. Ако на земеделския производител са предоставени твърде много права за плащане, той ще получава все повече средства по фиксирания компонент, което би компенсирало загубата по индивидуалния компонент.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- в) при изчисляването на референтните суми за земеделските производители нидерландските и гръцките органи са включили и говеда, които не отговарят на условията за премия за референтния период. Освен това гръцките органи са отпуснали референтни суми на земеделски производители, стопанисващи обработваема земя, без да вземат предвид направените през референтния период намаления;
- г) при изчисляване на броя на правата за плащане, гръцките и испанските органи систематично не са вземали предвид изискванията за фуражна площ за земеделските производители, които през референтния период са ползвали единствено премии, които не са свързани с площ. На тези земеделски производители са били отпуснати *специални права за плащане* ⁽¹⁷⁾ вместо *права за плащане въз основа на площи* ⁽¹⁸⁾, което е довело до много по-високи плащания за хектар и до намаляване на площите, за които се изисква поддържането на добро селскостопанско и екологично състояние;
- д) необосновано отменяне на права за плащане, като по този начин потенциалните бенефициери се лишават от помощ (Гърция).

5.23. Държавите-членки следва да създадат *национален резерв* ⁽¹⁹⁾, от който да отпускат права за плащане на нови земеделски производители, на производители, които са в особено положение или участват в програми за реструктуриране или развитие.

5.24. Одитът разкри някои слабости при използването на националния резерв:

- а) различни случаи на неправилно използване на националния резерв (Франция): две недопустими програми (на обща стойност 42,4 милиона евро), неспазване на нормативно определения срок за четири други програми, приемане на краткосрочното наемане на оборудване за инвестиция, непоследователно прилагане на задължителните разпоредби за новите земеделски производители, започнали дейността си по време на референтния период, което е довело до отпускане на 20,8 милиона евро повече от необходимото;

- в) *По отношение на Схемата за единно плащане в Гърция и в Нидерландия уравниването с оглед на съответствието започна съответно през април 2007 г. и през май 2008 г.*
- г) *Констатациите на Палатата в тази област са известни на Комисията от собствените ѝ одитни мисии и вече подлежат на уравниване с оглед на съответствието, което започна през април 2007 г. за Гърция и през юли 2007 г. за Испания.*
- д) *Проблемът вече подлежи на процедура за уравниване с оглед на съответствието, която започна през април 2007 г.*

5.24.

- а) *Въз основа на собствените си одитни мисии Комисията вече стартира, с писмо от април 2008 г., уравниване с оглед на съответствието във връзка със същите констатации.*

⁽¹⁷⁾ Правата за плащане при специални условия са установени в членове 47 и 48 на Регламент (ЕО) № 1782/2003 и засягат основно случаи, при които земеделските производители получават премии за живи животни, но не притежават хектари, или размерът на правата им за плащане на хектар надхвърля 5 000 евро.

⁽¹⁸⁾ Регламент (ЕО) № 1782/2003, глава 3, раздел 1.

⁽¹⁹⁾ Член 42 от Регламент (ЕО) № 1782/2003.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) неправомерно предоставяне на права за плащане за нови маслинови дръвчета, засадени след определения срок и невключени в специфична програма (Италия).

5.25. При отпускането на права за плащане на производителите на маслини, италианските органи са приели 153 000 случая като случаи на затруднение единствено въз основа на потвърждение от региона или провинцията, че дадена територия е била засегната. Наличната информация не позволява оценка на общата стойност на неправомерните плащания.

5.26. По отношение на управлението и мониторинга на правата за плащане по СЕП бяха отбелязани следните слабости:

- а) неправилно прилагане на глоби за късно подадени заявления (Нидерландия, Португалия и Обединеното кралство (Англия);

- б) в Обединеното кралство (Англия) за един и същи парцел могат да бъдат подадени заявления от двама „зеделски производители“ по различни схеми на ЕС за помощ за площ. При 9 от 12 от посещенията на място на „новите бенефициери“, ползващи пряка помощ от ЕС, които Палатата беше подчертала в годишния си доклад за финансовата 2006 г. ⁽²⁰⁾, площта, декларирана по СЕП, не е била допустима изцяло или отчасти, тъй като не е била в добро селскостопанско състояние, не се е използвала основно за селскостопански цели или бенефициерът не е бил допустим, защото не е извършвал селскостопанска дейност върху тази земя;

- в) Португалия е отпуснала права за плащане и е предоставяла помощи по СЕП на земеделски производители, които са обявили площи като необработена земя (*baldio*). Това обикновено са обществени земи с много лошо качество на пасищата, най-често покрити с храсти и дървета. За тези земи няма ограничение на броя на дърветата, а земеделските производители не са задължени да ги поддържат в добро селскостопанско и екологично състояние. През 2007 г. Португалия е изплатила 3,5 милиона евро за *baldio*. В Италия беше констатирано, че земите, установени като постоянни пасища за целите на плащанията по СЕП, са по-големи от допустимата площ, която реално е покрита с трева или тревни фуражи.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- в) Комисията ще следи този въпрос при процедурата за уравниване с оглед на съответствието.

5.25. Въз основа на собствените си одитни мисии Комисията вече стартира, с писмо от август 2006 г., процедура за уравниване с оглед на съответствието във връзка със същите констатации.

5.26.

- а) За Португалия приложените глоби бяха твърде строги: това не е риск за фонда.

- б) Въз основа на собствените си одитни мисии Комисията вече стартира, с писма от юли 2007 г. и април 2008 г., уравниване с оглед на съответствието във връзка със същите констатации.

По отношение на въпроса с „новите бенефициери“ след годишния доклад на Палатата за 2006 г. Комисията започна специално разследване за тези държави-членки, които са избрали регионални модели и поради това могат да бъдат засегнати от проблема, повдигнат от Палатата. Тези одити се провеждат в момента и рисковете за фонда ще бъдат покрити с финансови корекции. Освен това въпросът с изключването на някои бенефициери от преките плащания също е засегнат в предложенията на Комисията за „Проверката на здравето“.

- в) По отношение на Португалия Комисията ще следи този въпрос при процедурата за уравниване с оглед на съответствието. По отношение на Италия Комисията, въз основа на собствените си констатации от одита, вече стартира уравниване с оглед на съответствието във връзка със същите констатации.

⁽²⁰⁾ Точки 5.25—5.27.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- г) Извършени са плащания към 275 земеделски производители във Франция и към 33 земеделски производители в Испания (Андалусия), които не са имали права за плащане, след което не са предприети действия за възстановяване на средствата.

Обвързани с производството преки плащания

5.27. Обвързаните с производството преки плащания, управлявани в рамките на ИСАК, през 2007 г. са възлизали на около 5 500 милиона евро. По отношение на схемите за живи животни системите като цяло функционират по задоволителен начин и отразяват надеждността на ИСАК в тази област. Въпреки това, Палатата откри някои системни слабости в административните контроли и проверките на място на помощите за площи (вж. **приложение 5.1.1**):

- а) слабости на административния контрол, които водят до грешки като: грешно вписване на данни от заявленията (Гърция), плащания по множество несъвместими схеми за помощ за един и същ парцел (Италия) и некоректно прилагане на глоби и санкции, което води до надплащане (Гърция, Италия, Испания, Португалия);
- б) липсват документи, аргументиращи избора на някои критерии в анализа на риска, а разплащателните агенции не са извършили годишна повторна оценка на риска за извадката от 5 % проверки на място в стопанствата (Португалия, Испания).

5.28. При повторните изпълнения на контролите, извършени от Палатата, бяха установени някои специфични слабости в качеството на проверките на място и бяха открити недопустими площи или парцели, които би следвало да бъдат изключени от националните инспектори (Гърция, Италия, Испания, Португалия). В Италия един земеделски производител е получил помощ за парцел, засаден с дръвчета шам-фъстък. Въпреки че този парцел е бил обект на проверка на място от страна на италианските органи през 2005 г., одитът на Палатата показва, че той отдавна е установен като горска площ и следователно не отговаря на условията за получаване на помощ.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- г) Съгласно наличната информация на Комисията разликите, открити от Палатата по отношение на Франция, се дължат на различните параметри на извличане на двата файла, сравнени от Палатата, и не са извършени плащания към земеделски производители, не притежаващи права за плащане. За Испания не са извършени плащания към земеделски производители без права за плащане. В почти всички случаи тези земеделски производители предварително са направили искане за поправка, което към датата на плащане е било все още без отговор. В случай на оттегляне на правата разплащателната агенция поиска възстановяване.

5.27. По отношение на таблица 5 Комисията не е съгласна с оценката на Палатата на системите в Италия.

Както отбелязва Палатата, повечето установени слабости в системите са констатирани и при уравниването на сметките от Комисията и са предприети подходящи коригиращи мерки.

- а) Въз основа на собствените си констатации от одит Комисията вече започна уравниване с оглед на съответствието по отношение на некоректното прилагане на глоби и санкции в Италия, Испания и Португалия.
- б) Необходимостта от годишна оценка бе изложена в Регламент (ЕО) № 796/2004. Като част от своите одити Комисията прави преглед на усъвършенстването на анализа на риска през годините и неговата ефективност за съответната година. Ако се установи, че са налице трайни нередности в анализ на риска, които представляват опасност за фонда, от държавата-членка се изисква да предприеме коригиращи мерки и се прилага уравниване с оглед на съответствието.

Комисията опрости регламента и от 2008 г. рисковите фактори вече не са определени в регламента на Комисията.

5.28. Комисията прави проверки на системите за контрол в държавите-членки и недостатъците, които създават риск за фонда, се коригират чрез уравниване с оглед на съответствието. Такаъв е случаят с държавите-членки, посочени от Палатата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Системи за управление и контрол в рамките на ИСАК

5.29. Както е посочено в точка 5.19, ефективността на системите за управление и контрол в рамките на ИСАК е ключов елемент за цялостната ефективност на системата. Това се отнася за всяка от главните схеми за помощ, обхванати от ИСАК. Обща оценка на надеждността на системата в посетените държави-членки (двете основни схеми: СЕП и обвързаните с производството преки плащания) е представена в **приложение 5.1.2** и в **приложение 5.1.1**.

5.30. Административни контроли за установяване допустимостта на площи: ефективността на административните контроли зависи от качеството на информацията, записана в Системата за идентификация на парцели (СИП) ⁽²¹⁾, от използването на компютризирани техники за географска информация за графичния елемент на СИП, а именно Географската информационна система (ГИС) и от използването на актуални въздушни или космически ортогонални изображения:

- а) Административните контроли в Обединеното кралство (Англия) не предоставят увереност, че помощта от ЕС се изплаща по коректен начин. Обединеното кралство (Англия) не използва въздушни или космически ортогонални изображения в подкрепа на ГИС. Английската СИП не винаги съдържа информация относно допустимите площи на референтните парцели;
- б) в Гърция административните контроли също са недостатъчни, СИП е непълна и съдържа сериозни грешки в обозначаването на парцелите;
- в) във Франция и Нидерландия разплащателните агенции не намаляват в достатъчна степен записаните в СИП допустими площи, изключвайки от тях недопустимите елементи, които се виждат на ортогоналните изображения, и не актуализират своите СИП с резултатите от проверките на място. В Португалия актуализацията се извършва със значителни закъснения. Франция и Швеция използват ортогонални снимки, някои от които са по-стари от 5 години;
- г) във Франция, Португалия и Швеция не се проверява по достатъчно надежден начин допустимостта на земята, обявена с оглед активиране на правата за плащане на земи под угар ⁽²²⁾.

5.29. Комисията не споделя общата оценка относно ефективността на ИСАК, посочена в таблица 5, по отношение на Франция, Нидерландия и Обединеното кралство.

5.30. Качеството на Системата за идентификация на парцели (СИП) действително е от съществено значение. Комисията работи постоянно със Съвместния изследователски център (СИЦ), за да използва най-добрите технически ресурси за актуализиране на системата СИП в държавите-членки и за оптимизиране по този начин на ефективността на административните проверки.

- а) Използването на ортогонални изображения не се изисква от закона. По отношение на другите недостатъци на СИП-ГИС в Англия, посочени от Палатата, Комисията вече започна уравниване с оглед на съответствието въз основа на собствените си констатации от одит.
- б) Недостатъците на СИП в Гърция редовно подлежат на решения с оглед на съответствието. По искане на Комисията гръцките власти приеха план за действие, който предвижда между другото и въвеждането на нова система СИП-ГИС до 31 декември 2008 г.
- в) Посочените от Палатата констатации бяха установени и от одитите на Комисията. От държавите-членки се изисква да предприемат коригиращи действия и бе започнато уравниване с оглед на съответствието за покриване на финансовия риск, произтичащ от тези недостатъци.
- г) Комисията ще гарантира подходящи последващи мерки в контекста на уравниването с оглед на съответствието, след като Палатата ѝ предаде цялата съответна информация.

⁽²¹⁾ СИП представлява база данни, в която всички селскостопански площи в държавите-членки се записват с уникален идентификационен номер.

⁽²²⁾ Начинът на определяне на правата за плащане на земи под угар е установен в член 53 от Регламент (ЕО) № 1782/2003.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Контрол на държавите-членки в рамките на ИСАК и резултати от проверките

5.31. Резултатите от проверките на ИСАК, които се докладват на Комисията от разплащателните агенции, позволяват да се извърши оценка на законосъобразността и редовността на подадените от земеделските стопани заявления. Те са проверени за пръв път от сертифициращи органи през 2007 г. Въпреки това дейността на сертифициращите органи при проверката и валидирането на статистически данни на ИСАК не включва крайните бенефициери. Комисията също не е проверила надеждността на тези статистически данни. Освен това анализът на Палатата на дейността на 28 сертифициращи органа в рамките на подобни проверки показва, че оценките на два сертифициращи органа са били негативни, а един не е бил в състояние да оцени ситуацията. Палатата установи още, че съпоставките, които се предвиждат в съответните указания на Комисията, или не са били извършени, или са извършени по различен от предвидения начин, или предоставената информация не е позволила формирането на заключение относно адекватността на дейностите.

Развитие на селските райони

5.32. Неточните дефиниции на условията за допустимост в националните законодателства, както и често пъти сложните правила, особено тези, които се отнасят до агроекологичните мерки, имат неблагоприятен ефект върху качеството на контролите, извършвани с цел проверка доколко земеделските производители спазват съответните изисквания. Палатата още веднъж определи тези контроли като недостатъчни. Основните открити слабости са:

- a) недостатъчно проверки на валидността на офертите, подадени в рамките на частни поръчки. Извършените проверки не предоставят достатъчна увереност по отношение на законосъобразността и редовността на задължителната тръжна процедура, което впоследствие може да засегне допустимостта на проекта като цяло (Румъния);

5.31. От финансовата 2007 г. нататък в насоките на Комисията се изисква сертифициращите органи да анализират по-систематично ефективността на системите за вътрешен контрол на разплащателните агенции, включително на проверките на място, и да проверяват и валидират тези статистически данни. Така Комисията изпълни препоръката на Палатата, съдържаща се в нейния годишен доклад за финансовата 2005 г. (параграф 5.46), съгласно която сертифициращите органи следва да полагат повече усилия за проверката и валидирането на статистическите данни.

По отношение на разширяването на работата към крайните бенефициери сертифициращите органи преглеждат извадка от докладите от инспекциите на място и проверяват дали са изпълнени всички молби за корекции (в резултат на проверката) в данните на крайните бенефициери в ИСАК.

В около 90 % от случаите сертифициращите органи направиха оценка и стигнаха до положителен извод за приблизително 85 % от тях, което трябва да се счита за приливен резултат за първата година на прилагане на това ново задължение за контрол. Комисията признава, че тази област може да бъде подобрена, и съответно ревизира своите насоки за финансовата 2008 г.

Комисията систематично анализира данните от ИСАК за проверка на съответствието и спазването на регулаторните изисквания. Надеждността на данните се проверява от одитите на Комисията за съответствие.

5.32. По отношение на определянето на условията за допустимост в националното законодателство и тяхната сложност Комисията споделя становището на Палатата, че те трябва да бъдат възможно най-опростени за намаляване на риска от грешки и ограничаване на разходите за контрол. Въпреки това, особено агроекологичните мерки са сложни по своето естество и предоставят много ограничени възможности за опростяване, без да се застраши целта на тези мерки.

По отношение на системата за контрол бяха предприети мерки за засилване на правилата за контрол в тази област и сега всички критерии за допустимост трябва да могат да се контролират според набор от проверени показатели, които се определят от държавите-членки⁽⁷⁾. Освен това Комисията изготви насоки за проверимостта на агроекологичните мерки.

- a) Във връзка с посочените от Палатата констатации ще бъдат предприети последващи мерки от Комисията в контекста на улавянето с оглед на съответствието.

⁽⁷⁾ Член 5 от Регламент (ЕО) № 1975/2006.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) липсват кръстосани проверки със специфичните бази данни за животни (редки породи) с оглед потвърждаване на броя животни, декларирани от земеделските производители, което е в основата на агроекологичните плащания (Франция);
- в) неадекватна проверка на допустимостта на площите в рамките на агроекологичните мерки в случаите, когато информацията за тези площи не съпада с информацията в базата данни на ИСАК. Вследствие на това не всички условия за предоставяне на помощ са могли да бъдат проверени (Ирландия);
- г) липсват систематични проверки дали подробните агроекологични задължения, адаптирани към стопанствата, съответстват на общите изисквания за тази мярка (например максимално допустимо ниво на химикали);
- д) неубедителни и лошо документирани административни контроли и проверки на място преди одобряването на окончателните плащания, които разчитат прекалено на декларациите на бенефициерите (Ирландия);
- е) недостатъчно внимателно разглеждане на рисковите фактори, определени в законодателството на ЕС, при избора на извадка от земеделски производители за проверка на място (Франция и Ирландия);
- ж) неадекватни проверки на съществуването на частно съфинансиране. Често проектите са одобрявани без необходимия сертификат от финансова институция, което увеличава риска от предоставяне на средства от ЕС на бенефициери, които не са в състояние да платят своята част от инвестициите (Румъния);
- з) неадекватна одитна следа за проектите, получаващи лихвени субсидии. Поради това е било невъзможно да се проследят крайните бенефициери, които са получили финансиране от ЕС. В следствие на това одиторите не са могли да проверят дали декларираните суми са били правилни или дали бенефициерите са спазили всички изисквания за допустимост (вж. също така точка 5.15, буква б) — Франция).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- в) *Констатациите, посочени от Палатата в букви в), г) и д), ще бъдат проследени в уравняването с оглед на съответствието.*
- е) *По отношение на рисковите параметри Комисията опрости законодателството и от 2008 г. рисковите фактори вече не са определени.*
- ж) *Рискът е намален поради факта, че за всеки проект, за който се предвижда самофинансиране, към заявлението за плащане се прилага извлечение от банковата сметка, издадено не по-късно от 5 работни дни преди внасянето на заявлението.*
- з) *Посоченият от Палатата проблем е известен на Комисията и тя признава важността на доброто финансово управление на схемите за лихвени субсидии и съществуването на подходяща одитна пътека. Комисията следи този проблем с френските власти и при необходимост ще го включи в рамките на процедурата по уравняване на сметките.*

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Последващи проверки на плащанията към търговци и преработватели

5.33. От държавите-членки се изисква да изпълняват годишни програми за последващи плащанията проверки на търговската документация за възстановяванията при износ, за субсидиите за преработване и преобразуване, и за някои разходи по развитието на селските райони. Държавите-членки трябва да се уверят, че операциите са действително и коректно извършени и да предприемат действия за възстановяване на суми, загубени в резултат на нередности или небрежност. Тези проверки се извършват съгласно разпоредбите на Регламент (ЕИО) № 4045/1989. Комисията наблюдава и координира този процес.

5.34. Навременното изпълнение на програмата за проверки е подобрено през 2007 г. Въпреки това за всеки от предходните проверки периоди назад във времето до 2000/2001 г. има ограничен брой подробни проверки, които не са завършени ⁽²³⁾. За тях съществува риск да не бъдат правилно извършени, тъй като бенефициерите са правно задължени да пазят съответната документация само за органичен период от време, а плащанията, разглеждани по време на даден период на проверка, обикновено са извършени 2 години по-рано. Това означава, че незавършените проверки за периода 2000/2001 г. се отнасят до плащания от 1998/1999 г. Освен това резултатите от проверките на плащанията, извършени през 2006/2007 г., няма да бъдат предоставени на Комисията по-рано от 31 декември 2009 г.

5.35. Палатата отбеляза, че проверките на мерките в областта на развитието на селските райони са ограничени както на ниво Комисия, така и на ниво държави-членки, въпреки че за периода на проверка 2006/2007 г. развитието на селските райони е представлявало 11 % от разходите, обхванати от Регламента, и 57 % от всички докладвани потенциални нередности.

5.36. Анализът на Палатата на докладите на сертифициращите органи показва също така, че са необходими подобрения в проверките и в докладите на разплащателните агенции относно проследяването на откритите потенциални нередности.

5.34. На ниво Общност (въз основа на докладите за контрол от 2006—2007 г.) бе достигнат необходимият минимален брой проверки за всеки от предходните периоди на контрол, с изключение на периодите 2002—2003 г. и 2004—2005 г. Това се дължи главно на закъснението в Италия.

Според информацията, получена от италианските власти на 29 май 2008 г., минималният брой проверки на общностно ниво е достигнат за всеки от предходните периоди на контрол. Въпреки това остава задължението за държавите-членки да наваксат закъснението.

5.35. През 2007 г. отделът, отговарящ за развитието на селските райони, извърши одити на мерки, които не се обхващат от Регламент (ЕИО) № 4045/89, като агроекологичните мерки. Отделът с хоризонтални отговорности за Регламент (ЕИО) № 4045/89 проведе две мисии в началото на 2008 г., които обхващат развитието на селските райони и отдела за развитие на селските райони в рамките на работната програма за 2007 г.

От още по-голямо значение е, че на ниво държави-членки около 18 % от общия брой на проверките през контролния период 2006—2007 г. бяха свързани с мерки за развитие на селските райони, като това се смята за подходящо ниво на покритие.

5.36. За съответните разплащателни агенции сертифициращите органи направиха оценка за 90 % от случаите и в 80 % от тях оценката на последващите мерки, предприети от разплащателните агенции, е положителна.

Ревизираните насоки, представени на държавите-членки за финансовата 2008 г., засягат констатациите и оценките на Палатата.

⁽²³⁾ Общо 916 от близо 20 000 планирани подробни проверки са били незавършени в края на 2007 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Възстановяване при износ

5.37. Възстановяванията при износ се изплащат на износителите на селскостопански продукти от ЕС с цел да се покрие разликата между цените на вътрешния пазар на ЕС и цените на световните пазари. През 2007 г. са изплатени 1 445 милиона евро, с 42 % по-малко от предходната година, което се дължи на избора на политики в рамките на скорошните реформи на ОСП, както и на увеличението на цените на световните пазари. Съгласно Регламент (ЕИО) № 386/90 държавите-членки следва да извършват физически проверки на 5 % от износа, за да се гарантира, че изнасяните продукти са правилно описани и отговарят на условията за възстановяване при износ. Държавите-членки трябва също така да извършват проверки за замяна на изходната за ЕС точка, когато тя се различава от точката, в която стоката е била представена за физическа проверка. Комисията следи качеството и броя на тези проверки.

5.38. В своя специален доклад № 4/2007 ⁽²⁴⁾ Палатата посочи недостатъците на системата за физически проверки и проверки за замяна на пратките за възстановяване при износ. Следвайки препоръките на Палатата, Съветът и Комисията предприеха бързи мерки, като измениха съответните нормативни документи ⁽²⁵⁾. Въпреки това специфичните слабости, засягащи повторното въвеждане на изнесени стоки на територията на ЕС след транспортиране по „нередовна“ морска транспортна линия, все още не са разглеждани.

Процедури на Комисията за уравниване на сметките

5.39. Тъй като управлението на разходи в областта на селското стопанство е основно споделено между държавите-членки и Комисията, помощта се изплаща от държавите-членки, а техните разходи след това се възстановяват от Комисията. Тези възстановявания се разглеждат като аванси, макар че се отчитат като плащания във финансовите отчети, представяни от Комисията. Окончателното приемане на разходите се извършва посредством двуетапна процедура, наречена уравниване на сметките. Двата етапа се състоят във вземане от Комисията на годишно финансово решение и на многогодишни решения във връзка с уравниването с оглед на съответствието.

5.37. Качеството и броят на физическите проверки и проверките за замяна на пратките се проверяват чрез разследвания на място и анализ на подробните годишни декларации, подадени от всички държави-членки.

5.38. Комисията смята, че когато се установи, че продуктите, ползващи се от възстановяване при износ, са напуснали митническата територия в срок от 60 дни, останалата част от превода към държавата по направление извън ЕС продължава на международна територия или на територията на трета държава, като може да включва трансбордиране съгласно членове 9 и 10 от Регламент (ЕО) № 800/1999, придружено от транзит през части от митническата територия на Общността под митнически надзор. След разширяването от 2004 г. ила по-голяма вероятност да се получи такава ситуация. От правна гледна точка не е възможно въпросните стоки или продукти да останат на митническата територия под друг митнически режим, въпреки че са получили възстановяване при износ.

5.39. Възстановяванията от Комисията на държавите-членки се определят като месечни плащания, а не като аванси в съответствие с нормативните правила ⁽⁸⁾.

⁽²⁴⁾ Приет от Палатата на 21 юни 2007 г. (ОВ С 252, 26.10.2007 г., стр. 1).

⁽²⁵⁾ Регламент (ЕО) № 14/2008 на Съвета (ОВ L 8, 11.1.2008 г., стр. 1) и Регламент (ЕО) № 159/2008 на Комисията (ОВ L 48, 22.2.2008 г., стр. 19).

⁽⁸⁾ Съгласно член 5, параграф 1, първа алинея от Регламент (ЕО) № 1258/1999 на Съвета „Финансовият ресурс, необходим за покриване на разходите, ... се предоставя на държавите-членки от Комисията чрез авансови плащания ...“. Въпреки това Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета от 21 юни 2005 г. относно финансирането на Общата селскостопанска политика отменя Регламент (ЕО) № 1258/1999 и член 14, параграф 1 заменя член 5, параграф 1, първа алинея, като посочва, че „Отпуснатите средства, необходими за финансиране на разходите, ... се предоставят на държавите-членки под формата на месечни плащания по възстановяване на разходи, наричани по-долу „месечни плащания“, въз основа на разходите, извършени през определен референтен период от акредитираните разплащателни агенции.“

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Финансово уравниване

5.40. На 30 април 2008 г. Комисията е взела три решения във връзка с финансовото уравниване за разходите в рамките на ЕФГЗ, ЕЗФРСР и преходния инструмент за развитие на селските райони и е уравнила сметките на всички разплащателни агенции с изключение на тези, посочени в **приложение 5.3**. Тези решения се основават на заверки, предоставени от независими одитори (сертифициращи органи). Одитът на Палатата не откри уравни от Комисията разходи, които е следвало да бъдат отхвърлени (разделени) в решенията във връзка с финансовото уравниване.

5.41. Финансовите решения обаче се ограничават до истинността, пълнотата и точността на отчетите на разплащателните агенции. Законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите плащания („проблеми на съответствието“) са изключени от обхвата на преките съществени проверки на сертифициращите органи, които обикновено не проверяват на място и заявленията за помощ от ЕС. Поради това финансовите решения не означават, че в „уравнените“ разходи не присъстват неправомерни плащания.

5.42. През 2007 г. дейността на сертифициращите органи е разширена. В допълнение към новите проверки и валидирането на статистическите данни в рамките на ИСАК (вж. точка 5.31) се изисква предоставяне на становища относно декларациите за достоверност на директорите на разплащателните агенции и относно процедурите на вътрешен контрол. Одитът на Палатата показва, че добавената стойност на тези нови елементи засега е ограничена. Освен това, в три случая е налице противоречие между декларацията за достоверност на директора на разплащателната агенция и издадената от сертифициращия орган одиторска заверка с резерви.

5.41. Предоставената декларация за достоверност на одита не се ограничава само до счетоводни въпроси. Всяка заверка предоставя и становище за това дали системата за вътрешен контрол на разплащателната агенция е функционирала задоволително през въпросната финансова година и в този контекст се прави оценка също и на проверките на място.

Освен това сертифициращите органи предоставят отделно мнение за становището DAS, представено от всеки директор на разплащателна агенция, както и анализ на ефективността на проверките на място и на точността на статистическите данни от инспекциите.

5.42. Заедно с другите елементи, посочени от Палатата в нейните констатации и оценки, проверката и валидирането на сертифициращите органи, въведени в резултат на препоръките на Палатата в годишния доклад за финансовата 2005 г. (параграф 5.46) и 2006 г. (параграф 5.8), представляват положителна стъпка към подобряване на отчетността на разплащателните агенции и водят до по-голяма прозрачност и усвояване на резултатите от контрола. Това се потвърждава и от конференцията на директорите на разплащателни агенции, и от независими сертифициращи органи.

Всеки сертифициращ орган анализира и докладва за степенята на спазване от страна на разплащателната агенция на критериите за акредитация, посочени в Регламент (ЕО) № 885/2006, и дава съответно становище. Разликата между становището DAS и становищата на сертифициращия орган доказва приноса за становището DAS и сочи, че сертифициращият орган е направил оценка на DAS в контекста на собствената си одитна дейност, както е предвидено. Трите засегнати разплащателни агенции в момента са в изпитателен срок. За останалите 79 разплащателни агенции двата документа си съответстваха.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.43. Въпреки че през тази година испанските разплащателни агенции за пръв път са извършвали плащания в рамките на СЕП, испанските сертифициращи органи не са включили в дейността си задължителната оценка на правата за плащане.

5.44. Въз основа на проверката на работата на сертифициращите органи ⁽²⁶⁾ Палатата повторно отбелязва ⁽²⁷⁾ съмненията си по отношение на отчетите на длъжниците: два сертифициращи органа са включили резерви в издадените от тях заверки, 15 подчертават недостатъци в процедурите на разплащателните агенции за управление на дълга; 12 сертифициращи органа не са предоставили достатъчно информация за извършената работа, а два сертифициращи органа не са извършили адекватна проверка на отчетите. Въпреки че Комисията е стартирала процедура за прилагане на коригиращи мерки ⁽²⁸⁾ по отношение на докладваните недостатъци, финансовите последици от тези действия още не са известни. Освен това Палатата отбелязва, че различните политики, прилагани по отношение на датата на установяване на дългове от разплащателните агенции, водят до несъгласувано представяне на общата им стойност.

5.45. В своите отговори на годишния доклад на Палатата за 2006 г. ⁽²⁹⁾ Комисията поема ангажимент да проследи сумите, които са предявени за плащане от бюджета на ЕС по счетоводните книги на длъжниците в рамките на първото решение във връзка с финансовото уравниване за 2006 г., взето на 27 април 2007 г. Трите одита на Комисията, извършени през 2007 г., обхващат около 7 % от сумите, включени в това решение във връзка с финансовото уравниване.

Уравняване с оглед на съответствието

5.46. Решенията във връзка с уравниването с оглед на съответствието се вземат от Комисията след допълнителни проверки на разходите, декларирани от държавите-членки. Те обхващат няколко години и имат за цел да изключат от финансиране от бюджета на ЕС разходите, за които Комисията е установила, че „са извършени по начин, нарушаващ правилата на ЕС“ ⁽³⁰⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.43. Сертифициращите органи провериха данните, предоставени от автономните общности за изчисляване на правата за плащане, но не са проверили изчислението, извършено на общо национално равнище. Комисията ревизира своите насоки за финансовата 2008 г., за да изясни, че ако системата се управлява централно на национално равнище, а централната разплащателна агенция не управлява СЕП (каквото е случаят на Испания), сертифициращият орган на централната разплащателна агенция пак ще трябва да обхване тази част в своя отчет.

5.44. Комисията смята, че поне за един от тези два случая в действителност бе направено необходимото. Комисията смята също, че е получила достатъчно информация за длъжниците във връзка с уравниването и счетоводната отчетност. В никой от случаите не е установено съществено финансово отражение на общо отчетно ниво (а следователно и по отношение на решението).

Въпреки това Комисията признава, че тази област може да бъде подобрена, и съответно ревизира своите насоки за финансовата 2008 г. Комисията ще продължава да следи отблизо ситуацията (чрез 7 одитни мисии в разплащателните агенции и 6 одитни мисии в сертифициращите органи през 2008 г.).

5.45. През 2007 г. бяха проведени два одита на дълговете в италианската разплащателна агенция AGEA. Решението за уравниване на сметките на AGEA, които бяха разделени за финансовата 2006 г., бе взето на 30 април 2008 г. Това означава, че проведените през 2007 г. одити обхващат около 41 % от сумите, включени в първото и второто решение за уравниване за финансовата 2006 г. (второто е взето след одита на Палатата).

⁽²⁶⁾ Приложение III към Регламент (ЕО) № 885/2006 (ОВ L 171, 23.6.2006 г., стр. 90).

⁽²⁷⁾ Годишен доклад за финансовата 2006 г., точка 5.61.

⁽²⁸⁾ Член 11 от Регламент (ЕО) № 885/2006.

⁽²⁹⁾ Годишен доклад за финансовата 2006 г., точка 5.61.

⁽³⁰⁾ Член 31 от Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета (ОВ L 209, 11.8.2005 г., стр. 1).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.47. В своя доклад за финансовата 2006 г. и в предишни годишни доклади Палатата посочва ограниченията, които са отчасти присъщи на системата за уравниване, като например ретроактивния и многогодишен характер на уравниването с оглед на съответствието и факта, че финансовите корекции са за сметка на държавите-членки, а не на крайните бенефициери. Освен това методът на Комисията за изчисляване на корекциите в рамките на решенията във връзка със съответствието, който се основава главно на използването на корекции с фиксирана сума, означава, че не може да се направи обоснована връзка между възстановените по този начин суми и реалния размер на неправомерните плащания⁽³¹⁾. Наличието на тези ограничения беше установено и през 2007 г.

5.48. Одитът, извършен от Палатата, на решенията във връзка със съответствието, взети през 2007 г., установи, че:

- а) някои разходи не са били изключени от финансиране от бюджета на ЕС, когато всъщност е трябвало да бъдат изключени. Други разходи не са били включени в одит на съответствието достатъчно рано, за да е възможно възстановяване на пълния размер на констатираните евентуални нередности;

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.47. *Описаните от Палатата ограничения са присъщи на системата, определена в законодателството на Общността, и Палатата не е направила възражения срещу тях в контекста на приелането на Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета.*

Въпреки че финансовите последици се определят в края на процедурата, предварителните констатации от одитите на Комисията, проведени през дадена година, са известни още преди края на тази година. Тъй като одитите обхващат системите за управление и контрол на държавите-членки, те не само предоставят информация за одитираните разходи, но и косвено информират за бъдещи разходи. Освен това обикновено корекциите отчитат разходите, извършени след датата на одита, и следователно са не само с обратно действие.

Уравниването с оглед на съответствието и/или за цел да изключи разходи от финансирането от Общността, когато тези разходи не са били извършени в съответствие с правилата на Общността. Това обаче не е механизъм за възстановяване на неправомерни плащания, извършени към бенефициерите, което съгласно принципа на споделеното управление е отговорност единствено на държавите-членки.

Когато могат да бъдат установени неправомерни плащания към бенефициерите в резултат на уравниването с оглед на съответствието, държавите-членки следва да ги проследят чрез действия по възстановяване срещу тези бенефициери. Все пак, дори когато не са необходими възстановявания от бенефициерите, тъй като финансовата корекция се отнася само до недостатъците в системата за управление и контрол на държавите-членки, а не се отнася до недължипите плащания, тези корекции са важно средство за подобряване на системите на държавите-членки и за превенция или откриване и възстановяване на неправомерни плащания към бенефициерите.

Фиксираните ставки отчитат сериозността на недостатъците в националните системи за контрол с цел да отразят финансовия риск за Общността. Затова Комисията смята, че съществува обоснована връзка между този вид корекция и размера на неправомерните плащания към крайните бенефициери.

5.48.

- а) *Комисията смята, че разходите, които е изключила от финансиране от бюджета на Общността в резултат на своите одити на съответствието, са достатъчни за покриване на риска за фонда.*

Нормативното правило, което ограничава във времето възможността за финансови корекции (правило за 24 месеца) е предпазителен избор на законодателя на Общността с цел да гарантира правна сигурност за държавите-членки. Характерно за прилагането на това правило е, че някои разходи не могат да бъдат предмет на финансови корекции, въпреки че при тях може да има недостатъци. Комисията многократно предлага удължаване на срока, но тези предложения бяха отхвърлени както от Съвета, така и от Европейския парламент.

⁽³¹⁾ Годишен доклад на Палатата за финансовата 2006 г., точка 5.63.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) при две от разгледаните корекции са изминали шест години между първоначалния одит и решението за уравниване, поради което недопустимите разходи са били изключени от отчетите едва в края на тази процедура.

Области на политика „Околна среда“, „Рибно стопанство и морско дело“ и „Здравеопазване и защита на потребителите“

5.49. „Околна среда“, „Рибно стопанство и морско дело“ и „Здравеопазване и защита на потребителите“ се управляват от Комисията в рамките на специфични системи за контрол. Одитът на Палатата на тези области на политика откри следните слабости на системите:

- а) при мерките в областта на околната среда проектите, финансирани от основния фонд (проекти в рамките на LIFE), са включвали недопустими разходи. Сериозните закъснения при приключването на одитите са продължили. През 2007 г. обаче ситуацията се подобрява. В годишния отчет за дейността на ГД „Околна среда“ са признати тези слабости и са изразени специални резерви;
- б) в областта на политика „Рибно стопанство и морско дело“ липсва на подходящи нормативни правила и лошото документирание на разходите, свързани със събирането на данни за управлението на рибарството, увеличават риска от извършване на неправомерни плащания. От друга страна, задълженията, възникващи вследствие на особени случаи на подновени двустранни споразумения за риболов, не са били покрити навреме чрез поемане на задължения със съответни бюджетни кредити;

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- б) *Двата случая, посочени от Палатата, са много сложни и не са представителни за работата на Комисията по уравниване с оглед на съответствието.*

5.49.

- б) *Посочените от Палатата нормативни правила по отношение на събирането на данни за управлението на рибарството бяха променени през 2008 г.⁽⁹⁾. Съответните регламент и решение на Комисията за прилагане ще бъдат приети през 2008 г. Новото правно основание съдържа ясни правила и трябва да отговори на притесненията на Палатата. По отношение на текущата ситуация бяха въведени процедури за преодоляване на слабостите, установени от Палатата по отношение на документирането.*

Всяко поето бюджетно задължение, което обхваща споразуменията за риболов, може да се осъществи само след приетане на правното основание (решение и/или регламент на Съвета). Това обяснява факта, че бюджетното задължение се поема след правното задължение (временно прилагане на новия протокол), когато правното основание не е могло да бъде прието преди временното влизане в сила на новия протокол (което често се случва въпреки подготовката с дълги срокове за преговори и приетане). Комисията ще продължи да проучва други начини на действие, за да вземе предвид констатациите и оценките на Палатата, без да пренебрегва специфичните ограничения, свързани със споразуменията за риболов.

⁽⁹⁾ Регламент (ЕО) № 199/2008 на Съвета.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Съветът стигна до политическо съгласие на 24 юни след предложение на Комисията за разрешаване на риболов на плавателни съдове от Общността извън общностни води. Новият регламент предвижда продължаване на риболовните дейности на временно основание преди официалното приемане на новия протокол от Съвета.

в) в областта на здравеопазването и защитата на потребителите са извършвани плащания за ветеринарни мерки без всички необходими подкрепящи документи.

в) Твърдението на Палатата се отнася за приемането на ваксини и тестове, за които Комисията не е изисквала писмено потвърждение за доставка. Въпреки това въз основа на своите контакти с държавите-членки и своите процедури за вътрешен контрол (включително подписването на „удостоверение за точност“ (Conformité aux faits) от двама служители) Комисията смята, че тази липса на официална документация за получаването на стоките и тестовете не създава риск за нейните плащания.

Наскоро Комисията прие решение ⁽¹⁰⁾, което засилва изискванията за финансова отчетност, определени от Решение 2002/677/ЕО на Комисията.

Общи заключения и препоръки

5.50. Въз основа на своята одитна дейност Палатата заключава, че като цяло операциите, свързани с разходите, декларирани в рамките на групата политики, са засегнати от съществено ниво на грешки по отношение на законосъобразността и/или редовността (вж. точки 5.12 и 5.13).

5.50—5.51. Комисията се стреми да гарантира, че системите за надзор и контрол са ефективни в откриването и коригирането на грешки, като взема предвид разходите и ползите от проверките, които трябва да се провеждат на място.

По отношение на селското стопанство и развитието на селските райони Комисията подчертава констатациите на Сметната палата, че вероятният общ процент на грешка не се е променил съществено спрямо миналата година, както се посочва в нейната декларация за достоверност за 2006 г. Статистиката от проверките, получена от държавите-членки, сочи също, че процентът на грешки, констатиран при крайните бенефициери на ЕФГЗ, възлиза на 85 % от общите разходи за селско стопанство и за развитие на селските райони и е под прага същественост.

Интегрираната система за администрация и контрол (ИСАК), която обхваща повечето селскостопански разходи, е ефективна в ограничаването на риска от нередовни разходи, когато се въвеждат точни и надеждни данни и системата се прилага правилно.

Разходите за 2007 г. в областта на селското стопанство и за развитието на селските райони, които вероятно ще бъдат изключени от финансирането на Общността чрез бъдещи решения за съответствие, възлизат на прогнозираната сума от 439 млн. евро, заедно със 152 млн. евро възстановени средства от крайните бенефициери.

⁽¹⁰⁾ Sanco 1182/2008 rev. 3.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Както е описано в годишния отчет за дейността за 2007 г., ГД „Здравеопазване и въпроси, свързани с потребителите“ е убедена, че нейните операции не са засегнати от съществено ниво на грешки във връзка със законосъобразността и редовността. Освен това, както е обяснено в годишния отчет за дейността за 2007 г., остатъчният процент на грешки е 1,6 %, което е под прага на същественост от 2 %.

Както е посочено в годишния отчет за дейността за 2007 г. на ГД „Рибарство и морско дело“, може да се предостави приемливо уверение за законосъобразността и редовността на разходите на ГД „Рибарство и морско дело“ и установените слабости не са достатъчно съществени, за да оправдаят резервите.

ГД „Околна среда“ направи специална резерва в годишния отчет за дейността във връзка с допустимостта на разходите, деклариран от бенефициерите на безвъзмездни средства за действия.

5.51. Общата оценка на Палатата на системите за управление и контрол за областите на политика, обхванати в настоящата глава е, че те са частично ефективни.

5.51. Както е посочено в годишния отчет за дейността за 2007 г. на ГД „Рибарство и морско дело“ в заключенията относно ефективността на системата за вътрешен контрол, ила приемливо уверение, че системите за вътрешен контрол на генералната дирекция функционират ефективно.

В своя годишен отчет за дейността за 2007 г. ръководството на ГД „Околна среда“ е уверено в общото състояние на вътрешния контрол и на финансовото и оперативното управление на ГД „Околна среда“. Това заключение се потвърждава от резултатите от анализа на вторично упълномощените разпоредители с бюджетни кредити и от управленските доклади до генералния директор, които се изискваха от всички тях през януари 2008 г. По време на своите одити през 2007 г. капацитетът за вътрешен одит на ГД „Околна среда“ не разкри съществени слабости в системите за финансов контрол или сериозни пропуски в системите за управление. Слабостите, посочени от ръководството през 2007 г., се дължаха на специфичните обстоятелства и през 2008 г. ще бъдат предприети мерки във връзка с тях.

5.52. При все това Палатата заключава, че ИСАК продължава да работи ефективно за ограничаване на риска от неправомерни разходи, когато се прилага правилно и когато в системата се въвеждат точни и надеждни данни по отношение на плащанията по СЕП въз основа на предоставени права за плащане (вж. точки 5.20 и 5.21). Неотдавнашното включване в СЕП на схеми за помощ, като например тези, свързани с маслиновото масло (вж. точка 5.14), е положително развитие, въпреки че в краткосрочен план това може да доведе до по-висока честота на грешките.

5.52—5.53. Проведените от службите на Комисията одити показаха, че като цяло изчисляването на правата за плащане се извършва в съответствие със законодателството и че административните проверки и проверките на място като цяло функционират добре. Забелязаните проблеми се проследяват при уравниването с оглед на съответствието.

5.53. За около 20 % от одитираните на ниво краен бенефициер плащания отново са установени нередности, от които ограничен брой имат сериозно финансово въздействие. Освен това Палатата откри грешки при интерпретирането на нормативните разпоредби. Ако не се коригират, всички тези грешки ще имат значителен кумулативен ефект в следващите няколко години.

По отношение на честотата и въздействието на грешките, данните ИСАК, получени от държавите-членки (без Герция) и проверени и валидирани от сертифициращите органи, показват, че честотата на грешките, включително за финансовата 2007 г., намалява с устойчив темп и финансовото въздействие на грешките е ограничено до само 0,83 % от съответните разходи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.54. Въпреки че системите за уравниване на сметки (както и последващите плащанията проверки) имат за цел да изключат от финансиране разходи, които не съответстват на правилата на ЕС, понастоящем те не се справят с тази задача на ниво плащания към крайни бенефициери. Тези разходи се поемат по-скоро от държавите-членки, така че не може да бъде направена обоснована връзка между изключените от финансиране суми и реалния размер на неправомерните плащания.

5.55. Решенията на Комисията с оглед на съответствието са непълни за всяка година след 2000 г. След като решенията по отношение на 2007 г. все още предстои да бъдат приети, възможно е разходите да са обект на бъдещи корекции в следващи години след извършване на проверки от Комисията. При все това обикновено корекциите, извършени през следващи години, не променят порядъка на размера на плащанията, докладвани от държавите-членки.

5.56. Палатата препоръчва да се преодолеят слабостите на системите, които водят до такива грешки. За тази цел най-неотложните стъпки, които следва да се предприемат по отношение на надеждността на плащанията в рамките на СЕП, са:

- а) подобряване на идентификацията, регистрацията и управлението на правата за плащане;

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.54. Уравняването с оглед на съответствието и/или за цел да изключи разходи от финансирането от Общността, когато тези разходи не са били извършени в съответствие с правилата на Общността. Това обаче не е механизъм за възстановяване на неправомерни плащания, извършени към бенефициерите, което съгласно принципа на споделеното управление е отговорност единствено на държавите-членки.

Когато могат да бъдат установени неправомерни плащания към бенефициерите в резултат на уравняването с оглед на съответствието, държавите-членки следва да ги проследят чрез действия по възстановяване срещу тези бенефициери. Все пак, дори когато не са необходими възстановявания от бенефициерите, тъй като финансовата корекция се отнася само до недостатъците в системата за управление и контрол на държавите-членки, а не се отнася до недължителните плащания, тези корекции са важно средство за подобряване на системите на държавите-членки и за превенция или откриване и възстановяване на неправомерни плащания към бенефициерите.

Комисията смята, че съществува обоснована връзка между финансовите корекции и размера на неправомерните плащания към крайните бенефициери.

5.55. В края на 2007 г. още не са били приключени само 24 от около 1 400 одита, извършени през 2003 г. и предишни години, позволяващи финансови корекции за периода преди 2002 г. Финансовите корекции, свързани с тези одити по отношение на разходи от периода преди 2002 г., са изчислени на стойност около 6 млн. евро. Това означава, че работата по постигане на съответствие по отношение на разходите, извършени през 2001 г. и преди това, до голяма степен е приключена.

По отношение на мащаба на финансовите корекции разходите за 2007 г. в областта на селското стопанство и за развитието на селските райони, които вероятно ще бъдат изключени от финансирането на Общността чрез бъдещи решения за съответствие, възлизат на прогнозираната сума от 439 млн. евро, заедно със 152 млн. евро възстановени средства от крайните бенефициери ⁽¹¹⁾.

5.56. Повечето слабости, посочени от Палатата, са известни и се проследяват при уравняването с оглед на съответствието. Слабостите не се дължат на неясни нормативни разпоредби, а на недостатъци в прилагането им.

- а) Държавите-членки се насърчават да подобряват своите системи и да работят в тясно сътрудничество със службите на Комисията и Съвместния изследователски център по посочените въпроси.

⁽¹¹⁾ През 2007 г. са възстановени 607 млн. евро чрез финансова корекция, а държавите-членки са събрали 247 млн. евро от крайните бенефициери (вж. глава 6 от бележките към годишните отчети за 2007 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) премахване от базата данни на недопустими площи и бенефициери и осигуряване на актуална информация за парцелите земя (например ортогонални фотографии);

- в) изясняване и опростяване на правилата, свързани с мерките, и особено на тези, свързани с управлението на националния резерв.

5.57. Необходими са също така значителни усилия, за да се гарантира, че бенефициерите спазват своите задължения в областта на развитието на селските райони, която е особено податлива на грешки поради често пъти сложните правила и условия за допустимост.

5.58. На последно място, необходимо е да се преодолеят откритите слабости на системите, които засягат областите на политика „Земеделие и развитие на селските райони“, „Околна среда“, „Рибно стопанство и морско дело“ и „Здравеопазване и защита на потребителите“.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- б) Още през 2002 г. службите на Комисията (ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и Съвместен изследователски център) изготвиха насоки за записване на допустимите площи и осигуряване на актуална информация. Тези насоки бяха обсъдени с държавите-членки по различни поводи. Ако се установи, че неспазването на тези насоки може да доведе до неправотерни плащания, се предприемат мерки в рамките на уравниаването с оглед на съответствието и от държавите-членки се изисква да предоставят подробен план за действие за разрешаване на проблемите. За това службите на Комисията (ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и Съвместен изследователски център) предоставят необходимата помощ.

- в) Опростяване се предлага в предложението за „Проверката на здравето“. СЕП ще стане по-ефективна, ефикасна и опростена чрез допълнително отделяне на някои частични плащания от производството и чрез разрешаване на държавите-членки да преминат постепенно към фиксирани ставки за всяко право за плащане.

5.57. В своята програма за одит за 2008 г. Комисията отдава приоритет на одита на агроокологичните мерки.

Комисията споделя становището на Палатата, че мерките за развитие на селските райони, особено поради присъщата сложност на агроокологичните мерки, са предразположени към по-голямата честота на грешките в сравнение с плащанията за ЕФГЗ. Агроокологичните мерки са сложни по своето естество и предоставят много ограничени възможности за опростяване на тези мерки, без да се застраши тяхната цел.

Затова Комисията смята, че поради приноса на тези мерки и тяхната голяма сложност допустимият риск от грешки трябва да бъде по-висок.

Въпреки тези съображения за програмен период 2007—2013 г. на ЕЗФРСР бяха въведени важни подобрения в рамката за контрол на развитието на селските райони. Например държавите-членки ще гарантират, че всички критерии за допустимост, определени от законодателството на Общността или от програмите за развитие на селските райони, могат да се контролират според набор от проверени показатели, които се определят от тях. Тъй като критериите за допустимост често са сложни, службите на Комисията изготвиха различни правила и насоки за подполагане на държавите-членки при тълкуването ил.

Освен това прилагането на ИСАК бе засилено за мерките за развитие на селските райони, свързани с площта и животните, съгласно направление 2, което представлява 44 % от общите планирани разходи.

5.58. ГД „Здравеопазване и въпроси, свързани с потребителите“ посочва твърдението си в параграф 5.51.

Вж. отговора в параграф 5.51 за рибарството.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ПРЕДИШНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Общата организация на пазара на суров тютюн

5.59. В своя специален доклад № 7/2004 ⁽³²⁾ Палатата посочи някои недостатъци, а именно ненадеждни данни, неадекватен анализ на пазарната ситуация, както и неуспех в следването на поставените цели, като например поощряване на пренасочването на производството към други сектори. Палатата отправи редица препоръки, които бяха подкрепени от Парламента и Съвета.

5.60. Общата организация на пазара на суров тютюн впоследствие е реформирана в контекста на цялостната реформа на общата селскостопанска политика, извършена през 2003 г. Като цяло Комисията взе предвид препоръките на Палатата, особено по отношение на събирането и използването на по-пълни и надеждни данни. Освен това се въвежда постепенно пълно отделяне на помощта от селскостопанската продукция. Когато бъде завършен този процес, заедно с финансирането на мерките за преобразуване, той ще подпомогне коригирането на слабостите на пазарните мерки и ще представлява стимул за производителите доброволно да се откажат от производството на тютюн.

Управление и контрол от страна на Комисията на мерките за контрол на шапа

5.61. В своя специален доклад № 8/2004 ⁽³³⁾ Палатата отбелязва, че Комисията и Съветът вече са коригирали много от нормативните слабости, подчертани от одита на Палатата. Въпреки това Палатата препоръчва предприемане на по-нататъшни мерки, а именно:

5.61.

- а) извън кризисните периоди, редовни оценки на мерките за превенция и контрол и засилен надзор на тяхното прилагане;
- б) проучване на начините за постигане на по-активно участие на земеделските производители в механизмите за бързо уведомяване за болестта и в спазването на ограниченията на движение;

⁽³²⁾ ОВ С 41, 17.2.2005 г., стр. 1.

⁽³³⁾ ОВ С 54, 3.3.2005 г., стр. 1.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- в) изясняване на финансовата рамка, приложима за епидемии от болести по животните, съчетано с максимално намаляване на финансовите рискове за бюджета на ЕС.

5.62. През 2006 г. Комисията извърши подробна оценка на мерките за превенция и контрол и предприе редица инициативи, които отчасти следват препоръките на Палатата.

5.63. Въпреки това Палатата счита, че са необходими по-нататъшни усилия с цел:

- а) да се опрости законодателството по отношение на здравето на животните и хуманното отношение към тях ⁽³⁴⁾;

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- в) В Съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно Нова стратегия на Европейския съюз за здравето на животните (2007—2013 г.), според която „По-добре превенция, отколкото лечение“ (COM(2007) 539 окончателен), Комисията очаква да разработи хармонизирана рамка на ЕС от критерии за отговорност и споделяне на разходите. Това трябва да се постигне чрез ревизия на финансовия инструмент на ЕС за болести при животните (Решение 90/424/ЕИО на Съвета) в рамките на плана за действие на новата стратегия за здравето на животните. Вече започна подготвителната работа. Планират се допълнителни действия, включително изследване на осъществимостта и процес на консултиране.

5.62. През декември 2004 г. Комисията даде началото на външна оценка, която да разгледа изцяло резултатите от действията на ЕС по отношение на здравето на животните и посочва, която да се следва в бъдеще. Въз основа на резултатите от оценката и широка консултация със заинтересованите страни Комисията представи предложението си за нова стратегия за здравето на животните през септември 2007 г. ⁽¹²⁾. За първи път Комисията определя стратегически цели за здравето на животните.

5.63. Съветът (през декември 2007 г.), Европейския икономически и социален комитет (януари 2008 г.) и Европейският парламент (май 2008 г.) приветстваха развитието на стратегически подход към политиката на ЕС за здравето на животните и подкрепят общите цели, задачи и принципи, определени в стратегията за здравето на животните, която обхваща периода 2007—2013 г. Въз основа на резултатите от обсъжданията в тези междуинституционални форуми Комисията ще приеме в близко бъдеще своя план за действие във връзка със здравето на животните, за да представи перспективна на стратегията за следващите пет години и по-нататък.

- а) В рамките на политиката за по-добро регулиране вече бяха предприети значителни мерки за опростяване на съществуващата нормативна рамка, включително например новата Директива 2006/88/ЕО за аквакултурите ⁽¹³⁾ и Предложението за директива на Съвета за опростяване на процедурите по вписване и публикуване на информация във

⁽¹²⁾ COM(2007) 539 от 19 септември 2007 г. http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/docs/animal_health_strategy_en.pdf

⁽¹³⁾ Директива 2006/88/ЕО на Съвета от 24 октомври 2006 година относно ветеринарно-медицинските изисквания за аквакултури и продукти от тях и за предотвратяване и борба с някои болести по водните животни (ОВ L 328, 24.11.2006 г., стр. 14)

⁽³⁴⁾ За справка: Съобщение на Комисията относно нова стратегия на ЕС за здравето на животните (2007—2013 г.), COM(2007) 539/F, 19.9.2007 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ветеринарната и зоотехническата област и за изменение на 22 съществуващи директиви на Съвета ⁽¹⁴⁾, което в момента е на последния етап от процедурата по приемане от Съвета. Въпреки това, както е обяснено в съобщението за новата стратегия за здравето на животните, Комисията възнамерява също да представи предложение за нов закон за здравето на животните, който значително ще опрости съществуващото законодателство.

- б) като се вземе предвид разширяването на ЕС, да се увеличат човешките ресурси за контрол на прилагането на законодателството на Съюза;

- б) В областта на безопасността на храните и здравето на животните Службата по храните и ветеринарните въпроси (FVO) към Комисията работи за осигуряване на ефективни системи за контрол и прави оценка на съответствието със стандартите на ЕС в рамките на ЕС, както и в трети страни във връзка с износа към ЕС. За тази цел FVO извършва проверки в държавите-членки и в трети страни, износители в ЕС.

FVO осъществява общо около 250—270 мисии на година.

В момента се набира персонал съгласно изискванията за преференциално наемане на експерти от скоро присъединилите се държави-членки.

- в) да се преодолеят продължаващите слабости в плановете за действие в извънредни ситуации, както е посочено в докладите на Службата по храните и ветеринарните въпроси;

- в) По тази точка ще се предприемат мерки.

- г) да се подобри организацията и проследяването на практическите занятия при опасност в реално време;

- г) В момента Комисията събира актуална информация от държавите-членки за осигуряване на подходящите мерки във връзка с тази препоръка.

- д) да се ограничат честите закъснения при уведомяване за движението на говеда и при регистрацията им в централна база данни и да се подобри законодателството за движението и идентификацията на свине;

- д) Недостатъците, съобщени от FVO, са свързани с прилагането на съответните закони на Общността за идентификация на животните, регистриране на стопанствата и регистри за движението; те не поставят под въпрос разпоредбите на съответните регламенти и на директивата.

⁽¹⁴⁾ Предложение за директива на Съвета за опростяване на процедурите по вписване и публикуване на информация във ветеринарната и зоотехническата област и за изменение на Директиви 64/432/ЕИО, 77/504/ЕИО, 88/407/ЕИО, 88/661/ЕИО, 89/361/ЕИО, 89/556/ЕИО, 90/427/ЕИО, 90/428/ЕИО, 90/429/ЕИО, 90/539/ЕИО, 91/68/ЕИО, 92/35/ЕИО, 92/65/ЕИО, 92/66/ЕИО, 92/119/ЕИО, 94/28/ЕО, 2000/75/ЕО, на Решение 2000/258/ЕО и на директиви 2001/89/ЕО, 2002/60/ЕО и 2005/94/ЕО. (COM(2008) 120 окончателен — 2008/0046 (CNS)).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- е) в нормативните разпоредби за внос на месо да се включат изискванията за хигиена на храните, приети през 2004 г.

5.64. По отношение на по-активното участие на земеделските производители в механизмите за бързо уведомяване за болести до момента е отбелязан ограничен напредък.

5.65. На последно място, във връзка с изясняването на финансовата рамка, през 2005 г. Комисията прие мерки за фиксиране на ограничения за компенсациите, основаващи се на пазарните цени. При все това, необходими са по-нататъшни мерки, тъй като между държавите-членки съществуват големи разлики в изплащането на национална помощ.

Изчисляване от Комисията на доходите от селскостопанска дейност

5.66. В своя специален доклад № 14/2003 ⁽³⁵⁾ относно изчисляването от Комисията на доходите на земеделските производители, Палатата достигна до заключение, че статистическите данни на ЕС не предоставят достатъчно изчерпателна информация относно разполагаемите доходи на домакинствата, заети със селскостопанска дейност, и не позволяват да се направи оценка на стандарта на живот в общността на земеделските производители. Това е така въпреки факта, че са били налични три инструмента, които да изчисляват селскостопанските доходи, но те не са били предназначени за едни и същи цели. Палатата отправи препоръка към Комисията да извърши оценка на наличните статистически данни относно положението на стопанствата и домакинствата, заети със селскостопанска дейност, и да определи прецизно статистическа рамка за наблюдение на постигането на целите на общата селскостопанска политика, по-специално на целите, отнасящи се до постигане на разумен стандарт на живот за земеделските производители. Европейският парламент и Съветът подкрепиха препоръките на Палатата.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- е) Още през втората половина на 2007 г. Комисията изготви адекватно предложение (SANCO/10018/2007) и получи положително становище от държавите-членки на срещата на SCoFCAH ⁽¹⁵⁾, проведена на 10 септември 2007 г. В момента документът е в законодателна процедура за официално приемане от Комисията и последващо публикуване в Официален вестник.

5.64. Всички появи на сериозни заразни болести по животните (класическа чума по свинете, шап, птичи грип) през последните 5 години в ЕС причиниха много ограничени разходи за бюджета на Общността и бяха успешно унищожени. Една от причините за тези резултати е, че като цяло уведомяването за болести е ставало своевременно. Държавите-членки често не обезщетяват (напълно) земеделските производители, които не са съдействали изцяло на властите или не са уведомили за болестта своевременно, с цел разубеждаване от такова поведение.

5.65. Ограниченията, съдържащи се в законодателството, дават цялостна представа за обезщетенията, предоставени от държавите-членки.

Въпреки това продължава да важи основното правило, че обезщетението не трябва да надхвърля пазарната цена на животното. Правилното прилагане на законодателството не допуска надценяване или подценяване.

Законодателството за обезщетенията и държавните помощи е хармонизирано и еднакво за всички държави-членки на Европейския съюз. Установените различия на място се дължат на различното използване на предоставените инструменти.

⁽³⁵⁾ ОВ С 45, 20.2.2004 г., стр. 1.

⁽¹⁵⁾ SCoFCAH: Постоянен комитет по проблемите на хранителната верига и здравето на животните.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.67. Междувременно Комисията предприе редица инициативи, имащи за цел наред с другото да хармонизират статистическите методи, възприети от държавите-членки, особено по отношение на системата за земеделска счетоводна информация (СЗСИ). Освен това Комисията предприе поредица от мерки за подобряване на надеждността на другите налични инструменти, като икономическите сметки за селското стопанство (ИССС) и IAHNS (Приходи на сектора на домакинствата, заети със селскостопанска дейност). Комисията извърши също и предварителни проучвания за осъществимост с оглед установяването на по-подробна европейска статистическа рамка. Въпреки това до момента напредъкът е бавен, главно поради липсата на консенсус между държавите-членки по отношение на приоритетното значение на този проект. Това е така поради безспорно високите разходи за събиране на по-пълна информация за приходите от селскостопанска дейност, както и за тези от дейности извън стопанството. Палатата отбелязва повторно, че по-пълните статистически данни и показатели са крайно необходими за по-подробното проследяване на изпълнението на общата селскостопанска политика, в рамките на която около две трети от бюджета са предназначени за подпомагане на земеделските производители.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.67. *Оценката на осъществимостта е включена в статистическата програма на Общността за 2008—2012 г. Първото обсъждане в рамките на постоянния комитет за селскостопанска статистика показва, че държавите-членки са предпазливи поради съществуващите концептуални, технически и финансови трудности. Взето бе решение като първични източници на информация за приходите от селскостопанска дейност да се запазят Системата за земеделска счетоводна информация (СЗСИ) и икономическите сметки за селското стопанство (ИССС).*

Оценка на системите за управление и контрол — обвързани с производството преки плащания, управлявани в рамките на ИСАК

Държава-членка	Помощ за площ				Премии за животни				Цялостна оценка
	Административни процедури и контроли за гарантиране на правилни плащания	Анализ на риска и процедури на подбор за проверките	Методология на проверките, контрол на качеството и докладване на отделните резултати	Изготвяне и надеждност на статистическите данни за проверките и резултатите	Административни процедури и контроли за гарантиране на правилни плащания	Анализ на риска и процедури на подбор за проверките	Методология на проверките, контрол на качеството и докладване на отделните резултати	Изготвяне и надеждност на статистическите данни за проверките и резултатите	
Германия (Бавария)					n/a	n/a	n/a	n/a	
Испания (Кастилия и Леон)	1	2	3			14	4		
Италия (AGEA)	5	n/v	3		n/a	n/a	n/a	n/a	
Португалия		n/v	6		n/v		7		
Франция		8				9	10		
Гърция	1/11		12	13	n/a	n/a	n/a	n/a	

Легенда

	Ефективен
	Отчасти ефективен
	Неефективен
n/a	Не се прилага
n/v	Не е проверен

Резултат от проверката на операциите

Приблизителна оценка на процента на засегнатите от грешки операции, направена въз основа на извадката	31 %
Процент на грешка	Между 2 % и 5 %

- 1 Географската информационна система (ГИС), на която се базира управлението на схемите за предоставяне на помощ от ЕС, не винаги съдържа пълна и надеждна информация за допустимите/недопустимите площи по референтен парцел.
- 2 Испанските власти не са предоставили доказателства, че за 2006 г. е извършена каквато и да е оценка на обосноваността на рисковите критерии и на тяхната специфична тежест.
- 3 Резултатите от националните проверки на място и тяхното включване в ГИС не са надеждни (инспекторите не са открили постоянни недопустими елементи или различно използване на земята, впоследствие ГИС не е актуализирана и това е довело до надплащане на земеделските производители).
- 4 Някои слабости бяха открити в административните заявления, отнасящи се до проверките на място на животни, като например форматът на контролните доклади и регистрите на стопанствата.
- 5 Начинът, по който AGEA е извършвала мониторинг, не гарантира, че агенцията управлява добре делегираните ѝ отговорности за контрол и управление. Бяха открити корекции, извършени след крайните срокове, както и плащания, извършени преди окончателните резултати от проверките на място.
- 6 Открити са някои слабости в процедурите за проверка на място (не са идентифицирани недопустими площи, не са проверени критериите за допустимост).
- 7 Открити са някои слабости в процедурите за проверка на място (контролът на регистрите на животни не е правилно проведен или не е документиран).
- 8 При традиционните проверки на място параметрите на риска не са били оценявани. Тези проверки представляват 20 % от проверките на място, а останалите се извършват дистанционно, като съществува оценка на провеждането им.
- 9 Не е използвана оценка на ефективността на параметрите за анализ на риска в предходните години.
- 10 Процедурите на контрол предвиждат описване на животните в извлечение от националната компютризирана база данни, а не отделно преброяване на всички животни.
- 11 Установени са грешки при вписването на данни от заявленията. Данните от заявленията са коригирани след датата на подаването им.
- 12 Контролните доклади не документират методите за измерване, резултатите и приложеното допустимо отклонение.
- 13 Към 1.4.2008 г. статистическите данни за контрола за 2006 г. не са били предоставени на Комисията (срокът е бил юли 2007 г.).
- 14 Оценка на схемите за помощ за животни е обхващала единствено относителната тежест на рисковите фактори, но не и тяхното естество.

Елементи от мониторинг на ИСАК — Схема за единно за плащане (СЕП) (*)

Държава-членка	Административни процедури и контроли за гарантиране на правилни плащания	Анализ на риска и процедури на подбор за проверките	Методология на проверките, контрол на качеството и докладване на отделните резултати	Изготвяне и надеждност на статистическите данни за проверките и резултатите	Цялостна оценка
Финландия	4/13/15/21	23	25		
Франция	2/4/6/7/11/12/13/15/17	22/23		26	
Нидерландия	2/5/6/8/10/13/14/15/16	24			
Португалия	3/5/6/14/15/17	22/23			
Испания (Андалусия)	11/15	22			
Швеция	2/7/9/13/17	22			
Обединено кралство (Англия)	1/6/13/14/15/17/18/19/20	24		26	

	Ефективен
	Отчасти ефективен
	Неефективен

- 1 Не са налични ортогонални изображения за провеждане на административни кръстосани проверки. Въпреки че не са задължителни, те значително увеличават надеждността на данните, използвани при кръстосаните проверки.
- 2 Недопустими елементи, заснети на въздушните снимки или декларирани от земеделските производители, не са изключени от допустимите площи, записани в системата за идентификация на парцели.
- 3 Горските парцели не се изключват систематично от допустимите площи.
- 4 Допустимостта на парцелите не се проверява систематично.
- 5 Не е определен минимален размер за допустимост на селскостопанските парцели.
- 6 Системата за идентификация на парцели не се актуализира по адекватен начин с резултатите от проверките на място и/или с информацията от топографската база данни.
- 7 Административните кръстосани проверки се базират отчасти на неактуални ортогонални изображения.
- 8 Базата данни на ИСАК за правата за плащане не е надеждна; не са предоставени надеждни данни по отношение на актуалния брой и стойност на правата за плащане, записани в базата данни за 2006 и 2007 г.; права за плащане, които не отговарят на минималните изисквания за активиране, не са били оттеглени.
- 9 Не се извършва административна кръстосана проверка на национално ниво преди одобряването на плащанията.
- 10 Първоначално Нидерландия отпуска права за плащане, които надхвърлят националните максимално допустими стойности от 4,9 млн. евро. На тази база са били извършени плащания към отделни земеделски производители.
- 11 Одобрени са плащания по СЕП за земеделски производители, които не са имали права за плащане.
- 12 Не се извършва систематично блокиране на плащанията до изясняване на всички нередности или до получаване на необходимата документация.
- 13 Процедурите за регистрация на заявленията не предоставят достатъчно доказателства за реалната дата на регистрация и/или не се контролират по адекватен начин.
- 14 Неправилно прилагане на глоби за късно подаване на заявления.
- 15 Систематично неправилно изчисляване на плащания, за които определената площ не е достатъчна за всички декларирани права за плащания.
- 16 Неприлагане на разпоредбите на законодателството на ЕС в случаи на свръхдеклариране на площи.
- 17 Липсват или са недостатъчни административните кръстосани проверки относно това дали декларираните земи под угар отговарят на нормативните изисквания.
- 18 Недостатъчен управленски контрол на насяанията в базата данни промени.
- 19 Един и същи парцел може да бъде деклариран от различни земеделски производители в рамките на различни схеми за помощ от ЕС.
- 20 Площта на референтите парцели може да бъде надценена с допустимо отклонение до 2 %.
- 21 Зеленчукови насаждения са получавали плащания до максимален размер от 0,3 хектара на заявление, без да са притежавали права за плащане (719,62 хектара, 134 535,85 евро).
- 22 Подборът на проверките се е базирал отчасти на неактуални данни за заявленията и/или на непълна популация от заявления.
- 23 Процентът на проверките не е увеличен по време на годината.
- 24 Проверките, избрани на базата на анализ на риска, показват по-ниска честота на грешки, отколкото случайно избраните проверки.
- 25 Методите за измерване не са прилагани достатъчно прецизно.
- 26 Съществуват значителни разлики между статистическите данни, изпратени на Комисията, и свързаните с отчетите данни, изпратени на одиторите.

(*) Не са включени аспектите на кръстосаното съответствие.

Проследяване на ключови констатации и оценки от декларацията за достоверност

	Констатации и оценки на Палатата в годишния доклад за 2006 г.	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
ИСАК	За пета поредна година декларацията на генералния директор съдържа резерви по отношение на недостатъчното прилагане на ИСАК в Гърция. През 2006 г. Комисията и Палатата потвърдиха продължаващото неуспешно въвеждане на ключови контроли (5.11 (*)).	Според своите отговори Комисията продължава провеждането на интензивна програма за одит и ще продължи да налага финансови корекции на Гърция, докато е необходимо. Освен това Комисията извършва строг мониторинг и надзор на плана за действие, изготвен от гръцките органи по изричното искане и в тясно сътрудничество с Комисията с цел коригиране на посочените по-горе недостатъци. Планът за действие съдържа стриктни крайни срокове за изпълнението на различни мерки, които би трябвало да постигнат първите си резултати през финансовата 2007 година (годината на заявленията е 2006 г.).	В одитите, извършени при изготвянето на декларацията за достоверност за 2007 г. в Гърция, Италия, Испания и Португалия, са констатирани слабости на административния контрол на обвързаните с производството преки плащания: грешно въвеждане на данните от заявленията, плащания по множество несъвместими схеми за помощ за един и същ парцел и некоректно прилагане на глоби и санкции, което води до надплащане (5.27, буква а) (**). Системата за идентификация на парцели (СИП) в Гърция е непълна и съдържа сериозни грешки в обозначаването на парцелите. Освен това в някои държави графичният елемент на СИП (ГИС) съдържа само въздушни снимки, които са на повече от пет (Франция и Швеция) или десет години. (5.30, букви б) и в) (**). Годишният отчет за дейността за 2007 г. на отговорния за селското стопанство генерален директор, съдържа резерви по отношение на недостатъчното прилагане на ИСАК в Гърция.	<i>Проблемите, посочени в годишния доклад за 2007 г., като цяло се проследяват посредством процедурите за съответствие.</i>
СЕП	В Обединеното кралство са предоставяни права за плащане по СЕП на собственици на земя, които отдават под аренда земята си през по-голямата част от годината (5.20 (*)). В противоречие с правилата някои държави-членки са разширили разпоредбите относно консолидацията и са включили и случаите, при които земеделските стопани през 2005 г. са притежавали по-малко хектари, отколкото права за плащане (5.24 (*)). СЕП е имала редица странични ефекти: помощ е изплащана на собственици на земя и на нови бенефициери (5.28 (*)); в много държави-членки на „земеделските производители“ е било позволено да задържат неочакваните приходи (5.30 (*)); неподходящи критерии за инвестиране са довели до разпределяне на допълнителни права за плащане с неясна обосновка (5.34 (*)).	Според отговорите на Комисията проблемите, очертани в годишния доклад за финансовата 2006 година, ще бъдат проследени посредством подробни процедури за осигуряване на съответствие.	При одита бяха открити систематични недостатъци при изчисляването на права за плащане, които се дължат на: — предоставяне на права за плащания, надхвърлящи допустимите национални максимални стойности (Нидерландия) (5.22, буква б) (**), — предоставяне на права за плащане за недопустимо производство, земя или инвестиции (5.26, буква б), 5.22, букви в) и г) (**), — неспазване или неправилно прилагане на нормативните разпоредби/специфичните правила (5.22, буква д), 5.24, буква б), 5.25 (**). При извършеното повторно изпълнение на контролите Палатата установи редица специфични слабости в качеството на проверките на място и откри недопустими площи или парцели, които би следвало да бъдат изключени от националните инспектори (Гърция, Италия, Испания, Португалия) (5.28 (**)). При все това Палатата заключава, че ИСАК продължава да е ефективна при ограничаването на риска от нередовни плащания, ако се прилага правилно и ако по отношение на плащанията по СЕП въз основа на отпуснати права за плащане се въведат точни и надеждни данни. Неотдавнашното включване в СЕП на схеми за помощ, като например тези, свързани с маслиново масло, е положително развитие, въпреки че в краткосрочен план може да доведе до по-висока честота на грешките (вж. точка 5.52 (**)).	Вж. отговора на параграф 5.22, буква б). <i>Проблемите, посочени в годишния доклад за 2007 г., като цяло се проследяват посредством процедурите за съответствие.</i>

	Констатации и оценки на Палатата в годишния доклад за 2006 г.	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
Маслиново масло	Посещенията на място в държавите-членки, които са основни производители на маслиново масло разкри общи проблеми, които засягат надеждността и точността на ГИС и вследствие на това засягат и правилното изчисляване на правата за плащане по СЕП (5.84 (*).	Според отговора на Комисията в годишния доклад за финансовата 2006 г. около 180 млн. евро финансови корекции вече са наложени от Комисията за периода след финансовата 2000 г., а налагането на по-значителни корекции предстои. Към 1 януари 2006 г. помощите за производство на маслиново масло са напълно отделени и са интегрирани в схемата за единно плащане (само Испания е запазила малък елемент от обвързаната с производството помощ).	Влиянието на точността на ГИС за маслиново масло върху интегрирането на схемата за подпомагане на производството на маслиново масло в СЕП е потвърдено в Гърция и Италия, където четири от пет одитирани операции по СЕП, свързани с маслиново масло, са съдържали грешки, някои от които са довели до значителни надплащания (5.14, буква в) (**).	През 2007 г. и 2008 г. бяха приложени допълнителни финансови корекции на помощите за производство на маслиново масло. Вж. още отговора на параграф 5.14, буква в).
Последващи проверки	Отделът, извършващ одити на съответствието в областта на развитието на селските райони, не е извършил нито един одит по Регламент (ЕИО) № 4045/89 (5.50 (*). Комисията все още не знае колко от възможните нередности, първоначално докладвани по Регламент (ЕИО) № 4045/89, са довели до възстановяване на средства или защо не са довели до такъв резултат (5.52 (*). 5.53. Продължава да има закъснения по отношение на последващите плащанията проверки в Германия, Италия и Испания (5.53 (*).	N/A Комисията е въвела задължение за сертифициращите органи да проверяват и докладват относно проследяването, което разплащателните агенции извършват на отбелязаните потенциални нередности (5.40—5.45 (**). За всеки от предходните периоди на проверка назад във времето до 2000/2001 г. малък брой проверки не са завършени (5.34 (**).	Палатата отбеляза (отново) ограничения обхват на мерките в областта на развитието на селските райони както на ниво Комисия, така и на ниво държави-членки (5.35 (**). Анализът на Палатата на докладите, изготвени от сертифициращите органи, установи, че са необходими подобрения в извършваните от тези органи проверки, както и в докладите на разплащателните агенции относно проследяването на откритите потенциални нередности (5.36 (**). Навременното изпълнение на програмата за проверки се е подобрило през 2007 г. (5.34 (**).	Вж. отговора на параграф 5.35. Вж. отговора на параграф 5.36.
Уравняване на сметки	5.76. Въпреки че системите за уравняване на сметките (както и проверките след плащане) имат за цел да изключат разходи, които не съответстват на правилата на Общността, понастоящем те не успяват да постигнат това на ниво крайни бенефициери (5.76 (*).	N/A	Палатата повтаря становището си относно системата за уравняване на сметки от предходния годишен доклад.	Комисията не е съгласна и се позовава на своя отговор на параграф 5.47.
Възстановявания при износ:	Извършеният от Палатата одит на физическите проверки и проверките за замяна (възстановявания при износ) доведе до изготвянето на Специален доклад № 4/2007 от 21 юни 2007 г. Извършеният от Палатата анализ показва, че информацията, предоставяна по отношение на физическите проверки и проверките за замяна, не е надеждна (5.55 (*).	Следвайки препоръките на Палатата, отправени в специалния доклад, Съветът и Комисията са предприели бързи мерки и са изменили съответните нормативни документи (5.38 (**).	Специфичните слабости, засягащи повторното въвеждане на изнесени стоки на територията на Общността след транспортиране по „нередовна“ морска транспортна линия, все още не са разгледани (5.38 (**).	Вж. отговора на параграф 5.38.
Развитие на селските райони	При агроекологичните мерки Палатата продължава да констатира висока честота на грешките, тъй като земеделските производители не са спазили ангажиментите си или някои от условията не са проверени ефективно от властите (5.44 (*).	Комисията счита, че констатираната от Палатата висока честота на грешки при агроекологичните мерки не е представителна за разходите в областта на развитието на селските райони като цяло.	Палатата отново подчертава, че разходите в рамките на развитието на селските райони са особено уязвими от грешки и отбелязва, че годишният отчет за дейността за 2007 г. на генералния директор, отговорен за селското стопанство, признава този факт и съдържа обща резерва по отношение на тези разходи (5.12 (**). 5.57. Необходими са също така значителни усилия, за да се гарантира, че бенефициерите спазват своите задължения в областта на развитието на селските райони, която е особено податлива на грешки поради често пъти сложните правила и условия за допустимост (5.57 (**).	Вж. отговора на параграф 5.12. Вж. отговора на параграф 5.57.

(*) Номерация на точките в годишния доклад на Сметната палата за 2006 г.

(**) Номерация на точките в годишния доклад на Сметната палата за 2007 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5.3

Разделени сметки на разплащателните агенции за 2007 г.

Държава-членка	Разплащателна агенция	Разделени сметки ⁽¹⁾		
		ЕФГЗ (млн. евро)	ЕЗФРСР (млн. евро)	ПИРСР (млн. евро)
Австрия	AMA		79,00	
Белгия	ALV		25,00	
Белгия	Région Wallone		14,00	
Германия	Baden-Württemberg		52,00	
Германия	Bayern		159,00	
Естония	PRIA	38,00		41,00
Гърция	OPEKEPE	2 378,00	194,00	
Финландия	MAVI	580,00	217,00	
Италия	ARBEA	101,00		
Малта	MRAE	2,00		4,00
Нидерландия	Dienst Regelingen	1 050,00		
Португалия	IFADAP	6,00		
Португалия	INGA	528,00		
Португалия	IFAP	197,00	90,00	
Общо		4 868,00	830,00	45,00

⁽¹⁾ Сметки, чието уравнивяване Комисията е счела за невъзможно в решенията си от 30 април 2008 г. Това се дължи на причини в засегнатите държави-членки, за които са необходими допълнителни запитвания.

Източник: Решения 2008/395/ЕО, 2008/396/ЕО и 2008/397/ЕО на Комисията (ОВ L 139, 29.5.2008 г.)

ГЛАВА 6

Политика на сближаване

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	6.1—6.20
Специфични характеристики на политиката на сближаване	6.2—6.20
Цели и инструменти на политиката: 2000—2006 г	6.4—6.6
Изразходване на средствата	6.6—6.8
Системи за управление и контрол	6.9—6.14
Финансови корекции	6.15
Видове грешки при проектите в рамките на политиката на сближаване	6.16—6.17
Период 2007—2013 г.	6.18—6.20
 Специфична оценка в контекста на декларацията за достоверност	 6.21—6.36
Обхват на одита	6.21
Одитни констатации	6.22—6.31
Законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции	6.22—6.27
Оценка на системите за управление и контрол	6.28—6.31
Общи заключения и препоръки	6.32—6.36
Общи заключения	6.32
Препоръки	6.33—6.36
 Проследяване на предишни констатации и оценки	 6.37

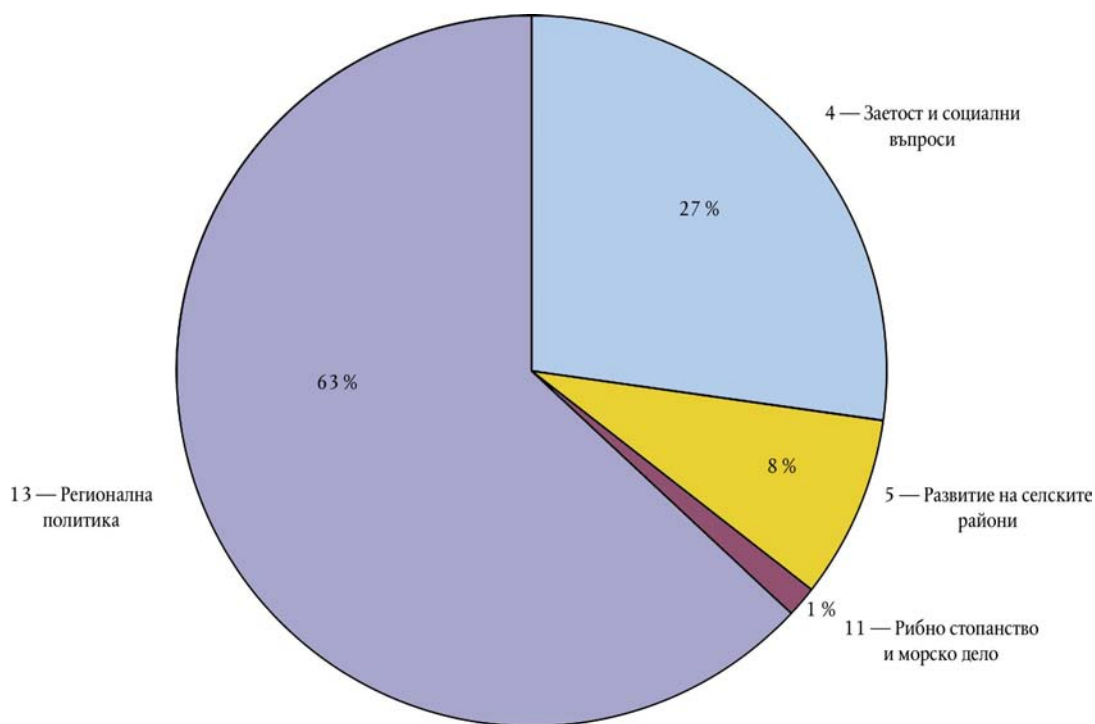
КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ВЪВЕДЕНИЕ

6.1. В настоящата глава са представени констатациите на Палатата по отношение на две области на политика, които насърчават икономическото и социалното сближаване: 4 — „Заетост и социални въпроси“ и 13 — „Регионална политика“. Наред с това глава 6 разглежда разходите в рамките на развитието на селските райони и рибарството за периода 2000—2006 г. (които са част от областите на политика 5 — „Земеделие и развитие на селските райони“ и 11 — „Рибно стопанство и морско дело“). През 2007 г. поетите задължения възлизат на 45 575 милиона евро, а плащанията възлизат общо на 42 015 милиона евро. Разпределението на плащанията според областта на политика е представено в **графика 6.1**.

Графика 6.1 — Политика на сближаване — разпределение на плащанията по област на политика



Общо плащания през 2007 г.: 42 015 млн. евро

Източник: Годишни отчети за 2007 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Специфични характеристики на политиката на сближаване

6.2. Разходите на ЕС в областта на сближаването се планират за многогодишни „програмни периоди“. Плащанията, отнасящи се за отделните програмни периоди, продължават да се извършват няколко години след края на съответния период. Настоящата глава се отнася до плащанията, свързани с програмния период 2000—2006 г., тъй като те представляват по-голямата част от общите разходи (84 %) ⁽¹⁾. Въпросите по отношение на периода 2007—2013 г. са представени в точки 6.18—6.20.

6.3. ЕС финансира политиката на сближаване под формата на съфинансиране: държавите-членки също трябва да имат принос в разходите по съответните проекти. Финансовата помощ от Общността се предоставя от редица „фондове“ в бюджета: структурните фондове (вж. точка 6.5) и Кохезионния фонд (вж. точка 6.6).

**Цели и инструменти на политиката:
2000—2006 г.**

6.4. В програмния период 2000—2006 г. разходите в рамките на политиката на сближаване са насочени към три цели:

- а) структурна промяна на изостаналите в развитието си региони (цел 1);
- б) социално и икономическо преобразуване на районите със структурни затруднения (цел 2);
- в) модернизиране на системите за образование и заетост (цел 3);

и към поредица от по-специфични инициативи на Общността, обхващащи например междурегионалното сътрудничество в ЕС и обновяването на градовете.

6.5. Финансирането се предоставя от четири структурни фонда:

- а) Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР) подпомага цели 1 и 2 чрез съфинансиране на инвестиции в инфраструктурата, създаване или запазване на работни места, инициативи за местно развитие и дейности на малките и средните предприятия;

⁽¹⁾ Плащанията, отнасящи се за периода 2007—2013 г., са само авансови плащания и съставляват 16 % от разходите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- б) Европейският социален фонд (ЕСФ) подпомага цели 1, 2 и 3 като предоставя финансова помощ за намаляване на безработицата, развитие на човешките ресурси и насърчаване на интегрирането в пазара на труда;
- в) Европейският фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието — секция „Ориентиране“ (ФЕОГА—Ориентиране) съфинансира проекти за развитие на селските райони; и
- г) Финансовият инструмент за ориентиране на рибарството (ФИОР) съфинансира мерки, насочени към постигане на устойчиво равновесие между рибните ресурси и тяхната експлоатация и към подобряване конкурентоспособността и развитието на рибарския сектор.

6.6. В допълнение, Кохезионният фонд подпомага мерките за подобряване на околната среда и транспортната инфраструктура на държавите-членки, чийто брутен национален продукт на глава от населението е под 90 % от средния за Европейския съюз ⁽²⁾.

Изразходване на средствата

6.7. Структурните фондове съфинансират *проекти* в рамките на *оперативни програми*. В периода 2000—2006 г. са съществували 545 оперативни програми на стойност от под 500 000 евро до над 8 милиарда евро. Разходите по проектите в рамките на тези програми са варирали между няколкостотин евро за индивидуални бенефициери и стотици милиони евро за големи инфраструктурни проекти. В рамките на Кохезионния фонд не се изпълняват оперативни програми, а единствено проекти за периода 2000—2006 г. За този период те са били 1 094, на стойност от 50 000 евро до над 1 милиард евро.

6.8. Съфинансирането на проект от структурните фондове или от Кохезионния фонд обикновено е под формата на *възстановяване на разходи* ⁽³⁾ въз основа на *декларация за разходи*, подадена от организатора на проекта ⁽⁴⁾. Организаторите на проекти обикновено подават няколко междинни декларации и една окончателна в края на проекта.

⁽²⁾ Регламент (ЕО) № 1164/94 на Съвета (ОВ L 130, 25.5.1994 г., стр. 1).

⁽³⁾ В зависимост от вида и сложността на проекта могат да съществуват множество елементи и видове разходи, за които може да бъде подадено заявление за възстановяване.

⁽⁴⁾ Организатори на проект са крайните бенефициери и крайните получатели, които могат да бъдат физически лица или сдружения, частни или публични предприятия, местни, регионални или национални органи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Системи за управление и контрол

6.9. Отговорността за редовността на разходите в рамките на политиката на сближаване се носи на първо място от държавата-членка, но Комисията има крайната отговорност за правилното изпълнение на бюджета.

6.10. Съществуват две нива на контрол върху проектите в рамките на политиката на сближаване. Първото са системите за контрол в държавата-членка. Тяхното предназначение е да предотвратяват или откриват и коригират неправилните възстановявания на разходи по проекти и други нередности. Второто ниво е надзорът от страна на Комисията, който следва да гарантира, че системите за контрол на държавите-членки са изградени и работят според изискванията и намаляват риска от недостатъци на контрола на ниво държава-членка.

6.11. За програмния период 2000—2006 г. системите за контрол в държавите-членки включват четири ключови контролни функции. Те следва да бъдат ясно определени и възложени на органи, които, с изключение на органите, извършващи одит и сертификация, трябва да бъдат независими един от друг. Вж. **фигура 6.2.**

6.12. Практиките в държавите-членки се различават. В някои от тях контролните функции са централизирани на национално ниво. В други контролните функции се делегират посредством междинни звена на регионални или местни структури или на специфични за сектора структури (децентрализирани контроли).

6.13. Надзорът от страна на Комисията се изразява основно в извършване на последващи одити и налагане на финансови корекции, когато са открити сериозни слабости на контрола.

6.9. Съгласно секторните регламенти държавите-членки носят отговорност за това, разходите за съфинансиране на проекти, за които Комисията е получила декларации, да бъдат правомерни. В рамките на поделеното управление Комисията разполага с надзорна роля да следи за ефективното функциониране на системите за контрол на държавите-членки и да предприема необходимите коригиращи мерки в случаите, в които установи нередности, с цел да поеме своята отговорност за изпълнението на бюджета (член 53б, параграф 4 от Финансовия регламент). Комисията осъществява надзорната си роля посредством своята одиторска дейност, но също така и посредством преговорите относно програмите, комитетите по наблюдение, годишните срещи с управляващите органи и органите за одит, предоставянето на насоки и семинари. Планът за действие, приет от Комисията на 19 февруари 2008 г., доведе до допълнително засилване на надзора на Комисията.

6.13. Комисията се позовава на отговора си, изложен в параграф 6.9.

Фигура 6.2 — Ключови контроли в държавите-членки



6.14. Одитът от страна на Комисията може да представлява ефективен инструмент за надзор:

6.14.

- а) ако се основава на оценка на риска от наличие на недостатъци в системата за контрол на държавата-членка;
- б) ако осигурява практически полезен резултат, тоест ако предоставя добра основа за коригираща мярка или достатъчна увереност, че не е необходимо прилагането на такава мярка; и
- в) ако въз основа на резултата от одита са предприети подходящи и навременни коригиращи мерки.

- в) *Коригиращите действия, произтичащи от одиторски проверки на Комисията, могат да бъдат под формата на ефективно прилагане на мерки за отстраняване на нередностите и/или прилагане на финансова корекция от националните органи, както и на финансова корекция от страна на Комисията по време на изпълнението на програмата или при нейното приключване.*

Палатата оценява извършените от Комисията одити въз основа на тези критерии.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Финансови корекции

6.15. Комисията поддържа становището, че повечето от грешките, открити и описани от Палатата в нейните годишни доклади, може да бъдат открити и коригирани от многогодишната коригираща система ⁽⁵⁾. Въпреки това Комисията не е в състояние да предостави достатъчни доказателства за корекциите, извършени от държавите-членки. Системите за прилагане на финансови корекции са обсъдени в глава 3 (вж. точки 3.21—3.29 и диаграма 3.2), а реално извършените финансови корекции — в глава 1 (вж. точки 1.36 и 1.38).

Видове грешки при проектите в рамките на политиката на сближаване

6.16. Съществува висок риск от неправилно деклариране и последващо неправилно възстановяване на разходите по проекти в рамките на политиката на сближаване. В контекста на настоящия доклад неправилно възстановяване означава *свърх-възстановяване*. То може да настъпи в резултат на:

- а) грешка в допустимостта — възстановените разходи не отговарят на правилата за допустимост, определени в специфичните нормативни рамки, управляващи разходите;
- б) грешка в действителността — възстановен е разход, който не е реално възникнал или не е документиран;
- в) грешка в точността — когато разходите са неточно изчислени; или
- г) многократна грешка — когато възстановените разходи са засегнати от повече от един вид от горепосочените грешки.

6.17. Един проект може също така да бъде засегнат от *грешки в съответствието*. Те представляват основно грешки при процедурите за възлагане на обществени поръчки и неспазване на изискванията за публичност на мерките. Тези грешки се класифицират като количествено неизмерими. При все това сериозни случаи на неспазване на процедурите за възлагане на обществени поръчки, които засягат условията на плащане, се класифицират като грешки в допустимостта (вж. точки 1.9—1.11).

6.15. *Комисията полага значителни усилия да подобри качеството на информацията, предоставена от държавите-членки, и понастоящем извършва проверка на пълнотата и точността на тези данни. Както бе посочено в отговора на Комисията на параграф 3.25, в резултат на тези усилия бе отчетен напредък в предоставянето на надеждни доказателства за функционирането на многогодишните коригиращи механизми.*

6.16. *Висока степен на риск съществува при плащанията по политиките на сближаване поради броя на органите, участващи в осъществяването и/п на различните нива, както и големия брой бенефициери и операции със съфинансиране, свързани с общия обем на средствата. Ако първото ниво на проверки на управлението и сертифицирането функционира адекватно, е възможно съответно и справяне с този риск.*

⁽⁵⁾ Вж. например годишния доклад за финансовата 2006 г., точка 6.39, отговор на Комисията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Период 2007—2013 г.

6.18. За програмния период 2007—2013 г. са поставени три цели („Сближаване“, „Регионална конкурентоспособност и заетост“ и „Европейско териториално сътрудничество“), обхванати от три фонда: за регионално развитие, социален и кохезионен. Програмите имат за цел да увеличат привлекателността на държавите-членки, техните региони и градове; да насърчават иновациите, предприемачеството, заетостта и икономиката, основана на знания, както и да развиват регионалните икономики и да създават нови и по-качествени работни места.

6.19. 2007 г., като първата година от новия програмен период, представлява основно подготвителна фаза, по време на която не са деклариран разходи за възстановяване. Плащанията за годината възлизат на 6,8 милиарда евро и представляват предварително финансиране в размер на 2 % за одобрените програми (2,5 % за проектите по Кохезионния фонд в новите държави-членки). Тъй като за финансовата 2007 г. няма възстановявания, задълбочената одитна дейност на Палатата обхваща само програмите и проектите за периода 2000—2006 г.

6.20. В регламентите, отнасящи се до програмния период 2007—2013 г. ⁽⁶⁾, разпоредбите по отношение на контрола са доразвити и подобрени, а съответните отговорности на Комисията и държавите-членки са изяснени. Разпоредбите по отношение на одита са значително разширени за новия програмен период. От държавите-членки се изисква да представят за одобрение от Комисията документ за одитна стратегия ⁽⁷⁾ и декларация за съответствие заедно с описанието на системите (за управление и оценка) на всяка оперативна програма. Също така се изисква представянето на годишни доклади за извършения контрол, изготвени въз основа на одита на системите, както и на годишно одитно становище, основаващо се на одита на представителна извадка от операциите.

⁽⁶⁾ По-специално Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 25) и Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията (ОВ L 371, 27.12.2006 г., стр. 1).

⁽⁷⁾ Макар че за по-малките програми (под 750 милиона евро и 40 % финансиране от ЕС) това изискване не се прилага.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

СПЕЦИФИЧНА ОЦЕНКА В КОНТЕКСТА НА ДЕКЛАРАЦИЯТА
ЗА ДОСТОВЕРНОСТ

Обхват на одита

6.21. Палатата извърши одит на 180 междинни възстановявания⁽⁸⁾, извършени през 2007 г. (за програмния период 2000—2006 г.) по 176 проекта в рамките на структурните фондове (99 по ЕФРР, 56 по ЕСФ, 21 по ФЕОГА) и по 4 проекта в рамките на Кохезионния фонд. 176-те проекта по структурните фондове са изпълнени от 10 държави-членки в рамките на 16 оперативни програми. За всяка оперативна програма съответната държава-членка е въвела поне една система за контрол, както показва **фигура 6.2**. Палатата извърши оценка на тези системи за контрол по отношение на съответствието им с нормативните разпоредби и ефективността им при управление на рисковете за законосъобразността и редовността. Палатата оцени също така част от контролните дейности на Комисията, като анализира 20 одита, извършени от нея.

Одитни констатации

Законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции

6.22. Обобщение на констатациите относно законосъобразността и редовността на финансирането от ЕС на проекти в рамките на политиките на сближаване е представено в **таблицы 6.1 и 6.2**.

6.23. **Таблица 6.1** показва, че само в 46 % от проектите, обхванати от представителната статистическа извадка на Палатата, липсват грешки по отношение на законосъобразността и редовността (31 % през 2006 г.).

6.24. **Таблица 6.2** анализира грешките, засягащи възстановяванията, според вида им. Разпределението е до голяма степен подобно на това през 2006 г.

6.23. Прилагането на определени правила, свързани с допустимостта на разходите, би могло да породии различни интерпретации. В 7 от общо 97 проекта, на които Палатата се позовава в **таблица 6.1** като случаи, в които са установени грешки, Комисията счита, че обстоятелствата, свързани с тези грешки, не дават основание за прилагането на финансови корекции или други последващи действия.

⁽⁸⁾ Одитът на всяко възстановяване на средства включва проверка на голям брой свързани с отчетите фактури и други документи.

Таблица 6.1 — Кръстосана таблица на съответствието и правилността на възстановяванията ⁽¹⁾

Проекти, при които грешки в съответствието	Проекти, при които възстановяванията са били		Общо
	неправилни	правилни	
са налични	29 случая 16 %	27 случая 15 %	56 случая 31 %
не са налични	41 случая 23 %	83 случая 46 %	124 случая 69 %
Общо	70 случая 39 %	110 случая 61 %	180 случая 100 %

⁽¹⁾ Грешките в съответствието са количествено неизмерими грешки (вж. точки 1.9—1.11).

Таблица 6.2 — Анализ на грешките, засягащи възстановяването, според вида им

Правилност на възстановяването	Фонд				Общо
	ЕФРР	ЕСФ	ФЕОГА	Кохезионен фонд	
Грешка в допустимостта	18 случая 18 %	7 случая 13 %	3 случая 14 %	2 случая 50 %	30 случая 17 %
Грешка в действителността	5 случая 5 %	0 случая 0 %	3 случая 14 %	0 случая 0 %	8 случая 4 %
Грешка в точността	8 случая 8 %	4 случая 7 %	0 случая 0 %	0 случая 0 %	12 случая 7 %
Многократна грешка	5 случая 5 %	15 случая 27 %	0 случая 0 %	0 случая 0 %	20 случая 11 %
Правилни възстановявания	63 случая 64 %	30 случая 54 %	15 случая 72 %	2 случая 50 %	110 случая 61 %
Общо	99 случая 100 %	56 случая 100 %	21 случая 100 %	4 случая 100 %	180 случая 100 %

6.25. В одитната извадка на Палатата най-често срещаните причини за неправилно възстановяване от ЕФРР са грешки в допустимостта:

- а) включване на разходи, които не би трябвало да бъдат възстановявани поради естеството им, и
- б) сериозни недостатъци при прилагането на правилата за възлагане на поръчки.

6.25. *Понастоящем Коμισията извършва последващи действия по отношение на констатациите с цел да осигури вземането на съответните мерки.*

- б) *Коμισията отбелязва също така, че нарушенията на правилата за възлагане на обществени поръчки представляват значителен източник на нередности. Поради тази причина Коμισията предприема действия, свързани с нейната одиторска дейност в тази рискова област, както и допълнителни стъпки, като например публикуването на насоки за приложимите нива на финансови корекции, насочени към държавите-членки.*

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Пример:

Университет, попадащ в обхвата на цел 1, е работил по проект в областта на роботиката в лаборатория извън обхвата на цел 1. Това противоречи на националното законодателство за отпускане на държавна помощ за изследвания, съгласно което ЕФРР съфинансира проекта, и прави съответните разходи недопустими.

Притежателите на ваканционно селище не са провели публичен търг за ремонтни дейности, за които са получавали субсидии в общ размер на 63 % от разходите, включително 33 % намаляване на данъчното задължение и 25 % безвъзмездно предоставени от ЕФРР средства. Като се има предвид, че правилата на ЕС за обществените поръчки се прилагат и към проекти, осъществявани от частни фирми, ако процентът на финансиране от публични фондове надхвърля 50 %, неспазването им е направило проекта недопустим за финансиране от ЕС.

6.26. При ЕСФ най-често срещаните грешки са:

- а) липса на доказателства, че административните разходи или разходите за персонала всъщност са свързани с проекта,
- б) надценяване на административните разходи или разходите за персонала,
- в) включване на недопустими разходи (грешки в допустимостта).

Пример:

При един проект няма достатъчни доказателства, че разходите за външен персонал са били свързани с проекта: съществуват месечни записи на присъствените дни на съответните служители, но не и дневни отчети, описващи конкретната им ежедневна дейност. При липсата на подробен регистър на работните дни, за които е поискано заплащане, свързаните с тях разходи може да не бъдат отнесени към проекта и съответно са определени като недопустими.

При друг проект разходите за персонал са били надценени: разходи, свързани с няколко служители, са отнесени изцяло към съфинансирания от ЕСФ проект, но тези служители са извършвали и други дейности извън рамките на проект.

6.26. *Понастоящем Комисията извършва последващи действия по отношение на констатациите, за да осигури вземането на съответните мерки.*

- а) и б)** *Комисията се сблъсква често с този тип грешки. Законодателната рамка за периода 2007—2013 г. предвижда опростяване в тази област, като допълнителните разходи могат да се отчитат въз основа на фиксиран процент, като дял от преките разходи, без да се изисква представянето на допълнителна подробна обосновка.*
- в)** *Комисията вече препоръчва на държавите-членки да засилят информационните дейности, насочени към бенефициерите. Очаква се тази мярка, заедно с подобрените всекидневни проверки на управлението, да спомогне за намаляването на честотата на този тип грешки.*

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.27. При възстановяването на средства по проекти в рамките на Кохезионния фонд за програмния период 2000—2006 г. за бюджетната 2007 година беше констатирано съществено ниво на грешки. В извадката процентът на проекти, засегнати от количествено измерими и/или неизмерими грешки (вж. точки 1.9—1.11), е 54 % ⁽⁹⁾. Според оценката на Палатата най-малко 11 % от общата възстановена сума не е трябвало да бъдат изплатени.

Оценка на системите за управление и контрол

6.28. Констатациите на Палатата по отношение на прилаганите в държавите-членки системи за управление и контрол на подполюжените на оценка 16 оперативни програми са изложени в **приложение 6.1**. В 11 случая Палатата оценява системите за управление като „отчасти ефективни“, в три случая — като „неефективни“, а в два случая — като „ефективни“. Постоянното високо ниво на грешки, установено при извършените от Палатата директни съществени проверки на свързаните с отчетите операции, също води до извода, че системите в държавите-членки като цяло са били само отчасти ефективни при управлението на риска по отношение на законосъобразността и редовността на възстановяванията.

6.29. Основните слабости, установени от Палатата, са:

- а) управителни органи — недостатъчни ежедневни проверки на действителността на разходите, невъзможност да се посочат декларациите за разходи, които не са подкрепени от поддържащи доказателства, и неспособност да се открият слабостите в тръжните процедури;
- б) разплащателни органи — неспособност да се установи кога управляващите органи не са извършили адекватни ежедневни проверки;
- в) одитни органи — неспособност за извършване на достатъчно проверки с оглед достигане на увереност относно ефективното функциониране на системите за контрол.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.27. Голяма част от количествено неизмеримите грешки не биха довели до разлики в размера на възстановените средства, дори да са били установени предварително. Като примери могат да бъдат посочени закъснения в публикуването на обявленията за възлагане на обществени поръчки и слабости в документацията на комисиите за оценка на търговете.

Оценката на Палатата за размера на сумите, които не е следвало да бъдат възстановени, включва случаи, в които Комисията не счита, че обстоятелствата, установени от Палатата, дават основание за прилагането на финансови корекции, или поне не в предложените размер.

6.28. Констатациите на Палатата представляват значително подобрение в сравнение с 2006 г., когато тя окачестви 13 от 19 системи като „неефективни“. Миналата година Палатата посочи, че използваната одитна извадка дава общата картина на ефективността на системите за контрол в държавите-членки, която според нея като цяло е „неефективна“ или е „отчасти ефективна“. Общата картина за 2007 г., базираща се на извадката на Палатата, е по-добра и посочва, че не всички системи са неефективни, макар да е налице очевидно степенуване в тяхната ефективност.

По отношение на три програми годишните отчети за дейността на генералните дирекции на Комисията предлагат по-положителна оценка, отколкото тази, дадена от Палатата в приложение 6.1.

6.29.

- в) Работата на органите по прекратяването бе оценена от Палатата като „ефективна“ в 14 от 16 одитирани програми.

⁽⁹⁾ Вж. **приложение 6.2**. За 2006 г. този процент е 69 %.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.30. Палатата направи оценка на 20 одита, извършени от генералните дирекции, работещи в областта на структурните дейности (ГД „Регионална политика“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, и ГД „Морско дело и рибарство“. В повечето случаи одитите са били адекватно планирани и извършени, но в шест случая съответните коригиращи мерки са били взети твърде късно. В три случая слабостите в одитната документация са затруднили оценката на одитните резултати. Това намалява ефективността на тази ключова процедура на контрол.

6.31. Основната цел на извършвания от Комисията надзор е да гарантира, че в държавите-членки се въвеждат и работят системи за контрол, които съответстват на нормативните разпоредби. Изложените по-горе констатации показват, че тази цел не е напълно постигната.

Общи заключения и препоръки**Общи заключения**

6.32. Въз основа на извършената одитната дейност (вж. точка 6.21) Палатата заключава, че възстановяванията на разходи по проекти в рамките на политиката на сближаване са засегнати от съществено ниво на грешки по отношение на законосъобразността и/или редовността. Палатата оценява системите за управление и контрол в държавите-членки като „отчасти ефективни“. Системите за управление на Комисията също са „отчасти ефективни“ при осигуряването на законосъобразността и редовността на възстановяванията на разходи.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.30. Комисията счита, че в повечето случаи съответните коригиращи мерки, последващи резултатите от одита, са взети в рамките на разумен период от време и че одиторската документация е била адекватна, което е довело до практически полезни резултати от проверките. По силата на Плана за действие по отношение на структурните действия Комисията се ангажира да предприеме действия с цел увеличаване на ефекта от своята одиторска дейност посредством ускоряване прилагането на временно преустановяване на плащанията и финансови корекции.

6.31. Констатациите на Палатата сочат, че действията на Комисията още не са оказали желаните ефекти за предотвратяването на грешки при възстановяването на средства. Констатациите не засягат ефективността на действията на Комисията с цел намаляване на риска, произтичащ от неефективни системи за контрол в държавите-членки. Комисията проверява дали така създадените от държавите-членки системи функционират ефективно. В случаите, в които Комисията намери доказателства за съществуващи недостатъци, тя предприема мерки за намаляване на риска. Тези мерки включват искане към държавите-членки да осъществят коригиращи планове за действие, временно преустановяване на плащания и прилагането на финансови корекции. В своите годишни отчети за дейността отговорните генерални дирекции класифицират подробно оценката на всички системи и посочват коригиращи действия в ход по отношение на всички програми, демонстриращи съществени недостатъци.

6.32. На този краен етап от изпълнението на програмата за периода 2000—2006 г. Комисията има ограничени възможности за действия, целящи предотвратяването на грешки. Затова тя фокусира вниманието си върху действия за намаляване на риска, произтичащ от слаби национални системи за управление и контрол.

Генералните дирекции, занимаващи се със структурните политики, представиха резултатите от извършените оценки на ефективното функциониране на системите в 545 национални програми в техните съответни годишни отчети за дейността, които показват ясно следните подобрения: около 37 % от системите функционират добре, около 51 % от тях трябва да бъдат подобрени, около 12 % от системите са неефективни. Комисията инвестира значителни средства с цел да постигне голям обхват на одиторските проверки. Значителни подобрения бяха постигнати в националните системи чрез прилагането на процедурите, характерни за плановете за действие. Комисията отплати плащания и приложи финансови корекции. Изпълнението на плана за действие, приет през февруари 2008 г., допълнително укрепва надзорната роля на Комисията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Препоръки

6.33. Подобно на предходната година, все още е необходимо да се подобри предотвратяването на грешки в началните етапи на проектите. Това може да бъде постигнато като се работи с организаторите на проекти и като се гарантира, че проверките на първото ниво на контрол са ефективни, и по-точно:

- а) управляващите органи/междинните звена следва да установяват контакт с организаторите на проекти в началото на работата, за да ги запознаят с изискванията, да им помогнат при установяването на системите за управление и контрол и да ги запознаят с рисковете от грешки;
- б) управляващите органи/междинните звена следва да изберат и да обучат служители, които да откриват грешките в декларациите за разходи по проектите и в процедурите, използвани от бенефициерите. Тези служители следва да разполагат с контролни списъци, обхващащи всички рискове;
- в) Комисията следва да упражнява ефективен надзор върху първичните контроли в държавите-членки въз основа на анализ на риска след оценка на ефективността на контрола, упражняван от различните управляващи органи/междинни звена;
- г) Комисията и държавите-членки следва да обърнат специално внимание на ефективното функциониране на механизмите за предоставяне на обратна информация (от управляващите органи/междинните звена към бенефициерите, от разплащателните към управляващите органи, от одитните към управляващите и разплащателните органи) с цел премахване на системните причини за откритите грешки.

6.34. Палатата също така отново отправя препоръка към Комисията да използва опростените процедури, предвидени в нормативните документи и в правилата относно разходите, когато това е възможно, без да се нарушава ефективността на разходите. Това би намалило риска от грешки, както и административната тежест за организаторите на проекти.

6.35. Освен това при подготовката и изпълнението на програмния период 2007—2013 г. Комисията следва да използва във възможно най-голяма степен работата на одитните органи в държавите-членки. Едновременно с това обаче, с оглед гарантиране, че тяхната работа отговаря на стандартите, Комисията следва да извършва мониторинг чрез прераглеждане и повторно изпълнение на конкретната одитна дейност, обхваната от докладите, които ѝ се изпращат. За тази цел ще са необходими значителни усилия, както и съответните ресурси.

6.33. Документът с насоки за проверки на управлението, публикуван от Комисията през юни 2008 г. в съответствие с плана за действие от февруари 2008 г., подчертава значението на превантивните мерки от страна на управленските органи посредством провеждането на ефективна комуникационна стратегия, насочена към бенефициерите, както и чрез предоставянето на подробни насоки и добри практики в сферата на административните проверки и проверките на място, които следва да се извършат, за да бъде получена разумна гаранция за правотерността на декларираните разходи.

а) и б) Тези препоръки са засегнати в документа с насоки и Комисията следи за тяхното изпълнение.

в) Комисията прави това в съответствие с точка 1.1 от плана за действие.

г) Тази препоръка е включена в изискванията на разпоредбите за периода 2007—2013 г. посредством работата на одиторските органи; тя е също така и предмет на специална препратка в документите с насоки за проверки на управлението и функциите на сертифициращите органи.

6.34. Препоръката е включена като точка 4.3 в плана за действие на Комисията и е в процес на изпълнение.

6.35. След приключването на процедурата по оценка на спазването, която ще предостави уверение за вида на системите за периода 2007—2013 г., подходът на Комисията по отношение на одита за този период е да ревизира дейността на одиторските органи с цел да установи дали може да разчита на тяхната работа и съответно на техните годишни одиторски становища в съответствие с член 73 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.36. Комисията следва да използва по ефективен начин съществуващите корективни механизми с цел да гарантира правилното използване на средствата на ЕС:

- а) като следи за систематичното прилагане на нормативните разпоредби по отношение на коригирането на грешки и съответствието на системите с изискванията;
- б) като използва пълноценно всички инструменти, предвидени за тази цел, като например временно преустановяване на плащанията, финансови корекции и връщане на суми.

За това ще е необходимо значително да се увеличи обемът на работата на място в държавите-членки, което неизбежно ще има отражение върху ресурсите.

ПРОСПЕДЯВАНЕ НА ПРЕДИШНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

6.37. Обобщение на резултатите от проследяването от Палатата на ключови констатации и оценки в скорошни годишни доклади е представено в **приложение 6.3**.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.36. В съответствие с точка 8 от плана за действие Комисията предприе мерки за засилването на ефекта от нейната одиторска дейност посредством ускоряването на процедурите за прилагането на временно преустановяване на плащания и финансови корекции. За периода 2007—2013 г. Комисията ще използва допълнителните процедури за прекъсване на плащанията за период 6 месеца.

- б) Стратегията на Комисията за периода 2007—2013 г. е да подложи на одиторска проверка одиторските органи в държавите-членки с цел да установи дали може да разчита на тяхната дейност. В случаите, в които е налице позитивна оценка, Комисията няма да повтаря извършената от тях работа, като предприеме своя собствена одиторска проверка на равнище бенефициери (в съответствие с принципа на единствена одиторска проверка).

ПРИЛОЖЕНИЕ 6.1

Оценка на системите за управление и контрол

Програма	Ключов вътрешен контрол				Обща оценка
	Управителен орган	Разплащателен орган	Одитен орган	Сертифициращ орган	
ФЕОГА — Португалия					
ФЕОГА — Испания					
ЕСФ — Дания — цел 3					
ЕСФ — Гърция — Здраве					
ЕСФ — Италия — Campania					
ЕСФ — Португалия — Norte					
ЕСФ — Испания — Предприемаческа инициатива					
ЕФРР — Испания — Конкурентоспособност					
ЕФРР — Чешка република — Предприятия и промишленост					
ЕФРР — Германия — Mecklenburg Vorpommern — цел 1					
ЕФРР — Гърция — Информационно общество					
ЕФРР — Франция — Мартиника					
ЕФРР — Обединено кралство/Ирландия — Pease II					
ЕФРР — Италия — Изследователска дейност					
ЕФРР — Чешка република — Инфраструктура					
ЕФРР — Словакия — Основна инфраструктура					

Легенда

	Ефективен
	Отчасти ефективен
	Неефективен

ПРИЛОЖЕНИЕ 6.2

Резултати от проверката на операциите

Приблизителна оценка на процента на засегнатите от грешки операции, направена въз основа на извадката	54 %
Процент на грешка	Над 5 %

Проследяване на ключови констатации и оценки от декларациите за достоверност

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията																
1. Действия на Комисията за подобряване управлението на проекти в рамките на политиките на сближаване																			
През последните няколко години Палатата многократно открива съществено ниво на грешки в проекти в рамките на политиките за сближаване. Палатата оценява системите за контрол в държавите-членки като неефективни или отчасти ефективни и установява, че контролът от страна на Комисията също не е ефективен при предотвратяване на грешки на ниво държава-членка. (Вж. също годишните доклади за финансовите 2006 г. (точки 6.37—6.45), 2005 г. (точки 6.38—6.45), 2004 г. (точки 5.47—5.54), и 2003 г. (точки 5.55, 5.56 и 5.66—5.69).	В началото на 2008 г. Комисията прие план за действие за засилване на надзорните си функции при поделеното управление на структурни действия (COM(2008) 97 окончателен, публикуван на 19.2.2008 г.).	Палатата приветства инициативата на Комисията и отбелязва вече стартираните действия. При все това Палатата смята, че е преждевременно да се обсъжда въздействието на взетите от Комисията мерки. Този въпрос ще бъде засегнат в годишния доклад за финансовата 2008 г.																	
2. Декларация за достоверност за 2005 г.: Проследяване на констатациите и оценките на Палатата от страна на Комисията																			
През 2005 г. Палатата установи съществено ниво на грешки в декларациите за разходи по проектите при всички одитирани програми. От 95 одитирани проекта в програмния период 2000—2006 г. 60 бяха засегнати от съществени грешки. По подобен начин за програмите в периода 1994—1999 г. от 65 проверени проекта 33 съдържаха съществени грешки. (Годишен доклад за финансовата 2005 година, точки 6.13—6.15 и 6.26—6.28).	В своя отговор Комисията пое ангажимент да проследи констатациите на Палатата и да гарантира, че са предприети необходимите коригиращи действия. (Годишен доклад за финансовата 2005 година, точки 6.13—6.26, отговори на Комисията)	Палатата разгледа проследяването от страна на Комисията на констатациите от 15 одита, проведени от Палатата и описани в декларацията за достоверност за финансовата 2005 г. Осем от тях засягат ЕФРР, един — Кохезионния фонд и шест — ЕСФ ⁽¹⁾. Анализът на Палатата показва, че в осем случая е извършено навременно и задоволително проследяване, в шест случая проследяването е било отчасти задоволително, а в един случай — незадоволително.	Комисията гарантира, че във всички случаи, повдигнати от одиторските проверки на Палатата, са взети съответните коригиращи мерки. Въпреки че Комисията признава, че в някои случаи са налице забавяния в проследяването, в редица случаи тя не е съгласна с анализа на Палатата. Така например Комисията не може да наложи коригиращи действия на държавите-членки по отношение на индивидуални грешки, установени от Палатата по време на одиторските проверки от 2005 г., в случаите, в които след одита съответната държава-членка е представила достатъчни доказателства или аргументи.																
		<table><tr><td>Оценка: проследяването е</td><td>DG REGIO</td><td>DG EMPL</td></tr><tr><td>Задоволително</td><td>5</td><td>3</td></tr><tr><td>Отчасти задоволително</td><td>4</td><td>2</td></tr><tr><td>Незадоволително</td><td>0</td><td>1</td></tr><tr><td>Общо</td><td>9</td><td>6</td></tr></table>		Оценка: проследяването е	DG REGIO	DG EMPL	Задоволително	5	3	Отчасти задоволително	4	2	Незадоволително	0	1	Общо	9	6	
		Оценка: проследяването е		DG REGIO	DG EMPL														
		Задоволително		5	3														
		Отчасти задоволително		4	2														
		Незадоволително		0	1														
Общо	9	6																	

⁽¹⁾ ЕФРР и Кохезионният фонд се управляват от ГД „Регионална политика“, а ЕСФ — от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“.

ГЛАВА 7

Изследвания, енергетика и транспорт

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	7.1—7.11
Специфични характеристики на политиката за изследвания, енергетика и транспорт	7.2—7.11
Специфична оценка в контекста на декларацията за достоверност	7.12—7.43
Обхват на одита	7.12—7.13
Законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции	7.14—7.23
Санкции	7.23
Оценка на системите за управление и контрол	7.24—7.39
Документни проверки на декларациите за разходи преди тяхното възстановяване	7.26—7.30
Одиторска заверка на декларации за разходите	7.31—7.33
Последващи финансови одити на Комисията	7.34—7.39
Общи заключения и препоръки	7.40—7.43
Проследяване на предишни констатации и оценки	7.44—7.49
Проследяване на ключови констатации и оценки от декларацията за достоверност	7.44
Проследяване на Специален доклад № 6/2005 относно трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T)	7.45—7.49

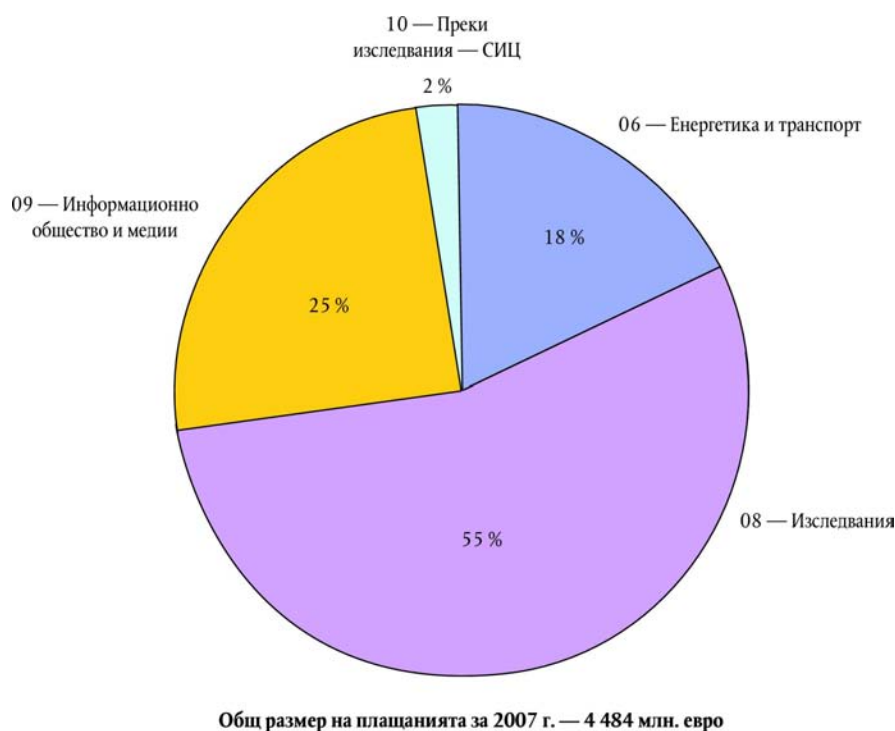
КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ВЪВЕДЕНИЕ

7.1. Настоящата глава обхваща констатациите на Палатата в областите на политика: 06 — Енергетика и транспорт; 08 — Изследвания; 09 — Информационно общество и медии; и 10 — Преки изследвания. През 2007 г. поетите задължения възлизат на 6 795 милиона евро (7 340 милиона през 2006 г.), а плащанията възлизат на 4 484 милиона евро (6 493 милиона през 2006 г.). Разпределението на плащанията по област на политика е показано на **графика 7.1**. По-подробна информация относно годишните разходи е представена в **приложение I** на настоящия доклад.

Графика 7.1 — Изследвания, транспорт и енергетика — разпределение на плащанията по област на политика



Източник: Годишни отчети за финансовата 2007 г.

Специфични характеристики на политиката за изследвания, енергетика и транспорт

7.2. Политиката в областта на изследванията е насочена към създаване на европейското научноизследователско пространство, допринасящо за изпълнението на Лисабонската стратегия за заетост, конкурентоспособност в международен план, икономическа реформа и социално сближаване като подпомага формирането на ЕС като пространство на образование, обучение, изследвания и иновации.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.3. Политиките на Общността в областта на енергетиката и транспорта целят да насърчат икономическия растеж, безопасността и сигурността на доставките в рамките на екологичните ограничения, като се фокусират върху пълното изграждане на вътрешния пазар и поставят акцент върху устойчивите видове транспорт и развитието на интегрирана трансевропейска транспортна мрежа.

7.4. Политиките в областта на информационното общество и медиите се фокусират върху стратегическата инициатива i2010 на ЕС ⁽¹⁾, която насърчава иновацията и конкурентоспособността посредством научни изследвания и развитие на информационните и комуникационните технологии и допринася за укрепване на европейския аудиовизуален сектор.

7.5. По-голямата част от разходите са предназначени за проекти за научни изследвания и технологично развитие във всички области на политика ⁽²⁾. Финансовите средства за изследвания се осигуряват от многогодишни рамкови програми (РП) с множество схеми за финансиране в подкрепа на различни видове проекти от различни области.

7.6. Финансирането се извършва в рамките на пряко централизирано управление ⁽³⁾: Комисията обикновено осъществява плащания на бенефициерите без намесата на национални, регионални или местни органи в държавите-членки. Бенефициерите могат да бъдат институти за изследвания, университети, обществени административни органи, предприятия или физически лица.

7.7. Изследователските проекти обикновено се състоят в работа на бенефициерите или участниците ⁽⁴⁾ по даден проект като консорциум в няколко държави-членки. Всеки партньор по проекта подписва с Комисията споразумение за отпускане на безвъзмездни средства. Във всеки проект един от партньорите се назначава за „координатор на проекта“, който да поддържа връзка с Комисията и да контролира финансовите и административните аспекти на договора.

7.5—7.10. Вътрешната система за контрол, използвана за управление на рамковите програми за научни изследвания, се разделя на четири отделни етапа:

Оценяване на предложенията

Главната цел на контрола е да подбере само тези предложения, които предполагат високи научни постижения и ясно се вписват в оперативните цели, заложи в специфичните работни програми, одобрени от Парламента и от Съвета.

Подбор на предложенията и преговори за сключване на договор

Целта на етапа на преговори е да се постигне съгласие за договор за всеки от одобрените проекти за научни изследвания. Тези договори са обвързващ правен инструмент, който дава гаранции както за научното, така и за финансовото управление на проекта.

Управление на проекти и договори

Целта на този етап е да гарантира, че — преди да е извършено каквото и да било плащане — са били изпълнени всички договорни и регулаторни изисквания от оперативен и финансов характер.

Финансови одити и друг ex-post контрол

Целта на този етап е да гарантира установяване и поправяне на основни систематични грешки, установени въз основа на период от няколко години, които не биха могли да бъдат установени чрез ex-ante проверки. Контролът ex-post допринася значително като гаранция за законосъобразността и редовността на транзакциите на многогодишна основа и цели да поддържа нивото на остатъчна грешка под нивото на прага на същественост.

⁽¹⁾ Стратегията i2010 обединява всички политики, инициативи и действия на ЕС, които имат за цел да стимулират развитието и използването на цифровите технологии. Стратегията i2010 е част от Лисабонската стратегия за превръщане на Европа в по-конкурентоспособна и динамична икономика, основана на знанието. По-голямата част от финансирането е осигурено от рамковите програми за изследвания.

⁽²⁾ Разходите за преки изследвания подпомагат Съвместния изследователски център (СИЦ: 2 % от общите плащания за 2007 г.), който е генерална дирекция на Комисията. Той се състои от седем института за изследвания и осигурява научна и техническа подкрепа при планирането, развитието, провеждането и мониторинга на политиките на ЕС.

⁽³⁾ Четири генерални дирекции на Комисията отговарят за управлението на средствата за изследвания: Генерална дирекция „Изследвания“ и Генерална дирекция „Информационно общество и медии“ са основните засегнати отдели; Генерална дирекция „Енергетика и транспорт“ и Генерална дирекция „Предприятия и промишленост“ също са включени в тези дейности. В рамките на Седма рамкова програма работещите в областта на изследванията генерални дирекции възнамеряват да използват част от бюджета си посредством непряко централизирано управление.

⁽⁴⁾ Проектите имат средно около 20 участника, въпреки че броят на участниците може да достигне и до 95.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.8. Безвъзмездните средства за изследователски проекти варира от приблизително 20 000 евро за отделни научни изследователи до 30 милиона евро за големи интегрирани проекти, включващи големи консорциуми от партньори. Въпреки че има повече от 15 000 бенефициери, 200-те най-големи получават приблизително 40 % от общите плащания.

7.9. Разходите по програмата на Генерална дирекция „Енергетика и транспорт“ за Трансевропейска транспортна мрежа (TEN-T) подпомагат големи проекти в областта на енергетиката и транспорта (67 през 2007 г. със среден размер на предоставените безвъзмездни средства 2,4 милиона евро). Бенефициерите обикновено са органи на държави-членки, но могат също така да бъдат държавни или частни предприятия.

7.10. Безвъзмездните средства за изследователски проекти и проекти по TEN-T обикновено се изплащат на вноски: авансово плащане при подписването на споразумението или договора за отпускане на средствата, последвано от междинни и крайни плащания, които възстановяват допустимите разходи, обявени от бенефициерите в периодични доклади за разходите.

7.11. Основният риск за законосъобразността и редовността е бенефициерите да надценят допустимите разходи в докладите си за разходите и това да не бъде предотвратено или открито и коригирано впоследствие от системите за управление и контрол на Комисията (одиторска заверка на декларациите за разходи, документни проверки преди възстановяването на средства, последващи одити).

7.11. *Рискът бенефициерите да направят по-високи предвиждания на разходите произтича от сложността на механизмите за финансиране, предвидени от приложимата регулаторна рамка, която се основава на възстановяване на действителните разходи. Произтичащите грешки могат да бъдат установени при извършване на одит на място и при документни проверки. По тази причина Комисията е възприела система за вътрешен контрол, която да повиши нивото на законосъобразност и редовност на разходите на многогодишна основа чрез по-често провеждане на одити и значително увеличено покритие по отношение на бюджета (вж. също отговорите на точки 7.15, 7.16, 7.20, 7.21, 7.26 и 7.29).*

Ефектът от многогодишните програми за одит ще се засилва постепенно през четирите години на прилагането им.

СПЕЦИФИЧНА ОЦЕНКА В КОНТЕКСТА НА ДЕКЛАРАЦИЯТА ЗА ДОСТОВЕРНОСТ

Обхват на одита

7.12. Специфичната оценка ⁽⁵⁾ се основава на:

- а) директните съществени проверки ⁽⁶⁾ на съответните операции в представителна статистическа извадка от 180 плащания ⁽⁷⁾, извършени от Комисията през 2007 г.;

⁽⁵⁾ Глава 10 от настоящия доклад обхваща разходи за изследвания в областта на политика — „Предприятия“.

⁽⁶⁾ Проверки на фактури и други подкрепящи доказателства. Декларациите за разходи, подадени до Комисията с цел възстановяване на средства, включват предимно разходи за персонал и непреки разходи, както и пътни разходи, разходи за консумативи и други преки разходи.

⁽⁷⁾ Те включват 59 авансови плащания (39 по 6РП, 13 по 7РП, 1 по TEN-T, 6 други), изплатени на бенефициери от Комисията при сключването на споразумението за отпускане на безвъзмездни средства; 12 плащания извън проектите, например на фактури за предоставени от външни експерти услуги, оценяващи предложения за проекти; 109 междинни и крайни възстановявания (85 по 6РП, 11 по 5РП, 6 по TEN-T, 1 по TEN-E, 6 други).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- б) оценка на действието на определени аспекти на системите за управление и контрол:
- i) документни проверки на декларациите за разходи преди тяхното възстановяване от ГД „Енергетика и транспорт“;
 - ii) одиторска заверка на декларациите за разходи;
 - iii) последващи одити на декларациите за разходи.

7.13. Палатата също така проследи предишни констатации и оценки:

- а) основните грешки, докладвани в декларацията за достоверност за 2005 г.;
- б) слабости в системата за одиторска заверка;
- в) постоянни закъснения на плащания към бенефициери от страна на Комисията.

Законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции

7.14. Палатата установи съществено ниво на грешка на законосъобразността и/или редовността в извадката си от проверени плащания. Резултатите от директните съществени проверки на Палатата са обобщени в **таблица 7.1** и в **приложение 7.1**.

Таблица 7.1 — Резултати от директните съществени проверки

Вид на плащането	Плащания с количествено измерими грешки	Плащания само с количествено неизмерими грешки	Плащания с правилно възстановена сума, но с процедурни слабости	Общо плащания с грешки	Плащания без грешки	Общо
Авансово	0	0	8	8	51	59
Междинно и крайно възстановяване	61	6	10	77	32	109
Други	0	0	1	1	11	12
Общо	61	6	19	86	94	180

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.15. Таблицата показва, че 86 плащания (48 %) от извадката на Палатата са засегнати от грешка. Повечето грешки се отнасят до възстановяване от страна на Комисията на надценени допустими разходи, декларираните от бенефициерите в техните декларации за разходи.

7.16. Основните видове грешки са:

- а) надценяване на допустимите разходи за персонал и на непреките разходи (45 % от случаите на грешка);
- б) деклариране на други недопустими разходи (20 % от случаите на грешка);
- в) недостатъчни подкрепящи доказателства за оправдаване на декларираните разходи (16 % от случаите на грешка);
- г) деклариране на предвидени в бюджета суми, а не на действителни разходи (6 % от случаите на грешка); и
- д) деклариране на разходи, които не могат да бъдат приписани на проекта (13 % от случаите на грешка).

7.17. Случаите на количествено неизмерими грешки се отнасят до неспазването на условие за плащане, което има пряко финансово отражение. Точният размер на това отражение не може да бъде определен поради липса на подкрепящи доказателства за декларираните разходи. Например, в един случай одитираният бенефициер не е успял да осигури достатъчно доказателства в подкрепа на декларираните разходи, което е в разрез с условията на споразумението за отпускане на безвъзмездни средства. При липсата на съществени подкрепящи документи въздействието на грешката не може да бъде измерено количествено.

7.18. Случаите на процедурни слабости засягат главно констатациите и оценките, свързани с проблеми при одиторската заверка на декларации за разходи (вж. точки 7.31—7.33), както и със закъснения при плащания от Комисията на бенефициери (вж. също **приложение 7.2**).

7.19. Грешките възникват в контекста на сложна правна рамка с голям брой критерии за допустимост. Ключово договорно задължение за бенефициерите е условието заявления за възстановяване да се подават единствено за действителните допустими разходи, необходими за изпълнението на проекта. Неспазването на това задължение е обща черта на повечето от откритите от Палатата грешки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.15 и 7.16. В одитите на Комисията се потвърждава продължаващото наличие на съществено ниво на грешки, което е свързано главно с надценяване на допустимите разходи от страна на бенефициерите, както е посочено подробно в годишните доклади за дейността на Генерална дирекция „Изследвания“.

За да се справи с този проблем, Комисията увеличи значително ex-post проверките в рамките на нейната обща одитна стратегия (вж. също така отговор по точка 7.11).

7.18. Комисията си сътрудничи с Палатата относно откритите в одиторските заверки слабости. Комисията предприе серия от коригиращи действия (вж. отговори по точки 7.32 и 7.33).

Но одиторските заверки вече итаха възпиращ ефект, като допринесоха за значително намаляване на нивото на грешките за Шестата рамкова програма в сравнение с Петата рамкова програма, за която не бяха поискани одиторски заверки.

Всички генерални дирекции за научни изследвания увеличиха процента на плащанията, извършени навреме. Този въпрос се следи отблизо и се ползва със засилено внимание с цел по-нататъшно подобрене.

7.19. Комисията си сътрудничи с Палатата относно сложността на приложимата правна рамка и критериите за допустимост. Тази сложност представлява също така основният източник на грешките, които бяха открити при проведените от Комисията проверки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.20. Извадката от плащания на Палатата включва няколко главни бенефициера, всеки от които участва в голям брой проекти на ЕС. Тези бенефициери обикновено имат сложни счетоводни и административни системи. С оглед на това правилата позволяват определена гъвкавост, като например използването на средни стойности за изчисляването на разходите за персонал за проект, при положение че това не води до стойности, които са значително по-високи от действителните разходи.

7.21. Тъй като тези бенефициери може да прилагат към всичките си декларации за разходи същите методи за изчисляване на разходите посредством средни стойности, откриването на доказателства за грешки при тези бенефициери предполага риск от неправомерно възстановяване на недопустими разходи със значителен размер от страна на Комисията.

7.22. Например за един от големите бенефициери (свързан с пет от операциите от извадката на Палатата) беше установено, че приложените методи за изчисляване на разходите за персонал и непреките разходи са довели до систематично надценяване на допустимите разходи с приблизително 10 %. В случая на друг голям бенефициер, за който Палатата провери два проекта, методите за изчисляване на разходите посредством средни стойности, използвани за съставяне на декларациите за разходи, са довели до надценяване на допустимите разходи с приблизително 5—6 %.

Санкции

7.23. Една от главните корективни мерки, въведени при стартирането на Шеста рамкова програма през 2002 г. ⁽⁸⁾, е разширена система от санкции. По време на изпълнението на Шеста рамкова програма Комисията не е приложила никакви санкции. Всъщност бенефициерите могат да подават декларации за разходите като знаят, че в действителност максималния риск, на който са изложени, ако надценят разходите си, е връщането на надценената част без лихви или допълнителни финансови глоби.

⁽⁸⁾ Освен възстановяването на средствата, Комисията има право да изиска компенсация (обезщетение за загуби и пропуснати ползи) от бенефициер, за когото е установено, че е надценил допустимите разходи и вследствие на това е получил необосновано финансиране от ЕС. На всеки бенефициер, за когото е установено, че системно нарушава договорните си задължения, може също така да бъдат наложени фиксирани финансови наказания.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.20 и 7.21. Бенефициерите могат да използват средни проценти за разходите за персонал, ако това е в съответствие с обичайната и/ли счетоводна практика.

За действително справяне с рисковете, посочени в точка 7.21 от Палатата, общата одитна стратегия за Шестата рамкова програма обхваща всичките 200 най-значителни участници в Шестата рамкова програма, които общо получават 40 % от целия бюджет за Шестата рамкова програма.

В допълнение екстраполацията на неаудитираните договори би следвало да ограничи риска от наличие на значителни суми от недопустими разходи, които са били изплатени неправомерно и които не са били възстановени от Комисията.

В тези случаи, при които бенефициерите използват средни проценти, декларираните разходи могат по своя характер да се отклонят от действителните разходи. Комисията трябва да провери както положителните, така и отрицателните отклонения за достатъчно голяма извадка, за да постигне акуратна оценка на точността на средните нива. Въпросът, свързан с изпробване на транзакцията при средни разходни системи, бе обсъден между Комисията и Палатата.

За Седмата рамкова програма Комисията въведе система от факултативна ех-анте проверка на методологията за изчисление на средните разходи на бенефициера, която засяга главно големи бенефициери. Понастоящем мерките за практическо въвеждане на тази система за ех-анте проверки са в процес на финализиране.

7.22. При втория бенефициер, посочен от Палатата, тези проблеми бяха открити отделно от системата за контрол на Комисията. Понастоящем и двата случая се проследяват.

7.23. Комисията разграничава различни видове санкции:

Основната договорна санкция, която вече съществува при предишни рамкови програми, е прекратяване на договорите при неспазване на договорните задължения.

За Шестата рамкова програма Комисията въведе възможността за прилагане на обезщетение за загуби и пропуснати ползи. Налагането на обезщетение за загуби и пропуснати ползи е част от одитната стратегия, в която се предвижда тяхното прилагане за всички случаи, при които последващи одити биха разкрили, че договарящите се страни не са поправили грешките, открити при предишни одити. Въвеждането на одитната стратегия за Шестата рамкова програма, която започна през 2007 г., и първите последващи одити бяха организирани през 2008 г. В зависимост от резултатите ще бъдат прилагани съответно обезщетения за загуби и пропуснати ползи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Оценка на системите за управление и контрол

7.24. Комисията прилага различни видове контроли в различните етапи на проекта с цел да намали риска от неправомерни плащания (*графика 7.2*):

- а) контроли на процедурите за подбор, които гарантират, че безвъзмездните средства се отпускат на допустими бенефициери въз основа на техните предложения; и
- б) проверки на плащания на бенефициери, разработени с цел максимално намаляване на риска от извършване на недължими плащания.

7.25. Палатата оцени документните проверки на декларациите за разходи, извършвани преди тяхното възстановяване от ГД „Енергетика и транспорт“ и последващите одити на Комисията на възстановените разходи. Палатата оцени също така надеждността на системата за одиторска заверка по отношение на осигуряването на увереност относно законосъобразността и редовността на разходите. Обобщение на резултатите се намира в *приложение 7.1*.

Документни проверки на декларациите за разходи преди тяхното възстановяване

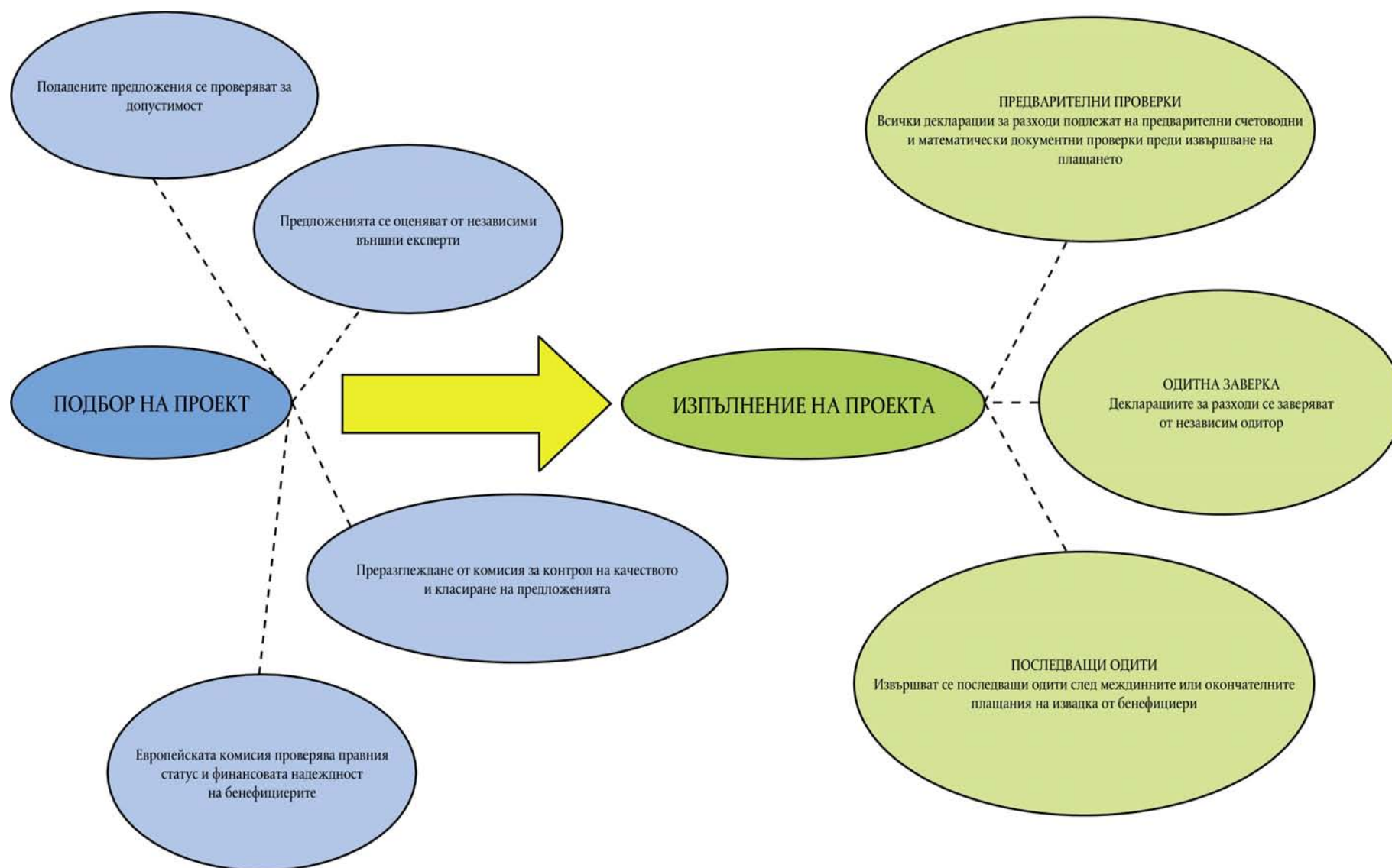
7.26. Комисията прави счетоводни и математически проверки с цел да гарантира, че декларациите за разходи и одитните заверки са били подадени в съответствие със споразумението за отпускане на безвъзмездни средства. В някои случаи Комисията може да разшири обхвата на проверките и да включи проверка на отделни пера от разходите въз основа на допълнителна информация, като например фактури или фишове за заплата, чието представяне се изисква от бенефициера.

7.27. Палатата провери указанията и процедурите, както и мерките за докладване и мониторинг за проверките, извършван в ГД „Енергетика и транспорт“. Палатата разгледа и действието на проверките за 15-те възстановявания, извършени в Генералната дирекция ⁽⁹⁾, които са включени в нейната извадка от директни съществени проверки.

7.26. *Присъщата сложност на механизмите за финансиране, предоставени в приложимата регулаторна рамка, ограничава обхвата на документните проверки, които могат да бъдат проведени логично преди възстановяване на разхода. Затова Комисията увеличи значително своите ex-post проверки и въведе обща одитна стратегия (вж. също отговор на точка 7.11).*

⁽⁹⁾ 8 възстановявания, свързани с изследвания, 7 свързани с TEN.

Графика 7.2 — Рамкови програми за изследвания — ключови контроли



КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.28. ГД „Енергетика и транспорт“ разполага с подробни указания относно въпроси като подхода за вземане на извадки и методите за подробни проверки. Главната дирекция има също така подробни писмени процедури и използва стандартни контролни списъци.

7.29. Мерките за докладване и мониторинг за документните проверки в ГД „Енергетика и транспорт“ не се променят в сравнение с отбелязаните от Палатата мерки през 2006 г. Те са ограничени до обобщаване на информацията относно приетите или отхвърлените разходи без подробна информация за видовете или процента на грешки, което би допринесло за един по-целенасочен подход.

7.30. Палатата откри един случай (възстановяване на средства на бенефициер за извършване на изследвания), при които проверките не са протичали задоволително. Декларацията за разходи на бенефициера използва вписаните в бюджета ставки за разходи за персонала, а не действителните суми, което води до надценяване от 16 %. Това би могло да бъде открито посредством проверки на достоверността на данните преди плащането да бъде разрешено.

Одиторска заверка на декларации за разходите

7.31. За 62 одитирани операции на ниво бенефициери, за които е било приложена заверка, Палатата сравни резултатите от своите собствени проверки със заверката.

7.32. В 32 (52 %) от случаите заверяващият одитор е издал становище без резерви, докато Палатата е открила сериозни грешки в декларациите за разходи. Това потвърждава предишните констатации на Палатата, че този вид контрол не винаги дава достатъчна увереност относно законосъобразността и редовността на разходите.

7.33. Възможността за различни тълкувания на сложните правила за финансиране на Шеста рамкова програма създава несигурност между бенефициерите и заверяващите одитори по въпросите на допустимостта (специално за разходите за персонал и непреките разходи). Това, заедно с липсата на задължителен модел на одиторска заверка за Шеста рамкова програма, продължава да ограничава ефективността на този ключов елемент на системите за управление и контрол. Вземите от Комисията мерки за подобряване на качеството на одиторската заверка за Седма рамкова програма, като например задължителните процедури и доклад, са в началната фаза на изпълнение.

7.29. Настоящата стратегия за контрол доведе до значително намаляване на надеждността на ех-анте документните проверки. Системите за контрол бяха значително подсилени с въвеждането на одиторски заверки с Шестата рамкова програма, както и увеличаването на ех-post проверките с въвеждането на одитна стратегия за Шестата рамкова програма. Задълбоченият анализ на резултатите от ех-post одитите предоставя адекватна информация относно видовете грешки и техните нива. За това са докладвали всички генерални дирекции за научни изследвания в техните годишни доклади за дейността.

7.30. Комисията ще поправи грешката, като издаде нареждане за събиране на вземания.

7.32 и 7.33. Комисията е съгласна, че достоверността на одиторските заверки за Шестата рамкова програма не е изцяло задоволителна предвид остатъчното ниво на грешки, посочено в одитите. Въпреки това общото ниво на грешки в Шестата рамкова програма е по-ниско от грешките, посочени в незаверените декларации за разходи, свързани с Петата рамкова програма. Това показва, че одиторските заверки допринасят за подобряване на точността на декларациите за разходи.

По отношение на Шестата рамкова програма няма задължителен модел за заверки. Въпреки това предложеният модел бе приложен за повечето подадени одиторски заверки.

За Седмата рамкова програма Комисията увеличи степенята на достоверност на одиторските заверки, като използва „съгласувани процедури“, при които посочи подробно одиторската работа, която следва да бъде извършена от заверяващите одитори, и настръчи факултативно заверяване на разходната методология.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Последващи финансови одити на Комисията

7.34. През 2007 г. в отговор на предишни критики от страна на Палатата нараства броят на последващите одити на разходите (*таблица 7.2*). Все още обаче са необходими усилия за намаляване на броя на отворените одитни досиета и за възстановяване на невърнатите надценени суми без прекалено голямо забавяне.

7.35. При обмена на одитните резултати между работещите в областта на изследванията генерални дирекции все още има недостатъци, тъй като те продължават да поддържат местни ИТ инструменти, които не позволяват автоматично предаване на информацията на централната система за проследяване на одитните резултати на Комисията.

7.36. През 2007 г. работещите в областта на изследванията генерални дирекции започват да използват обща стратегия за последващи одити за Шеста рамкова програма, с цел увеличаване на увереността относно законосъобразността и редовността на разходите.

7.37. Тази стратегия включва няколко инициативи, които вероятно ще допринесат за по-ефективното действие на този вид контрол. Между тях са използването на общи критерии за риск и методи за подбор на извадки, които се концентрират върху големите бенефициери. Стратегията включва също така подобрени процедури за контрол на качеството, създаването на работна група за споделяне на одитните резултати, разработването на общо ръководство за одит, съвместни екипи за одит и месечни координационни срещи за обсъждане на случаи и за приемане на общи позиции.

7.34. През 2007 г. генералните дирекции за научни изследвания значително увеличиха своята работа по одита и постигнаха годишните си цели.

Вследствие на увеличената работа по одита през 2007 г. вниманието се насочи към коригиране на откритите грешки. Генералните дирекции за научни изследвания се опитват активно да подобрят средствата за контрол и предоставят по-точни административни и финансови насоки. Очаква се те да подобрят ефикасността и пълнотата на процеса на възстановяване (включително екстраполация и проследяване на резултатите от проверките на Палатата).

7.35. Бяха положени значителни усилия за споделяне на информацията относно одиторските резултати по ефективен начин. От май 2008 г. на разположение е достъпна обща база данни за одиторските резултати с цел споделяне на информацията между генералните дирекции за научни изследвания.

Данните за одитите за Петата и Шестата рамкова програма бяха прехвърлени към централните системи на Комисията за проследяване на одитните резултати и работата по гарантиране на автоматичния трансфер на нови одитни данни от всички местни информационни средства, използвани от генералните дирекции за научни изследвания, напредва.

Таблица 7.2 — Последващи финансови одити относно рамкови програми за изследвания, завършени в периода 2005—2007 г.

Генерална дирекция	Брой извършени одити			Брой одитирани участници			Брой текущи договори			Стойност на одитираните участия (млн. евро)			Стойност на текущите договори (млн. евро)			Корекции на неправомерните разходи в полза на Комисията в резултат на одитите						% стойност на одитираните участия/текущите договори		
	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2005 г.		2006 г.		2007 г.		2005 г.	2006 г.	2007 г.
																Стойност (млн. евро)	% стойност на одитираните договори	Стойност (млн. евро)	% стойност на одитираните договори	Стойност (млн. евро)	% стойност на одитираните договори			
Енергетика и транспорт ⁽¹⁾	16	69	126	20	100	188	1 099	1 166	294	21,49	66,48	73,08	899,46	929,55	1 063,30	0,85	3,9	5,47	8,2	3,70	5,1	2,4	7,2	6,9
Информационно общество и медии ⁽²⁾	30	80	143	72	192	339	1 520	1 415	1281	32,61	79,45	167,67	1 809,00	1 889,00	2 022,00	2,57	7,9	3,59	4,5	6,86	4,1	1,8	4,2	8,3
Предприятия и индустрия ⁽³⁾	1	44	108	8	69	127	1 672	2 369	224	22,28	28,66	29,67	305,75	1 179,00	332,11	1,38	6,2	0,64	2,2	0,78	2,6	7,3	2,4	8,9
Изследвания ⁽²⁾	23	151	305	35	198	565	8 906	12 070	9441	38,25	58,68	293,40	5 032,43	6 663,85	4 713,16	0,72	1,9	3,47	5,9	4,81	1,6	0,8	0,9	6,2
Общо	70	344	682	135	559	1 219	13 197	17 020	11 240	114,63	233,26	563,82	8 046,64	10 661,41	8 130,57	5,52	4,8	13,18	5,6	16,15	2,9	1,4	2,2	6,9

⁽¹⁾ С изключение на проектите за Трансевропейска транспортна мрежа. За 2005 г. и 2006 г. данните включват всички одитирани от генералната дирекция програми (изследователски и без връзка с изследванията).

⁽²⁾ Стойностите на одитираните участия включват всички разходи (от страна на ЕС и на участниците).

⁽³⁾ За 2005 г. и 2006 г. данните включват всички одитирани от генералната дирекция програми (изследователски и без връзка с изследванията).

Източник: данни, предоставени от Комисията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.38. В допълнение стратегията се стреми да подобри процеса на одиторска заверка посредством продължителна подкрепа на бенефициерите и заверяващите одитори и посредством въвеждането на предварителни заверки на методите за остойностяване в Седма рамкова програма.

7.39. Въпреки че новата стратегия представлява стабилна основа за разрешаване на установените от Палатата проблеми, потенциалните ползи зависят от нейното пълно и ефективно въвеждане от 2008 г.

Общи заключения и препоръки

7.40. Въз основа на своята одитна дейност Палатата заключи, че плащанията за 2007 г. за групата политики „Изследвания“ и „Енергетика и транспорт“ са засегнати от съществено ниво на грешка по отношение на законосъобразността и/или редовността.

7.41. Оценката на системите за управление и контрол от страна на Палатата за групата политики „Научни изследвания“ и „Енергетика и транспорт“ е, че те са отчасти ефективни.

7.42. Палатата отново повтаря своите препоръки за опростяване и по-голяма яснота на правилата за изчисляване и докладване на разходите от бенефициерите, като препоръчва където е възможно да се използва повече финансиране с еднократни суми и да се въведе система за финансиране, базирана на резултати, а не на вложени средства.

7.43. В рамките на настоящата система на финансиране, базирана на възстановяване на декларираните от бенефициерите разходи, Комисията следва да:

- а) се справи с честите грешки при плащанията, като използва ефективно механизмите за санкции, предвидени в правилата на БРП (точки 7.14—7.23);
- б) гарантира, че документните проверки преди плащания на бенефициерите се прилагат стриктно и да задълбочи своя анализ на откритите грешки (точки 7.26—7.30);

7.39. Изпълнението на общата одитна стратегия за Шестата рамкова програма вече се провежда изцяло. Първите резултати бяха вече налице през 2007 г. (вж. също отговори по точки 7.15, 7.16, 7.20, 7.21, 7.26 и 7.29).

7.40 и 7.41. Стратегията за контрол на Комисията има за цел да открие и поправи грешки и като такава след цялостното ѝ въвеждане за период от четири години тя ще гарантира, че остатъчното ниво на грешки (грешки, които все още не са поправени) е под прага на същественост, според подробното описание в годишните доклади за дейността на генералните дирекции за научни изследвания.

7.42. Комисията е съгласна, че е необходимо по-нататъшно опростяване предвид въпросите, свързани с допустимостта на разходите, по-специално непреките разходи и разходите за персонал. Комисията насочва вниманието върху правните ограничения на Седмата рамкова програма и към трудностите при определяне на еднократни общи суми и единни ставки, които са представителни.

В допълнение ex-ante заверката на методология за изчисление на разходи, въведена за Седмата рамкова програма, е значителна стъпка към опростяване. Комисията се позовава на въпроси, обсъждани в нейните отговори по точки 7.20 и 7.21 по-горе.

По отношение на развитието на алтернативни механизми за финансиране за в бъдеще (като еднократни общи суми и финансиране, базирано на резултатите от проектите) Комисията е на разположение за дискусии с Палатата и с други участници.

7.43.

- а) Одитната стратегия на Шестата рамкова програма е изготвена с цел справяне с постоянни грешки в плащанията. Санкциите, и по-специално обезщетенията за загуби и пропуснати ползи, са част от одитната стратегия, въведена от 2007 г. насам.
- б) С въвеждането на одиторските заверки за Шестата рамкова програма ex-ante проверката бе значително усилена в сравнение с предишни рамкови програми.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- в) да продължи да оказва подкрепа на бенефициерите и заверяващите одитори в процеса на изготвяне на одитна заверка и да осигури ефективно прилагане на мерките, въведени за подобряване на заверката на декларациите за разходи за Седма рамкова програма (точки 7.31—7.33);

- г) продължи общата си стратегия за последващи одити от БРП, специално посредством развиване на общи системи за управление на информацията и чрез навременно и ефективно използване на одитните резултати (точки 7.34—7.39).

Проверките на място на декларациите за разходи посредством одит продължава да бъде основен елемент от стратегията за гарантиране на точността на отчетите, както и законосъобразността и правотерността на свързаните с тях операции, и предоставя съществена информация относно допуснатите грешки. Затова Комисията засили ex-post проверките с въвеждането на одитната стратегия за Шестата рамкова програма. Стратегията включва значително увеличаване на работата по одита и мерки за коригиране на откритите грешки. Тези мерки представляват ефективна алтернатива на мерките, препоръчани от Палатата.

- в) Бяха предприети определен брой действия за подобряване на качеството на одиторските заверки за Шестата рамкова програма, като издаване на бележки за насоки за бенефициерите и заверяващите одитори, създаване на работна група за управление на одиторските заверки и посредством участието на заверяващите одитори в работни ателиета и курсове за обучение.

За Седмата рамкова програма Комисията увеличи степента на достоверност на одиторските заверки, като използва „съгласувани процедури“ и посочи подробно одиторската работа, която следва да бъде извършена от заверяващите одитори.

Комисията насърчава също така незадължителна заверка на методологията за изчисляване на разходите въз основа на мерките за изпълнение, които понастоящем са в процес на финализиране.

- г) Работата за ефективното и навременно прилагане на резултатите от одита ще продължи. За проследяването на одита ще бъде използвана системата АВАС, както и нареждания за събиране на вземания и компенсация.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ПРЕДИШНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Проследяване на предишни констатации и оценки

7.44. Обобщение на резултатите от проследяването на ключови констатации и оценки от страна на Палатата в скорошни декларации за достоверност се намира в **приложение 7.2**.

7.44. Вж. отговорите на Комисията в приложение 7.2.

**Проследяване на Специален доклад № 6/2005
относно Трансевропейската транспортна мрежа
(ТЕМ-Т)**

7.45. Специален доклад № 6/2005 относно Трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T) ⁽¹⁰⁾ откри слабости, особено при

⁽¹⁰⁾ ОВ С 94, 21.4.2006 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

насочването на средства и при подбора и мониторинга на проектите. Палатата препоръча на Комисията да:

- а) концентрира финансирането към областите на проекти с най-висока добавена стойност за Европа, като даде предимство на трансграничните проекти и като увеличи процента на финансиране;
- б) приложи по-ефикасна, прозрачна и стриктна процедура на оценка при подбора на проекти за финансиране;
- в) извършва по-стриктен мониторинг на проектите.

7.46. При предприетите от Комисията действия отчасти са изпълнени препоръките на Палатата.

7.47. Максималният процент на финансова помощ за трансгранични проекти е увеличен на 30 % съгласно новата нормативна уредба, а минималният праг за финансиране е увеличен от 1 милион на 1,5 милиона евро.

7.48. Процедурата на оценка за подбор на проекти е подобрена чрез по-често използване на работата на външни експерти и въвеждане на ръководство за кандидатите.

7.49. Мониторингът е подобрен посредством въвеждане на систематични инспекции на място и на единна база данни за проектите. Комисията е изяснила съответните дефиниции на „изследвания“ и „дейности“, както бе предложено от Палатата, но не е хармонизирала структурата за описание на дейности, нито е стандартизирала техническия и финансов мониторинг.

7.49. При съвместното изготвяне на нов модел на финансово решение за новия програмен период 2007—2013 г. Комисията и Изпълнителната агенция за TEN-T отделиха специално внимание на подобряване на елементите, които ще позволят по-добър технически и финансов контрол върху действията, финансирани по програмата TEN-T. В резултат на това бяха въведени промени в същия модел на финансово решение и по-крупната система за контрол бе разделена въз основа на подробен стратегически план за действие за изпълнение на проекта, който ще бъде представен от бенефициера най-късно до 6 месеца след уведомяването за решението. Въвеждането на това ново изискване и рационализираната система за годишно докладване се очаква да подобрят контрола върху проектите и да помогнат на бенефициерите по време на фазата на изпълнение, като открият грешки на ранен етап.

ПРИЛОЖЕНИЕ 7.1

Оценка на системите за управление и контрол

Разглеждана система	Основен вътрешен контрол			Цялостна оценка
	Предварителни документни проверки преди плащания	Одиторска заверка	Последващи финансови одити	
Шеста рамкова програма (6РП)				

Легенда

	Задоволителен
	Отчасти задоволителен
	Незадоволителен

Резултати от проверките на операциите

Приблизителна оценка на процента на засегнатите от грешки операции, направена въз основа на извадката	48 %
Процент на грешка	Между 2 % и 5 %

Проследяване на основни констатации и оценки в декларацията за достоверност

Констатации и оценки на Сметната палата	Предприети действия	Анализ на Сметната палата	Отговор на Комисията
1. Декларация за достоверност за 2005 г.: съществено ниво на грешки при декларираните от бенефициерите разходи			
През 2005 г. Сметната палата установи съществено ниво на грешки при 17 от 22 свързани с отчетите операции, одитирани на ниво бенефициери. Най-често срещаните видове грешки са: липса на подкрепящи доказателства, по-специално при заплащането на работното време, или двойно изплащане на разходи; използване на средни стойности при изчисляването на разходите за персонал, които се различават значително от действителните разходи; неоправдано включване в проекта на непреки разходи; искания за възстановявания на разходи, които не са в съответствие с критериите за допустимост. (Годишен доклад за финансовата 2005 година, точки 7.6—7.8).	В три случая Комисията не е съгласна с констатациите на Палатата и не е предприела корективни действия. В десет случая Комисията е извършила финансови корекции чрез издаване на нареждания за събиране на вземания или като е разпределила плащанията към бенефициерите в последващи периоди. В четири случая Комисията е предприела корективни действия, които все още не са приключили.	Въпреки че Комисията е предприела корективни действия по отношение на повечето от констатациите на Палатата, в няколко случая финансовите корекции са отнели значително време (до 20 месеца), или не са завършени. Забавянията на корекциите на неправомерните плащания имат неблагоприятен ефект за доброто финансово управление на разходите.	От една страна, Комисията е съгласна, че финансовите корекции, извършени посредством компенсация за следващото плащане, могат да доведат до закъснения. Но все пак Комисията счита, че тази система е подходяща за текущите проекти. От друга страна, Комисията продължава да подобрява проследяването на своите одити с цел да ограничи/избегне неоправдани закъснения.
2. Слабости в системата за одиторски заверки при Шеста рамкова програма			
Закъснелото издаване на указания от Комисията, както и сложните финансови разпоредби за Шеста рамкова програма, имат негативно влияние върху системата за одиторски заверки. Необходими са подобрени указания за премахване на несигурността по отношение на въпросите за допустимостта и за независимостта на заверяващите одитори. Извършените от Палатата одити на бенефициери непрекъснато установяват значим брой недопустими разходи, включени в декларациите за разходи, за които заверяващият одитор е издал становище без резерви. Проблемите обикновено са свързани с недопустими разходи за персонал и с използването на системи за изчисляване на разходи, които не съответстват на договорните условия. (Годишен доклад за финансовата 2004 година, точка 6.11; Годишен доклад за финансовата 2005 година, точки 7.15—7.17; Годишен доклад за финансовата 2006 година, точки 7.14—7.17).	Комисията е подобрила предоставянето на подкрепа на заверяващите одитори и бенефициерите и на своите собствени оперативни отдели. Стратегията за последващ одит за Шеста рамкова програма има за цел да допринесе за оценката на ефективността на системата за одиторски заверки. Въпроси, свързани с одиторските заверки, се обсъждат редовно от работещите в областта на изследванията генерални дирекции на срещи на координационната група за външен одит в областта на изследванията. За Седма рамкова програма Комисията е въвела допълнителни мерки за подобряване на качеството на одиторските заверки: „договорени процедури“, задължителни заверки на методите за изчисляване на разходите за персонал посредством средни стойности и незадължителни заверки на методите за изчисляване на разходите за персонал и на непреките разходи.	Палатата продължава да установява, че в повечето случаи, за които са открити съществени грешки при декларациите за разходи, заверяващият одитор е издал становище без резерви. При Шеста рамкова програма одиторските заверки все още не действат като надежден контрол.	Комисията е съгласна с Палатата, че достоверността на одиторските заверки за Шестата рамкова програма не е изцяло задоволителна предвид продължаващото наличие на грешки, посочено в одитите. Въпреки това общото ниво на грешки в Шестата рамкова програма е по-ниско от грешките, отбелязани в незаверените декларации за разходи, свързани с Петата рамкова програма. Това показва, че одиторските заверки допринасят за подобряване на точността на декларациите за разходи. В допълнение за Седмата рамкова програма Комисията увеличи степента на достоверност на одиторските заверки, като използва „съгласувани процедури“, като посочи подробно одиторската работа, която следва да бъде извършена от заверяващите одитори.

Констатации и оценки на Сметната палата	Предприети действия	Анализ на Сметната палата	Отговор на Комисията
3. Системни закъснения при плащанията от страна на Комисията			
В голяма част от случаите Комисията е забавила неправомерно плащанията на бенефициерите, като по този начин не е спазвала определените във Финансовия регламент срокове за разходни операции. През 2005 г. 11 от 69-те одитирани от Палатата плащания са били извършени със закъснение (т.е. 16 %). През 2006 г. Палатата откри закъснели плащания при 21 от 113 случая (т.е. 18,6 %). През 2007 г. Палатата откри закъснели плащания при [30] от 180 одитирани случая (т.е. [17] %). (Годишен доклад за финансовата 2003 година, точка 6.22; Годишен доклад за финансовата 2004 година, точка 6.27; Годишен доклад за финансовата 2005 година, точка 7.10; Годишен доклад за финансовата 2006 година, точка 7.29 и приложение 7.1).	Комисията е подобрила мониторинга на закъсненията, които са тема на редовни срещи на ръководството. Комисията е анализирала причините за закъсненията. Тя е организирала обучения и е предоставила на служителите, отговорни за финансирането, допълнителни инструкции относно процеса на плащане.	Въпреки че е предприела мерки за решаване на проблема, Комисията е постигнала малък напредък за намаляване на закъсненията при плащане по време на изпълнението на Шеста рамкова програма. Както беше посочено и от вътрешните служби за одит на Комисията, систематичните забавяния увеличават риска за законосъобразността и редовността на разходите. Освен финансовия риск (бенефициерите могат да изискат лихва) и оперативните рискове (експертите по оценката може да откажат участие в бъдещи оценки, а проектите може да бъдат изправени пред проблеми с паричния поток), Комисията излага също така на ненужен риск своята репутация.	Всички генерални дирекции за научни изследвания увеличиха процента на плащанията, извършени навреме. Този въпрос се следи отблизо и се ползва със засилено внимание с цел по-нататъшно подобрене.

ГЛАВА 8

Външна помощ, развитие и разширяване

СЪДЪРЖАНИЕ

	<i>Точки</i>
Въведение	8.1—8.6
Специфични характеристики на политиките в сферата на външната помощ, развитието и разширяването	8.1—8.6
Специфична оценка в контекста на декларацията за достоверност	8.7—8.33
Обхват на одита	8.7—8.8
Законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции	8.9—8.10
Оценка на системите за управление и контрол	8.11—8.30
Предварителни проверки	8.11—8.16
Мониторинг на организациите изпълнители	8.17—8.22
Външни одити на декларациите за разходи по проектите	8.23—8.28
Вътрешен одит	8.29—8.30
Общи заключения и препоръки	8.31—8.33
Заключения	8.31—8.32
Препоръки	8.33
Проследяване на предишни констатации и оценки	8.34—8.52
Проследяване на основни констатации и оценки в рамките на декларацията за достоверност	8.34
Проверка на проследяването на Специален доклад № 2/2006 относно осъществяването на проекти в Руската федерация, финансирани в рамките на програма ТАСИС	8.35—8.52
Въведение	8.35—8.38
Констатации и оценки на Палатата	8.39—8.50
Заключения и препоръки	8.51—8.52

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

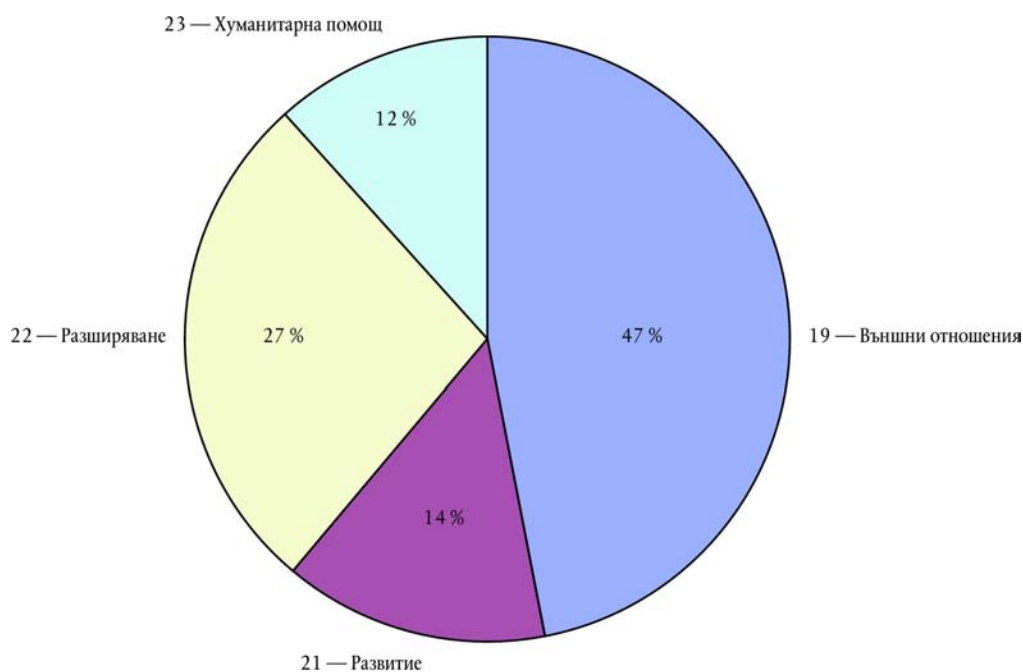
ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ВЪВЕДЕНИЕ

Специфични характеристики на политиките в сферата на външната помощ, развитието и разширяването

8.1. В настоящата глава са представени констатациите на Палатата по отношение на политиките в сферата на външната помощ, развитието и разширяването, които са обхванати в следните дялове: 19 — Външни отношения; 21 — Развитие и връзки със страните от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ) ⁽¹⁾; 22 — Разширяване; и 23 — Хуманитарна помощ. За 2007 г. поетите задължения възлизат на 6 090 милиона евро (7 153 милиона евро за 2006 г.), а плащанията на 6 199 милиона евро (6 292 милиона евро за 2006 г.). Разпределението на плащанията в зависимост от областта на политика е показано в **графика 8.1**. В **приложение I** към настоящия доклад е представена по-подробна информация за изразходването на средствата през годината.

Графика 8.1 — Външна помощ, развитие и разширяване — разпределение на плащанията по област на политиката



Общ размер на плащанията през 2007 г.: 6 199 млн. евро.

Източник: Годишни отчети за финансовата 2007 г.

⁽¹⁾ За помощите, предоставяни чрез Европейските фондове за развитие, се съставя отделен доклад, тъй като те не се финансират от общия бюджет.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.2. Разходите по дейностите в областта на външните отношения и развитието, изпълнявани основно от Европейската служба за сътрудничество EuropeAid (EuropeAid), включват:

- а) финансово и техническо подпомагане и икономическо сътрудничество със страни от Азия и Латинска Америка;
- б) Европейската политика за съседство, в това число и стратегическото партньорство с Русия;
- в) тематични програми за продоволствено осигуряване, недържавни участници и местни органи, околна среда, здраве и образование, демокрация и човешки права.

8.3. По-голямата част от разходите подлежат на пряко централизирано управление от службите на Комисията в нейната централа или, за близо 80 % от разходите, в делегациите на Комисията в съответните трети страни. Съвместното управление се прилага за помощите, предоставяни чрез международни организации.

8.4. Голям процент от плащанията представляват авансови плащания или предварително финансиране за организациите, изпълняващи развойни проекти, в това число държавни институции, НПО и международни организации. Подкрепените проекти са разпръснати в над 150 страни, а организациите изпълнители варират значително, както по размер, така и по компетентност. В рамките на всеки проект се извършват голям брой отделни плащания, които подлежат на сложни правила, особено по отношение на тържните процедури и произхода на доставките.

8.5. Генерална дирекция „Разширяване“ управлява разходите по подпомагането за осъществяване на прехода и институционално изграждане в рамките на инструмента за предприемаческа помощ, програма ФАР, КАРДС⁽²⁾ и сътрудничеството с Турция. Обикновено плащанията се извършват въз основа на децентрализираната система за изпълнение (ДСИ) или разширената децентрализирана система за изпълнение (РДСИ). Когато се използва ДСИ, предварителните проверки на решенията за възлагане на обществени поръчки се реализират от съответната делегация на Комисията, докато при РДСИ такива проверки не се извършват.

8.4. Като се има предвид многогодишният характер на много проекти и системи за контрол, грешките, забелязани по време на провеждането на даден проект, и всякакви свързани с това неправолтерни плащания могат да бъдат поправени през година, която следва годината, за която се прави преглед. Действително, контролната система се оформя с цел да се гарантира, че контролът на изсовете за плащания от страна на бенефициерите се извършва на ключови етапи от прилагането на проектите, като по този начин има възможност грешките по авансови плащания/предварително финансиране да бъдат забелязани и поправени при последващите плащания през година, която следва годината, за която се прави преглед.

Окончателните плащания се извършват след приключването на проекта и след одобрение от Комисията на окончателните доклади за проекта.

8.5. Два други начина за действие се използват за потенциални кандидати. В Албания, както и в Босна и Херцеговина помощта се управлява от делегациите на ЕО (централизирано пряко управление по децентрализиран начин). В Черна гора, бившата югославска република Македония (БЮРМ), Сърбия и Косово Европейската агенция за възстановяване управлява помощта по централизиран непряк начин.

Централизираното управление се използва за програмите с няколко бенефициера и за подпомагане на общността на кипърските турци.

⁽²⁾ Програма ФАР е основният финансов инструмент на предприемаческата стратегия в страните от Централна и Източна Европа. Чрез програма КАРДС Общността предоставя помощ за възстановяване, развитие и стабилизиране на Балканите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.6. Хуманитарната помощ, в това число и хранителните помощи, се осъществява от Генерална дирекция „Хуманитарна помощ“. Изразходването на средствата се управлява на централно ниво. Близо половината от бюджетните кредити, за които са поети задължения, засягат НПО (пряко централизирано управление), а останалата половина — ООН или други международни организации (съвместно управление).

СПЕЦИФИЧНА ОЦЕНКА В КОНТЕКСТА НА ДЕКЛАРАЦИЯТА
ЗА ДОСТОВЕРНОСТ**Обхват на одита**

8.7. Целта на одита беше да предостави заключение относно законосъобразността и редовността на операциите, свързани с политиките в областта на външната помощ, развитието и разширяването. Одитът беше базиран на два основни елемента:

- а) директни съществени проверки на свързаните с отчетите операции, извършени от Комисията или нейните делегации през 2007 г., като е избрана представителна статистическа извадка от 145 операции. Извадката включва плащания към организации изпълнители, плащания за предоставяне на бюджетна подкрепа и плащания към доверителни фондове, както и други плащания, извършени пряко от Комисията/делегацията въз основа на договори за строителство, услуги или доставки. Там, където беше необходимо, организациите изпълнители бяха посетени на място с цел проверка на плащанията, декларираните във финансовите отчети и одитните доклади;
- б) оценка на системите за управление и контрол на Комисията в нейната централа и делегациите, която включва:
 - i) предварителни проверки на договори и плащания;
 - ii) мониторинг на организации изпълнители;
 - iii) външни одити;
 - iv) вътрешен одит.

8.8. По време на одита бяха посетени на място осем страни с цел извършване на детайлна проверка на операциите: Индонезия, Никарагуа, Коста Рика, Египет и Филипините в областта на външните отношения и България, Турция и Хърватия в областта на разширяването.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции

8.9. Директните съществени проверки в избраната група политики като цяло показаха съществено ниво на грешки по отношение на законосъобразността и/или редовността. Приблизителните оценки по отношение на процента на грешки и размера на засегнатите от грешки операции, предимно на ниво организации изпълнители, са представени в **приложение 8.2**. Бяха отбелязани следните видове грешки:

а) грешки в допустимостта на извършените разходи, които се дължат например на неправилно прилагане на процедури за възлагане на обществени поръчки, на разходи, направени извън определения период на изпълнение на проектите или извън допустимите разходни категории, или на извършване на плащания без правно основание или преди предоставяне на съответните услуги;

б) грешки в действителността на разходите: за някои плащания липсват подкрепящи доказателства (напр. фактури, разписки и банкови извлечения), необходими за одобряване на плащанията.

8.10. В допълнение към това някои от необходимите документи за три плащания към организации на ООН не са могли да бъдат предоставени навреме от въпросните организации.

8.9. Тези грешки в повечето случаи касаят разходи, направени от организациите изпълнители при авансовите плащания/предварителното финансиране. Задължителните финансови одити преди финансовите плащания, които са предвидени съгласно системата за контрол на Комисията, биха позволили на последната да открие и поправи грешките.

а) В един от случаите оценката на Комисията се отличава от констатациите на Сметната палата.

Откритите грешки касаят договори, сключени от държавите бенефициери съгласно схемата, според която държавата бенефициер има право да получи авансови плащания от Комисията (предварително финансиране). Комисията проверява внимателно допустимостта на разходите, след като получи окончателната декларация и подкрепящите документи от страните, които получават предприемчивостен помощ; тя задържа или оттегля окончателни плащания за разходи, които не са в съответствие с правилата.

8.10. Комисията е предоставила цялата информация, която е на нейно разположение, и напълно подкрепя искането на Сметната палата за придобиване на допълнителни подкрепящи доказателства от организациите на ООН.

Веднага след като Комисията бе информирана от Сметната палата за трудностите, срещнати в този аспект, тя се обърна към своите партньори в ООН с цел да намери решение и да гарантира, че Сметната палата е получила исканата информация.

Оценка на системите за управление и контрол**Предварителни проверки**

8.11. Въпреки че са констатирани някои специфични грешки, като цяло системата на Комисията за предварителни проверки на плащанията и обществените поръчки е осигурила ефективна проверка на операциите, които произтичат пряко от работата на службите на Комисията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.12. Беше констатирано обаче, че в България, въпреки издадената акредитация за РДСИ (която съответно освобождава делегацията от задължението да извършва предварителни проверки), в системите за управление и контрол се наблюдават сериозни слабости. В две изпълнителни агенции, получили акредитация за РДСИ през юни 2007 г., са установени слабости по отношение на спазването на приложимите тръжни процедури и процедури за възлагане на обществени поръчки, както и прилагането на договорните условия по време на изпълнението. Тази констатация се потвърждава от службите на Комисията и по отношение на нея е изразена резерва в годишната декларация на генералния директор на ГД „Разширяване“.

8.13. В сферата на бюджетната подкрепа са проверени седем плащания, заедно със системите за управление и контрол на съответните делегации.

8.14. Бюджетна подкрепа се отпуска, когато управлението на публичните разходи на страната партньор е достатъчно прозрачно, надеждно и ефективно и когато се прилагат правилно формулирани секторни или макроикономически политики, одобрени от основните донори, и, където е уместно, от международните финансови институции ⁽³⁾. На тази основа Комисията е разработила специфични насоки, в които се определят условията за изразходване на средства и изплащането на последователни траншове при задоволителен напредък в постигането на поставените цели ⁽⁴⁾. Въпреки това показателите за изпълнението, използвани за извършване на оценки и измерване на постигнатия напредък, не във всички разгледани случаи са били определени във времето, ясни и недвусмислени, както и постижими.

8.15. При две от плащанията повече от половината показатели (в единия случай шест от девет) не са определени във времето, което съответно не дава възможност да се направят полезни заключения от неизпълнението на условието до определена дата. Освен това над 40 % от показателите не са измерими и конкретни, като например достигане на процент горско покритие, без да са посочени критерии за неговото измерване, или отчетено подобрене на постиженията на държавните служители, без да е обяснено какво следва да се оценява. В един случай над 70 % от показателите са оценени въз основа на документи, предоставени на арабски език, въпреки че във финансовото споразумение изрично е посочено да се използва английски език, като по този начин е намален значително броят на заинтересованите страни, които са способни напълно да разберат предоставената информация.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.12. Плащанията за две изпълнителни агенции бяха прекратени през февруари 2008 г. Ако не бъдат взети много бързо адекватни мерки, Комисията ще оттегли техния сертификат за акредитация, така че те няма повече да бъдат упълномощени да управляват предприемачески и следприемачески средства.

Комисията ще продължи внимателно да наблюдава системите на държавите бенефициери. Създаден е план за действие, който ще гарантира, че подобренията ще бъдат осъществени. Вече е постигнат известен напредък, но националните власти трябва да извършат допълнителни действия.

8.14. Както и в тези случаи, траншовете, които трябва да бъдат освободени, се считат за „плаващи“, изплащането се извършва, когато условието(ята) е(са) изпълнено(и). Показателите за изпълнението и условията като цяло следователно не биха могли да бъдат обвързани със срокове. Този начин на действие се използва от различни донори. Например в случая с тежко задлъжнелите най-бедни страни (Heavily Indebted Poor Countries — НИРС), условията са „плаващи“ и различните стадии не са обвързани със срокове. Комисията споделя общото мнение на Стетната палата, че в специфични случаи е необходима времева рамка с цел да се осигури по-предвидливо изпълнение на условието. Комисията смята, че във всички случаи тя се старее да бъде ясна и недвусмислена и да гарантира, че показателите за изпълнението са постижими.

8.15. Както бе посочено преди, обвързването със срокове не е необходимо като такова. Комисията може да приеме, че винаги има възможност за подобрене и че някои показатели и условия могат да бъдат по-ясно дефинирани и насочени към по-ориентиран към резултатите подход. Обаче секторните реформи би трябвало да се разглеждат като процес, и като следствие от това в някои случаи са необходими предварителни стъпки относно подготвителните фази с цел да се придружи целият процес.

⁽³⁾ Регламент (ЕО) № 1638/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 2006 г. за определяне на общи разпоредби относно установяване на Европейски инструмент за съседство и партньорство (ОВ L 310, 9.11.2006 г., стр. 1) (член 15, параграф 2, буква д) и Регламент (ЕО) № 1905/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 г. за създаване на финансов инструмент за развитие на сътрудничеството (ОВ L 378, 27.12.2006 г., стр. 41) (член 25, параграф 1, точка б).

⁽⁴⁾ Насоки относно планирането, оформянето и управлението на общата бюджетна подкрепа, януари 2007 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.16. Насоките на Комисията за предоставяне на обща бюджетна подкрепа на практика позволяват различно тълкуване и държавите бенефициери могат да получат 100 % от средствата по договора, дори и ако съгласно показателите за изпълнението резултатите от проектите не са постигнати напълно.

Мониторинг на организациите изпълнители

8.17. Грешките на ниво организации изпълнители често се дължат на слабости в техните финансови процедури. В областта на политиката за външни отношения и развитие Палатата установи слабости в пет от деветте посетени организации изпълнители.

8.18. Основните констатирани слабости се състоят в неподходящи процедури по отношение на подкрепящата документация и нейната подредба, и счетоводни системи, които не гарантират правилното осчетоводяване на разходите, дори като се има предвид, че често мащабът на организациите е малък. Освен това бяха установени неподходящи процедури за осчетоводяване на разходите, довели до систематично вписване на авансови плащания като действителни разходи, както и непоследователност в използваните обменни курсове. Палатата счита, че подобни слабости биха могли да бъдат предотвратявани чрез по-целенасочен мониторинг и подкрепа от страна на делегациите.

8.19. В три от случаите, когато проектът е осъществяван от организацията изпълнител в сътрудничество с нейните местни партньори, Палатата установи, че действащите системи не са гарантирали, че местните партньори познават и прилагат разпоредбите в договора, сключен между организацията изпълнител и Комисията.

8.20. Голяма част от средствата, предоставяни от EuropeAid и ГД „Хуманитарна помощ“ (плащания на стойност 820 милиона евро през 2007 г.), се канализират чрез организации на ООН. Рамковото финансово и административно споразумение между Европейската общност и Обединените нации (FAFA), подписано на 29 април 2003 г., определя условията за проверка на извършените разходи.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.16. Когато се търсят най-точните условия за плащане, трябва да бъде преценено в известна степен доколко са оценени показателите. Това особено се дължи на някои външни ефекти, за които правителствата не могат да бъдат държани отговорни. При все това във всеки случай следва да бъде извършена щателна оценка.

8.17—8.20. Организациите изпълнители не са част от системата за вътрешен контрол на Комисията, но са обвързани с договорно отношение да прилагат специфични действия. Комисията приоритетно наблюдава спазването на условията на договора, включително, където е необходимо, ключовите аспекти на системите за вътрешен контрол на организациите изпълнители. Фактът, че е открита слабост на равнище организация изпълнител, не означава нито че съществува слабост в системата за контрол на Комисията, нито че тази слабост няма да бъде установена от Комисията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.21. През 2007 г. Комисията е инициирала или осъществила 57 посещения за проверка в рамките на FAFA, в сравнение със само 22 проверки между 2004 и 2006 г. Резултатите от тези проверки са важен елемент за добиване на увереност по отношение на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции от страна на Комисията. Към момента на одита на Палатата обаче са изготвени окончателни доклади само за четири от тези посещения (обхващащи седем проекта). По тази причина Палатата не може да направи заключение относно техния принос към управлението и контрола, извършвани от Комисията.

8.22. В областта на политиката за разширяване са отбелязани слабости в изпълнителната агенция в Турция, а именно липса на подходящо разпределение на функциите и проблеми, свързани с персонала. В този случай извършената от делегацията на Комисията предварителна проверка на процедурите за обявяване на търгове и възлагане на обществени поръчки при децентрализирано управление (ДСИ) е била достатъчна, за да се гарантира законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции.

Външни одити на декларациите за разходи по проектите

8.23. EuropeAid използва система от одити, чиято цел е получаване на увереност, че подаваните декларации за разходи по проектите са приемливи. Първата степен на увереност се осигурява от одитите на проектно ниво, които подкрепят исканията за по-нататъшно финансиране. В повечето случаи се изисква да бъде представен одитен доклад, преди да се извърши плащане към организацията изпълнител на проекта. Следователно качеството на тези одитни доклади и свързаната с тях одитна дейност е от голямо значение за одобряването на съответните плащания.

8.24. През 2007 г. бяха отбелязани подобрения в тази одитна дейност. Въпреки това качеството на одитите все още не винаги е достатъчно добро. Бяха констатирани следните основни слабости:

- в три от 11-те доклада, избрани за проверка на място в делегациите, Палатата идентифицира недопустими разходи, неспазване на тръжните процедури и в два случая слабости в системата за вътрешен контрол, които не са идентифицирани от външните одитори;

8.22. Посещенията за проверка следват цикъл, който не винаги съвпада с годишния календар, и повечето от посещенията са били извършени през втората половина на 2007 г.

Комплексните и допълващи се контроли, от които посещенията за проверка се явяват само част, формират основата за гаранциите на генералните директори в Годишния отчет за дейността. Действително, също така са налице други източници на информация, такива като съставения от четири стълба преглед (извършван за повече от 97 % от вноските, направени за подписаните Рамковото финансово и административно споразумение (FAFA), спазването на изискванията за доклад и проверките, направени от службите на Комисията.

8.23. По искане на Комисията турските власти предприеха действия, които предотвратиха обмисляната отмяна на децентрализираното управление (DIS), включително приемането на законодателство, създадено с цел да се засили ролята на Централното звено за финансиране и договаряне. В резултат на това разделението на отговорностите междувременно е било приложено и числеността на персонала се е увеличила значително. Постоянният мониторинг и по-нататъшните последващи действия остават ключови приоритети.

8.24. Външните одити са един от елементите на системата за вътрешен контрол на EuropeAid като част от серия от проверки за законността и правотерността на операциите.

Комисията приветства преценката на Сметната палата за наблюдаваните подобрения.

Тези одитни доклади са свързани с договори, които са подписани преди февруари 2006 г. Вследствие на това новите правила за работа, установени от EuropeAid за външни одити и влезли в сила за новите договори, подписани след тази дата, не са били приложими в настоящите случаи. Целта на тези нови правила за работа е именно да предотвратят появата на слабости като споменатите от Сметната палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- при два от тези три доклада не е гарантирано качеството, тъй като процедурата по подбора на одитори не е била прозрачна;
- в друг случай обхватът на одита е неподходящ, тъй като е представен единствено одитен доклад за организацията, който не е съдържал никаква информация относно въпросния проект.

По отношение на проверките на разходите, инициирани от бенефициерите, важат нови общи условия, които са в сила за договорите, подписани от февруари 2006 г. нататък. Тези общи условия обаче не засягат договорите, съществуващи преди тази дата, и съответно ще измине известно време, преди ползите от тях да станат напълно видими. За одитите, инициирани от Комисията, са разработени нови общи условия, които се прилагат задължително от октомври 2007 г.

8.25. EuropeAid възлага допълнителни одити на проекти, подбрани въз основа на анализ на риска, за да може да осигури още една степен на увереност. Все още не са разработени обаче подробни процедури, с помощта на които да бъде извлечена максимална полза от тези одити:

- а) процентът на разходите, обхванати от планираните допълнителни одити, варира от 8 % до 43 % между основните дирекции, разпределени на географски принцип. Поради технически отклонения от насоките, данните на ниво EuropeAid не могат да бъдат изцяло консолидирани и съответно не е ясно дали от допълнителните одити е постигнато сравнимо минимално ниво на увереност за цялата област на политиката;

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

И двата договора бяха подписани през 2005 г. и според Общите условия, които действат за договори за предоставяне на безвъзмездна помощ, подписани след февруари 2003 г., окончателният доклад за действие трябва да бъде заверен от външен одитор, преди да бъде предаден на Комисията. Този одитор се избира от бенефициера и трябва да бъде одобрен от Комисията. Неговото име е упоменато в специфичните условия на договора. Той трябва да е „член на международно признат надзорен орган за задължителен одит“.

Този договор бе подписан от Комисията през 2002 г. По това време на бенефициерите бе позволено да изпращат заедно с финансовите и описателните доклади само одитен доклад относно своите годишни отчети. След 2003 г. правилата, приложими спрямо договорите за предоставяне на безвъзмездна помощ, са променени и понастоящем се изисква специфичен одитен доклад относно действието, преди да бъде извършено окончателното плащане.

Комисията очаква въведените подобрения да станат все повече осезаеми.

8.25.

- а) Мнозинството от одитите по годишния план за одит (ГПО) се провеждат по време на прилагането на действието и зависят до голяма степен от скоростта на това прилагане.

Това означава, че: в зависимост от финансовия обем, който се управлява от дадена делегация, състава на нейното портфолио от проекти (брой и вид) и статута на тяхното прилагане дейностите по одита могат да варират при различните делегации и през различните години. Установяването на целеви коефициент на одита като процент от управлявания финансов обем не би възпрепятствало колебанята в одитната дейност през различните години и също би било в голяма степен повлияно от вида и стойността на проектите, които се подлагат на одит.

В системата на EuropeAid сигурността не се получава чрез гарантиране на даден предварително определен коефициент за обхват на одита, а просто чрез гарантиране, че в обхвата на одита са включени всички „предмети на одита“, които са установени във връзка със забелязаните рискове.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

б) одитният план, в който първоначално е предвидено извършване на 373 одита, е променен съществено през годината (премахнати са 109 одита и са прибавени 99, като накрая остават 363 одита). Такава голяма промяна скоро след одобряването на плана поставя под съмнение доколко планирането на одитите е систематично и основано на риска. Компютърното приложение за одит към системата CRIS, което се използва за мониторинг на напредъка и резултатите, не е започнало да функционира напълно през 2007 г. В окончателния доклад не са посочени критериите за планиране, като например целева популация и процент на обхват, и съответно резултатите не могат да бъдат сравнени с плана;

в) до края на годината са получени доклади само за 121 от планираните одити. Слабото изпълнение намалява нивото на увереността, осигурявано от външната одитна дейност за съответната година;

г) докладването за напредъка и анализът на резултатите от външния одит не са напълно разработени през 2007 г. Централният отдел, отговорен за одитната методология, е изготвил обобщен доклад, но неговият обхват не е пълен. Така например, не са били проверени одитите, извършени от местни фирми по договор с отделни делегации, където рискът по отношение на качеството може да е по-висок отколкото при рамковите договори, сключени с централните служби.

8.26. Последващи проверки (одити при приключване) се извършват от наети външни одитори по подбрани приключили наскоро програми в областта на политиката на разширяване. В резултат на смяна на методологията броят на докладите през 2007 г. е изключително голям, като за някои от тях не е било извършено проследяване. През 2007 г. ГД „Разширяване“ е получила 99 окончателни одитни доклада, като за 66 от тях проследяването все още не е било финализирано по време на одита на Палатата през април 2008 г., а шест доклада, които не са приключени през 2006 г., са останали незавършени. В някои случаи минава повече от година между представянето на окончателния доклад и получаването на окончателен отговор от държавата бенефициер.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

б) Одитният план съдържа известен брой задължителни одити на проекти, чиято степен на развитие варира значително. Някои от тях, предвидени за провеждане през годината, ще бъдат отложени за следващите години, а други — изтеглени напред в зависимост от степента на развитие на проектите.

От 1 януари 2008 г. Общата информационна система в областта на външните отношения (CRIS одит) осигурява мониторинга на напредъка и резултатите на одитите, включително на ГПО за 2007 г.

Междувременно Комисията редовно извършва мониторинг на прилагането на ГПО през годината, включително чрез редовни доклади и актуализации от делегациите.

в) В края на 2007 г. 2/3 от одитите по плана за 2007 г. са били възложени и една трета от докладите са получени. Това е в съответствие с предишни години. Към същата дата почти всички одитни доклади, предвидени в годишния план за одит за 2006 г., са били получени (171 от 177 планирани одита), което потвърждава нормалния жизнен цикъл на годишния план за одит, който е финализиран през година $n + 1$.

г) Обобщеният доклад, който се издава годишно, обхваща одитите, финансирани по Рамковия договор за одит (FWC). Те включват одити, управлявани от централата на EuropeAid, също както и делегациите, и това осигурява представителен обзор на проблемите, установени от одиторите, както и възможни решения.

8.26. Независимо от изключително високия брой на докладите Комисията успя да се справи с натоварването: броят на разгледаните доклади нарасна със 70 % в сравнение с 2006 г.

Много от докладите не можаха да бъдат приключени до края на годината, тъй като, преди Комисията да може да вземе окончателно становище, одитираният следва да отговори на забележките на Комисията и всички нередности следва да бъдат прегледани. Това отнема средно от 3 до 4 месеца.

По-продължителните забавяния трябва да бъдат приемани от време на време поради сложността на констатациите и като следствие на нуждата от прецизност при прилагането на възможни финансови корекции.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.27. ГД „Хуманитарна помощ“ възлага извършване на одити в централните служби на партньорски НПО изпълнители, както и одити на място на проекти. През 2007 г. ГД „Хуманитарна помощ“ значително е увеличила броя на одитите на място, въпреки че, както и през 2006 г., по-голямата част от одитите са извършени в централите на партньорите, където действителността на разходите не може да бъде изцяло проверена.

8.28. Одитите в централите на организациите включват извадки от плащания по около една трета от всички проекти. През 2007 г. 2,6 % от одитираните разходи са докладвани като потенциално недопустими, въпреки че след като бъдат получени пояснения от НПО, в крайна сметка най-вероятно само една част от тях ще бъдат възстановени. Тъй като не съществува изискване за екстраполация на резултатите, одитната система не дава възможност за оценка на общия размер на потенциално недопустимите разходи. В докладите от възложените от ГД „Хуманитарна помощ“ одити на две централни служби на НПО, проверени на място от Палатата, не са отбелязани слабостите в тръжните процедури и наличието на недопустими разходи.

Вътрешен одит

8.29. Структурите за вътрешен одит (IAS), които обслужват както EuropeAid, така и ГД „Хуманитарна помощ“, следва да представят обща годишна оценка на състоянието на вътрешния контрол в EuropeAid през 2010 г. след изпълнението на многогодишния одитен план за периода 2007—2009 г., базиран на вътрешен анализ на риска, извършен от IAS. Вътрешният анализ на риска на IAS не съпада изцяло със собствения анализ на риска на EuropeAid и за периода 2007—2009 г. не са планирани одити за някои области, идентифицирани като високо рискови.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.27. Както бе отбелязано в отговора на Комисията на годишния доклад на Сметната палата за 2006 г., одитите трябва да бъдат разглеждани в контекста на общата стратегия за контрол (вж. точка 8.18 от отговорите на Комисията на годишния доклад на Сметната палата за 2006 г.). Комисията поставя ударение върху операциите за мониторинг посредством стриктни последващи действия, извършвани както от експерти в тази област, така и от персонала на Комисията в централите. В допълнение към това Комисията анализира в детайли информацията, осигурена от партньорите в различните доклади.

Информацията, получена в резултат на проверките, описани по-горе, се използва от външните одитори при одитите в централата и това им дава възможност да оценят истинността и законността на разходите по проекти.

8.28. Посредством различни контролни процедури, каквито са оценката на партньора преди подписването на споразумение за партньорство в областта на рибарството, годишната оценка, извършвана от ГД „Хуманитарна помощ“ на нейните партньори, както и оценката по време на одитите от страна на централата на действащите системи за контрол, ГД „Хуманитарна помощ“ проверява дали нейните партньори са установили системи за контрол. Тези процедури предлагат равностойни гаранции за плащания в съответствие с член 117 от Финансовия регламент и член 180 от правилата за неговото прилагане, които позволяват на отговорния разпоредител с бюджетни кредити да отплати, в зависимост от оценката на риска, задължението за осигуряване на сертификата за финансовите отчети и основните сметки при определени обстоятелства.

8.29. Анализът на риска, извършван от структурите за вътрешен одит (IAS), се извършва независимо от собствения анализ на риска на EuropeAid. При все това последният се взема като съставна част при изготвянето на регистър на рисковете на IAS. Докато регистърът на рисковете на IAS може да слята дадена област за такава с висок риск, тази област може да не се появи в плана за одит за определена година, защото бизнес процесът не е още в работната практика на генералната дирекция или в управленския цикъл за определени програми. В допълнение към това, тъй като планът за одит на IAS е координиран с Международните счетоводни стандарти (IAS) за периода 2007—2009 г., някои пунктове, които подлежат на одит, ще се намерят по-скоро в плана за одитите за IAS, отколкото в плана за одитите за IAS.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.30. Отпуснати са много малко човешки ресурси (един експерт от одитния отдел) за одита на ГД „Хуманитарна помощ“ през 2007 г. и не е одобрен, нито изпълнен подробен одитен план. В края на 2007 г. е създадена нова отделна структура за вътрешен одит на ГД „Хуманитарна помощ“.

Общи заключения и препоръки

Заключения

8.31. Въз основа на своята одитна дейност Палатата заключава, че операциите, свързани с разходите в групата от политики в областта на външната помощ, развитието и разширяването, са засегнати от съществено ниво на грешки по отношение на законосъобразността и/или редовността (вж. точка 8.9).

8.32. Палатата оценява системите за управление и контрол в областта на външните отношения, развитието, разширяването и хуманитарната помощ като частично ефективни (вж. **приложение 8.1** и точки 8.11—8.30).

Препоръки

8.33. За да бъде постигнато подобрене по отношение на тези слабости, Палатата отправя следните препоръки:

- а) ЕурореАид следва да осигури повече обучение и подкрепа на служителите, занимаващи се с финансовата част на проектите, и да увеличи активния мониторинг на тяхната работа от отделите за финанси и договори на делегациите;
- б) ЕурореАид следва да гарантира, че плановете за одитите, основани на риска, са реалистични и се изпълняват правилно, както и да събира и анализира резултатите от цялата одитна програма с цел контрол на качеството и максимално използване на придобития опит;

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.30. Комисията разпредели двама души персонал, които да подпомагат работата по вътрешния одит, чиято цел е ГД „Хуманитарна помощ“. Планът за одит на ІАС се основаваше на риска и взе под внимание значителната одиторска дейност относно хуманитарните дейности, извършени от Службата за вътрешен одит и Сметната палата. Остатъчният риск, който трябва да бъде покрит, показва, че работният план на ІАС за 2007 г. трябва да бъде изменен.

8.31. Тези грешки в повечето случаи касаят разходите, направени от организациите изпълнители при авансовите плащания и предварителното финансиране. Задължителните финансови одити преди финансовите плащания, които са предвидени съгласно системата за контрол на Комисията, биха позволили на последната да открие и поправи грешките.

Комисията проверява внимателно допустимостта на разходите, след като получи окончателната декларация и подкрепящите документи от страните, които получават предприемчивостна помощ; тя задържа или оттегля окончателни плащания за разходи, които не са в съответствие с правилата.

8.33.

- а) По време на протичането на дадена операция службите на Комисията извършват мониторинг на нейното изпълнение чрез диалог с местните власти, технически срещи с бенефициерите и посещенията на място. Ориентиран към резултатите мониторинг, извършван годишно от независими експерти, допълва тези дейности и наблюдава напредъка, въздействието на резултата и потенциалните проблеми на текущи проекти. Допълнителните одити на проектите, както оперативните, така и финансовите, могат също да бъдат извършвани след оценка на риска.
- б) Методологията за ГПО се уточнява всяка година с оглед разпознаването на одити, базирани на риска, да бъде максимално реалистично. Изпълнението на ГПО ще бъде наблюдавано внимателно през 2008 г. и използването на резултатите от одитите ще бъде оптимизирано.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- в) управлението от Комисията на програмите за бюджетна подкрепа следва да се основава на измерими, постижими, определени във времето и уместни показатели, да изисква надеждни и потвърждаващи доказателства за тяхната оценка, както и да осигури ясна връзка между финансиране и изпълнение;
- г) следва спешно да се предприемат допълнителни мерки за коригиране на слабостите при управлението на средствата на ЕС в България и да продължи да се извършва необходимият мониторинг в Турция;
- д) следва да се намалят закъсненията при получаването на окончателните отговори за одитите при приключване на проектите;
- е) ГД „Хуманитарна помощ“ следва да подобри своята одитна стратегия като осигури по-широко обхващане на операциите на ниво организация изпълнител и по-специално на работата на място за всички видове партньори.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- в) *В зависимост от изпълнението ще бъдат предоставени средства от Общността по линия на операции за бюджетна подкрепа. В този контекст Комисията търси да използва показатели, които са измерими, постижими и подходящи във времето или за специфичен момент. В много случаи от групата на донорите се извършват оценки на изпълнението въз основа на достоверни доказателства в съответствие с Парижката декларация. В тази рамка Комисията прави значителни усилия за въвеждане на показатели, които да са ориентирани повече към резултатите и производителността.*
- г) *Що се отнася до България, Комисията ще продължи да извършва внимателен мониторинг на системите за управление. Създаден е план за действие, който ще гарантира, че подобренията ще бъдат осъществени. Националните власти трябва да вземат спешни мерки за поправяне на ситуацията. Предложените мерки ще бъдат подложени на внимателен мониторинг и одит с цел да се провери дали те водят до желаните подобрения.*

Що се отнася до Турция, след искане от страна на Комисията националните власти предприеха действия. Разделението на функциите междуременно е било приложено и числеността на персонала се е увеличила значително. Постоянният мониторинг и по-нататъшните последващи действия остават ключови приоритети.

- д) *Независимо от изключително високия брой на докладите, получени през 2007 г., Комисията успя да се справи с натоварването: броят на разгледаните доклади нарасна със 70 % в сравнение с 2006 г.*

Много от докладите не можаха да бъдат приключени до края на годината, тъй като, преди Комисията да може да вземе окончателно становище, одитираният трябва да отговори на забележките на Комисията и всички нередности трябва да бъдат прегледани. Това отнема средно от 3 до 4 месеца. По-продължителните забавяния трябва да бъдат приетани от време на време поради сложността на констатациите и като следствие на нуждата от прецизност при прилагането на възможни финансови корекции.

- е) *Комисията ще вземе под внимание препоръките на Стетната палата и вече увеличи броя на одитите на място през 2007 г.*

Всяко увеличение в обхвата на одитите над настоящия оптимален брой би увеличило разходите във вреда на изпълнението на политиката. Това на свой ред може да доведе до допълнително недоволство между партньорите на Комисията, които се занимават с усвояването на хуманитарната помощ на място.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ПРОСПЕДЯВАНЕ НА ПРЕДИШНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Проследяване на основни констатации и оценки в рамките на декларацията за достоверност

8.34. Обобщение на резултатите от проследяването от Палатата на основни констатации и оценки в рамките на последните декларации за достоверност е представено в **приложение 8.2**.

Проверка на проследяването на Специален доклад № 2/2006 относно осъществяването на проекти в Руската федерация, финансирани в рамките на програма ТАСИС**Въведение**

8.35. През април 2006 г. Палатата публикува Специален доклад № 2/2006 относно осъществяването на проекти в Руската федерация, финансирани в рамките на програма ТАСИС ⁽⁵⁾. Основното заключение в този доклад е, че твърде много проекти не са постигнали своите цели, отчасти поради недостатъци в управлението на Комисията:

- а) липса на диалог с руските власти и бенефициери за установяване на техните реални нужди;
- б) неточно определени и неизмерими цели и нереалистични съответни хипотези (включително по отношение на необходимото време);
- в) съфинансирането като начин за засилване на ангажираността на практика не е използвано;
- г) не е обърнато достатъчно внимание на оценката на проектите, разпространението на резултатите от тях и тяхната устойчивост.

8.36. Препоръките на Палатата бяха насочени съответно към подобряването на управлението на Комисията в тези аспекти. Европейският парламент ⁽⁶⁾ и Европейският съвет ⁽⁷⁾ също апелираха за по-задълбочен диалог между Комисията и съответните руски органи с цел правилно идентифициране на националните нужди, приоритети и насоки. Органът за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета също така призова да се финансират само проекти, които имат ясни и взаимно споделени цели, и освен това препоръча да се търси повече съфинансиране, да се извършва по-реалистична оценка на устойчивостта и да се гарантира действителното извършване на оценки и разпространяване на резултатите от проектите.

⁽⁵⁾ ОВ С 119, 19.5.2006 г.

⁽⁶⁾ Работен документ № PE 374.332 на Комисията по бюджетен контрол.

⁽⁷⁾ Проект на заключения на Съвета от 6 юли 2006 г. № 196/06 Rev 1.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.37. В своите отговори на специалния доклад Комисията признава, че отбелязаните от Палатата слабости в голяма степен са валидни, но подчертава, че тя вече е въвела подобрения в управлението на програмите за външно подпомагане. Комисията твърди, че по-голямата част от недостатъците са преодолені след реформата на сектора на външното подпомагане на ЕО, която е осъществена през периода 2002—2005 г., по-специално по отношение на прехвърлянето на отговорности към делегациите.

8.38. Целта на тази ограничена проверка на проследяването, извършена през втората половина на 2007 г., беше да се изследва доколко основните препоръки на Палатата наистина са изпълнени от Комисията. За тази цел беше анализирана съответната документация и бяха проведени интервюта със служители от службите на Комисията. Освен това беше проверена на място представителна статистическа извадка от 10 проекта по програма ТАСИС (от общо 13) на обща стойност 27,3 милиона евро, приключили между декември 2006 и юни 2007 г.

Констатации и оценки на Палатата**По-продуктивен диалог**

8.39. Прехвърлянето на управленски отговорности от Комисията към нейната делегация в Москва наистина има положително влияние върху процеса на идентифициране и изготвяне на проектите. Наблюдава се видно подобрение на диалога с руските власти, което осигурява по-голяма ангажираност на държавата партньор. Голям брой бенефициери са участвали в дискусиите между Комисията и руските централни държавни органи във връзка с определянето на нуждите и подреждането на областите по приоритет. В резултат на това планирането, идентифицирането и изготвянето на проектите се е подобрило като цяло и приоритетите на партньорството между Русия и ЕС са взети предвид в по-голяма степен.

8.40. Въпреки това сътрудничеството с руските партньори може да продължи да се развива. Късното подписване от страна на Русия на програмите за действие продължава да намалява времето за ефективно изпълнение на проектите. Руските регионални власти, които имат полза от проектите, все още не са достатъчно включени в тяхното разработване. Това е особено жалко, при положение че руските органи на регионално ниво показват по-голяма ангажираност и са предоставили повече човешки ресурси за целите на проектите, отколкото партньорите изпълнители на централно ниво.

8.39. Комисията приветства признаването от страна на Стетната палата на напредъка, постигнат в резултат на процеса на децентрализация, и неговото положително въздействие.

8.40. Осъществяването на реформата на сектора на външното подпомагане (реформата RELEX), по-специално чрез децентрализацията на управлението на външната помощ на ЕО към делегациите на ЕО в периода 2002—2005 г., гарантира по-добър диалог със страната партньор и нейната по-голяма ангажираност от подготвителната фаза до окончателното изпълнение. Въпреки че обемът на финансовата помощ за Руската федерация намалява през изминалите години, главната цел на повечето проекти е да се допринесе за разработването на закони, политики и/или практики в определени сектори в Русия. При такива проекти естествените партньори са централните (федералните) власти.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Подобрения в определянето на целите, но планирането все още отнема много време

8.41. Новият процес по контрола на поддържането на качеството в централното управление на Комисията („QSG“) ⁽⁸⁾, който от 2005 г. обхваща и програмите за предоставяне на помощ за Русия, има положително въздействие върху цялостното планиране и определяне на целите. Проектните цели са формулирани по-добре и са по-адекватни спрямо продължаващите реформи в Русия. Изпълнителите са използвали логически рамки при изготвянето и изпълнението на своя план за действие. Като цяло одитираните проекти показват по-голяма успеваемост отколкото при първоначалния одит.

8.42. Въпреки това, поради тежките процедури на изготвяне на програмите, които Комисията следва да прилага, общо взето планирането продължава да отнема много време. В два от проверените проекти целите са били изпреварени от събитията или поне частично са станали неадекватни.

8.43. Палатата споделя някои критики, отправяни от организациите бенефициери отношение на процедурите на ЕС и тяхната неспособност за бързо и „небюрократско“ реагиране на търсената от Русия помощ. Тази заявка от Русия за бърза, маломасщабна помощ за провеждане на необходимите реформи, потенциално би могла да бъде удовлетворена чрез един нов инструмент за „общите пространства“, който е договорен в детайли през 2007 г., с цел бързо реагиране на заявки за краткосрочна и средносрочна помощ за улесняване на съвместните действия в рамките на четирите „обща пространства“ ⁽⁹⁾.

Съфинансирането остава проблематично

8.44. По време на това проследяване Комисията и руското правителство съвместно търсеха технически решения за въвеждането на националното съфинансиране при всички бъдещи мерки за предоставяне на помощ в рамките на Европейския инструмент за съседство и партньорство (ENPI) ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Създадена е междуведомствена група за поддържане на качеството („iQSG“) с цел подобряване на качеството на основните стратегически и програмни документи, като например документите за национална стратегия и националните индикативни програми. Ведомствената група за поддържане на качеството („oQSG“) е основана от EuropeAid с оглед подобряване на качеството при изготвянето и формулирането на проекти, предимно чрез извършване на партньорски проверки на съответните документи.

⁽⁹⁾ На срещата на върха в Санкт Петербург през май 2003 г. ЕС и Русия се договориха да засилят своето сътрудничество като създадат в дългосрочен план четири „обща пространства“ в рамките на Споразумението за партньорство и сътрудничество: Общо икономическо пространство, което обхваща икономически въпроси и въпроси, свързани с околната среда; Общо пространство за свобода, сигурност и правосъдие; Общо пространство за външна сигурност; и Общо пространство за научни изследвания и образование, включващо и въпроси от областта на културата.

⁽¹⁰⁾ Регламент (ЕО) № 1638/2006 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 310, 9.11.2006 г., стр. 1).

8.41. Комисията споделя мнението на Сметната палата относно подобрение планирането на проектите и определянето на целите като резултат на въвеждането на новите механизми за контрол на качеството.

8.42. Комисията потвърждава продължителността на процедурите за програмиране и консултация, както са изложени в регламента. Комисията включва заинтересованите страни от началото на процеса на разработване с цел да намали значително риска проектите да станат ненужни. Тази тенденция се доказва от мониторинговите доклади за Русия, които демонстрираха, че уместността и качеството на оценките, извършвани относно разработването на проектите, са се подобрявали постоянно през годините след въвеждането на реформата RELEX.

8.43. Инструментът за „общите пространства“ бе разработен от Комисията с цел да осигури бърз отговор на руските искания за маломасщабна помощ.

8.44. Комисията и Русия понастоящем разглеждат възможностите за създаване на рамка за съфинансиране на проектите. Вече започва работа по голям брой съфинансирани проекти; тук са включени Институтът за европейски изследвания и Партньорството за околната среда в северното издирване (NDEP), и също така програми за безвъзмездна помощ, като Програмата за партньорство за изграждане на институции (IBPP) и програмите по съседството. Що се отнася до бъдещето, руското правителство ще даде 122 млн. евро за програмите за трансгранично сътрудничество, свързани с Европейския инструмент за съседство и партньорство (които ще бъдат в допълнение към средствата, дадени от Комисията за същите програми).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.45. До този момент, освен непаричен принос, няма признаци за по-сериозно финансово участие на заинтересованите страни на централно, регионално и местно ниво. Дори изискването за предоставяне на офиси от страна на бенефициерите се среща все по-рядко след първоначалния одит.

8.46. Както и в миналото, без увеличаване на националното съфинансиране на проектите от страна на Руската федерация, все още е трудно да се засили нейната ангажираност и активно участие.

Подобрено оценяване, но разпространението на резултатите от проектите и тяхната устойчивост все още са слаби

8.47. Макар че одитираните проекти не са оценени поотделно от Комисията, Палатата отбелязва, че е постигнато общо подобрене на ситуацията — от 2006 г. делегацията е инициирала няколко секторни последващи оценки, като например проучване на въздействието на реформата на публичната администрация и държавните служби, както и оценки на предоставената от ЕС помощ в някои други области.

8.48. Въпреки това разпространението на важни резултати в страната все още не е осигурено в достатъчна степен. Основните партньори по проектите на централно държавно ниво са се представили особено слабо в това отношение. Понякога са осъществени дейности за разпространяване на резултатите по време на изпълнението на проектите, но много рядко след тяхното приключване. Почти всички уебсайтове, създадени с цел разпространяване на резултатите, са изоставени след края на проектите.

8.49. През 2007 г. Комисията е взела решение външният мониторинг на проектите да включва не само периода на изпълнение на проектите, а и изготвянето на доклади за последващ мониторинг. В бъдеще това следва да даде възможност на извършващите мониторинга организации да докладват, поне според тяхната прогноза, за устойчивостта на резултатите.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.45. Съфинансирането не беше правно задължение по ТАСИС в периода 2000—2001 г. (когато се извърши идентифицирането на проектите, които бяха прегледани от Сметната палата в нейния специален доклад № 2/2006). Възможностите за съфинансиране на Руската федерация бяха ограничени по време на програмирането и необходимите механизми не бяха налице.

На Комисията предстои да изпълни задачата да съвмести изискванията на проекта със закона, който не разрешава на чужди граждани да работят в структурите на руското правителство.

8.46. Новият финансов инструмент, а именно Европейският инструмент за съседство и партньорство, приет през 2006 г., постановява, че помощта обикновено се съфинансира от страната партньор с цел да се гарантират ангажираност и активно участие в различните дейности, които се изпълняват.

8.47. В тези случаи Комисията се спира на секторни оценки с цел да получи по-пълна картина на въздействието на помощта от ЕО в такива специфични сектори.

8.48. За всички свои проекти Комисията прилага стриктни насоки за видимост и разпространяване съгласно Наръчника за комуникации и видимост на външните действия на Европейските общности.

Отговорността за постоянното наличие на информация и работата по разпространяване, след като бъде финализиран даден проект, се поема от бенефициерите от проекта.

8.49. Комисията прави преглед на стандартното използване на последващ мониторинг след оценка на неговата пилотна фаза.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.50. До този момент устойчивостта на резултатите от проектите продължава да бъде проблематична. Липсват признаци, че Комисията е предприела специфични мерки за подобряване на този аспект в етапа на планиране. При по-голямата част от проверените проекти бяха установени недостатъци. Това се дължи например на бездействието на бенефициерите на централно ниво по отношение на съставянето и гласуването на необходимите закони, нормативни актове и правила за създаване на устойчиви административни структури. Освен това често се наблюдава липса на местно финансиране за проследяващи дейности.

Заклучения и препоръки

8.51. Следва да се отбележи, че Комисията е предприела стъпки към подобряване на ефективността на предоставяната от нея помощ за Русия. В резултат на това качеството на документацията по планирането е видимо подобро, проектите са по-адекватни спрямо руските реформи и постигнатите непосредствени резултати са по-големи в сравнение с първоначалния одит. Въпреки това коригиращите действия на Комисията все още не са достатъчни за повишаване на ангажираността на бенефициерите и осигуряване на устойчивост на резултатите от проектите.

8.52. Палатата отправя следните препоръки към Комисията:

- a) да гарантира, че по принцип мерките, финансирани в рамките на ENPI, получават съфинансиране и адекватни ресурси от руските бенефициери;
- б) да гарантира, че по принцип мерките, финансирани в рамките на ENPI, предвиждат осигуряване на устойчивост на резултатите от проектите и гарантират възможно най-широко разпространение на резултатите и добрите практики в Русия;
- в) да намали времетраенето на процеса на планиране на проектите, за да осигури максимално време за тяхното изпълнение и да гарантира бързо предоставяне на помощ при поискване в условията на протичащите реформи в Русия.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.50. Комисията счита, че по-голямата част от прегледаните проекти са постигнали своите цели. Що се отнася до устойчивостта, Комисията е предприела мерки на ниво планиране чрез своята система за надзор на качеството. Контролът на качеството, извършван от групите за поддържане на качеството в етапите на идентифициране и формулиране, се явява механизъм, за който Сметната палата признава, че има положително въздействие върху общото планиране на проектите, и който също има задачата да направи оценка на показаното чувство за собственост и ангажираност на правителството партньор спрямо предложените действия. По този начин след 2005 г. в етапа на планиране са включени повече гаранции относно устойчивостта на проектите.

8.51. Що се отнася до активното участие, в случая с Русия Комисията надгражда върху политическия диалог за „общите пространства“, който се използва като основа за инициативи за сътрудничество и подкрепа, които водят началото си от пътни карти за 2005 г. По този начин финансовото сътрудничество след 2005 г. се фокусира върху целите на политиката, които вече са съгласувани между двете страни. Констатациите на докладите от ориентирания към резултатите мониторинг през последните пет години вече идентифицират повишеното качество на планирането и изпълнението на проекти в източния регион на Европейския инструмент за съседство и партньорство. Средната оценка за Русия по ориентирания към резултатите мониторинг за 2007 г. бе 2,94 от максимално възможни 4,00, което нареди проектите в тази страна сред тези с най-добро изпълнение в източния регион на Европейския инструмент за съседство и партньорство.

8.52. Комисията е съгласна с препоръките на Сметната палата и:

- a) Новият Европейския инструмент за добросъседство и партньорство постановява, че помощта трябва нормално да бъде съфинансирана от страната партньор. Както бе посочено по-горе, правителството на Руската федерация вече предаде средства в значителен размер за програмите, за които вече има споразумение.
(Вж. точки 8.44, 8.45 и 8.46.)
- б) Комисията отдава специално внимание на широкото разпространяване на резултатите и достиженията от проектите. Усилията, предприети, за да се гарантира по-голямо чувство за собственост от страна на партньорите по проектите (консултации със заинтересованите страни в етапа на програмиране и планиране, нови механизми за гарантиране на качеството), също така ще гарантират по-голям ангажираност относно разпространяването на резултатите от проектите от страна на партньорите, след като проектите бъдат приключени.
- в) чрез включването на заинтересованите страни в етапа на планирането изискванията за сроковете за ефективно изпълнение се оценяват и интегрират по-добре в общите параметри на планирането. Инициативата на делегацията за Инструмента за „общите пространства“ може да осигури един гъвкав механизъм за по-бърза реакция на руските искания за помощ.
(Вж. точки 8.41, 8.42 и 8.43.)

ПРИЛОЖЕНИЕ 8.1

Оценка на системите за управление и контрол

Засегната система	Ключов вътрешен контрол (служби на Комисията)				Ключов вътрешен контрол в националните администрации	Обща оценка
	Предварителни проекти на договори и плащания	Мониторинг на организациите изпълнители	Външни одити/одити при приключване по отношение на декларациите за разходи по проектите	Вътрешен одит		
Служба за сътрудничество EuropeAid					N/A	
ГД „Разширяване“		N/A				
ГД „Хуманитарна помощ“		N/A			N/A	

Легенда:

	Ефективен
	Частично ефективен
	Неефективен
N/A	Няма данни: не се прилага или не е оценен

Забележка: По отношение на контрола, оценен като „частично ефективен“, тази таблица следва да се разглежда заедно с **приложение 8.2**, където са посочени областите, в които е отбелязан напредък.

Резултат от проверката на операции

Приблизителна оценка на процента на засегнатите от грешки операции, направена въз основа на извадката	11 %
Процент на грешка	Между 2 % и 5 %

Проследяване на основни констатации и оценки в рамките на декларацията за достоверност

Констатация/оценка на Палатата	Предприето действие	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
Външни отношения и развитие			
<i>Слабости по отношение на организациите изпълнители</i>			
Както и в минали години, Палатата установи съществено ниво на грешки в извадката от плащанията, проверена на равнище организация изпълнител. (Годишен доклад за финансовата 2006 г., точки 8.9 и 8.10)	Общите условия за извършване на финансови одити, които се възлагат от бенефициерите са преработени.	Още през 2007 г. беше забелязан известен ефект от новите общи условия. Въпреки това, тъй като те стават задължителни от октомври 2007 г., пълната полза от тях ще може да се види едва в бъдеще.	Комисията приветства забележката на Сметната палата относно подобрението в качеството на одитните доклади. При все това трябва да се отбележи, че: — новите правила за работа относно финансовите одити, извършвани от бенефициерите, са в сила за всички нови договори, подписани след февруари 2006 г., — новите правила за работа за финансовите одити, извършвани от Комисията, са налице от юли 2007 г. и са задължителни от октомври 2007 г. При все това Комисията твърди, че предишната версия на правилата за работа, използвана до 2007 г., е била достатъчно качествена, за да може да позволи на отговорния разпоредител с бюджетни кредити да взема подходящи решения.
<i>Информация за одитите и резултатите от тях</i>			
Както докладите за управлението на външната помощ, така и компютризираната система за управление на информацията CRIS (Обща информационна система на Комисията в областта на външните отношения) не съдържат пълна и систематична информация за одитите на проекти и резултатите от тях. (Годишен доклад за финансовата 2006 г., точки 8.22 и 8.23)	Използваният от делегациите формуляр за докладване относно изпълнението на годишния план за одит за 2007 г. е изменен. Направени са допълнителни подобрения по отношение на CRIS одита.	Направени са подобрения. Въпреки това CRIS одитът не е използван напълно през 2007 г., а одитите, управлявани от организациите изпълнители на проекти, все още не са включени в докладите.	Всички одити по годишния план за одит за 2007 г., също както и одитите през текущата година са били въведени в Общата информационна система на Комисията в областта на външните отношения (CRIS одит).
Разширяване			
<i>Разширена децентрализирана система за изпълнение (РДСИ)</i>			
Отбелязани са слабости на нивото на системите за управление на националната администрация в Румъния и България, потвърдени от закъснялата акредитация на РДСИ за програма ФАР в България. (Годишен доклад за финансовата 2006 г., точка 9.19)	Комисията е извършила подробен мониторинг на постигнатия напредък в националните системи за управление.	Въпреки предприетите действия в това отношение, в случая с България извършената одитна дейност показва, че все още има поле за подобрение на нивото на националните системи за управление и контрол.	Комисията ще продължи внимателно да наблюдава системите за управление в тясно сътрудничество с българските власти. Предложените мерки ще бъдат подложени на внимателен мониторинг и одит с цел да се провери дали те водят до желаните подобрения.
Хуманитарна помощ			
<i>Външни одити</i>			
По-голямата част от одитите се извършват в централните служби на партньорите. Тъй като действителността на разходите се проверява по-ефективно на място, следва да се поставя по-голям акцент върху одитите на място. (Годишен доклад за финансовата 2006 г., точка 8.18)	През август 2006 г. е сключен нов рамков договор.	Въпреки новия рамков договор през 2007 г. по-голямата част от одитите са извършени в централните служби на партньорите.	Комисията удвои броя на одитите на място в сравнение с техния брой през 2006 г. По-нататъшно увеличение на одитите на място се смята за нерентабилно.

ГЛАВА 9

Образование и гражданско участие

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	9.1—9.4
Специфични характеристики на образованието и гражданското участие	9.1—9.4
Специфична оценка в контекста на декларацията за достоверност	9.5—9.26
Обхват на одита	9.5—9.6
Законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции	9.7—9.11
Оценка на системите за наблюдение и контрол	9.12—9.24
Програма „Обучение през целия живот“	9.13—9.18
Европейски фонд за бежанци II и Фонд за външните граници	9.19—9.21
Предварителни документни проверки на разходите в област „Комуникация“	9.22—9.23
Заключения относно системите за управление и контрол	9.24
Общи заключения и препоръки	9.25—9.26
Проследяване на предишни констатации и оценки	9.27

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

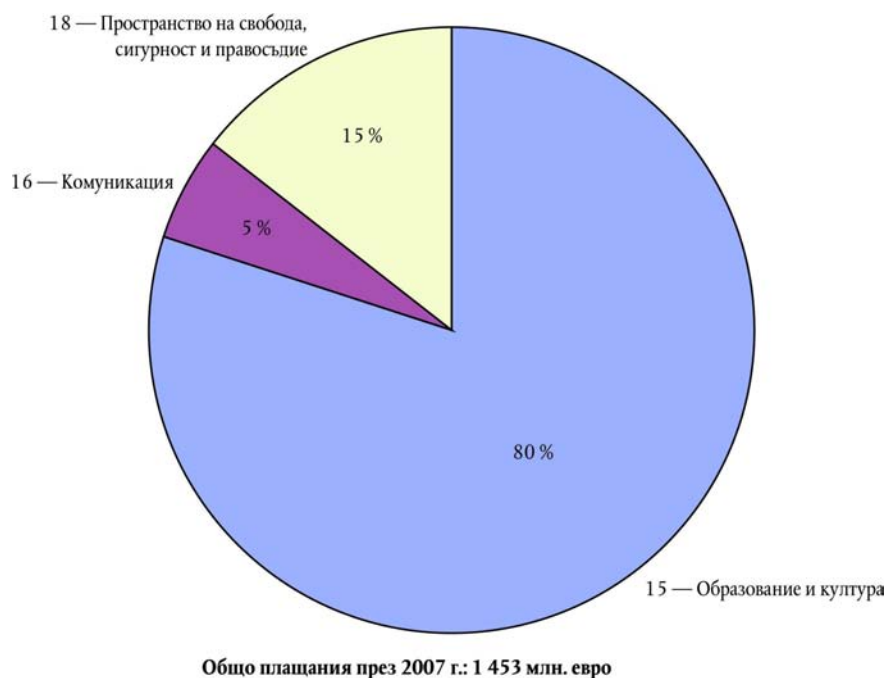
ВЪВЕДЕНИЕ

Специфични характеристики на образованието и гражданското участие

9.1. Настоящата глава разглежда констатациите на Палатата относно групата политики „Образование и гражданско участие“, която включва следните области на политика: 15 — Образование и култура, 16 — Комуникация; и 18 — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие. През 2007 г. поетите задължения възлизат общо на 1 888 милиона евро (1 649 милиона евро през 2006 г.), а плащанията — на 1 453 милиона евро (1 569 милиона евро през 2006 г.). Разпределението на плащанията по области на политика е представено в **графика 9.1**. Изпълнението на бюджета за 2007 г. се характеризира с въвеждането на нови многогодишни програми в контекста на Финансовата рамка за периода 2007—2013 г. ⁽¹⁾.

9.1. Що се отнася до области на политиката 15 и 18, повечето от правните актове бяха приети в края на 2007 г., което доведе до специфични ограничения относно изпълнението на бюджета и стартирането на нови финансови инструменти.

Графика 9.1 — Образование и гражданско участие — разпределение на плащанията (*) по област на политика



(*) С изключение на административните разходи.
Източник: Годишните отчети за 2007 г.

⁽¹⁾ С изключение на разходите в област на политика 16.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

9.2. Комисията управлява повечето от разходите по непряк централизиран начин или чрез споделено управление, като дейностите се изпълняват под формата на многогодишни програми, делегирани на Национални агенции или подобни управленски структури в държавите-членки⁽²⁾. Отговорните органи в държавите-членки отпускат безвъзмездни средства и сключват договори за проекти или мерки, изпълнявани от частни или държавни бенефициери. Средствата обикновено се изплащат на вноски: авансово плащане при подписването на споразумението за отпускане на безвъзмездни средства, последвано от междинно плащане и/или крайни плащания, които възстановяват допустимите разходи, обявени от бенефициерите в периодични декларации за разходите.

9.3. Изпълнението на програмите в съответствие с новата финансова рамка е съпроводено от промяна на структурата за вътрешен контрол с повишаване на равнището на отговорност на държавите-членки⁽³⁾. Така националните агенции следва да издадат декларация за достоверност относно финансовото управление на разходите на съответната държава-членка. Връзката между Комисията, националните агенции и националните органи във всяка една държава-членка е по-ясна отколкото през предишни години.

9.4. Помощта на ЕС в областите на образованието и гражданското участие се характеризира с множество схеми за финансиране за различни тематични области и видове проекти, като например средства за дейности в подкрепа на гражданското участие или за мобилност в секторите на образованието и обучението. Проекти се извършват не само от образователни организации, но също така от частни компании и органи на държавната администрация. Крайните бенефициери са физически лица, предимно граждани на ЕС.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

9.2. В област на политиката 15 — Образование и култура, Комисията изпълнява бюджета посредством непряко централизирано управление чрез националните агенции (68 %) и чрез изпълнителна агенция (22 %), като останалата част се изпълнява директно от Комисията (7 %) и от регулаторни агенции (3 %).

9.3. Изпълнението на новата многогодишна програма в областта на образованието бе придружено с въвеждането на единен подход към одита в съответствие с пътната карта към рамката за вътрешен контрол, приета от Комисията. Това доведе до развитието на обща рамка за контрол, също както и на обновена стратегия за надзор от Комисията.

Регулаторната и договорна рамка определя видовете контрол, минималните стандарти за вътрешен контрол, общите процедурни изисквания, също както и класификацията и минималния брой проверки, извършвани от националните агенции. В допълнение към това Генерална дирекция „Образование и култура“ увеличи опростяването, по-специално на основата на изчисляване на допустимите разходи (разширено използване на финансиране чрез еднократни суми).

⁽²⁾ Управлението на някои програми като Европейския фонд за безанци и Фонда за външните граници обаче е споделено с държавите-членки.

⁽³⁾ И по-специално във връзка с програмата „Обучение през целия живот“, управлявана от ГД „Образование и култура“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

СПЕЦИФИЧНА ОЦЕНКА В КОНТЕКСТА НА ДЕКЛАРАЦИЯТА
ЗА ДОСТОВЕРНОСТ

Обхват на одита

9.5. Специфичната оценка се базира на:

9.5.

а) директна съществена проверка на представителна статистическа извадка от 150 ⁽⁴⁾ плащания;

б) оценка на действието на системите за управление и контрол в областта на политика „Комуникация“, както и системите за управление и контрол, предвидени в съответните решения на ЕС за програмата „Обучение през целия живот“ ⁽⁵⁾, свързани с разходи в областта на политика „Образование и култура“, за Фонда за външните граници и за Европейския фонд за бежанци ⁽⁶⁾, свързани с разходи в областта на политика „Правосъдие, свобода и сигурност“. Бяха оценени следните елементи на системите за управление и контрол:

б)

i) надзорните проверки, извършвани от Комисията на предварителната заверка или на оценяването на управленски структури, извършвано от органите на държавите-членки;

ii) въведените системи за контрол на разходите за образование и култура и за разходите за комуникация;

ii) последващите системи за контрол (програмата „Обучение през целия живот“) за периода 2007—2013 г. не тожаха да бъдат оценени, защото през 2007 г. не бяха извършени крайни плащания.

в) проследяване на основните констатации и оценки на Палатата, изказани в скорошни декларации за достоверност.

⁽⁴⁾ Извадката включва 104 плащания от областта „Образование и култура“, 24 от „Правосъдие, свобода и сигурност“ и 22 от „Комуникация“. Извадката включва 95 предварителни и 55 междинни и крайни плащания (от които 19 за „Комуникация“). Последните представляват значително по-висок риск.

⁽⁵⁾ Тази програма, основана на Решение № 1720/2006/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 327, 24.11.2006 г., стр. 45) и на Решение С (2007) 1807 окончателно на Комисията, представлява 84 % от бюджетните кредити за поети задължения за област „Образование и култура“ за финансовата 2007 година.

⁽⁶⁾ Тези две програми, основани съответно на Решение № 574/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 144, 6.6.2007 г., стр. 22), Решение 2004/904/ЕО на Съвета (ОВ L 381, 28.12.2004 г., стр. 52) и Решение 2006/401/ЕО (ОВ L 162, 14.6.2006 г., стр. 20), представляват 42 % от бюджетните кредити за поети задължения за област „Правосъдие, свобода и сигурност“ за финансовата 2007 година.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

9.6. В съответствие с предвидения модел на разходи за финансовата 2007 година, извадката на Палатата за директни съществени проверки включва 95 предварителни плащания (7), 43 от които зависят от прости условия, обикновено подписване на договор. За останалите 52 предварителни плащания се прилагат допълнителни условия (8). Един пример за такива допълнителни условия е свързан с оценката от страна на Комисията на предварителните декларации за достоверност на държавите-членки, придружени от описание на ситемата на управление на националните агенции, натоварени с управлението на програмата „Обучение през целия живот“.

Законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции

9.7. Важен елемент от законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции в групата политики „Образование и гражданство“ представлява точността на декларираните разходи. Надценяването на разходите от бенефициерите може да бъде в резултат на грешки, свързани с:

- а) допустимостта: разходи, които не са позволени съгласно нормативната уредба;
- б) действителността: разходи, за които няма достатъчни уместни доказателства; или
- в) точността: неправилно изчислени разходи.

9.8. Палатата установи, че 21 % от плащанията са засегнати от значително ниво на грешки и по отношение на законосъобразността и редовността. 7 процентни точки от тях представляват количествено измерими грешки, а 14 процентни точки са количествено неизмерими грешки. Някои плащания са засегнати от повече от една грешка. **Таблица 9.1** представя колко грешки са открити в различните видове плащания, а **таблица 9.2** — колко са открити във всяка област на политика.

9.8. Две от грешките, открити в ГД „Комуникация“, отразяват ситуации, които са известни отпреди на ръководството на тази генерална дирекция, което нямаше друга възможност освен да ги приеме в интерес на продължаването на провежданите мероприятия. Единият от тези два случая е „изключение“, което е било предмет на предварително оповестяване съгласно вътрешен стандарт 18.

Таблица 9.1 — Колко предварителни и междинни/крайни плащания са засегнати от грешки и в колко липсват грешки?

Редовност на плащанията \ Видове плащания	Предварителни	Междинни/крайни	Общо
Плащания, засегнати от сериозни грешки	9	16 (*)	25
Плащания, засегнати от ограничени грешки	2	4	6
Плащания без съществени грешки	84	35	119
Общо	95	55	150

(*) Едно от тези плащания се управлява от ГД „Трудова заетост“.

(7) През финансовата 2007 година стартират големи нови програми като част от Финансовата рамка за периода 2007—2013 г.

(8) Тези условия са свързани с предварителни плащания на национални агенции в държавите-членки, които са натоварени с управлението на програмите „Обучение през целия живот“ и „Младежта в действие“.

Таблица 9.2 — Колко плащания, засегнати или незасегнати от грешки има във всяка от трите области на политика?

Редовност на плащанията \ Плащания по област на политика	Образование и култура	Пространство на свобода, сигурност и правосъдие	Комуникация	Общо
Плащания, засегнати от сериозни грешки	13	7	5	25
Плащания, засегнати от ограничени грешки	4	0	2	6
Плащания без съществени грешки	87	17	15	119
Общо	104	24	22	150

9.9. Откритите грешки включват:

- а) неоправдано разпределяне на непреки разходи към проекта (допустимост);
- б) недопустими разходи (допустимост);
- в) неподходящи доказателства за оправдаване на декларираните разходи (действителност);
- г) задължения, поети от две генерални дирекции — „Правосъдие, свобода и сигурност“ и „Образование и култура“ преди вземане на съответното решение за финансиране (годишната работна програма на тези генерални дирекции) за пет агенции на Общността.

9.10. Грешките възникват в контекста на сложна правна рамка с множество (понякога неясни) критерии за допустимост. Палатата откри, както и в предишни години, че бенефициерите често не могат да оправдаят по необходимия начин разходите за персонал. Както става ясно от таблиците по-горе, междинните и крайните плащания са засегнати от грешки в по-голяма степен, отколкото предварителните плащания (приблизително едно на четири проверени междинни или крайни плащания е засегнато от сериозни грешки). Това обяснява също така защо при плащания, одобрени в областта на политика „Комуникация“, са открити сравнително повече грешки, като повечето от проверените плащания в извадката са междинни или крайни.

9.11. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че плащанията, извършени в групата политики „Образование и гражданство“ са засегнати от съществено ниво на грешка по отношение на законосъобразността и/или редовността. Процентът на грешка е оценен от Палатата между 2 % и 5 % (вж. **приложение 9.1**).

9.10. Грешките, които касаят ГД „Образование и култура“, са свързани с крайни плащания за действия по предишната правна рамка ⁽¹⁾.

При изготвянето на новите програми за периода 2007—2013 г. са взети предвид препоръките на Палатата от предишни години за опростяване на правилата и за използване в разширен мащаб на финансиране чрез еднократни суми. Това трябва да намали нивото на грешките в бъдеще.

⁽¹⁾ Резултатите от последващия контрол, извършен от ГД „Образование и култура“, представени в нейния годишен доклад за дейността за 2007 г., не показват съществено ниво на грешките.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Оценка на системите за управление и контрол

9.12. Комисията делегира важна част от управлението на финансирани от нея проекти на структури в държавите-членки. Множество грешки по отношение на законосъобразността и редовността могат да бъдат открити (а следователно и поправени) чрез извършване на проверки на място. Извършването на подобни проверки обаче всяка година за всеки проект би имало за резултат твърде високи разходи. Системата за управление и контрол на разходите за образование и култура за програмния период 2000—2006 г. се основава до голяма степен на последващи проверки и на място. Проверените от Палатата последващи проверки, извършени по тази система през 2007 г., не разкриват никакви съществени слабости. За периода на финансовата рамка 2007—2013 г. за системите си на управление и контрол, и по-особено за разходите за образование и култура, Комисията се стреми да достигне по-голяма сигурност при контрола в резултат на проверките, провеждани от държавите-членки. Важни елементи в този процес са предварителните и последващи годишните декларации за достоверност, изготвяни от националните органи по отношение на разходите на ЕС, управлявани от държавите-членки.

9.12. *Настоящата стратегия за надзор на ГД „Образование и култура“ се базира на набор от контроли, включително на проверки на място.*

В допълнение към това през последните години ГД „Образование и култура“ извърши одити на системите на всички национални агенции, както и известен брой мониторингови посещения. Тези проверки на място позволиха на Комисията да добие ясна представа за функционирането на националните агенции през 2007 г. в началото на програмата „Обучение през целия живот“.

Програма „Обучение през целия живот“

9.13. Настоящата система за програмата „Обучение през целия живот“ се базира на няколко фактора⁽⁹⁾, сред които предварителна и последваща годишна декларация за достоверност, която следва да бъде изготвена от националните органи на държавите-членки относно качеството на управлението от страна на националните агенции и относно съответните мониторингови посещения в държави-членки от страна на Комисията. Това позволява на Комисията да приеме с условия (например с резерви) или да отхвърли предварителните декларации. В случай на приемане с условия Комисията може да реши да вземе предпазни мерки при договорните си отношения с националната агенция.

9.13. *Комисията взе предвид препоръките на Палатата от предишни години и нейния собствен опит от системните одити и мониторингови посещения при съставянето на новата система за управление и контрол и при оценката на управленските структури, представени от националните органи.*

9.14. През 2007 г. Комисията извърши оценка на подадените от държавите-членки предварителни декларации за достоверност. Завършването на тази процедура на оценка е условие за влизане в договорни отношения с националните агенции.

⁽⁹⁾ Системата за контрол се състои главно от: първични проверки, които националните агенции в държавите-членки извършват, вторични проверки от националните органи и надзор от страна на Комисията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

9.15. Палатата извърши одит на процеса на оценка на предварителните декларации. Нейното заключение е, че прилагането през 2007 г. на процедурата на представяне на предварителни декларации не предоставя достатъчно увереност за качеството на управление на съответните разходи през 2007 г. (вж. точка 9.16). При все това Палатата счита, че моделът на системата, ако бъде правилно приложен, може да осигури адекватна база за достигане на увереност в бъдеще.

9.16. Палатата отбелязва следните слабости при процедурата на представяне на предварителни декларации:

- а) различни подходи, предприети от националните органи с цел да получат база за предварителните декларации и разлики в степента на оповестяване на извършените от органите процедури. Това довежда до разлики в степента на надеждност, която Комисията е приела за всяка декларация.
- б) оценката на Комисията се ограничава до документна проверка на системите и контролите; следователно ефективното действие на тези системи и контроли не е било проверено от Комисията;
- в) за всички държави-членки Комисията приема декларациите с различни резерви, условията по които следва да бъдат изпълнени до края на 2007 г. Броят резерви, засягащи 39-те агенции, е 329, като за всяка агенция те варират между 3 и 13. Сред тях има няколко, които са свързани с ключови вътрешни контролни механизми, като например разделението на функциите, изграждането на система за вътрешен одит и действието на финансовите системи. За тези резерви Комисията не е включила предпазна мярка в договорните си отношения със засегнатите агенции, както е предвидено в съответното решение на Комисията. Липсва стриктно проследяване на корективните действия, крайните срокове често не са спазени и голям брой (240) условия не са изпълнени към края на 2007 г.;

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

9.15. Системата за управление на ГД „Образование и култура“ се състои от: а) мониторингови посещения, които започват през 2007 г., б) преглед на годишните декларации за точността на отчетите, включително на отчетите за дейността и финансовите отчети, които трябва да бъдат предадени до април 2008 г., в) проверки на място на методите за национални контроли, и г) финансови одити.

Системата, осигурена в правната рамка на програмата „Обучение през целия живот“ за периода 2007—2013 г., представлява развитие на системата за периода 2000—2006 г., като взема предвид препоръките на Палатата. Контролите, извършвани от Комисията през предишни години, допринесоха заедно с тези, извършени през 2007 г., за заключението на ГД „Образование и култура“, че системите за контрол осигуряват надеждна гаранция, въпреки че са необходими значителни подобрения в прилагането на контролната система на нивото на проверките от националните органи.

9.16.

- а) Регулаторната рамка не забранява на Комисията да приеме различните контролни системи, които са задействани от държавите-членки, при условие че са постигнати определени цели. Вследствие на това Комисията не е наложила „универсален подход“. При все това, въз основа на първоначалния опит с декларациите, Комисията допълнително определи целите на контрола на проверките, извършвани от националните органи, в насоки, предоставени на държавите-членки през февруари 2008 г.
- б) ГД „Образование и култура“ стартира проверки на място през октомври 2007 г. и те продължават през 2008 г. и през следващите години. Първите резултати от проверките на място показват ефективността на извършената документна проверка.
- в) Съгласно класификацията на ГД „Образование и култура“ ⁽²⁾ вътрешният одит се смята за ново изискване и отсъствието на този контрол не се счита за съществено в началото на операциите за новите програми. Що се отнася до разпределението на задълженията и действието на финансовите системи, относно условията се извършват последващи действия и за тях ще бъде докладвано своевременно (вж. по-долу). ГД „Образование и култура“ предприе проактивен подход и когато бъдат открити „блокиращи проблеми“, те биват обяснявани, обсъждани и разрешавани с националните органи преди приеждането на националната агенция и подписването на правното задължение, вместо издаването на официален доклад за неприемане.

В някои случаи бяха предприети превантивни мерки, които предотвратяват изплащането на първия транш от предварителното финансиране до действителното предприемане на коригиращи мерки, съгласувани с националния орган.

⁽²⁾ Класификацията на условията бе базирана на спазването на насоките към националните агенции и на ключовите елементи на контролите, отбелязани в член 18, параграф 7 от Споразумението между Европейската комисия и националните агенции.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- г) някои критерии, използвани от Комисията в рамките на процедурата на оценка, не са добре определени, като оставят неясно какво означава завършване на процеса на оценка, както и какви са предпазните мерки, които биха могли да се вземат.

9.17. Тези слабости намаляват стойността на процедурата на представяне на предварителни декларации като елемент от системата за управление и контрол. По-специално недостатъците в системите за вътрешен контрол, открити при условията, посочени в параграф 9.16, буква в) по-горе, представляват риск за законосъобразността и редовността на плащанията към крайните бенефициери и за бъдещите плащания към националните агенции. Необходимо е систематично проследяване на условията под формата на мониторингови посещения и строг надзор от страна на Комисията на процедурата на представяне на последващи годишни декларации, за да се осигури увереност в бъдеще, че националните агенции отговарят на минималните изисквания относно управлението и контрола на разходите.

9.18. Последващи годишни декларации за достоверност на отчетите ⁽¹⁰⁾ за 2007 г. следва да бъдат предоставени от националните органи на държавите-членки до 30 април 2008 г. и следователно ще бъдат оценени от Палатата като част от одита във връзка с декларацията за достоверност (DAS) за 2008 г.

⁽¹⁰⁾ Тази декларация следва да осигури увереност относно надеждността на финансовите системи и процедури на националната агенция и относно достоверността на техните отчети; тя следва също така да осигури увереност, че средствата са използвани за определената цел и че системите за контрол гарантират законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции.

Вследствие на много съгласения график (приемане на правната рамка през декември 2006 г. и впоследствие приемане на произтичащите от нея регулаторна и договорна рамка през 2007 г.) повечето предварителни декларации бяха оценени през втората половина на 2007 г. Следователно ГД „Образование и култура“ счита за постижение, че повече от една трета от условията са могли да бъдат изпълнени до края на 2007 г. Условията ще бъдат проследявани в хода на оценката на годишната декларация за точност на отчетите.

- г) ГД „Образование и култура“ счита мониторинга на системите за управление за непрекъснат процес и е задействала адекватни надзорни дейности с цел да го осъществи. Приемането на национална агенция е формализирано в писмо, подписано от генералния директор.

Когато Комисията открие рискове относно стартирането на дадена програма, докато определени условия не са все още изпълнени, тя има правомощия да предприеме предпазни мерки, като например блокирането на първия транш от предварителното финансиране за националните агенции.

ГД „Образование и култура“ има за цел да адаптира, на основата на резултатите от своите контроли и на базиран върху риска подход, инструментите за договорно и финансово управление с цел да минимизира рисковете, открити от Палатата.

9.17. ГД „Образование и култура“ е уверена, че мерките, приети с цел да се подобри националният контрол, ще бъдат в пълна степен ефективни в контекста на годишната декларация. В допълнение към това в правните инструменти е залегнала системата за финансови корекции.

9.18. До края на юни 2008 г. ГД „Образование и култура“ бе получила 85 % от годишните доклади относно програма „Обучение през целия живот“ и 50 % от дължимите годишни декларации и бе започнала тяхната оценка. На националните органи и на националните агенции, които не бяха изпълнили своите задължения, бяха изпратени официални напомнящи писма от генералния директор. Тези мерки бяха придружени с отмяна на плащанията на оперативни безвъзмездни средства в случаите, когато липсват окончателните доклади.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Европейски фонд за бежанци II и Фонд за външните граници

9.19. Палатата провери предварителната оценка на Комисията на системите за управление и контрол, установени от държавите-членки за Европейския фонд за бежанци (ЕФБ) II, който е създаден през 2005 г. и който все още действа през 2007 г.

9.20. Оценката от страна на Комисията е базирана на изпратена от държавите-членки информация и все още продължава, като Комисията провежда мониторингови посещения в държавите-членки. Стойността на тази оценка като инструмент, който да гарантира, че системите за управление и контрол на държавите-членки са в съответствие с правната рамка, намалява поради:

- а) недостатъци в описанията на процедурите за управление и контрол, предоставени от държавите-членки;
- б) ограничения брой мониторингови посещения в държавите-членки (10 държави-членки от 26 ⁽¹¹⁾ са били посетени до края на 2007 г.) и факта, че повечето от тези посещения не са извършени в 12-месечния период след предаването на описанията на системите, както се изисква от правилата на ЕС;
- в) последващата процедура за проследяване на напредъка на държавите-членки при изпълнението на корективните мерки следва да бъде по-систематична.

9.20.

- а) Комисията подобри формата на описанието на системите за управление и за контрол на фондовете за финансовата перспектива за периода 2007—2013 г. Това усилие е придружено от въвеждането на допълнени насоки за управление за държавите-членки и от съставянето на екип, чиято основна задача е анализът на съответствието на системите на държавите-членки.
- б) В процес на изпълнение е план за действие ⁽³⁾ с цел да се финализират посещенията, които не са реализирани през 2007 г., до септември 2008 г. Частичното изпълнение на посещенията на място трябва да бъде оценявано също като функция от ограниченията, свързани с въвеждането на новите фондове със съвместно управление в периода 2007—2013 г. и с подготовката на приключването на сметките на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение, който се смята за финансов инструмент с висока степен на риск за периода 2004—2008 г. От друга страна, частичното изпълнение на посещенията на място е в известна степен компенсирано от познаването на системите, задействани от държавите-членки относно ЕФР I, в резултат на посещенията на място, реализирани между 2005 и 2007 г.

⁽¹¹⁾ Дания не участва в ЕФБ II.

⁽³⁾ Вж. годишния доклад за дейността за 2007 г на оправомощения разпоредител с бюджетни кредити от ГД „Правосъдие, свобода, сигурност“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

9.21. Тъй като описанията на системите за управление и контрол на Фонда за външните граници, прилагани в държавите-членки са предадени ⁽¹²⁾ на Комисията едва през последното тримесечие на 2007 г., Комисията не успява да оцени тази система до края на 2007 г. Вследствие на това липсва прехвърляне на средства към отговорните органи на държавите-членки по време на финансовата 2007 г ⁽¹³⁾.

Предварителни проверки на разходите в област „Комуникация“

9.22. Преди да възстанови декларираните разходи при междинните и крайните плащания по проекти Комисията извършва документни проверки на декларациите за разходи, подадени от бенефициерите.

9.23. В случая на разходите в област „Комуникация“, при които повечето проверки в извадката плащания са били междинни или крайни плащания с по-висок риск, Палатата установи, че 7 от 12-те открити грешки би трябвало да са вече открити при предварителните проверки на Комисията.

Заключения относно системите за управление и контрол

9.24. Оценката на Палатата на надзорните проверки, извършени от Комисията (вж. точки 9.12—9.23) на разходите в областта на „Образование и култура“ и в рамките на ЕФБ II, гласи, че те са отчасти ефективни. Относно Фонда за външните граници не може да бъде направено заключение, тъй като описанията на системите за управление и контрол, прилагани в държавите-членки, не са били предоставени на Комисията навреме. Системата за предварителни проверки за разходите в област „Комуникация“ е оценена като неефективна ⁽¹⁴⁾. Резюме на резултатите от оценката на Палатата на определени системи за управление и контрол е представено в **приложение 9.1**.

9.22. Последващите проверки се извършват за всички плащания в областта на разходите за комуникация.

9.23. Ще бъдат предприети последващи действия по отношение на тези грешки и ще бъдат приети необходимите корективни мерки. В систематичен план ГД „Комуникация“ включи резерви в своя годишен доклад за дейността поради липсата на надзор и при изпълнението на оздравителни мерки, първата от които е създаването на 1 ноември 2007 г. на звено за контрол, което занапред ще поеме предварителния контрол на второ ниво и което също така ще изпълнява функцията за последващ контрол, включително проверките на място.

9.24. Оценката на предварителната декларация за точност на отчетите относно програмата „Обучение през целия живот“ е отправната точка в процес, който ще бъде завършен с оценката на годишната декларация след 2008 г. и пълното прилагане на контрола чрез наблюдение.

Оценката на Палатата за неефективността на предварителните проверки на разходите за комуникация се базира на анализ основно на междинните и крайните плащания, докато 63 % от плащанията, избрани за групата политики „Образование и гражданство“, са под формата на предварителни плащания. Тази оценка трябва да се разглежда с оглед на факта, че крайните плащания са предмет на по-висок риск, отколкото предварителните плащания, които се отпускат веднага след подписването на договора.

Мерки с цел подобряване общото ниво на проверките са били и ще бъдат предприемани.

⁽¹²⁾ С изключение на Италия, Люксембург и Малта, които не са осигурили необходимите документи до декември 2007 г.

⁽¹³⁾ Бюджетните кредити за плащания за 2007 г. възлизат на 95 млн. евро.

⁽¹⁴⁾ Система за последващи проверки е въведена едва през ноември 2007 г. ГД „Комуникация“ е създадена от 1 ноември 2007 г. централизиран механизъм за последващ контрол и е започнала извършването на проверки на място през 2008 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Общи заключения и препоръки

9.25. Въз основа на одитната си дейност Палатата заключава, че плащанията, свързани с групата политики „Обучение и гражданство“ са засегнати от съществено ниво на грешка и по отношение на законосъобразността и/или редовността. Палатата оценява системите за управление и контрол като отчасти ефективни.

9.26. Палатата препоръчва на Комисията да предприеме следните действия:

- а) да направи по-прецизна предварителната си оценка на системите за управление и контрол, създадени от държавите-членки за програма „Обучение през целия живот“ за ЕФБ ⁽¹⁵⁾, посредством повече мониторингови посещения, които се фокусират върху съществуването и прилагането на процедури и проверки на управлението, както са описани от държавите-членки;
- б) да подобри с времето качеството на предварителните проверки, провеждани по отношение на разходите за комуникация посредством подходящи контролни списъци, които да бъдат последователно използвани.

9.25. Много от грешките, открити от Палатата, са свързани с плащания за действия по предишни рамкови програми в областта на образованието и културата. При изготвянето на новите програми за периода 2007—2013 г. в тази област са взети предвид препоръката на Палатата за опростяване правилата и за използване в разширен мащаб на финансиране чрез еднократни суми. Това трябва допълнително да намали нивото на грешките в бъдеще. Липсата на наблюдение относно разходите за комуникация бе известна на Комисията и в годишния доклад за дейността бяха включени резерви. Не са били въведени последващи проверки, включително проверки на място.

9.26.

- а) Що се отнася до Европейски бежански фонд II, в процес на изпълнение е план за действие, описан в годишния доклад за дейността за 2007 г. на оправомощения разпоредител с бюджетни кредити от ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“, с цел да се приключат посещенията, които не са реализирани през 2007 г., до септември 2008 г.

Относно програмата „Обучение през целия живот“, прилагането на тази препоръка е неразривна част от многогодишната стратегия за наблюдение, която бе стартирана през 2007 г. Цикълът ще бъде завършен само с анализа на годишната декларация за точността на отчетите за 2008 г. и свързаните с това проверки.

- б) Вече се използват контролни списъци. С цел тяхното по-последователно използване и подобряване качеството на техните проверки, преди да се извърши плащане, ще бъде осигурено повече обучение за вторично упълномощените разпоредители с бюджетни кредити, ръководителите на административната и оперативния персонал.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ПРЕДИШНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

9.27. Резултатите от проследяването от страна на Палатата на ключови констатации и оценки от скорошни декларации за достоверност са отразени в **приложение 9.2**. Констатациите и оценките се отнасят до липсата на надеждна информационна система за управление на закъснелите плащания в ГД „Образование и култура“ и за споделяне на резултатите от последващите проверки, което може да увеличи тяхната ефикасност и ефективност.

9.27. Комисията се позовава на отговорите си в приложение 9.2.

⁽¹⁵⁾ През 2008 г. ЕФБ II ще бъде заменен от ЕФБ III.

ПРИЛОЖЕНИЕ 9.1

Оценка на системите за управление и контрол

Система	Ключов вътрешен контрол				Обща оценка
	Оценка от Комисията на предварителните декларации за достоверност	Последващи декларации за достоверност	Предварителни проверки на плащанията	Последващи проверки/одити	
Програми в област „Образование и култура“ (2000—2006)	N/A	N/A			
Програма „Обучение през целия живот“ (2007—2013)		N/A		N/A	
Фонд за външните граници	не подлежи на оценка				
Европейски фонд за бежанци II		N/A		N/A	
ГД „Комуникация“	N/A	N/A		N/A	

Легенда

	ефективен
	отчасти ефективен
	неефективен
N/A	не е приложим: не се прилага или не е оценен.

Резултат от проверките на операциите

Приблизителна оценка на процента на засегнатите от грешки операции, направена въз основа на извадката.	21 %
Процент на грешка	Между 2 % и 5 %

Проследяване на ключови констатации и оценки от декларацията за достоверност

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
1. Закъснели плащания от Комисията			
1.1. Липса на информационна система за управление на закъснелите плащания в ГД „Образование и култура“ (Годишен доклад за финансовата 2004 г., точка 6.27; Годишен доклад за финансовата 2005 г., точка 7.10; Годишен доклад за финансовата 2006 г., точка 7.29 и Приложение 7.1)	От началото на 2007 г. ГД „Образование и култура“ изготвя доклад за финансовите показатели, който включва раздел за закъснелите плащания. Този месечен доклад се изпраща до Борда на директорите.	ГД „Образование и култура“ следва да гарантира, че се предприемат подходящи и навременни действия вследствие на информацията, съдържаща се в този доклад.	В допълнение към статистиката за забавените плащания, показана в АВАС, т.е. след настъпването на действителното плащане, на директорите на работната група се изпраща доклад за плащанията, които предстои да бъдат извършени, заедно с анализ от оперативните отдели. Тези месечни доклади допринесоха за значително намаляване на закъснелите плащания по отношение на техния брой и размер.
2. Споделянето на резултатите от последващите проверки може да увеличи тяхната ефикасност и ефективност.			
2.1 Както и при предварителните документни проверки, споделянето на резултатите от последващите проверки може да увеличи тяхната ефикасност и ефективност. Палатата установи, че ГД „Образование и култура“ не разпространява систематично резултатите към другите ГД и не е установила никакви процедури. През ноември 2006 г. Комисията въвежда система за проследяване на одитите с цел да направи възможно регистрирането на резултатите от проведените от всички отдели на Комисията одити в централна база данни, достъпна за всички ГД. Палатата провери използването на този инструмент и установи, че той все още не се използва от ГД „Образование и култура“. (Годишен доклад за финансовата 2006 г., точки 7.18—7.23)	В отговор на констатациите и оценките на Палатата и като част от плана за действие за интегрирана рамка за вътрешен контрол, Комисията реши да интегрира одитните данни в своята финансова и счетоводна система с цел да улесни координирането на одитите и споделянето на резултатите между различните ГД. През 2007 г. обаче ГД „Образование и култура“ все още не е въвела необходимите процедури. През април 2008 г. те все още е трябвало да бъдат оформени, за да включват ретроактивно споделяне на резултатите на последващите одити, приключени през 2007 г. чрез системата АВАС.	ГД „Образование и култура“ следва да сподели възможно най-скоро резултатите от всички свои последващи одити, приключени през 2007 г., и да гарантира последователното прилагане на тази процедура за всички предприети в бъдеще последващи одити.	Персоналът е обучен да използва системата АВАС и е получил достъп до нея. Понастоящем в системата може да бъде въвеждана одитна информация, както се изисква на равнище Комисия.

ГЛАВА 10

Икономически и финансови въпроси

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Общ преглед	10.1
Специфична оценка в контекста на декларацията за достоверност	10.2—10.35
Въведение	10.2—10.15
Обхват на одита	10.4—10.5
Специфични характеристики на областта на политика	10.6—10.9
Основни рискове за законосъобразността и редовността	10.10—10.15
Одитни констатации	10.16—10.31
Законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции	10.16—10.19
Оценка на системите за управление и контрол	10.20—10.31
Общи заключения и препоръки	10.32—10.34
Елементи на мониторинга	10.35
Резултати от одита на Гаранционния фонд за външни дейности	10.36—10.39
Резултати от одита на ЕОВС в ликвидация	10.40—10.42
Проследяване на предишни констатации и оценки	10.43

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ОБЩ ПРЕГЛЕД

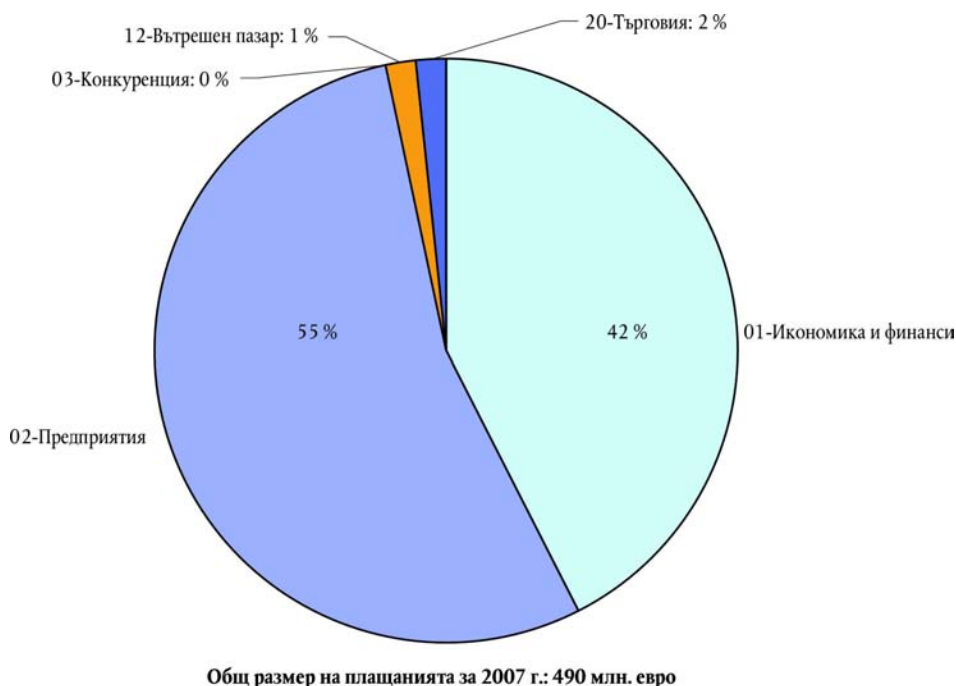
10.1. Глава 10 се състои от четири части. На първо място, тя съдържа специфична оценка в контекста на декларацията за достоверност (вж. точки 10.2—10.34), последвана от резултатите от периодичните одити на Гаранционния фонд за външни дейности (вж. точки 10.36—10.39) и на Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС) в процес на ликвидация (вж. точки 10.40—10.42). Главата завършва с проследяване на констатациите и оценките от предишни години.

СПЕЦИФИЧНА ОЦЕНКА В КОНТЕКСТА НА ДЕКЛАРАЦИЯТА ЗА ДОСТОВЕРНОСТ

Въведение

10.2. В настоящата глава са обхванати констатациите на Палатата относно групата от политики, засягащи икономическите и финансови въпроси, която включва следните области на политика: 01 — „Икономика и финанси“, 02 — „Предприятия“, 03 — „Конкуренция“, 12 — „Вътрешен пазар“ и 20 — „Търговия“. През 2007 г. поетите задължения са възлизали на 697 милиона евро (639 милиона евро през 2006 г.), а общият размер на плащанията е бил 490 милиона евро (501 милиона евро през 2006 г.). Разпределението на плащанията според областите на политика е посочено в **графика 10.1**. По-подробна информация за разходването на средства през годината е посочена в **приложение I** на настоящия доклад.

Графика 10.1 — Икономически и финансови въпроси — разпределение на плащанията по област на политика



Източник: Годишни отчети за финансовата 2007 г.
Бележка: Дял 03 — Конкуренция, възлиза на 0,1 %.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.3. По отношение на плащанията двете най-значими области на политика са „Предприятия“ (266 милиона евро) и „Икономика и финанси“ (208 милиона евро). Изпълнението на бюджета за финансовата 2007 г. включва нови многогодишни програми, изпълнявани в контекста на финансовата рамка за 2007—2013 г. Въпреки че плащанията по тези програми са все още ограничени, през следващите години те постепенно ще се увеличават.

Обхват на одита

10.4. Специфичната оценка се основава на:

- а) директна съществена проверка на представителна статистическа извадка от едно поето задължение и 55 платежни операции, извършени от Комисията през 2007 г. В тези операции са включени оценки на покани за предложения и обявления за представяне на оферти за обществени поръчки;
- б) оценка на следните системи за управление и контрол:
 - предварителни документни проверки на извършените от Комисията плащания по договори за възлагане на обществени поръчки;
 - предварителни документни проверки на извършените от Комисията плащания за предоставяне на безвъзмездни средства;
 - одиторска заверка на декларациите за разходи по проекти, извършена от независими одитори;
 - последващи проверки в контекста на общата одитна стратегия на Шеста рамкова програма (6РП).

10.5. Представителната статистическа извадка от 55 платежни операции включва 15 авансови плащания и 40 междинни, окончателни или единични плащания. От тези 40 осем операции са одитирани на ниво бенефициер. За тези междинни и окончателни плащания е било възможно да се съберат достатъчни доказателства само на място. Одитът на останалите платежни операции е извършен на ниво Комисия въз основа на наличната документация.

Специфични характеристики на областта на политика

10.6. Одитът обхваща плащания, извършени в рамките на много различни области на политика или (под)програми. **Таблица 10.1** показва тези от тях, по които са били извършени плащания в размер над 20 милиона евро ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Плащания в такъв размер не са били извършени в рамките на следните области на политика: „Конкуренция“, „Вътрешен пазар“ и „Търговия“.

Таблица 10.1 — Плащания в размер над 20 милиона евро в рамките на основни области на политика или (под)програми в областите на политика, одитирани през 2007 г.

Бюджетен дял	Област на политика или (под)програма	Плащания за 2007 г. (в млн. евро)	Процент от общите плащания
02	Шеста рамкова програма за изследвания и технологично развитие	75,60	15,4 %
01	Финансови инструменти в рамките на Многогодишната програма (МП)	71,60	14,6 %
01	Финансови инструменти в контекста на Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации	71,40	14,6 %
02	Финансиране на традиционни агенции	52,40	10,7 %
01	Увеличаване на капитала на Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ)	30,63	6,3 %
02	Седма рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие	28,01	5,7 %
01	Макроикономическа помощ	20,21	4,1 %
02	Оперативно съвместимо предоставяне на паневропейски услуги за електронно управление на публичните администрации, стопанските предприятия и гражданите (IDABC)	20,16	4,1 %
Общо		370,01	75,5 %

10.7. По-голямата част от плащанията представляват безвъзмездно предоставени средства на крайните бенефициери. Въпреки това при значителна част от одитираните операции за плащания свързани с тях разходи са извършени след приключването на процедурите за възлагане на обществени поръчки. В извадката от платежни операции, подложена на директни съществени проверки, 29 от избраните операции са били свързани с предоставяне на безвъзмездни средства, а други осем плащания — с доверителни сметки в рамките на Многогодишната програма (МП) и Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации. Плащанията по договори, сключени в резултат от процедури за възлагане на обществени поръчки, представляват 15 от всички платежни операции, предмет на одита. Участието в увеличаването на капитала на Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ) е свързано с други три одитирани операции за плащания.

10.8. Управлението на разходите е предимно пряко и централизирано. При все това основните програми в областта на политика „Икономика и финанси“, т.е. финансовите инструменти в рамките на МП и Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации, се ръководят съответно чрез непряко централизирано управление и чрез съвместно управление. Тези програми се управляват от ЕИФ в рамките на „фидуциарни споразумения и споразумения за управление“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.9. Поради специфичното естество на тези финансови инструменти одитът на плащанията от Комисията към ЕИФ е ограничен до проверка на прехвърлянето на средства в доверителни сметки ⁽²⁾. Тези доверителни сметки се използват от ЕИФ при изпълнението на програмите.

Основни рискове за законосъобразността и редовността

10.10. Някои безвъзмездни средства се изплащат на бенефициерите при представяне на декларации за разходи от тяхна страна ⁽³⁾. Основният риск за законосъобразността и редовността се състои в надценяване на разходите в подадените декларации и пропуск от страна на Комисията да установи това по време на своите проверки.

10.10. Рискът бенефициерите да направят по-високи предвидения на разходите произтича в голяма степен от присъщата сложност на механизмите за финансиране, предвидени от приложимата регулаторна рамка, която се основава на възстановяване на действителните разходи. Получените в резултат на това грешки могат да бъдат забелязани главно чрез извършване на одити на място и документни проверки. По тази причина Комисията е възприела система за вътрешен контрол, която да повиши нивото на законност и правомерност на разходите на многогодишна основа чрез по-често провеждане на одити и значително увеличено покритие по отношение на бюджета.

Ефектът от многогодишните програми за одит ще се засилва постепенно през четирите години на прилагането ил.

10.11. Този риск се оценява като висок. Поради значителния брой на декларациите за разходи Комисията не е в състояние да провери всяка от тях на място на ниво бенефициер. Това се отнася главно до научноизследователските проекти, финансирани в областта на политика „Предприятия“ в контекста на Пета и Шеста рамкова програма. Виж също глава 7 от настоящия годишен доклад за други разходи за изследвания.

10.12. За другите безвъзмездни средства, обхванати в извадката, се прилага различна оценка на риска. Средства в рамките на макроикономическата помощ се отпускат на националните бюджети на трети страни, чиито икономически програми отбелязват успешен напредък. Няма изискване да се представят декларации за разходи на Комисията. В този случай рискът от незаконни или неправомерни плащания е ограничен.

⁽²⁾ Тези програми включват финансови гаранции и инвестиционни дейности за малки и средни предприятия (МСП). При изпълнението на програмите средствата се прехвърлят от общия бюджет в доверителни сметки, за да обезпечат възможните бъдещи плащания. Тези плащания могат да бъдат извършени по различно време в течение на програмата, дори и няколко години след първоначалното прехвърляне в доверителните сметки, и могат да бъдат обект на специални одити от страна на Палатата. Вж. също годишен доклад за финансовата 2003 година, точки 10.5—10.27 (ОВ С 293, 30.11.2004 г.).

⁽³⁾ При одитираните плащания това се отнася до безвъзмездните средства, отпуснати в рамките на Пета и Шеста рамкова програма, и до една операция за отпускане на средства в рамките на МП.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.13. Също така се счита, че рискът по отношение на законосъобразността и редовността не е висок за плащанията към доверителни сметки за финансовите инструменти в рамките на МП и Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации и за финансирането на агенции.

10.14. Договорите за възлагане на обществени поръчки обикновено предвиждат плащане на фиксирани цени при доставка на стоки или при извършване на услуги (например основните плащания по IDABC). Основните рискове са стоките да не бъдат доставени или услугите да не бъдат извършени според договорните условия, а контролите на Комисията да не установят този факт. Рискът не се оценява като висок поради съществуващите мерки за контрол.

10.15. На последно място, рискът при плащанията в рамките на увеличаването на капитала на ЕИФ също не се счита за висок по отношение на законосъобразността и редовността.

Одитни констатации***Законосъобразност и редовност на свързаните с отчетните операции***

10.16. Палатата установи грешки в законосъобразността и/или редовността при четири от одитираните 55 платежни операции. При три от тях предварителните документни проверки, извършени от Комисията, не биха могли да открият грешките (вж. точка 10.24). Тези три неправилни платежни операции са били финансирани в контекста на Петата или Шестата рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие. И при трите операции са открити сериозни количествено измерими и неизмерими грешки ⁽⁴⁾. Видовете грешки, открити в този контекст, съвпадат с грешките, описани в глава 7.

10.17. Грешките са възникнали в контекста на сложна правна рамка с многобройни и не винаги ясни критерии за допустимост на разходите ⁽⁵⁾. Грешките, открити в посочените три операции, се дължат на:

- неадекватни или липсващи подкрепящи доказателства, които да оправдаят декларираните разходи (например съответни отчети за отработените часове, оправдаващи възникналите разходи за персонал, или подходящи доказателства за разходи за път);

10.16. *Комисията е съгласна, че трите изтерити грешки в Рамковата програма за научни изследвания са съществени. Комисията подчертава, че Палатата счита всички грешки, равни на или надвишаващи 2 %, за сериозни.*

Комисията предприема необходимите действия за възстановяване на финансирането, свързано с недопустимите разходи.

⁽⁴⁾ Грешките се считат за „сериозни“ ако тяхната стойност е равна на или надвишава 2 % от стойността на операцията.

⁽⁵⁾ Вж. годишния доклад за финансовата 2006 година, точка 7.11 (ОВ С 273, 15.11.2007 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- използване на вписани в бюджета суми, което противоречи на договорните изисквания да се използват реално възникнали разходи;
- искания за възстановяване на разходи, възникнали извън допустимия период;
- искания за възстановяване на разходи, които не са пряко свързани с финансиранния проект; и
- включване на различни недопустими разходи (например данък добавена стойност).

10.18. Четвъртото плащане е свързано с процедура за изпълнение на поръчки. Решението за възлагане на договор след приключването на процедурата е било отменено от Първоинстанционния съд през март 2008 г. ⁽⁶⁾ Това е довело до възникване на финансов риск за Европейската общност, който се счита за количествено неизмерима грешка.

10.19. Като цяло по време на одита не бяха открити съществени грешки при поетите задължения и плащанията по отношение на законосъобразността и редовността. Палатата откри грешки в четири от 55 одитирани платежни операции. Финансовото им отражение обаче е под прага на същественост от 2 %.

Оценка на системите за управление и контрол

Финансови вериги и предварителни документни проверки на договорите за възлагане на обществени поръчки

10.20. Палатата извърши оценка на финансовите системи на генералната дирекция, която най-вече участва в изпълнението на областите на политика „Икономика и финанси“, „Предприятия“ и „Вътрешен пазар“ ⁽⁷⁾. Беше извършен одит на последователното прилагане на финансовите вериги и на адекватността на предварителните документни проверки за всички 15 платежни операции, свързани с процедури за възлагане на обществени поръчки (вж. точка 10.7), както и на платежните операции, свързани с увеличаването на капитала на ЕИФ. Допълнителни проверки на контрола бяха извършени в генералната дирекция, която основно отговаря за областта на политика „Вътрешен пазар“, тъй като в избраната извадка няма операции от тази област.

⁽⁶⁾ Дело T-345/03.

⁽⁷⁾ Одитът се ограничи до две генерални дирекции, работещи в най-големите области на политика, и една генерална дирекция, работеща в една от по-малките области на политика. Другите две малки области на политика („Конкуренция“ и „Търговия“) ще бъдат одитирани през следващите години.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.21. Палатата установи, че финансовите вериги и предварителните документни проверки на договорите за възлагане на обществени поръчки са като цяло разработени така, че да предотвратят незаконни и/или неправомерни плащания. Въпреки че в един случай предварителните проверки не са открили грешката, идентифицирана впоследствие от Палатата, системите за управление и контрол по отношение на възлагането на поръчки са ефективни.

10.21. Комисията е съгласна, че финансовите потоци и предварителните документни проверки на договорите за възлагане на обществени поръчки по принцип са съставени по начин, който цели да се предотвратят незаконните и/или неправомерните плащания, както и системите за надзор и контрол относно възлаганията на държавни поръчки да бъдат ефективни.

Предварителни проверки на основните програми за отпускане на безвъзмездни средства

10.22. За междинни и окончателни плащания на безвъзмездни средства, основаващи се на декларации за разходи, Комисията извършва предварителни документни проверки на подадените от бенефициерите декларации, преди да възстанови декларираните разходи. В случай че се отпускат средства, които не са свързани с декларации за разходи, се проверява съответствието с условията за финансиране. Извършената от Палатата оценка обхваща предварителните документни проверки, извършени за всички платежни операции от извадката, които се отнасят до междинни или окончателни плащания на безвъзмездни средства (23 платежни операции).

10.23. Оценката показва, че при безвъзмездните средства, отпуснати въз основа на декларации за разходи, се използват подходящи контролни списъци и изчислителни таблици ⁽⁸⁾, които помагат при откриването на грешки в точността и в по-малка степен на грешки в допустимостта и действителността.

10.24. Предварителните документни проверки, особено при проектите, финансирани по рамковите програми, са поначало ограничени и следователно представляват слабост на системата. Поради това Комисията трябва да разчита на одиторски заверки и/или последващи проверки по отношение на допустимостта и действителността (вж. точки 10.11, 10.16 и 10.27—10.31).

⁽⁸⁾ Това се отнася до одитираните платежни операции, финансирани в рамките на Многогодишната програма (1 операция), Петата рамкова програма (1 операция), и Шестата рамкова програма (7 операции).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.25. Финансовият регламент постановява, че едни и същи разходи не могат да бъдат финансирани два пъти от общия бюджет ⁽⁹⁾. За проектите, финансирани по рамковите програми въз основа на декларации за разходи, Комисията понастоящем не е в състояние да извършва последователни предварителни документни проверки в това отношение. Все още не съществува пълна база данни за цялата Комисия, която да съдържа всички бенефициери и да позволи провеждането на по-добри проверки.

10.26. По отношение на другите отпуснати безвъзмездни средства и плащанията към поверителни сметки от извадката ⁽¹⁰⁾ Палатата установи, че съществуват подходящи контролни списъци и изчислителни таблици. Извършените предварителни документни проверки като цяло осигуряват законосъобразността и редовността на плащанията.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.25. Кандидатите по рамковите програми за изследвания ⁽¹⁾ трябва да декларират, че предложенният проект не получава друго съфинансиране от Общността за същата дейност. Ако се докаже, че предоставената от бенефициера декларация е невярна, той може ⁽²⁾ да бъде изключен от всички договори и грантове, финансирани от Комисията, и може също така да стане обект на финансови наказания ⁽³⁾. Даден бенефициер може да участва в повече от един проект и да начислява различни разходи за всеки от проектите. Разходите, декларирани по други проекти, не са допустими в никакъв случай.

Докато генералните дирекции за изследвания си обменят сведения относно участниците, като ила предвид структурата на Шестата рамкова програма, Комисията не е убедена, че създаването на база от данни за предварителни проверки като тази, предложена от Палатата, би елиминирало риска от това даден разход да бъде финансиран два пъти. Предложената база от данни би изисквала всяка позиция от отчета за разходите за всеки проект, финансиран от Общността, включително тези с различна форма на управление, да бъде кодирана за всички участници. В подробности трябва да бъдат описани например отработените часове за всеки ден по всеки един проект, когато тази информация се изисква по договора. Информацията, необходима в базата данни, не е включена в обичайните доклади по договорите, изготвяни от бенефициерите, и би трябвало да бъде изисквана специално от Комисията, тъй като е налице само по време на одитите на място. Разходите за кодирането, актуализирането и проверката на тази информация могат да бъдат прекалено високи.

Поради тези причини Комисията намалява този риск чрез последващи одити на място. Комисията използва модул за обмен на информация за одити, който позволява на генералните дирекции за изследвания да обменят информация за планирани и извършени одити и който ил помага да координират своята работа, включително откриването на възможно двойно начисляване на разходите.

⁽⁹⁾ Член 111 от Финансовия регламент.

⁽¹⁰⁾ Това се отнася до одитираните платежни операции, финансирани в рамките на Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (4 операции), Многогодишната програма (5 операции) и макроикономическата помощ (5 операции).

⁽¹⁾ В изпълнение на Финансовия регламент (член 111), който се прилага за кандидатите за финансиране от Общността, а не само към кандидатите по програмата за научни изследвания.

⁽²⁾ В съответствие с членове 94 и 96 от Финансовия регламент и член 134, буква б) от правилата за неговото прилагане, като например член 94, буква б) относно декларациите с невярно съдържание.

⁽³⁾ Съгласно член 134, буква б) от правилата за прилагане.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Одиторска заверка на декларациите за разходи по проектите

10.27. Обикновено финансовите правила на ЕС изискват декларациите за разходи над определена стойност да бъдат придружавани от одиторска заверка. В рамките на одитираната област на политика това се отнася най-вече за Шеста рамкова програма. В тези случаи декларациите за разходи следва да бъдат заверени от независим от изпълнителя външен одитор или, при някои държавни учреждения, от компетентен държавен служител. Тези одиторски заверки представляват ключов контрол за Комисията по отношение на научноизследователските проекти, тъй като предварителните документни проверки, които тя може да извършва, са по начало ограничени (вж. точка 10.24).

10.28. За всички проекти, одитирани на ниво бенефициер, за които са били представени одиторски заверки, Палатата провери дали този контрол ефективно ограничава рисковете по отношение на грешките в допустимостта, действителността и точността.

10.29. Палатата установи, че при три от проектите, одитирани на ниво краен бенефициер, са били изисквани одиторски заверки. Всички тези проекти са финансирани по Пета или Шеста рамкова програма. Във всеки от трите случая заверяващият одитор е предоставил становище без резерви, докато Палатата е установила сериозни количествено измерими грешки. Освен това независимостта на одитора в един от тези случаи е била поставена под въпрос, тъй като той е извършвал заверка на отчети, изготвени частично от самия него.

10.30. Тази констатация съвпада с миналогодишните резултати ⁽¹¹⁾ и с резултатите от оценката на Комисията. Комисията е установила, че от 95 договора в област на политика „Предприятия“, за които е извършен последващ одит, в 38 случая са открити грешки на ниво бенефициер, въпреки че са били представени одиторски заверки ⁽¹²⁾. Това показва, че одиторските заверки функционират като надежден контрол само отчасти.

10.29. *Комисията е съгласна, че трите изтерити грешки в Рамковата програма за научни изследвания са съществени.*

Комисията информира бенефициера за изискванията на Шестата рамкова програма относно независимостта на заверяващите одитори и го покани да даде гаранции, че неговите отчети за разходите са заверени от независим одитор.

10.30. *Комисията е съгласна, че достоверността на одиторската заверка на Шестата рамкова програма не е напълно задоволителна, като се има предвид остатъчното ниво на грешки, отбелязани в одитите. При все това общото ниво на грешките в Шестата рамкова програма е по-ниско от грешките, отбелязани в незаверени декларации за разходите, свързани с Петата рамкова програма. Това показва, че одиторските заверки допринасят за подобряване на качеството на декларациите за разходите.*

⁽¹¹⁾ Вж. годишния доклад за финансовата 2006 година, точка 7.17.

⁽¹²⁾ Данните са взети от вътрешна база данни на Комисията, в която се отбелязват резултатите от последващите одити, приключени през 2007 г. в областта на политика „Предприятия“ за проекти по Шеста рамкова програма.

Що се отнася до Шестата рамкова програма, няма задължителен модел за заверки. При все това предложеният модел е бил спазван при повечето от предадените одиторски заверки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Що се отнася до Седмата рамкова програма, Комисията допълнително подобри надеждността на одиторските заверки чрез използване на „съгласувани процедури“, излагайки в подробности одитната дейност, която трябва да бъде извършена от заверяващите одитори, и насърчавайки незадължителната заверка на методологията на разходите.

Последващ контрол в контекста на общата одитна стратегия за Шеста рамкова програма

10.31. Констатациите на Палатата относно проектите, финансирани по Шеста рамкова програма в областта „Предприятия“, са подобни на констатациите, изложени в глава 7.

Общи заключения и препоръки

10.32. Въз основа на извършената одитна дейност Палатата заключава, че в групата от политики, засягаща икономическите и финансови въпроси, не са установени съществени грешки. Въпреки това Палатата държи да обърне внимание на грешките, описани в точки 10.16 и 10.17, които, въпреки че не са съществени по отношение на законосъобразността и редовността на операциите за групата политики като цяло, заслужават по-задълбочено внимание.

10.33. Палатата оценява системите за управление и контрол за групата политики, засягаща икономическите и финансови въпроси, като ефективни. При все това Палатата обръща внимание на слабостите, описани в точки 10.24, 10.25 и 10.27—10.31, които, въпреки че не са съществени за системите в тази област на политика като цяло, заслужават по-задълбочено внимание.

10.34. Комисията следва да предприеме съответни действия при извършването на плащания по научноизследователски договори с цел:

— да прилага опростени финансови правила по отношение на допустимите разходи;

10.34.

— Комисията е съгласна, че е необходимо по-нататъшно опростяване относно проблемите с допустимостта на разходите, особено що се отнася до разходите за персонал и косвените разходи. Тя обръща внимание на правните ограничения на Седмата рамкова програма и на трудностите при дефинирането на термините „еднократни общи суми“ и „фиксираны ставки“, които са представителни.

В допълнение към това предварителната заверка на методологията за изчисляване на разходите, въведена от Седмата рамкова програма, е значителна стъпка към опростяване.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- да продължи да оказва подкрепа на бенефициерите и заверяващите одитори в процеса на изготвяне на одитна заверка и да осигури ефективно прилагане на мерките, въведени за подобряване на заверката на декларациите за разходи за Седма рамкова програма;
- да напомня на бенефициерите, че избраните одитори следва да бъдат независими и не трябва да извършват заверки на декларации за разходи, изготвени частично или изцяло от тях самите;
- да създаде база данни, която да позволява последователни проверки на евентуално двукратно финансиране на едни и същи разходи от общия бюджет.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Що се отнася до разработката на алтернативни механизми за финансиране за в бъдеще (като еднократни общи суми и ориентирано към резултатите финансиране), Комисията е готова за дискусии с Палатата и други заинтересовани страни.

- *Що се отнася до Седмата рамкова програма, Комисията подобри надеждността на одиторските заверки чрез използване на „съгласувани процедури“, излагайки в подробности одитната дейност, която трябва да бъде извършена от заверяващите одитори.*

Комисията също така насърчава незаблжителната заверка на методологията на разходите въз основата на мерките за прилагане, които понастоящем се финализират.

- *Комисията приела тази препоръка.*

- *Докато генералните дирекции за изследвания си обменят сведения относно участниците, Комисията не е убедена, че създаването на база от данни за предварителни проверки като тази, предложена от Палатата, би елиминирало риска даден разход да бъде финансиран два пъти при сегашното състояние на технологията. Предложената база от данни би изисквала всяка позиция от отчета за разходите за всеки проект, финансиран от Общността, включително тези с различна форма на управление, да бъде кодирана за всички участници. В подробности трябва да бъдат описани например отработените часове за всеки ден по всеки един проект, когато тази информация се изисква по договора. Информацията, необходима в базата данни, не е включена в обичайните доклади по договорите, изготвяни от бенефициерите, и би трябвало да бъде изисквана специално от Комисията, тъй като е налице само по време на одитите на място. Разходите за кодирането, актуализирането и проверката на тези данни биха били прекалено високи и биха имали важни последици по отношение на защитата на данните.*

Поради тези причини Комисията напоява този риск чрез последващи одити на място. Комисията използва модул за обмен на информация за одити, който позволява на генералните дирекции да обменят информация за планирани и извършени одити и който им помага да координират своята работа, включително откриването на възможно двойно начисляване на разходите.

Елементи на мониторинга

10.35. Виж приложение 10.1.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕЗУЛТАТИ ОТ ОДИТА НА ГАРАНЦИОННИЯ ФОНД ЗА
ВЪНШНИ ДЕЙНОСТИ

10.36. Целта на Гаранционния фонд за външни дейности⁽¹³⁾ (наричан по-долу „Фондът“), който гарантира заеми за трети държави, е да компенсира кредиторите на Общността⁽¹⁴⁾ в случай на неизпълнение на задължения от страна на бенефициерите и да избегне директно натоварване на бюджета на Общността. Административното управление на Фонда се осъществява от Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“, а ЕИБ е отговорна за неговото финансово управление⁽¹⁵⁾. Към 31 декември 2007 г. ресурсите на Фонда възлизат общо на 1 152 милиона евро, в сравнение с 1 379 милиона евро към 31 декември 2006 г. Разликата се дължи най-вече на изплащането на 261 милиона евро към общия бюджет поради присъединяването към ЕС на България и Румъния на 1 януари 2007 г.⁽¹⁶⁾

10.37. След 1 януари 2007 г. финансирането на Фонда се променя от предварително на последващо и включва само едно годишно плащане към Фонда. За да се избегнат значителни плащания от общия бюджет поради неизпълнение на задълженията на бенефициерите по заеми или гарантирани заеми, е въведен изравнителен механизъм, който би трябвало да ограничи годишните бюджетни плащания към Фонда до 200 милиона евро. През 2007 г. към Фонда не са отправени искания за гаранция.

10.38. ЕИБ прилага референтен индекс за Гаранционния фонд. Въпреки че годишната доходност на портфейла на Фонда за 2007 г. възлиза на 3,1 %, това е с — 0,16 % под референтния индекс.

10.38. Тежката финансова криза, която засегна пазарите след август 2007 г., имаше неизбежно въздействие върху пазарните стойности и чрез това върху изпълнението. По време на сегашната криза облигационни портфейли с кредитен риск, по-висок от техния стандартен, понесоха относителни загуби поради увеличаването на маржовете, причинено от „полета към качеството“ в полза на държавни облигации клас 3-А.

Въпреки че стандартният индекс не бе достигнат, положителното абсолютно годишно изпълнение в размер на 3,1 % изглежда добре в сравнение с това на големите частно управлявани облигационни фондове, част от които демонстрираха негативно общо изпълнение.

⁽¹³⁾ Регламент (ЕО, Евратом) № 2728/94 на Съвета от 31 октомври 1994 г. относно създаване на Гаранционен фонд за външни дейности (ОВ L 293, 12.11.1994 г., стр. 1), последно изменен с Регламент (ЕО, Евратом) № 89/2007 (ОВ L 22, 31.1.2007 г., стр. 1).

⁽¹⁴⁾ Основно ЕИБ, но също и външните заеми, отпуснати от Евратом, и заеми от ЕО на трети страни в рамките на макрофинансовото подпомагане (МФП).

⁽¹⁵⁾ Споразумение за управление между ЕИБ и Европейската общност, последно изменено на 28 април 2002 г. и 8 май 2002 г. Ново допълнително споразумение е подписано на 25 февруари 2008 г.

⁽¹⁶⁾ Тъй като заемите и гаранциите за държавите-членки не се покриват от Фонда, сумите, свързани с присъединяващите се страни, следва да бъдат възстановени в общия бюджет.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.39. Сметната палата установи, че през 2007 г. управлението на гаранционния фонд е задоволително.

РЕЗУЛТАТИ ОТ ОДИТА НА ЕОВС В ЛИКВИДАЦИЯ

10.40. След изтичането на срока на действие на Договора за създаване на Европейската общност за въглища и стомана на 23 юли 2002 г., активите и пасивите на ЕОВС бяха прехвърлени на Европейската общност⁽¹⁷⁾. Нетната стойност на имуществото на организацията, наричана ЕОВС в ликвидация, се разпределя за изследвания в областта на въглищната и стоманената индустрия.

10.41. Прекратяването на финансовата активност на ЕОВС в ликвидация продължава в съответствие със законодателството в тази област, включително с многогодишните финансови указания.

10.42. Към 31 декември 2007 г. активите на ЕОВС в ликвидация възлизат общо на 2 152 милиона евро, в сравнение с 2 174 милиона евро към 31 декември 2006 г. Нетната печалба за 2007 г. е 5,3 милиона евро, в сравнение с 23,8 милиона евро през 2006 г. Това се дължи основно на загуба при продажбата на облигации на разположение за продажба и на други финансови задължения⁽¹⁸⁾. Доходността на портфейла на ЕОВС в ликвидация е 2,13 % за цялата 2007 година, докато референтният критерий за ЕОВС в ликвидация е 2,75 %. Така годишната доходност е била — 0,62 % и следователно извън определения от Комисията приемлив интервал от — 0,44 %.

10.42. *Намалението на печалбата (18 млн. евро) се отнася до операциите по приключване („ЕОВС в ликвидация“) и се дължи главно на намалението на общото количество отменени ангажменти, свързани с оперативния бюджет (7 млн. евро), и увеличението на други финансови разходи (11 млн. евро), свързани с изчисленията на нетната настояща стойност.*

Диапазонът на маржа е управленски механизъм за мониторинг, създаден за оценка на поведението на портфейла на ЕОВС в ликвидация, в сравнение с неговата стандартна стойност при нормални обстоятелства.

В обстановката на криза, каквато е сегашната „криза с рисковото кредитиране“, която започна през август 2007 г., трябва да се очаква ненормално поведение на маржовете и следователно те могат да попаднат извън диапазона, който е изчислен въз основа на историческите данни от времето, когато е нямало криза.

Въпреки че стандартният индекс не бе достигнат, положителното абсолютно годишно изпълнение в размер на 2,13 % изглежда добре в сравнение с това на големите частно управлявани облигационни фондове, част от които демонстрираха негативно общо изпълнение.

ПРОСПЕДЯВАНЕ НА ПРЕДИШНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

10.43. Виж **приложение 10.2**.

⁽¹⁷⁾ Протокол относно финансовите последици от изтичането на Договора за създаване на ЕОВС и относно Изследователския фонд за въглища и стомана (ОВ С 80, 10.3.2001 г., стр. 67).

⁽¹⁸⁾ Разлики в настоящата нетната стойност на вноските на новите държави-членки за Изследователския фонд за въглища и стомана и отрицателна промяна в справедливата стойност на финансовите деривативи.

ПРИЛОЖЕНИЕ 10.1

Оценка на системите за управление и контрол

Разглеждана система	Ключов вътрешен контрол				Обща оценка
	Подходящи контролни списъци	Предварителни проверки	Одиторска заверка	Последващи проверки	
Възлагане на обществени поръчки			N/A	N/A	
Предоставени безвъзмездни средства (извън изследователски проекти)			N/A	N/A	
Предоставени безвъзмездни средства за изследователски проекти					

Легенда

	Ефективен
	Отчасти ефективен
	Неефективен
N/A	Няма данни: не се прилага или не е оценен

Резултати от проверката на операциите

Оценка въз основа на извадката на процента операции, засегнати от грешка	7,3 %
Процент на грешка	Под 2 %

Проследяване на предишни констатации и оценки на Палатата

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
<i>Прекратяване на операциите с рисков капитал</i>			
В годишния си доклад за финансовата 2005 г., в точки 11.6—11.13, Палатата докладва относно постепенното прекратяване на пет операции с рисков капитал: „Инвестиционни партньори на Европейската общност (ЕСИР)“, управлявана от Службата за сътрудничество EurepAid, програми MEDIA, управлявани от ГД „Информационно общество и медии“, и три програми, управлявани от ГД „Икономически и финансови въпроси“ („Venture consort“, „Eurotech Capital“ и „Joint Venture“). Основните констатации на Палатата бяха следните:			
<i>Програма ЕСИР</i>			
Комисията не е отбелязала значителен напредък при приключването на програмата и 1 276 от случаите с най-големи проблеми все още не са били приключени. От множество документи е липсвала ключова финансова информация. Неправилните плащания не са били проследени, а нарежданията за събиране на вземания или не са били проследени, или не са били издадени. През март 2006 г. Службата за сътрудничество EurepAid е оценила сумите, които все още предстои да бъдат събрани, на 21 милиона евро.	В своя отговор Комисията посочва, че до края на 2006 г. всички случаи ще бъдат преразгледани, както и че Комисията ще може да предостави пълни и надеждни финансови отчети. Междувременно са въведени нови и опростени контролни списъци за приключване. Към 31.12.2007 г. 77 случая в рамките на ЕСИР все още не са приключени. Те засягат неуредени суми в размер на 6,1 милиона евро, обезпечени с 4,7 милиона евро чрез намаляване на стойността.	Въпреки постигнатия напредък при приключването на случаите, Палатата все още не може да потвърди, че финансовите отчети, свързани с ЕСИР, са надеждни и пълни. Това се дължи най-вече на несигурността, свързана с приключването на дейностите (висящи съдебни дела, липса на комуникация с бенефициерите от страна на финансовия посредник) и непоследователност при оценяването, която се дължи главно на корекции на неправилни стойности. Не може да бъде определена дата за ликвидацията на програма ЕСИР.	Приключването на ЕСИР продължи през 2007 г. и през първата половина на 2008 г. В края на май 2008 г. оставаха 30 случая, които не са били приключени, в сравнение с повече от 1 700 случая, които не са били приключени през март 2005 г. Оттогава Комисията е възстановила повече от 31,5 млн. евро. Проследяването на определени партньори изисква сложни разследвания и е отнело значително време. Информацията, разкрита относно партньорите в хода на разследванията, ни кара да погледнем отново към цифрите. Тези стойности често се подлагат на съмнение и ние не актуализираме отчетите, докато не се постигне приемливо ниво на достоверност.
<i>Програми МЕДИА</i>			
Заемите и субсидиите, предоставени на аудиовизуалната индустрия, подлежат на особено сложни изисквания, които налагат постоянен мониторинг за продължителен период от време. До 2005 г. програма МЕДИА II е управлявана от служба за техническа помощ от името на Комисията. Палатата установи, че за финансовите операции, извършени преди 2001 г., службите на Комисията не разполагат с подробна счетоводна информация за програмата, нито със специфични одиторски заверки за съответните финансови операции. За по-скорошните операции документацията често е непълна, а проследяването — неадекватно, което в някои случаи е довело до ненавременно издаване на нарежданията за събиране на вземания.	Управлението на програма МЕДИА е поето от новата Изпълнителна агенция за образование, аудиовизия и култура (ЕАСЕА) на 1 януари 2006 г. ЕАСЕА е установила специфични процедури, подобрила е рамката за мониторинг, осигурила е стандартизирането на документацията по случаите и е изградила база данни, която следва да предоставя подробна финансова информация по всеки случай.	Базата данни, която се използва за управление на програмите МЕДИА (които възлизат на 35,5 млн. евро и са обезпечени чрез съответно намаляване на стойността с 24,85 млн. евро) е значимо постижение. Въпреки това в нея са открити неточности и са необходими по-нататъшни подобрения.	Комисията взела под внимание забележката на Палатата относно създаването на база данни. Комисията признава, че констатациите на Палатата са довели до намаляване на оценката на потенциалните вземания на 35 млн. евро вместо на 35,5 млн. евро. Комисията възнамерява да преразгледа тези вземания с оглед да определи дали тази потенциална характеристика не е в състояние да изтени принципите на счетоводството, приети досега.

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
<i>Прогрaти на ГД „Икономически и финансови въпроси“</i>			
Одитът на трите програми, управлявани от ГД „Икономически и финансови въпроси“ („ <i>Venture Consort</i> “, „ <i>Eurotech Capital</i> “ и „ <i>Joint Venture</i> “), показва слабости при управлението, проследяването и приключването на програмите.	В своя отговор Комисията посочва въвеждането на активна и цялостна стратегия за приключване на оставащите случаи, както и намерението си да получи достатъчна увереност относно точността и пълнотата на сумите, свързани с трите програми.	В края на 2007 г. програма „ <i>Eurotech</i> “ е приключена изцяло. По програма „ <i>Venture Consort</i> “ има два текущи проекта с първоначален размер на вноската 0,4 милиона евро, а по програма „ <i>Joint Venture</i> “ има четири текущи проекта с първоначален размер на инвестицията 1,1 милиона евро. Сумите са изцяло занулени, а отчетите са потвърдени от Палатата.	Комисията е съгласна с анализа на Палатата за ситуацията в края на 2007 г. Междувременно през 2008 г. Комисията приключи два допълнителни проекта, единият по инструментa „ <i>Venture Consort</i> “, а другият по прогрaмата „ <i>Joint Venture</i> “.

ГЛАВА 11

Административни и други разходи ⁽¹⁾

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	11.1—11.4
Специфични характеристики на административните и на определени оперативни разходи	11.3—11.4
Специфична оценка в контекста на декларацията за достоверност	11.5—11.25
Обхват на одита	11.5
Специфични констатации и оценки	11.6—11.24
Коефициент за умножение, приложим към заплатите	11.7—11.11
Парламент	11.12—11.13
Съвет	11.14
Комисия	11.15—11.18
Съд на Европейските общности	11.19
Сметна палата	11.20
Европейски икономически и социален комитет	11.21
Комитет на регионите	11.22
Европейски омбудсман	11.23
Европейски надзорен орган по защита на данните	11.24
Общи заключения	11.25
Агенции на Европейския съюз	11.26—11.27
Европейски училища	11.28—11.29

⁽¹⁾ Вж. точка 11.1.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

11.1. Настоящата глава обхваща констатациите на Палатата относно административните разходи на институциите съгласно член 1 от Финансовия регламент ⁽²⁾, включени в глава 5 („Администрация“) от „финансовата рамка“ ⁽³⁾, другите административни разходи на Комисията, които не са включени в гореспоменатата глава 5 ⁽⁴⁾, както и оперативните разходи, свързани с дялове 24—27 и 29 от общия бюджет, раздел „Комисия“ ⁽⁵⁾. През 2007 г. плащанията възлизат на 8 230 милиона евро. Разпределението на плащанията в гореспоменатите области е представено в **графика 11.1**, а подразделението по институции — в **таблица 11.1**.

11.2. Освен това главата обхваща агенциите и другите децентрализирани органи, както и Европейските училища.

Специфични характеристики на административните и на определени оперативни разходи

11.3. Бюджетните кредити за административни разходи се управляват пряко от институциите и се използват за изплащане на заплатите, надбавките и пенсиите на лицата, работещи за институциите, както и за наеми, покупки и различни други разходи.

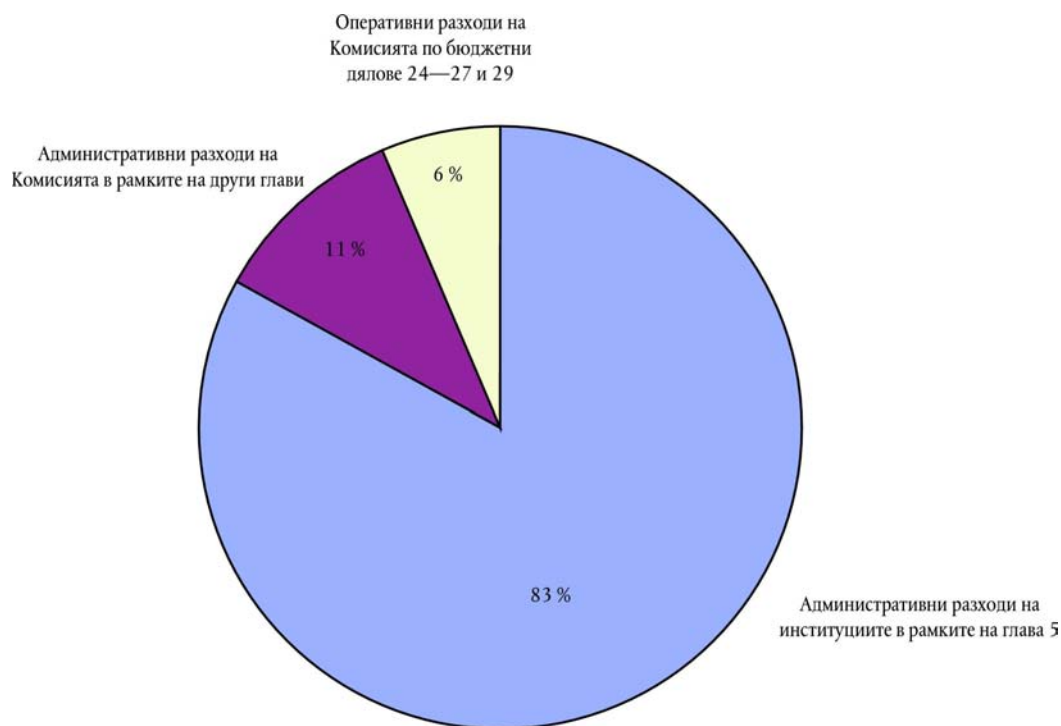
11.4. Предишните одити на Сметната палата показаха, че констатираните грешки не са съществени. В **приложение 11.2** е представено проследяването на констатациите и оценките от предишни годишни доклади.

⁽²⁾ Европейски парламент, Съвет, Комисия, Съд на Европейските общности, Сметна палата, Европейски икономически и социален комитет, Комитет на регионите, Европейски омбудсман, Европейски надзорен орган по защита на данните.

⁽³⁾ Междуетноституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно бюджетната дисциплина и доброто финансово управление (ОВ С 139, 14.6.2006 г.).

⁽⁴⁾ Член 41, параграф 2 от Финансовия регламент изисква в раздел „Комисия“ на общия бюджет бюджетните кредити за административни разходи в рамките на един дял да се групират в една единствена глава. Това се прави в глава 01 от всеки дял. Не всички от тези бюджетни кредити за административни разходи са свързани с административните разходи, включени в глава 5, някои се отнасят до други глави от финансовата рамка.

⁽⁵⁾ Дял 24 обхваща „Борба с измамите“, дял 25 — „Координиране на политиките на Комисията и правни съвети“, дял 26 — „Администрация на Комисията“, дял 27 — „Бюджет“ и дял 29 — „Статистика“.

Графика 11.1 — Плащания по области

Общ размер на плащанията през 2007 г.: 8 230 милиона евро

Източник: Годишни отчети за 2007 г.

Таблица 11.1 — Плащания през 2007 г.

	(в милиони евро)
Европейски парламент	1 329
Съвет	558
Комисия	4 333
Съд на Европейските общности	265
Сметна палата	107
Европейски икономически и социален комитет	109
Комитет на регионите	68
Европейски омбудсман	7
Европейски надзорен орган по защита на данните	4
Глава 5 от финансовата рамка	6 780
Административни разходи на Комисията в други глави ⁽¹⁾	932
Оперативни разходи на Комисията ⁽¹⁾	518
Общо	8 230

⁽¹⁾ За 2006 г. тези разходи се разглеждат в други глави от Годишния доклад на Сметната палата за въпросната година.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

СПЕЦИФИЧНА ОЦЕНКА В КОНТЕКСТА НА ДЕКЛАРАЦИЯТА
ЗА ДОСТОВЕРНОСТ**Обхват на одита**

11.5. С цел да извърши специфична оценка в контекста на декларацията за достоверност, Палатата провери законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите за разходите, определени в точка 11.1. Одитът включи проверката на представителна статистическа извадка от 56 операции от всички гореспоменати разходи, както и проверка на допълнителни извадки от операции в области, в които по време на предишни одити са открити специфични рискове ⁽⁶⁾. Палатата също така оцени системите за управление и контрол, прилагани от всяка една институция, с цел да определи дали съответстват на изискванията на Финансовия регламент.

Специфични констатации и оценки

11.6. През 2007 г. всички институции са прилагали достатъчно добре системите за управление и контрол, изисквани от Финансовия регламент, и проверените операции не съдържат съществени грешки по отношение на законосъобразността и редовността. Все пак Палатата обръща внимание на изложените по-долу констатации, които, въпреки че не са съществени за изложените в точка 11.25 общи заключения, следва да бъдат взети под внимание от съответните институции.

**Коефициент за умножение, приложен към
заплатите**

11.7. Член 7 от приложение XIII към Правилника за длъжностните лица (ПДЛ), в сила от 1 май 2004 г., изисква постепенно прилагане на нови таблици за заплатите с по-високи стойности, но с коефициент за умножение, който намалява основната месечна заплата на служителите, назначени преди 1 май 2004 г.

11.8. Член 5, параграф 5 от ПДЛ гласи, че „за длъжностните лица от една и съща функционална група се прилагат еднакви условия на назначаване и служебно развитие“. Изложените по-долу констатации показват, че по отношение на прилагането на коефициента за умножение това не е така.

11.7—11.11. ОТГОВОР НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Член 7 от приложение XIII към Правилника за длъжностните лица въведе сложен механизъм, важна част от който са факторите за умножение, за осигуряване на прехода между старата и новата скала на заплатите, приложим за постоянните и временните служители на европейските институции. Присъщата сложност на въпросния механизъм беше подсилена от неговото включване в текст, който е изключително непрозрачен (и дори противоречив), и по този начин се дава възможност за не едно недвусмислено тълкуване. Макар че Парламентът би приветствал междуинституционално насочване или консенсус по отношение на действието на този механизъм през 2005 г., когато трябваше да изработи правила за собствените си предстоящи повишения, такова насочване или консенсус не бяха налице. В подхода си при прилагане на системата Парламентът взе под внимание огромните трудности и отклонения, присъщи на свръхдългите преходни периоди (и обяснителния документ на Колисията от

⁽⁶⁾ Тези области са: прилагането на коефициента за умножение при изчисляване на заплатите на служителите, назначаването на договорно нает персонал и плащанията с пренесени бюджетни кредити.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

11.9. След първото повишаване се изчислява нов коефициент за умножение, който от този момент нататък се преизчислява на всеки две години в зависимост от увеличението на заплатата според таблицата за заплатите. Във всички институции, с изключение на Парламента, служителите не получават пълния размер на заплатата, която е записана в таблицата, ако преизчисленият коефициент за умножение е по-малък от 1. В Парламента се прилага коефициент, равен на 1, две години след първото повишаване в длъжност за всички служители, които след повишаването имат коефициент, по-малък от 1. През 2007 г. има 503 такива случая. Тази процедура е довела до по-високи разходи в сравнение с процедурата, прилагана от другите институции.

11.10. Когато след повишаване в длъжност е изчислен коефициент за умножение по-голям от 1, Икономическият и социален комитет поддържа този коефициент две години след повишаването, когато служителят започва да расте в стъпка. За разлика от това, останалите институции намаляват коефициента за умножение на 1 след първото повишаване в стъпка и превръщат надхвърлящата 1 част от коефициента в старшинство в стъпката. Като продължава да прилага коефициент за умножение по-висок от 1, вместо да преобразува излишъка над 1 в старшинство в стъпката, Икономическият и социален комитет дава на служителите си финансово предимство, което служителите в останалите институции не получават.

периода преди реформата, който предвиждаше край на двойната система на заплати до 2006 г.). Макар че сега е ясно, че други институции следваха различен подход, Парламентът смята за оправдана целта за съкращаване на прехода. Следва да се отбележи, че двете системи дават възможност за сравнително бързо сближаване, особено когато влиянието на вторите повишения се вземе под внимание. Във всеки случай, едно приспособяване на сегашната практика може също да доведе до значителни правни проблеми.

Генералният секретар обаче ще определи административна работна група, на която ще бъде възложено да проучи задълбочено въпроса и при необходимост да предложи надлежни мерки за приспособяване.

11.10. ОТГОВОР НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

ЕИСК знае, че някои други институции използват практиката при първото повишение в стъпка да преобразуват излишъка на коефициент, по-висок от 1, в „еквивалентно“ старшинство. Комитетът обаче не е убеден, че тази практика представлява най-добрият прочит на Правилника за длъжностните лица на Европейските общности.

В този смисъл, Комитетът има информация за няколко оплаквания на служители на Комисията, подадени съгласно член 90, параграф 2 от Правилника за длъжностните лица, както и за внасянето на един официален иск в Съда на Европейските общности (F-22/07, L/Commission).

Ето защо, в очакване на решението на Съда, Комитетът продължава да прилага настоящата си практика. За да не се накърняват интересите на институцията, всички засегнати служители на Комитета са информирани, че настоящата практика подлежи на преразглеждане. Впоследствие ЕИСК ще приведе практиката си, ако е необходимо и със задна дата, в съответствие с горепосоченото решение на Съда. Така, при условие че другите европейски институции сторят същото, служителите на Комитета ще бъдат третирани по същия начин, както всички останали служители на европейските институции.

От общо 237 повишения в Комитета след влизането в сила на новия Правилник за длъжностните лица (през 2004, 2005, 2006 и 2007 г.) е имало 25 случая на служители с коефициент, по-висок от едно.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

11.11. Разпоредбите на Правилника за длъжностните лица относно коефициента за умножение следва да бъдат тълкувани и прилагани по еднакъв начин от всички институции, така че да се осигури законно и правомерно прилагане на Правилника за длъжностните лица, като по този начин се гарантира еднакво отношение към всички служители.

Парламент**Плащания по пренесени бюджетни кредити**

11.12. На 20 декември 2006 г. Парламентът е подписал договор за доставка на предавателни камери с висока разделителна способност за сграда D5 в Брюксел. Съгласно сключения договор окончателното плащане на 30 % от общата цена е трябвало да бъде извършено след получаването и инсталирането на оборудването. Окончателното плащане в размер на 1 486 598 евро, което включва гореспоменатите 30 % (637 111 евро), е извършено на 19 декември 2007 г. Въпреки че оборудването е било получено, документът за окончателното получаване на стоките от 17 декември 2007 г. гласи, че инсталирането на място няма да бъде извършено преди юни 2008 г. Окончателното плащане (30 %) не е трябвало да бъде извършено, защото още не е било изискано по договор. Съответните бюджетни кредити, пренесени от 2006 г., е следвало да бъдат анулирани и за всички плащания през 2008 г. е следвало да бъдат използвани бюджетни кредити от бюджета за 2008 г.

Проследяване на констатации и оценки от предишни годишни доклади

11.13. Одитът доведе до формулирането на някои забележки, представени в **приложение 11.2**, относно действия и решения, взети като проследяване на констатациите и оценките от минали годишни доклади, относно възстановяването на разходи за настаняване по време на командировки, надбавките за асистентите на членовете на Европейския парламент и допълнителната пенсионна схема за членовете на Европейския парламент.

Съвет**Проследяване на констатации и оценки от предишни годишни доклади**

11.14. Одитът доведе до формулирането на забележки, изложени в **приложение 11.2**, относно действия, предприети като проследяване на констатациите и оценките от минали годишни доклади относно заплащането на допълнителна годишна отпускат, която не е била използвана.

11.12. ОТГОВОР НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Договорът за предавателни камери с висока разделителна способност за Сградата D5 в Брюксел предвижда окончателното плащане на 30 % от договорната цена след окончателното приетане и монтаж на оборудването.

Приемането беше потвърдено на 17 декември 2007 г., но монтажът не беше осъществен, тъй като сградата не беше на разположение.

Окончателното плащане беше извършено на 19 декември 2007 г., като бяха взети предвид следните точки: проверките на работата на всяка камера се считат за равностойни на монтирането ил; предвидената в договора гаранция от 2 години, считано от датата на окончателното приетане, беше удължена с 6 месеца; доставчикът се ангажира да монтира оборудването веднага след като сградата бъде на разположение.

Разпоредителят с бюджетни кредити счита тези точки за достатъчни, за да се допусне извършване на окончателното плащане чрез бюджетните кредити, пренесени от 2006 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Комисия (7)**Разходи за наем (Генерална дирекция „Външни отношения“)**

11.15. Общински такси, възлизащи приблизително на 44 000 евро, свързани с наета от делегация на Комисията сграда, са били изплатени от името на наемодателя въз основа на устно споразумение, докато, съгласно член 88 от Финансовия регламент, договорите следва да бъдат сключвани писмено. На наемодателя е изпратено искане за възстановяване, но не под формата на „дебитно известие“ в съответствие с изискванията на член 78, параграф 3 от правилата за прилагане на Финансовия регламент (поточно, не е определен краен срок за изплащане на дълга и длъжникът не е информиран, че в случай на неизвършване на плащането до крайния срок, възстановяването може да бъде извършено посредством компенсиране). Освен това не е издадено нареждане за събиране на вземания. Неспазването на горепосочените правила е застрашило финансовите интереси на ЕС. Ако делегацията беше издала навременно и правилно оформено дебитно известие, вземането би могло да бъде събрано посредством компенсиране при плащането на годишния наем за 2008 г.

Плащания на пренесени бюджетни кредити (OIL)

11.16. През декември 2007 г., за да избегне анулирането на пренесени бюджетни кредити, OIL изплаща пети аванс от 55 000 евро за обслужване и поддръжка на сгради. Съгласно договора за отдаване под наем следва да бъдат изплатени само четири тримесечни аванса. Тъй като плащането на допълнителния аванс не отговаря на „надлежно договорени задължения“ (член 9, параграф 4 от Финансовия регламент), то не е следвало да бъде извършено и съответната сума на пренесените бюджетни кредити е трябвало да бъде анулирана.

11.15. ОТГОВОР НА КОМИСИЯТА

Комисията приема, че въпросната делегация не е следвала подходящите административни и финансови процедури. В момента системите за управление и надзор в делегацията са обект на внимателно разглеждане и ако е необходимо, ще бъдат взети съответни мерки.

Що се отнася до плащането на общински такси от името на наемодателя на наета сграда, Комисията е съгласна с Палатата, че делегацията е трябвало да включи специална клауза за това в договора за пренаемане.

По отношение на липсата на искане за възстановяване и на краен срок за плащане забележките и коментарите на Палатата се приемат, тъй като не са приложени съответните процедури, изисквани от Финансовия регламент и от правилата за прилагането му.

При все това делегацията е проследила въпроса и е възстановила цялата предплатена сума (общата сума, равна приблизително на 44 000 EUR, е изплатена на делегацията от собственика на наетата сграда на 14 април 2008 г.). След това изплащане на практика няма финансови последици за Комисията, въпреки че не са спазени съответните процедури.

11.16. ОТГОВОР НА КОМИСИЯТА

OIL управлява изключително административни кредити, които в съответствие с член 179, параграф 1 от Финансовия регламент са едногодишни бюджетни кредити. Във връзка с това бюджетните кредити, които отговарят на надлежно договорени задължения в края на финансовата година, могат да бъдат пренасяни само за следващата година (член 9, параграф 4 от Финансовия регламент).

За отчета за разходите въпросният договор за наем предвижда четири аванса и един окончателен отчет. В края на 2007 г. службата OIL е била уведомена, че съсобствениците са отхвърлили окончателния отчет за разходите за 2006 г., изготвен от долоуправителя на сградата. Остатъкът за плащане се изчислява на над 55 000 EUR.

За да не наруши двойно бюджетния принцип на ежегодност, веднъж за пренесените анулирани бюджетни кредити и веднъж за бюджетните кредити за 2008 г., OIL е поискала с писмо от долоуправителя на сградата да извърши събиране на допълнителен аванс от 55 000 EUR. В началото на юни 2008 г. окончателният отчет за 2006 г. все още не е изготвен.

(7) Отделите на Комисията, отговорни за повечето административни разходи, са следните: ГД „Персонал и администрация“, ГД „Писмени преводи“, ГД „Устни преводи“, ГД „Комуникация“, ГД „Външни отношения“, Службата за инфраструктура и логистика — Люксембург (OIL), Службата за инфраструктура и логистика — Брюксел (OIB), Службата за управление и плащане по индивидуални права (PMO), Европейската служба за подбор на персонал (EPSO) и Службата за публикации (OPOCE).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Изплащане на заплати (РМО)

11.17. Извършените от РМО последващи проверки показаха, че вследствие на грешка при обработка на данните през януари 2007 г. е изплатена сума в размер над 365 000 евро на 118 бивши срочно наети служители, въпреки че те вече не са работили за Комисията. Грешката не е открита при предварителните проверки преди крайното оформяне на ведомостта, което показва липса на достатъчен контрол на процедурите за водене на ведомостта. През 2008 г. все още се извършват възстановявания.

Проследяване на констатации и оценки от предишни годишни доклади

11.18. Одитът доведе до формулирането на забележки, представени в **приложение 11.2**, относно действия, взети като проследяване на констатациите и оценките от минали годишни доклади относно възстановяването на разходи за настаняване по време на командировки и относно семейните надбавки.

Съд на Европейските общности

Договорно наети служители

11.19. При одита беше отбелязано, че решението на административния комитет на Съда на Европейските общности относно набирането и назначаването на договорно наети служители не определя никакви процедури за подбор на „договорно нает служител със спомагателни функции“ (член 36 от „Условията за работа на другите служители на Европейските общности“). Поради това Съдът няма установени формални процедури за подбор при наемане на служители на краткосрочен договор, с цел да заместят лица, които не са в състояние да изпълняват задълженията си. Например, когато езиковите отдели към службата за преводи се нуждаят от заместници на излезли в отпуск по майчинство преводачи, подборът на заместващите служители се извършва според преценката на съответния ръководител на отдела. Поради липсата на определени процедури за подбор на „договорно наети служители със спомагателни функции“ (включително, например, използване на комисии за подбор), прилаганите от Съда правила не гарантират, че в подобни случаи са спазени изцяло

11.17. ОТГОВОР НА КОМИСИЯТА

По времето на събитието повечето данни, използвани за изчисление на заплатите, са били изпращани от Sysper (системата за управление на данни на персонала, заменена впоследствие от Sysper2) към системата за изчисление на заплатите NAP.

На 28 декември 2006 г. е била извършена корекция на данни в Sysper, която е сама по себе си грешна и е предизвикала грешки в изпратените данни. Това не е открито при предварителните проверки, защото към тази дата те вече са били проведени, и не е забелязано при обичайните механизми за контрол в последния момент заради сезона на отпуските и напаленото присъствие в службите.

Грешката е открита до средата на януари 2007 г., но сумите вече са били изплатени на бившите срочно наети служители. В повечето случаи възстановяването не представляваше проблем и понастоящем (юли 2008 г.) 9 от 118-те случая са все още неприключени (включително изплащане на части).

На съответните служби бяха напълнени оперативните инструкции относно крайните срокове за проверки в последния момент, а срокът между последните предварителни проверки и окончателното плащане беше съкратен.

Предвид изключителните обстоятелства Комисията е на мнение, че това не оправдава заключението, че инцидентът показва липса на достатъчен контрол.

11.19. ОТГОВОР НА СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

По правило Съдът назначава договорно наети служители по член 36 само за да заместят длъжностни лица или срочно наети служители, които отсъстват поради отпуск по майчинство или по болест, или — при изключителни обстоятелства — за да осигури допълнителни служители, които да подпомогнат работата при наличието на необичайно голямо натоварване в определена област. Такива назначения обикновено са краткосрочни. Освен това повечето от тези нужди са за специализирани служители (например юристи лингвисти), малко от които биха дошли в Люксембург на краткосрочен договор за наемане на работа.

Тези два фактора — краткосрочността на договорите за наемане на работа и честият недостиг на квалифицирани кандидати — обясняват защо досега не са били формално наложени специални процедури за подбор при назначаването на договорно наети служители по член 36.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

изискванията на член 82, параграф 1 от „Условията за работа на другите служители на Европейските общности“⁽⁸⁾ и че е избегнат всякакъв риск от пристрастен подбор.

Не са ни известни случаи, за които може да се каже, че решението за назначаване може да е било повлияно от необективни фактори. Що се отнася в частност до посочените от Сметната палата случаи на заместване на юристи лингвисти в отпуск по майчинство в отделите за писмени преводи, решенията за всяко назначаване на договорно наети служители по член 3б са били взети от органа, оправомощен да сключва договори (т.е. секретаря на Съда), по предложение на съответния началник отдел и след консултации с генералния директор на генерална дирекция „Писмени преводи“. Често са се въвеждали процедури за подбор ad hoc. Всички назначени служители за тези спомагателни задачи са отговаряли на изискванията за длъжността във връзка с квалификацията в областта на правото, езиковите познания и опита в юридическия превод.

Сметна палата

11.20. Сметната палата беше одитирана от независима външна одиторска фирма⁽⁹⁾, която изготви независим доклад за достоверност относно законосъобразността и редовността на използването на средствата на Палатата и относно действащите процедури за контрол за периода от 1 януари 2007 г. до 31 декември 2007 г. Докладът гласи, че по мнение на одитора „не сме забелязали нищо, което би ни накарало да смятаме, че във всички материални аспекти и въз основа на определени критерии, а) определените за Палатата средства не са били използвани за предвидените цели и б) действащите процедури за контрол не са осигурили необходимите гаранции за това, че финансовите операции са в съответствие с дадените правила и разпоредби.“ Докладът ще бъде публикуван в Официален вестник.

Европейски икономически и социален комитет

11.21. С изключение на въпроса, обсъден в точка 11.10, при одита не бяха направени никакви други съществени констатации и оценки.

Комитет на регионите

11.22. При одита не бяха направени никакви съществени констатации и оценки.

⁽⁸⁾ „Договорно наетите служители се подбират на възможно най-широка географска основа измежду гражданите на държавите-членки, без оглед на расов или етнически произход, политически, философски или религиозни убеждения, възраст или увреждания, пол или сексуална ориентация и независимо от тяхното семейно положение.“

⁽⁹⁾ PricewaterhouseCoopers, дружество с ограничена отговорност, одитор на предприятия.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Европейски омбудсман

11.23. При одита не бяха направени никакви съществени констатации и оценки.

Европейски надзорен орган по защита на данните

11.24. При одита не бяха направени никакви съществени констатации и оценки.

Общи заключения

11.25. Въз основа на одита Палатата заключи, че при операциите, свързани с отчетите упоменати в точка 11.1 за разходите не се срещат съществени грешки и действащите системи за управление и контрол са в съответствие с изискванията на Финансовия регламент.

АГЕНЦИИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

11.26. Одитите на агенциите на Европейския съюз и други децентрализирани органи са предмет на специфични годишни доклади, които се публикуват отделно в Официален вестник. Европейската сметна палата одитира 27 агенции през финансовата 2007 г. Бюджетите им за 2007 г. възлизат общо на 1 243,5 милиона евро през 2007 г. Основните данни относно агенциите са изложени в **таблица 11.2**.

11.27. Палатата изрази становище без резерви относно надеждността и точността на отчетите, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции за всички одитирани агенции ⁽¹⁰⁾ с изключение на Европейския полицейски колеж ⁽¹¹⁾ и Европейския надзорен орган на глобалната навигационна спътникова система (ГНСС) ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Годишните доклади на Палатата относно отчетите на агенциите са представени на нейния сайт (<http://www.esa.europa.eu>) и ще бъдат публикувани в Официален вестник, с изключение на отчетите на Агенцията за снабдяване към Евратом.

⁽¹¹⁾ Становище с резерви относно надеждността и точността на отчетите, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции.

⁽¹²⁾ Отказ от становище относно надеждността и точността на отчетите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ЕВРОПЕЙСКИ УЧИЛИЩА

11.28. Специфичният годишен доклад на Палатата относно Европейските училища (който не се публикува в Официален вестник) се представя на Управителния съвет и на директорите на Европейските училища. Бюджетът на училищата за 2007 г. в размер на 240,7 милиона евро се финансира основно от субсидия от Комисията (129,2 милиона евро) и от вноските от държавите-членки (51,9 милиона евро) ⁽¹³⁾. Основните данни за Европейските училища са изложени в **таблица 11.3**.

11.29. Палатата не констатира съществени грешки, които могат да поставят под въпрос достоверността и точността на проверените от нея отчети, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции.

⁽¹³⁾ Източник: Общо въведение към бюджета на Европейските училища за 2008 г.

Таблица 11.2 — Агенции на ЕС — Основни данни

Агенции и други децентрализирани органи на Европейския съюз	Седалища	Първа година на финансова самостоятелност	Бюджет ⁽¹⁾ (в млн. евро)		Одобрени позиции	
			2007 г.	2006 г.	2007 г.	2006 г.
Агенции						
Агенция за снабдяване към Евратом	Люксембург	1960 г.	0,3	0,2	—	—
Европейски център за развитие на професионалното обучение	Солун	1977 г.	17,4	16,8	97	95
Европейска фондация за подобряване на условията на живот и труд	Дъблин	1977 г.	20,2	19,8	94	94
Европейска агенция за околна среда	Копенхаген	1994 г.	35,1	37,1	116	115
Европейска фондация за обучение	Торино	1994 г.	25,5	27	100	105
Европейски център за мониторинг на наркотици и наркомании	Лисабон	1995 г.	13,8	13	82	77
Европейска агенция по лекарствата	Лондон	1994 г.	163,1	139	441	424
Център за преводи за органите на Европейския съюз	Люксембург	1995 г.	46,1	40,9	200	189
Служба на Общността за сортовете растения	Анже	1995 г.	13,4	11,2	42	41
Служба за хармонизация във вътрешния пазар	Аликанте	1995 г.	276	211,7	647	675
Европейска агенция за безопасност и здраве при работа	Билбао	1996 г.	14,9	14,1	42	40
Агенция на Европейския съюз за основните права ⁽²⁾	Виена	1998 г.	14,5	9,4	46	37
Европейска агенция за възстановяване	Солун	2000 г.	250	271	108	108
Европейски полицейски колеж ⁽³⁾	Брамшил	2006 г.	7,4	5	22,5	22
Евроюст	Хага	2002 г.	18,4	14,7	147	112
Европейска агенция за авиационна безопасност	Кьолн	2003 г.	72	65,7	467	328
Европейска агенция за морска безопасност	Лисабон	2003 г.	48,2	44,7	153	132
Европейски орган за безопасност на храните	Парма	2003 г.	52,2	40,2	300	250
Европейска агенция за мрежова и информационна сигурност	Хераклион	2005 г.	8,3	6,8	44	44
Европейска железопътна агенция ⁽³⁾	Валенсиен	2006 г.	16,6	14,4	116	95
Европейски център за профилактика и контрол върху заболяванията	Стокхолм	2005 г.	28,9	17,1	90	50
Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници (на държавите-членки на Европейския съюз) ⁽³⁾	Варшава	2006 г.	42,2	19,2	49	28
Европейски надзорен орган на глобалната навигационна спътникова система (ГНСС) ⁽³⁾	Брюксел ⁽⁴⁾	2006 г.	7,0	7	39	30
Агенция на Общността за контрол на рибарството ⁽³⁾	Виго	2007 г.	5	—	38	
Изпълнителни агенции						
Изпълнителна агенция за конкурентоспособност и иновации ⁽³⁾	Брюксел	2006 г.	6,9	5,6	35	46
Изпълнителна агенция за образование, аудиовизия и култура ⁽³⁾	Брюксел	2006 г.	36	29,2	83	75
Изпълнителна агенция по програмата за обществено здравеопазване ⁽³⁾	Люксембург	2007 г.	4,1	—	28	—
Общо			1 243,5	1 080,7	3 626,5	3 212

⁽¹⁾ Бюджетни кредити за плащания.⁽²⁾ Предишно наименование: Европейски център за мониторинг на расизма и ксенофобията.⁽³⁾ Агенция, придобила финансова самостоятелност през 2006 г.⁽⁴⁾ Временно седалище.

Таблица 11.3 — Европейски училища — Основни данни

Европейско училище	Държава	Бюджет ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (в млн. евро)		Субсидии от Комисията ⁽²⁾ (в млн. евро)		Брой ученици ⁽³⁾	
		2007 г.	2006 г.	2007 г.	2006 г.	2007 г.	2006 г.
Бюро	Белгия	9,3	8,8	7,5	7,5	—	—
Люксембург I	Люксембург	35,1	34,1	21,1	21,5	3 376	3 285
Люксембург II	Люксембург	7,0	6,9	2,9	3,7	897	922
Брюксел I Uccle	Белгия	30,4	27,8	21,0	19,0	3 045	2 954
Брюксел II (Woluwe)	Белгия	29,3	27,6	19,2	18,0	2 893	2 919
Брюксел III (Ixelles)	Белгия	26,2	25,8	16,7	17,0	2 621	2 646
Брюксел IV	Белгия	2,4	—	1,8	—	172	—
Мол	Белгия	11,2	10,9	6,0	6,1	657	654
Варезе	Италия	17,9	16,5	8,8	8,4	1 317	1 317
Карлсруе	Германия	11,9	11,7	3,5	3,4	1 001	964
Мюнхен	Германия	18,9	18,5	0,4	1,0	1 666	1 599
Франкфурт	Германия	10,3	10,7	3,8	4,7	978	937
Аликанте	Испания	11,3	11,1	4,2	6,0	1 017	990
Берген	Нидерландия	9,8	10,0	4,6	5,4	554	563
Кълам	Обединеното кралство	11,1	10,8	5,9	5,4	827	832
Общо		242,1	231,1	127,4	127,1	21 021	20 582

⁽¹⁾ Общите приходи и разходи, така както са предвидени в бюджета на всяко Европейско училище и Бюрото, включително всички изменения на първоначално приетите бюджети.

⁽²⁾ Източник: Европейски училища, окончателни отчети за 2007 г.

⁽³⁾ Източник: Годишен доклад за 2007 г. на Генералния секретар на Управителния съвет на Европейските училища.

N. B.: Несъответствията в общите сборове се дължат на закръгляването.

ПРИЛОЖЕНИЕ 11.1

Резултати от проверките на операциите относно административните и определени оперативни разходи ⁽¹⁾

Приблизителна оценка на процента на засегнатите от грешки операции, направена въз основа на извадката	7 %
Процент на грешка	под 2 %

⁽¹⁾ Настоящата таблица не включва данни относно агенциите и Европейските училища.

Проследяване на констатациите и оценките от предишни годишни доклади

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор
<i>Възстановяване на разходите за настаняване, направени по време на командировки</i> Годишни доклади за финансовите години 2004, точка 9.6, и 2005, точка 10.7: Измененият Правилник за длъжностните лица в сила от 1 май 2004 г., постановява, че разходите за настаняване по време на командировка се възстановяват до максимален размер, определен за всяка държава, при представянето на оправдателни документи (член 13 от приложение VII към Правилника за длъжностните лица). В противоречие с тази норма всички институции с изключение на Съда на Европейските общности, Сметната палата и Европейския омбудсман, предвиждат във вътрешните си правила изплащането на фиксирана варираща сума между 30 и 60 % от максимално допустимата сума, на служителите, които не са представили никакви оправдателни документи за извършени разходи за настаняване.	Междувременно Съветът, Европейският икономически и социален комитет и Комитетът на регионите измениха вътрешните си правила, така че да се гарантира спазването на разпоредбите на Правилника за длъжностните лица.	Парламентът и Комисията следва да изменят вътрешните си правила с оглед да се гарантира, че разходите за настаняване, извършени по време на командировка, се възстановяват в съответствие с разпоредбите на Правилника за длъжностните лица, изменен впоследствие по предложение на Комисията със съгласието на Парламента.	Отговор на Европейския парламент <i>Европейският парламент е в уникално положение в сравнение с останалите институции, поради това, че много голям брой от неговите служители трябва да пътуват между Брюксел, Люксембург и Страсбург в хода на обичайната им работа. Тези пътувания между трите работни места представляват 91 % от командировките в разходите на ЕП и 88 % от командировъчните разходи. Следователно като мярка за добро финансово управление е по-практично прилагането на системата на твърди суми за служителите, които пътуват между трите работни места. За командировките извън трите работни места, както е предвидено в Правилника за длъжностните лица, се прилага възстановяване въз основа на оправдателни документи.</i> <i>След предходните бележки на Палатата относно разпоредбите на Парламента за командировките вътрешният одитор на институцията извърши одит на режима на командировките. Заключениеята в неговия доклад ще доведат до редица промени, които ще бъдат предложени от генералния секретар.</i> Отговори на Комисията <i>Правилникът за командировките на Комисията бе преразгледан, така че да се вземат предвид съображенията на Палатата. Приемането на този текст се забави поради други несъгласия с представителите на персонала, които бяха междувременно разрешени. То е предвидено най-рано за септември 2008 г.</i>
<i>Надбавки на асистентите на членовете на Европейския парламент</i> Годишен доклад за финансовата година 2006, точки 10.10—10.12: Тъй като по-голяма част от сумите, изплатени за надбавки на асистентите на членовете на ЕП, не са били подкрепени след това от подхолящи оправдателни документи за разходите, направени от името на членовете на ЕП, Палатата смята, че няма достатъчно документи, доказващи, че членовете на ЕП действително са наели или ползвали услугите на един или повече асистенти и че функциите или услугите, посочени в подписаните от членовете на ЕП договори, са били реално изпълнени или извършени. Бюрото би следвало да предприеме действия с оглед да получи документи от съществено значение, доказващи, че разходите са били оправдани. Ако тези документи не бъдат представени в разумен срок, следва да се вземат подхолящи мерки по отношение на неоправданите разходи като временно преустановяване на плащанията и/или издаване на нареждания за събиране на вземания.	На 13 декември 2006 г. Бюрото изменя правилата относно надбавките за асистентите на членовете на ЕП. Съгласно изменените правила, приложими за надбавки, изплатени през 2006 и 2007 г., вече не съществува изискване членовете на Европейския парламент да представят фактурите или хонорарните сметки, издадени от агентите по плащанията и от доставчиците на услуги, а следва да ги съхраняват. Вместо това членовете на Европейския парламент представят копия от „декларации за разходи“ и „декларации за фактурирани суми“, издадени от агентите по плащанията и доставчиците на услуги. На своето заседание от 10 декември 2007 г. Бюрото взема решение, че за периода от юли 2004 г. до края на 2005 г. „декларации за разходи“ и „декларации за фактурирани суми“ са достатъчни. До края на одита на Палатата за 2007 г. по-голямата част от документите, оправдаващи разходите за 2006 и 2007 г., са били подадени и заверени от администрацията на Парламента. Също така е постигнат напредък в събирането на документи относно разходите за 2004 и 2005 г. През 2008 г. вътрешният одитор на Европейския парламент извърши одит на надбавките за асистенти на членовете на ЕП и докладва за слабости в тази област. В резолюция от 22 април 2008 г. относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за финансовата 2006 г. Парламентът призова своята администрация да следва правилата точно и последователно и да подобри процедурите за тяхното прилагане и комуникацията с членовете на Парламента. В същата резолюция Парламентът отбелязва освен това, че Бюрото е възложило на генералния секретар да осъществи контакт с Комисията и Съвета с оглед установяването на нов набор от правила и е възложило на работна група да извърши оценка за действието на съществуващите правила и при необходимост да предложи въвеждането на промени.	Парламентът следва да:	

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор
		— гарантира, че всички засегнати членове на Европейския парламент подават всяка година „декларации за разходи“ и „декларации за фактурирани суми“; — засили контрола на напбавките за асистенти на членовете на ЕП, като включи произволни проверки на фактури, съхранявани от членовете на ЕП; — предприеме действия с оглед да гарантира, че когато е осигурена достатъчна документация, доказваща, че заплатените услуги са били извършени, следва да се вземат подходящи мерки по отношение на неоправданите разходи, като временно преустановяване на плащанията и/или изплащане на нареждания за събиране на вземания; — доразвие регулаторната рамка, прилагана за напбавките за асистенти на членовете на ЕП с цел да се справи със слабостите в нея.	Отговор на Европейския парламент — Администрацията прави всичко възможно да гарантира, че документите за отчитане на разходите за парламентарни сътрудници се предават в съответствие с разпоредбите. През февруари и март 2008 г. беше изпратено писмо до всички заинтересовани членове на ЕП, за да ги информира за списъка на сътрудници и сумите, които подлежат на отчитане, както и за крайния срок — 31 май 2008 г., за подаване на документи, отнасящи се до 2004 и 2005 финансови години. За процедурата по отчитане за 2007 г. беше изпратено първо предупредително писмо до всички заинтересовани членове на ЕП през април. В края на юни всички членове на ЕП, които не бяха представили документи или които бяха представили непълни документи за една или повече от тези години, получиха предупредително писмо от администрацията, подписано от генералния секретар. ЦО се отнася до членовете на ЕП, които не предприеха действия във връзка с това последно предупредително писмо, плащанията за техните сътрудници ще бъдат прекратени или срещу тях ще бъде открита процедурата по възстановяване, предвидена в член 27, параграф 3 от Правилника за изплащане на разноски и надбавки на членовете на ЕП. Процедурата по отчитане, свързана с разходите за парламентарни сътрудници през 2006 г., беше завършена. За всеки случай на липса на документация или на непълна документация (0,2 % от разходите) е открита процедура по възстановяване. Същият подход ще бъде възприет за години, във връзка с които в момента се извършва отчитане (юли—декември 2004 г., 2005 г. и 2007 г.). По време на последваща проверка от отдела, който отговаря за управление на плащанията, в края на 2007 г. беше установено, че в много малък брой случаи липсват необходимите удостоверения за социално осигуряване. В съответствие с член 14, параграф 5, буква а) от Правилника за изплащане на разноски и надбавки на членовете на ЕП въпросните плащания бяха прекратени във всеки случай, когато пълната документация не е била представена в сроковете, събщени на заинтересованите членове на ЕП. За процедурите по отчитане за 2004 г. и 2005 г. документалните свидетелства, изпратени от членовете на ЕП към 12 септември 2008 г., покриваха съответно 99,45 % и 99,33 % от извършените плащания. За процедурата за 2007 г. съответният процент е 99,63 %. За трите години като цяло на този етап от проучването на документални свидетелства от съответните служби документите, за които се прие, че дават достатъчна обосновка, покриват около 91 % от извършените плащания. Някои от получените документи все още се обработват, а някои дават основание да се изиска допълнителна информация. Актуализирани данни ще бъдат изпратени на Палатата преди крайния срок — 15 октомври 2008 г. — Бюрото беше информтирано за принципа на реализиране на повече на брой задълбочени контролни мерки въз основа на случайни проверки след изтичане на крайния срок, посочен в последното предупредително писмо. — ЦО се отнася до 2006 г., от началото на 2008 г. генералният секретар изпрати писма на множество членове на ЕП, като ги информира за започването на процедурата, предвидена в член 27, параграф 3 от Правилника за изплащане на разноски и надбавки на членовете на ЕП, на основание неспазване на разпоредбите относно разходите за парламентарни сътрудници и разпреди да бъдат спрени плащанията в около 10 случая. — На 10 март 2008 г. Бюрото по препоръка на Председателския съвет, възложи на генералния секретар да следи за последователното прилагане и изпълнение на вътрешните разпоредби на Европейския парламент за възстановяване на разходите за парламентарни сътрудници, постави задача на генералния секретар да осъществи връзки с Комисията и Съвета с оглед на създаване на нов пакет от разпоредби и възложи на работна група да извърши оценка на действието на настоящите разпоредби и при необходимост, да предложи изменения. На 9 юли, като част от процедурата за приеждането на разпоредби по прилагането на Устава на членовете на ЕП, Бюрото прие нови правила въз основа на препоръките на работната група.

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор
Схемите за допълнително пенсионно осигуряване за членовете на Европейския парламент Годишен доклад за финансовата 2006 година, таблица 10.2: В схемата трябва да има ясно установени правила, които да определят задълженията и отговорностите на Европейския парламент и на членовете, участващи в схемата, в случай на дефицит.	Не са установени правила, които да определят задълженията и отговорностите на Европейския парламент и на членовете, участващи в схемата, в случай на дефицит.	Трябва да се установят подходящи правила, които да определят задълженията и отговорностите на Европейския парламент и на членовете, участващи в схемата, в случай на дефицит.	Отговор на Европейския парламент Предвид наличния актюерски дефицит в размер на 43 765 745 евро към края на 2004 г. въпросите, свързани с управлението на схемата за доброволно допълнително пенсионно осигуряване за членовете на ЕП, бяха обсъдени от Бюрото на неговото заседание от 30 ноември 2005 г. По този повод Бюрото одобри заключенията на работната си група по въпросите на пенсионния фонд, а именно: — че Правилникът за изплащане на разности и надбавки на членовете на ЕП следва да бъде изменен така, че да увеличава общата ставка на вноската от 39 % на 45 %, считано от 1 януари 2006 г.; — че следва да се изиска работна група да представи, въз основа на независимото актюерско проучване, доклад за финансовото състояние на Фонда след одобрението на Устава на членовете на ЕП; — Бюрото пое задължение да вземе необходимите мерки, като част от прилагането на новия Устав, да гарантира изплащането на допълнителните пенсии след влизането в сила на новия Устав през 2009 г.; — Бюрото отбелязва, че след като тези мерки са били приети, ще бъде възможно да се състави споразумение, което урежда съответните отношения и отговорности на Фонда и на Парламента, както е посочено от Сметната палата. Както отбелязва планът от мерки, приет от Бюрото на 30 ноември 2005 г., само след като тези мерки са били приети, ще бъде възможно да се състави споразумение, което урежда съответните отношения и отговорности на Фонда и на Парламента, както е посочено от Сметната палата. В съответствие с тази стратегия в края на 2007 г. беше завършено актюерско проучване, поръчано от Парламента, и беше предадено на работната група на Бюрото, която отговаря за съставянето на разпоредби по прилагане на Устава на членовете на ЕП. Член 77 от проекта на разпоредби по прилагане се отнася до състоянието на пенсионния фонд. На заседанието от 19 май 2008 г. Бюрото реши да се откаже от системата, според която вноските на членовете на ЕП бяха приспадани от надбавката им за общи разходи. Генералният секретар изпрати съобщение, с което информира членовете на пенсионния фонд за промяната в процедурата преди лятната ваканция. На 9 юли 2008 г. Бюрото прие разпоредбите по прилагане, с което даде възможност да се пристъпи към следващия етап. Въз основа на това, което беше решено в тези разпоредби относно бъдещето на пенсионния фонд, преговорите по споразумение, което урежда отношенията и отговорностите между Фонда и Парламента, ще започнат скоро и вероятно ще бъдат завършени в началото на следващата година.
Изплащане от Съвета на невзет допълнителен годишен отпуск Годишни доклади за финансовите години 2004, точка 9.18, и 2005, таблица 10.2: В Съвета допълнителният годишен отпуск, предоставен преди 31 декември 1997 г. като компенсация за извънреден труд, се изплаща при излизане в пенсия, в случай, че длъжностното лице не се е възползвало от него. Тъй като служителите от категории А и В нямат право на компенсация за извънреден труд, подобни плащания са в противоречие с разпоредбите на член 56 от Правилника за длъжностните лица.	Въпреки че Генералният секретариат е предприел действия с цел постепенно намаляване на натрупания отпуск, предоставен като компенсация на служителите от категориите А и В преди 31 декември 1997 г., през 2007 г. все още са се извършили плащания, компенсиращи невзет допълнителен отпуск.	Би трябвало да се преустановят плащанията за невзет допълнителен годишен отпуск.	Отговор на Съвета Както бе посочено в отговор на докладите на Сметната палата за предходните години, генералният секретариат на Съвета е наясно с позицията на Сметната палата по отношение на изплащането на неизползвани компенсации в дни, натрупани преди 31 декември 1997 г., и напълно споделя констатацията на палатата относно необходимостта от приключване на започнатия процес на регуларизация колкото е възможно по-скоро. Както е установила палатата, въведена е задължителна система, която цели цялостното изчистване на всички останали натрупани отпуски до 2009 г. Във връзка с това генералният секретариат припопня становището си, че запаването на системата за постепенно изчистване на тези натрупани отпуски до заключителната фаза през 2009 г. неизбежно произтича от задължението да бъдат зачитани придобитите права, както и основните принципи на европейското право относно законните очаквания и равновесността. Освен това генералният секретариат припопня, че още през 1997 г. е взел мерки, за да предотврати повторянето на подобно положение в бъдеще. Генералният секретариат също така прие решение, което ще спре всички остатъчни плащания, свързани с компенсация в дни след пенсиониране. Следва също да бъде отбелязано, че генералният секретариат възнамерява да приключи работа по елиминирането през 2009 г. на всички непарични компенсации, които не съответстват на член 56 от Правилника за длъжностните лица.

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор
<i>Проследяване от страна на Комисията на предоставянето на семейни надбавки</i> Годишни доклади за финансовите години 2005, точка 10.12, и 2006, таблица 10.2: Служителите, които нямат деца на издръжка и получават надбавка за жилищни нужди, не са задължени редовно да актуализират тази информация. За 676 от 1 605 такива служители на Комисията в Брюксел няма никакви показатели, че от тях е изискано да потвърдят или да актуализират първоначалните си декларации. Не са били извършени достатъчно проверки по отношение на надбавките за деца на издръжка, които се получават на национално равнище, и в такъв случай съгласно разпоредбите на Правилника за длъжностните лица трябва да се приспадат от изплатените надбавки. През 2006 г. Комисията проследи 231 от 676-те случая и планира да проследи останалите случаи в рамките на две години.	Проследяването на различните видове надбавки все още се основава главно на доброволното предоставяне на информация от страна на служителите. През февруари 2008 г. все още имаше 703 случая, при които последната проверка датира от преди 2005 г. Тези случаи представляват повече от 37 % от всички служители, установени в Брюксел и получаващи семейни надбавки, без да имат деца на издръжка.	Необходимо е Комисията да предприеме нови мерки с оглед на редовното проверяване на семейните надбавки.	Отговори на Комисията <i>Дава се приоритет на проверката на правото на надбавки за жилищни нужди. От май 2008 г. един член на персонала се занимава с тази задача, за да навакса натрупалите се задължения в процеса на проверка. Същевременно за свщите лица получените от другаде надбавки за жилищни нужди също се проверяват и ако е необходимо, сумите се коригират със задна дата. Такива проверки ще последват и за други лица, които вероятно получават надбавки от другаде и не са контролирани скоро.</i>

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Финансова информация за общия бюджет

СЪДЪРЖАНИЕ

ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ ЗА БЮДЖЕТА

1. Произход на бюджета
2. Правно основание
3. Бюджетни принципи, заложи в Договорите и във Финансовия регламент
4. Съдържание и структура на бюджета
5. Финансиране на бюджета (приходна част)
6. Видове бюджетни кредити
7. Изпълнение на бюджета
 - 7.1. Отговорност за изпълнението
 - 7.2. Изпълнение на приходната част на бюджета
 - 7.3. Изпълнение на разходната част на бюджета
 - 7.4. Консолидирани отчети за изпълнението на бюджета и определяне на салдото за финансовата година
8. Представяне на отчетите
9. Външен одит
10. Процедура за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета и последващи действия

ОБЯСНИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ

Източници на финансова информация

Парична единица

Използвани съкращения и символи

ДИАГРАМИ

ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ ЗА БЮДЖЕТА

1. ПРОИЗХОД НА БЮДЖЕТА

Бюджетът включва разходите на Европейската общност и на Европейската общност за атомна енергия (Евратом). Той включва също така административните разходи, свързани със сътрудничеството в областите на правосъдието и вътрешните работи и с общата външна политика и политиката за сигурност, както и всеки друг разход, който според Съвета следва да се поеме от бюджета, с цел осъществяването на тези политики.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Бюджетът се ръководи от финансовите разпоредби на Договорите от Рим ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (членове 268—280 от Договора за ЕО и членове 171—183 от Договора за Евратом) както и от финансовите регламенти ⁽³⁾.

3. БЮДЖЕТНИ ПРИНЦИПИ, ЗАЛОЖЕНИ В ДОГОВОРИТЕ И ВЪВ ФИНАНСОВИЯ РЕГЛАМЕНТ

Всички приходи и разходи на Общността се обединяват в един общ бюджет (принципи на единство и на точност на бюджета). Бюджетът се съставя и изпълнява за една финансова година (принцип на ежегодност). Приходната и разходната част на бюджета трябва да бъдат балансирани (принцип на балансираност на бюджета). Отчетите се изготвят, изпълняват и представят в евро (принцип на разчетна единица). Приходите служат за общото финансиране на всички разходи и, подобно на разходите, се залагат в бюджета и впоследствие във финансовите отчети, в пълния им размер, без компенсиране помежду им (принцип на универсалност). Кредитите се разпределят за специални цели по дялове и глави; главите се делят на статии и позиции (принцип на специфичност). Бюджетните кредити следва да бъдат изразходвани съгласно принципите на икономичност, ефикасност и ефективност (принцип на добро финансово управление). Бюджетът се съставя, изпълнява и отчита в съответствие с принципа на прозрачност (принцип на прозрачност). Съществуват някои незначителни изключения от тези основни принципи.

4. СЪДЪРЖАНИЕ И СТРУКТУРА НА БЮДЖЕТА

Бюджетът се състои от „обобщен разчет за приходната и разходната част“ и от отделни раздели с „разчети за приходната и разходната част“ за всяка институция. Деветте раздела са: раздел I — Парламент; раздел II — Съвет; раздел III — Комисия; раздел IV — Съд; раздел V — Сметна палата; раздел VI — Икономически и социален комитет; раздел VII — Комитет на регионите; раздел VIII — Европейски омбудсман и раздел IX — Европейски надзорен орган по защита на данните.

Във всеки раздел приходите и разходите са класирани по бюджетни редове (дялове, глави, статии и, където е приложимо, позиции), според тяхното естество или предназначение.

5. ФИНАНСИРАНЕ НА БЮДЖЕТА (БЮДЖЕТНИ ПРИХОДИ)

Бюджетът е финансиран главно от собствените ресурси на Общностите: собствени ресурси на базата на brutния национален доход (БНД), собствени ресурси на базата на ДДС, мита, селскостопански мита и налози за захар и изоглюкоза ⁽⁴⁾.

Освен собствените ресурси, съществуват и други приходи, които са второстепенни (вж. *диаграма I*).

6. ВИДОВЕ БЮДЖЕТНИ КРЕДИТИ

За да покрият предвидените разходи, в бюджета са определени следните видове бюджетни кредити:

- а) диференцираните бюджетни кредити (ДБК) са предназначени за финансиране на многогодишни дейности в някои бюджетни области. Те включват бюджетни кредити за поети задължения (БКПЗ) и бюджетни кредити за плащания (БКП):

— бюджетните кредити за поети задължения позволяват през текущата финансова година да се поемат правни задължения за дейности, чието осъществяване обхваща няколко финансови години;

⁽¹⁾ Договор от Рим (25 март 1957 г.): Договор за създаване на Европейска икономическа общност (ЕИО).

⁽²⁾ Договор от Рим (25 март 1957 г.): Договор за създаване на Европейската общност за атомна енергия (Евратом).

⁽³⁾ Основно Финансовият регламент (ФР) от 25 юни 2002 г. (ОВ L 248, 16.9.2002 г.).

⁽⁴⁾ Основни правни актове, отнасящи се до собствените ресурси: Решение 2007/436/ЕО на Съвета от 7 юни 2007 г. (ОВ L 163, 23.6.2007 г.); Решение 2000/597/ЕО, Евратом на Съвета от 29 септември 2000 г. (ОВ L 253, 7.10.2000 г.); Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000 на Съвета от 22 май 2000 г. (ОВ L 130, 31.5.2000 г.); Регламент (ЕИО, Евратом) № 1553/89 на Съвета от 29 май 1989 г. (ОВ L 155, 7.6.1989 г.); Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 347, 11.12.2006 г.); Директива 89/130/ЕИО, Евратом на Съвета от 13 февруари 1989 г. за хармонизиране на образуването на brutния национален продукт по пазарни цени (ОВ L 49, 21.2.1989 г.), Регламент (ЕО, Евратом) № 1287/2003 от 15 юли 2003 г. за хармонизиране на brutния национален доход по пазарни цени (ОВ L 181, 19.7.2003 г.).

— бюджетните кредити за плащания позволяват да се покрият разходите, произтичащи от задължения, поети през текущата и през предходни финансови години;

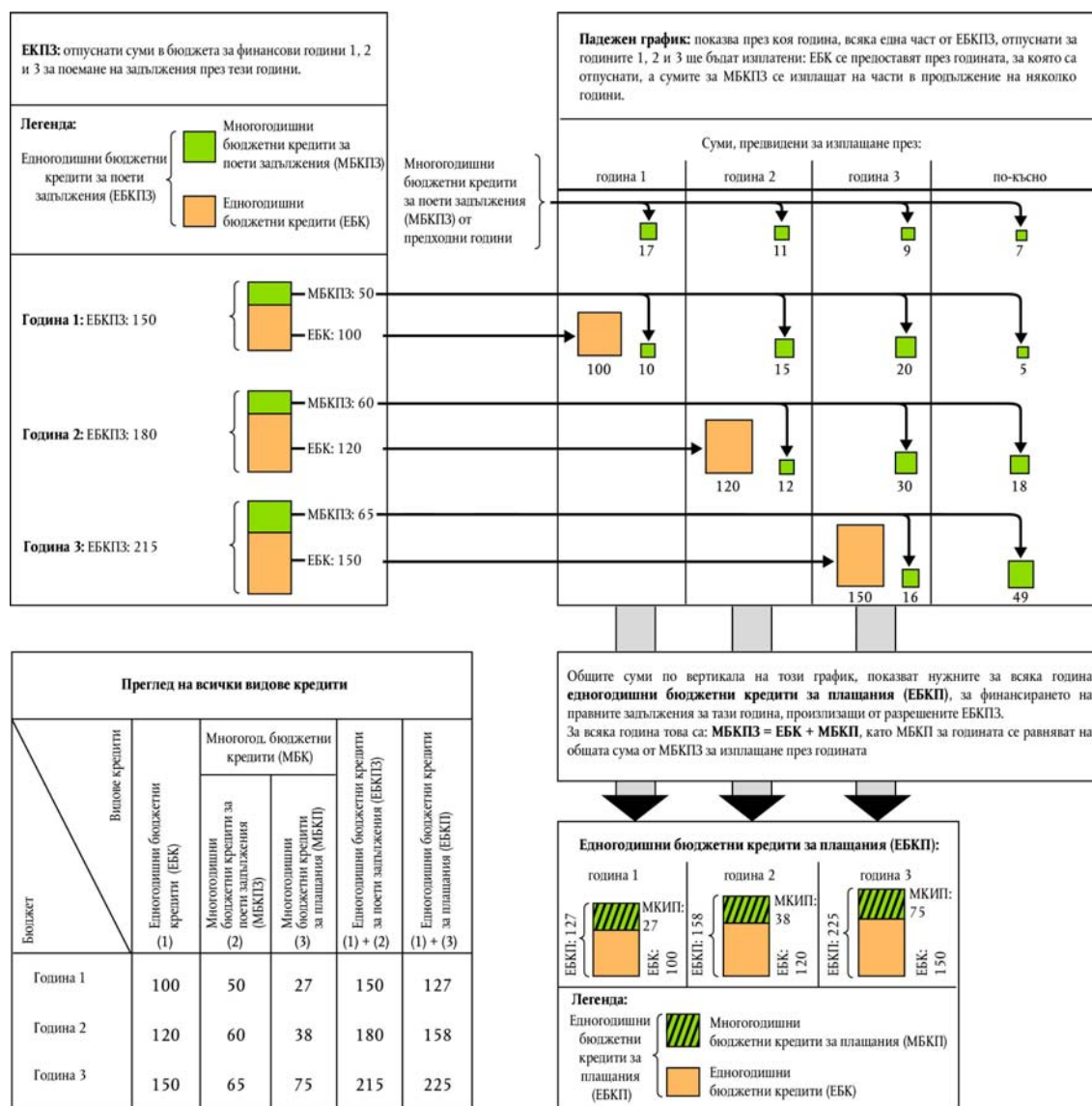
- б) недиференцираните бюджетни кредити (НДБК) позволяват да се изпълнят задълженията и извършат плащанията по разходите, свързани с едногодишни дейности, през всяка финансова година.

Следователно е важно да се установят следните две общи суми за всяка финансова година:

- а) общата сума на бюджетните кредити, свързани със задължения ⁽⁵⁾ = недиференцирани бюджетни кредити (НДБК) + бюджетни кредити за поети задължения (БКПЗ) ⁽⁵⁾;
- б) общата сума на бюджетните кредити, свързани с плащания ⁽⁵⁾ = недиференцираните бюджетни кредити (НДБК) + бюджетните кредити за плащания (БКП) ⁽⁵⁾.

Бюджетните приходи са предназначени да покрият общия размер на бюджетните кредити за плащания. Не е необходимо бюджетните кредити за поети задължения да бъдат покрити от приходи.

Опростената схема по-долу (с фиктивни суми) показва отражението на тези видове бюджетни кредити във всяка бюджетна година.



⁽⁵⁾ Важно е да се отбележи разликата между „бюджетни кредити, свързани със задължения“ и „бюджетни кредити за поети задължения“, както и между „бюджетни кредити, свързани с плащания“ и „бюджетни кредити за плащания“. Понятията „бюджетни кредити за поети задължения“ и „бюджетни кредити за плащания“ се използват единствено в контекста на диференцираните бюджетни кредити.

7. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА БЮДЖЕТА

7.1. Отговорност за изпълнението

Комисията изпълнява бюджета на собствена отговорност, в съответствие с Финансовия регламент и в рамките на отпуснатите бюджетни кредити. Тя предоставя на останалите институции необходимите правомощия за изпълнение на частите на бюджета, които се отнасят за тях ⁽⁶⁾. Финансовият регламент уточнява процедурите по изпълнението, в частност отговорността на разпоредителите с бюджетни кредити, счетоводителите, администраторите на авансови средства и на вътрешните одитори на институциите. В двете най-големи разходни области (ЕФГЗ и структурните фондове) управлението на средствата на Общността е споделено с държавите-членки.

7.2. Изпълнение на приходната част на бюджета

Очакваните приходи се вписват в бюджета, като подлежат на изменения чрез коригиращи бюджети.

Бюджетното изпълнение на приходите се състои в определянето на правата на вземания и в събирането на дължимите на Общностите приходи (собствени ресурси и други приходи). То се ръководи от специални разпоредби ⁽⁷⁾. Действителните приходи за дадена финансова година се състоят от общия сбор на събраните суми спрямо правата на вземания, установени през текущата финансова година, и на събраните суми спрямо правата на вземания от предходни финансови години, които остава да бъдат възстановени.

7.3. Изпълнение на разходната част на бюджета

Предвидените разходи се вписват в бюджета.

Бюджетното изпълнение на разходите, т.е. изменението и усвояването на бюджетните кредити, може да се обобщи по следния начин:

а) бюджетни кредити, свързани със задължения:

- i) *изменение на бюджетните кредити*: общата сума на бюджетните кредити, свързани със задължения, налични за дадена финансова година, се състои от: начален бюджет (НДБК и БКПЗ) + коригиращи бюджети + целеви приходи + трансфери + бюджетни кредити за поети задължения, пренесени от предходни финансови години + неавтоматични преноси от предходната финансова година, за които все още няма поети задължения + освободени бюджетни кредити за поети задължения от предходни финансови години, които отново са налични;
- ii) *усвояване на бюджетните кредити*: окончателните бюджетни кредити, свързани със задължения, са на разположение за усвояване през финансовата година под формата на поемане на задължения (усвоени бюджетни кредити, свързани със задължения = размер на поетите задължения);
- iii) *пренос на бюджетни кредити от една финансова година към следващата*: неусвоените кредити от дадена финансова година могат да бъдат пренесени към следващата с решение на съответната институция. Неусвоените кредити, които произхождат от целевите приходи, се пренасят автоматично;
- iv) *анулиране на бюджетните кредити*: остатъкът е анулиран;

б) бюджетни кредити, свързани с плащания:

- i) *изменение на бюджетните кредити*: общата сума на бюджетните кредити, свързани с плащания, налични за дадена финансова година, се състои от: начален бюджет (НДБК и БКП) + коригиращи бюджети + целеви приходи + трансфери + бюджетни кредити, пренесени от предходната финансова година под формата на автоматични или неавтоматични преноси;
- ii) *усвояване на бюджетните кредити за финансовата година*: бюджетните кредити, свързани с плащания, са на разположение за усвояване през финансовата година под формата на плащания. Те не включват бюджетни кредити, пренесени от предходната финансова година (усвоени бюджетни кредити, свързани с плащания = размер на извършените плащания спрямо бюджетните кредити за финансовата година);
- iii) *пренос на бюджетни кредити от една финансова година към следващата*: неусвоените бюджетни кредити от дадена финансова година могат да бъдат пренесени към следващата с решение на съответната институция. Неусвоените бюджетни кредити, които произхождат от целевите приходи, се пренасят автоматично;

⁽⁶⁾ Вж. чл. 274 от Договора за ЕО, чл. 179 от Договора за Евратом и чл. 50 от ФР.

⁽⁷⁾ Вж. чл. 69—74 от ФР и Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000.

- iv) *анулиране на бюджетни кредити*: остатъкът е анулиран;
- v) *общ размер на плащанията през финансовата година*: плащанията спрямо бюджетните кредити, свързани с плащания за финансовата година + плащанията спрямо бюджетните кредити, свързани с плащания, пренесени от предходната финансова година;
- vi) *действителни разходи, отнесени към дадена финансова година*: разходите в консолидираните отчети по изпълнението на бюджета (вж. точка 7.4) = плащанията спрямо бюджетните кредити, свързани с плащания за финансовата година + бюджетните кредити, свързани с плащания за финансовата година, пренесени към следващата финансова година.

7.4. Консолидирани отчети за изпълнението на бюджета и определяне на салдото за финансовата година

Консолидираните отчети за изпълнението на бюджета се изготвят след приключването на всяка финансова година. Те определят салдото за финансовата година, което се вписва в бюджета за следващата финансова година посредством коригиращ бюджет.

8. ПРЕДСТАВЯНЕ НА ОТЧЕТИТЕ

Отчетите за дадена финансова година се предоставят на Парламента, Съвета и Сметната палата. Те включват финансови отчети и отчети за бюджетното изпълнение, придружени от доклад относно бюджетното и финансово управление. Предварителните отчети се изпращат не по-късно от 31 март на следващата година, а окончателните отчети — на 31 юли.

Годишните отчети на Европейските общности за 2007 г. са третите поред, изготвени по правилата на счетоводната отчетност на базата на текущо начисляване, въведена от Европейските общности през 2005 г. През 2007 г. също така беше актуализиран Финансовият регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности, като новият му текст влезе в сила на 1 май 2007 г.

Следва да се отбележи, че в консолидираните отчети за 2007 г.:

- общият размер на активите се е увеличил от 67 332 милиона евро през 2006 г. на 75 720 милиона евро, а общият размер на пасивите е нараснал от 131 550 милиона евро на 131 646 милиона евро. Разликата между активите и пасивите ще бъде финансирана в краткосрочен план от вече гласуваните бюджетни средства или ще бъде обезпечена от държавите-членки в дългосрочен план;
- стопанският резултат за настоящата година се е увеличил от излишък в размер на 197 милиона евро през 2006 г. до излишък от 10 120 милиона евро през 2007 г.

9. ВЪНШЕН ОДИТ

От финансовата 1977 г. външният одит на бюджета се осъществява от Сметната палата на Европейските общности⁽⁸⁾. Сметната палата проверява отчетите за всички приходи и разходи в бюджета. Тя трябва да предостави на Европейския парламент и на Съвета декларация за достоверност относно надеждността и точността на отчетите, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Сметната палата проверява също така дали всички приходи са били събрани и дали всички разходи са направени законосъобразно и правомерно, както и дали управлението на финансовите средства е било добро. Одитите могат да бъдат извършвани преди приключването на съответната финансова година и се осъществяват по документи, и ако е необходимо, на място в институциите на Общностите, в държавите-членки и в трети страни. Сметната палата изготвя годишен доклад за всяка финансова година и може също така по всяко време да представи своите констатации и оценки по отделни въпроси и да предоставя становища по искане на някоя от институциите на Общностите.

10. ПРОЦЕДУРА ЗА ОСВОБОЖДАВАНЕ ОТ ОТГОВОРНОСТ ВЪВ ВРЪЗКА С ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА БЮДЖЕТА И ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ

От 1977 г. са в сила следните разпоредби⁽⁹⁾: Парламентът, по препоръка на Съвета и преди 30 април на втората година, следваща разглежданата финансова година, освобождава Комисията от отговорност по отношение изпълнението на бюджета. За тази цел, Съветът и Парламентът последователно преглеждат отчетите, представени от Комисията, както и годишния доклад и специалните доклади на Сметната палата. Институциите следва да предприемат съответни действия в отговор на коментарите, изложени в решението за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, и да докладват относно взетите мерки.

⁽⁸⁾ Вж. членове 246, 247 и 248 от Договора за ЕО, членове 160а, 160б и 160в от Договора за Евратом и членове 139—147 от ФР.

⁽⁹⁾ Вж. чл. 276 от Договора за ЕО и чл.180б от Договора за Евратом.

ОБЯСНИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ

ИЗТОЧНИЦИ НА ФИНАНСОВА ИНФОРМАЦИЯ

Финансовата информация в настоящото приложение е извлечена от годишните отчети на Европейските общности, както и от други финансови документи, предоставени от Комисията. Географското разпределение съответства на кодовете на държавите в системата за счетоводна информация на Комисията (ABAC). Както подчертава Комисията, всички данни, разпределени по държави-членки, независимо дали става дума за приходи или разходи, са резултат от аритметични действия и не предоставят пълна картина на ползите, които всяка държава извлича от своето членство в Съюза. Следователно те трябва да бъдат разглеждани по-предпазливо.

ПАРИЧНА ЕДИНИЦА

Всички финансови данни са представени в милиони евро. Общите суми са закръглени от точните им стойности и следователно не отговарят във всички случаи на сбора от закръглени стойности.

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ И СИМВОЛИ

БКП	Бюджетни кредити за плащания
БКПЗ	Бюджетни кредити за поети задължения
БНД	Брутен национален доход
Д	Бюджетен дял
ДБК	Диференцирани бюджетни кредити
ДДС	Данък добавена стойност
ДИА	Диаграма, посочена в други диаграми (напр. ДИА III)
ЕАСТ	Европейска асоциация за свободна търговия
ЕИО	Европейска икономическа общност
ЕО	Европейска/и общност/и
ЕОАЕ или Евратом	Европейска общност за атомна енергия
ЕС	Европейски съюз
ЕС-27	Общо за всички 27 държави-членки на Европейския съюз
НДБК	Недиференцирани бюджетни кредити
ОВ	Официален вестник на Европейския съюз
Р	Бюджетен раздел
ФР	Финансов регламент от 25 юни 2002 г.
0,0	Стойност между 0 и 0,05
—	Липсват данни
AT	Австрия
BE	Белгия
BG	България
CY	Кипър
CZ	Чешка република
DE	Германия
DK	Дания

EE	Естония
EL	Гърция
ES	Испания
FI	Финландия
FR	Франция
HU	Унгария
IE	Ирландия
IT	Италия
LT	Литва
LU	Люксембург
LV	Латвия
MT	Малта
NL	Нидерландия
PL	Полша
PT	Португалия
RO	Румъния
SE	Швеция
SI	Словения
SK	Словакия
UK	Обединено кралство

ДИАГРАМИ

БЮДЖЕТ ЗА ФИНАНСОВАТА 2007 Г. И ИЗПЪЛНЕНИЕ НА БЮДЖЕТА ЗА ФИНАНСОВАТА 2007 Г.

ДИА I	Бюджет 2007 — Очаквани приходи и окончателни бюджетни кредити, свързани с плащания
ДИА II	Бюджет 2007 — Бюджетни кредити, свързани със задължения
ДИА III	Бюджетни кредити, свързани със задължения, налични през 2007 г., и тяхното усвояване
ДИА IV	Бюджетни кредити, свързани с плащания, налични през 2007 г., и тяхното усвояване
ДИА V	Собствени ресурси през 2007 г. по държави-членки
ДИА VI	Плащания през 2007 г. във всяка държава-членка

КОНСОЛИДИРАНИ ОТЧЕТИ ЗА ФИНАНСОВАТА 2007 ГОДИНА

ДИА VII	Консолидиран счетоводен баланс
ДИА VIII	Консолидиран отчет за стопанския резултат

Диаграма I

Бюджет 2006 — Очаквани приходи и окончателни едногодишни бюджетни кредити за плащания

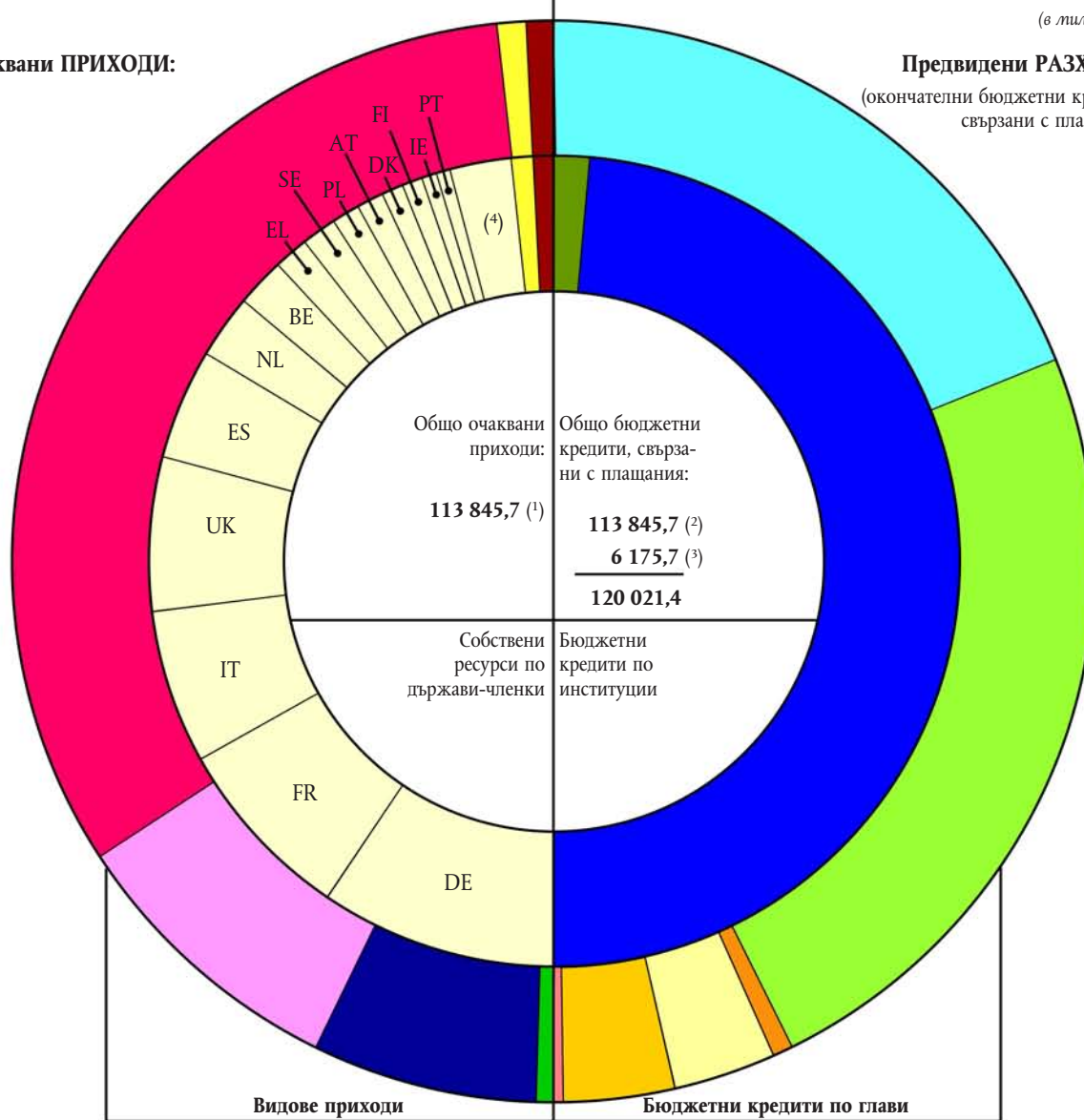
[за критериите относно приходната част вж. „Обща информация за бюджета“, т. 7.2; за критериите относно разходната част вж. „Обща информация за бюджета“, т. 7.3, а за по-подробна информация вж. диаграма IV, колона (а)]

(в милиони евро и %)

Очаквани ПРИХОДИ:

Предвидени РАЗХОДИ:

(окончателни бюджетни кредити, свързани с плащания)



Легенда приходна част:

Общо собствени ресурси (по държави-членки)		
Селскостопански мита	1 486,8	(1,3 %)
Налози за захар и изоглюкоза	– 37,7	(0 %)
Мита	15 083,8	(13,2 %)
Собствени ресурси на база ДДС	19 478,6	(17,1 %)
Собствени ресурси на база БНД	74 022,0	(65 %)
Други приходи	1 703,7	(1,5 %)
Излишък от предходната фин. година	2 108,6	(1,9 %)

Легенда разходна част:

Глави от финансовата рамка

1. Устойчив растеж	45 461,8	(37,9 %)
2. Опазване и управление на природните ресурси	57 019,7	(47,5 %)
3. Гражданство, свобода, сигурност и правосъдие	1 356,2	(1,1 %)
4. Европейският съюз като глобален партньор	7 779,5	(6,5 %)
5. Администрация	7 959,5	(6,6 %)
6. Компенсация	444,6	(0,4 %)
Средства на разположение на другите институции	3 046,6	(2,5 %)
Средства на разположение на Комисията, от които оперативни бюджетни кредити	116 974,8	(97,5 %)
	112 061,9	(93,4 %)

⁽¹⁾ След коригиращи бюджети.

⁽⁴⁾ Вноските към приходната част от CZ, RO, HU, SK, SI, LU, BG, LT, LV, EE, CY, MT са представени заедно.

⁽²⁾ След коригиращи бюджети и трансфери между бюджетни редове.

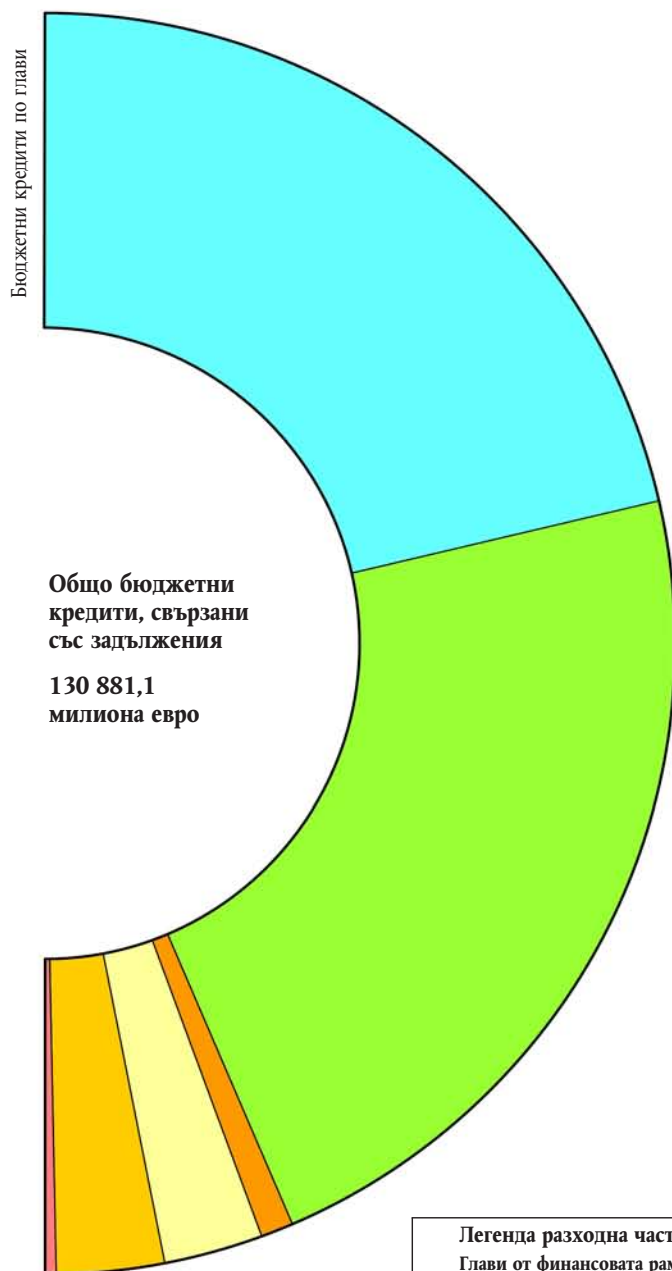
⁽³⁾ Целеви приходи, повторно предоставени и пренесени бюджетни кредити.

Диаграма II

Бюджет 2007 — Бюджетни кредити, свързани със задължения

[след коригиращи бюджети; за повече информация вж. диаграма III, колона (б)]

(в милиони евро и %)



Забележка:

Общата стойност на бюджетните кредити, свързани със задължения, не е изравнена с приходите в бюджета за 2007 г., тъй като бюджетните кредити за поети задължения включват и сумите, които предстои да бъдат финансирани от бюджетните приходи в следващи години.

Легенда разходна част:

Глави от финансовата рамка:

■	1. Устойчив растеж	56 060,3	(42,8 %)
■	2. Опазване и управление на природните ресурси	58 399,1	(44,6 %)
■	3. Гражданство, свобода, сигурност и правосъдие	1 543,8	(1,2 %)
■	4. Европейският съюз като глобален партньор	7 142,3	(5,5 %)
■	5. Администрация	7 291,0	(5,6 %)
■	6. Компенсация	444,6	(0,3 %)

Диаграма III

Бюджетни кредити, свързани със задължения, налични през 2007 г., и тяхното усвояване

(в милиони евро и %)

Раздели (Р) и дялове (Д), съответстващи на бюджетната номенклатура за 2007 г. и главите от финансовата рамка	Финансова рамка	Окончателни бюджетни кредити		Усвояване на бюджетните кредити					
		Сума ⁽¹⁾	(%)	Поети задължения	Процент на усвояване (%)	Преноси към 2008 г. ⁽²⁾	(%)	Анулирания	(%)
		(a)	(b)/(a)	(c)	(c)/(b)	(d)	(d)/(b)	(e) = (b) - (c) - (d)	(e)/(b)
Бюджетна номенклатура									
I Парламент (Р. I)		1 453,6		1 379,7	94,9	57,2	3,9	16,6	1,1
II Съвет (Р. II)		650,2		532,4	81,9	107,8	16,6	10,0	1,5
III Комисия (Р. III) ⁽³⁾		128 183,3		120 326,5	93,9	4 531,8	3,5	3 325,0	2,6
III.1 Икономика и финанси (Д.01)		330,3		309,0	93,6	1,3	0,4	19,9	6,0
III.2 Предприятия (Д.02)		575,0		537,5	93,5	28,0	4,9	9,6	1,7
III.3 Конкуренция (Д.03)		74,4		72,0	96,7	1,4	1,9	1,0	1,4
III.4 Заетост и социални въпроси (Д.04)		10 908,1		10 860,9	99,6	23,0	0,2	24,1	0,2
III.5 Земеделие и развитие на селските райони (Д.05)		57 040,8		52 026,7	91,2	3 385,7	5,9	1 628,4	2,9
III.6 Енергетика и транспорт (Д.06)		1 884,6		1 835,7	97,4	37,9	2,0	11,0	0,6
III.7 Околна среда (Д.07)		373,9		348,5	93,2	13,4	3,6	11,9	3,2
III.8 Изследвания (Д.08)		4 049,5		3 838,8	94,8	204,4	5,0	6,2	0,2
III.9 Информационно общество и медии (Д.09)		1 537,0		1 491,0	97,0	42,0	2,7	4,0	0,3
III.10 Преки изследвания (Д.10)		662,8		401,7	60,6	260,9	39,4	0,2	0,0
III.11 Рибно стопанство и морско дело (Д.11)		958,9		706,5	73,7	5,3	0,6	247,1	25,8
III.12 Вътрешен пазар (Д.12)		57,3		55,3	96,5	0,9	1,5	1,1	2,0
III.13 Регионална политика (Д.13)		35 434,0		34 880,2	98,4	135,1	0,4	418,8	1,2
III.14 Данъчно облагане и митнически съюз (Д.14)		113,8		100,9	88,7	1,8	1,6	11,1	9,7
III.15 Образование и култура (Д.15)		1 440,2		1 326,7	92,1	110,8	7,7	2,7	0,2
III.16 Комуникация (Д.16)		204,1		196,9	96,5	1,2	0,6	5,9	2,9
III.17 Здравеопазване и защита на потребителите (Д.17)		571,9		502,2	87,8	9,4	1,7	60,2	10,5
III.18 Пространство на свобода, сигурност и правосъдие (Д.18)		693,2		626,0	90,3	10,6	1,5	56,7	8,2
III.19 Външни отношения (Д.19)		3 882,8		3 782,5	97,4	36,9	1,0	63,4	1,6
III.20 Търговия (Д.20)		73,8		71,6	97,0	0,9	1,3	1,3	1,7
III.21 Развитие и връзки със страните от АКБТ (Д.21)		1 409,9		1 304,9	92,5	97,3	6,9	7,8	0,6
III.22 Разширяване (Д.22)		1 133,1		1 052,6	92,9	77,7	6,9	2,7	0,2
III.23 Хуманитарна помощ (Д.23)		759,3		758,0	99,8	0,8	0,1	0,5	0,1
III.24 Борба с измамите (Д.24)		72,6		68,8	94,7	0,0	0,0	3,8	5,3
III.25 Координиране на политиките на Комисията и правни съвети (Д.25)		177,6		169,4	95,4	3,5	2,0	4,7	2,7
III.26 Администрация на Комисията (Д.26)		1 048,1		995,4	95,0	29,1	2,8	23,6	2,3
III.27 Бюджет (Д.27)		508,8		499,1	98,1	1,8	0,3	7,9	1,5
III.28 Одит (Д.28)		9,9		9,1	91,8	0,2	1,7	0,6	6,4
III.29 Статистика (Д.29)		130,0		114,1	87,7	2,0	1,6	13,9	10,7
III.30 Пенсии (Д.30)		997,5		994,5	99,7	0,0	0,0	3,0	0,3
III.31 Езикови служби (Д.31)		403,4		389,8	96,6	8,5	2,1	5,1	1,3
III.40 Резерви (Д.40)		666,7		—	—	—	—	666,7	100,0
IV Съд (Р. IV)		274,7		266,0	96,8	1,6	0,6	7,1	2,6
V Сметна палата (Р. V)		121,5		109,6	90,2	0,3	0,2	11,6	9,6
VI Икономически и социален комитет (Р. VI)		116,3		106,6	91,6	0,6	0,5	9,1	7,8
VII Комитет на регионите (Р. VII)		68,2		65,7	96,2	0,1	0,1	2,5	3,7
VIII Европейски омбудсман (Р. VIII)		8,2		7,4	90,5	—	—	0,8	9,5
IX Европейски надзорен орган по защита на данните (Р. IX)		5,0		4,3	86,1	—	—	0,7	13,9
Общ размер на бюджетните кредити, свързани със задължения	124 455,0	130 881,1	105,2	122 798,4	93,8	4 699,4	3,6	3 383,3	2,6
Финансова рамка ⁽⁴⁾									
1 Устойчив растеж	53 978,0	56 060,3		54 255,6	96,8	782,9	1,4	1 021,9	1,8
2 Опазване и управление на природните ресурси	55 142,0	58 399,1		53 121,7	91,0	3 353,5	5,7	1 923,9	3,3
3 Гражданство, свобода, сигурност и правосъдие	1 273,0	1 543,8		1 421,9	92,1	46,0	3,0	76,0	4,9
4 Европейският съюз като глобален партньор	6 578,0	7 142,3		6 636,8	92,9	273,7	3,8	231,8	3,2
5 Администрация	7 039,0 ⁽⁵⁾	7 291,0		6 917,8	94,9	243,3	3,3	129,9	1,8
6 Компенсация	445,0	444,6		444,6	100,0	—	—	—	—
Общ размер на бюджетните кредити, свързани със задължения	124 455,0	130 881,1	105,2	122 798,4	93,8	4 699,4	3,6	3 383,3	2,6
Общ размер на бюджетните кредити, свързани с плащания	122 190,0	120 021,4	98,2	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8	1,2

⁽¹⁾ Окончателни бюджетни кредити, включващи трансфери между бюджетни редове, бюджетни кредити, отговарящи на целеви приходи или други подобни, и пренесени кредити от преходната финансова година. Вследствие на това, наличните бюджетни кредити за някои глави от финансовата рамка надвишават предвидения разходен таван.

⁽²⁾ Включително бюджетни кредити по целеви приходи или сходните им.

⁽³⁾ За раздел III (Комисия), дяловете (Д) отговарят на дейностите/политиките, както са определени от институцията за прилагане на бюджета по дейности (БД).

⁽⁴⁾ Таваните за главите от финансовата рамка включват корекцията, предвидена в точка 48 от Междунституционалното споразумение от 2006 г.

⁽⁵⁾ В приложението към Междунституционалното споразумение от 2006 г. се посочва, че таванът за тази глава се представя без вноските на служителите по пенсионната схема, в максимален размер на 500 милиона евро при цени от 2004 г. за периода 2007—2013 г. За 2007 г. това намаление възлиза на 75,8 милиона евро.

Диаграма IV

Бюджетни кредити, свързани с плащания, налични през 2007 г., и тяхното усвояване

(в милиони евро и %)

Раздели (Р) и дялове (Д), съответстващи на бюджетната номенклатура за 2007 г. и главите от финансовата рамка	Окончателни бюджетни кредити (1)	Усвояване на бюджетните кредити					
		Извършени плащания през 2007 г.	Процент на усвояване (%)	Преноси към 2008 г.	(%)	Анулирания	(%)
		(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) – (b) – (c)	(d)/(a)
Бюджетна номенклатура							
I Парламент (Р. I)	1 668,2	1 329,1	79,7	308,5	18,5	30,6	1,8
II Съвет (Р. II)	741,4	557,6	75,2	163,0	22,0	20,8	2,8
III Комисия (Р. III) (2)	116 974,8	111 506,5	95,3	4 092,6	3,5	1 375,7	1,2
III.1 Икономика и финанси (Д.01)	328,7	262,1	79,7	6,9	2,1	59,6	18,1
III.2 Предприятия (Д.02)	549,7	369,8	67,3	62,5	11,4	117,3	21,3
III.3 Конкуренция (Д.03)	81,6	70,7	86,7	8,8	10,7	2,1	2,6
III.4 Заетост и социални въпроси (Д.04)	11 664,4	11 547,4	99,0	27,9	0,2	89,0	0,8
III.5 Земеделие и развитие на селските райони (Д.05)	55 802,4	53 685,2	96,2	1 965,0	3,5	152,1	0,3
III.6 Енергетика и транспорт (Д.06)	1 142,3	918,8	80,4	162,8	14,3	60,7	5,3
III.7 Околна среда (Д.07)	283,9	231,8	81,6	23,0	8,1	29,1	10,3
III.8 Изследвания (Д.08)	3 311,8	2 678,5	80,9	609,4	18,4	24,0	0,7
III.9 Информационно общество и медии (Д.09)	1 436,4	1 226,7	85,4	180,8	12,6	29,0	2,0
III.10 Преки изследвания (Д.10)	656,0	405,9	61,9	238,7	36,4	11,4	1,7
III.11 Рибно стопанство и морско дело (Д.11)	1 248,1	1 039,0	83,2	13,1	1,0	196,0	15,7
III.12 Вътрешен пазар (Д.12)	63,9	54,4	85,2	6,5	10,2	2,9	4,6
III.13 Регионална политика (Д.13)	26 693,1	26 583,0	99,6	14,2	0,1	95,8	0,4
III.14 Данъчно облагане и митнически съюз (Д.14)	122,9	84,7	68,9	7,9	6,4	30,3	24,6
III.15 Образование и култура (Д.15)	1 449,8	1 260,5	86,9	162,0	11,2	27,3	1,9
III.16 Комуникация (Д.16)	223,1	182,8	81,9	20,8	9,3	19,5	8,7
III.17 Здравеопазване и защита на потребителите (Д.17)	582,5	447,8	76,9	42,6	7,3	92,1	15,8
III.18 Пространство на свобода, сигурност и правосъдие (Д.18)	428,4	258,8	60,4	97,5	22,8	72,1	16,8
III.19 Външни отношения (Д.19)	3 429,3	3 264,6	95,2	67,7	2,0	97,0	2,8
III.20 Търговия (Д.20)	75,8	65,1	85,9	6,4	8,5	4,3	5,7
III.21 Развитие и връзки със страните от АКТЕ (Д.21)	1 343,7	1 192,8	88,8	105,8	7,9	45,1	3,4
III.22 Разширяване (Д.22)	1 793,2	1 748,5	97,5	19,6	1,1	25,1	1,4
III.23 Хуманитарна помощ (Д.23)	764,3	755,6	98,9	6,9	0,9	1,7	0,2
III.24 Борба с измамите (Д.24)	75,0	59,7	79,6	5,8	7,8	9,4	12,6
III.25 Координиране на политиките на Комисията и правни съвети (Д.25)	194,4	170,2	87,5	18,5	9,5	5,7	2,9
III.26 Администрация на Комисията (Д.26)	1 154,7	965,4	83,6	150,9	13,1	38,5	3,3
III.27 Бюджет (Д.27)	517,7	497,9	96,2	10,8	2,1	9,1	1,8
III.28 Одит (Д.28)	10,8	8,9	83,0	1,0	9,4	0,8	7,5
III.29 Статистика (Д.29)	133,6	102,0	76,4	12,6	9,4	18,9	14,2
III.30 Пенсии (Д.30)	997,5	994,5	99,7	0,0	0,0	3,0	0,3
III.31 Езикови служби (Д.31)	415,9	373,4	89,8	36,0	8,7	6,5	1,6
III.40 Резерви (Д.40)	—	—	—	—	—	—	—
IV Съд (Р. IV)	288,0	264,7	91,9	14,5	5,0	8,7	3,0
V Сметна палата (Р. V)	128,8	107,0	83,1	9,1	7,1	12,6	9,8
VI Икономически и социален комитет (Р. VI)	127,6	109,3	85,7	7,9	6,2	10,4	8,2
VII Комитет на регионите (Р. VII)	77,7	67,5	86,9	6,2	8,0	4,0	5,1
VIII Европейски омбудсман (Р. VIII)	8,6	7,3	84,0	0,6	6,4	0,8	9,6
IX Европейски надзорен орган по защита на данните (Р. IX)	6,4	4,2	66,7	1,0	16,0	1,1	17,3
Общ размер на бюджетните кредити, свързани с плащания	120 021,4	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8	1,2
Финансова рамка							
1 Устойчив растеж	45 461,8	43 713,0	96,2	1 359,1	3,0	389,7	0,9
2 Опазване и управление на природните ресурси	57 019,7	54 648,4	95,8	1 957,7	3,4	413,6	0,7
3 Гражданство, свобода, сигурност и правосъдие	1 356,2	1 049,8	77,4	162,6	12,0	143,8	10,6
4 Европейският съюз като глобален партньор	7 779,5	7 291,8	93,7	184,0	2,4	303,8	3,9
5 Администрация	7 959,5	6 805,6	85,5	940,0	11,8	214,0	2,7
6 Компенсация	444,6	444,6	100,0	—	—	—	—
Общ размер на бюджетните кредити, свързани с плащания	120 021,4	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8	1,2

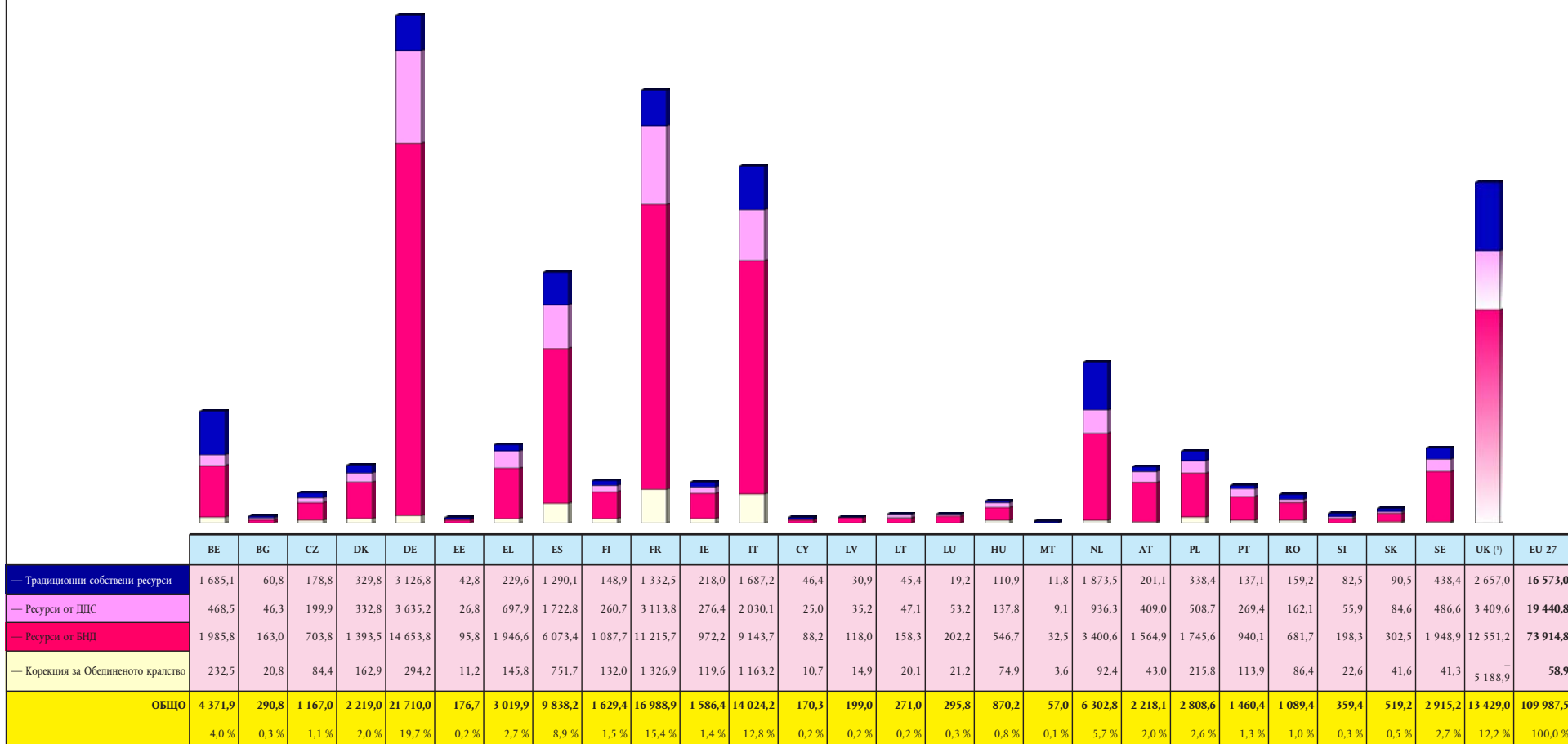
(1) Окончателни бюджетни кредити, включващи трансфери между бюджетни редове, бюджетни кредити, отговарящи на целеви приходи или други подобни, и пренесени бюджетни кредити от предходната финансова година.

(2) За раздел III (Комисия), дяловете (Д) отговарят на дейностите/политиките, както са определени от институцията за прилагане на бюджета по дейности (БД).

Диаграма V
Собствени ресурси през 2007 г. по държави-членки

Изпълнение на приходната част

(в милиони евро и %)



⁽¹⁾ За Обединеното кралство се прилага корекция (5 188,9 милиона евро) спрямо brutната сума на собствените ресурси (18 617,8 милиона евро). Финансирането на корекцията се поема от останалите държави-членки. От съставните части на brutните собствени ресурси, корекцията засяга единствено ДДС и БНД, пропорционално на съответния им размер.

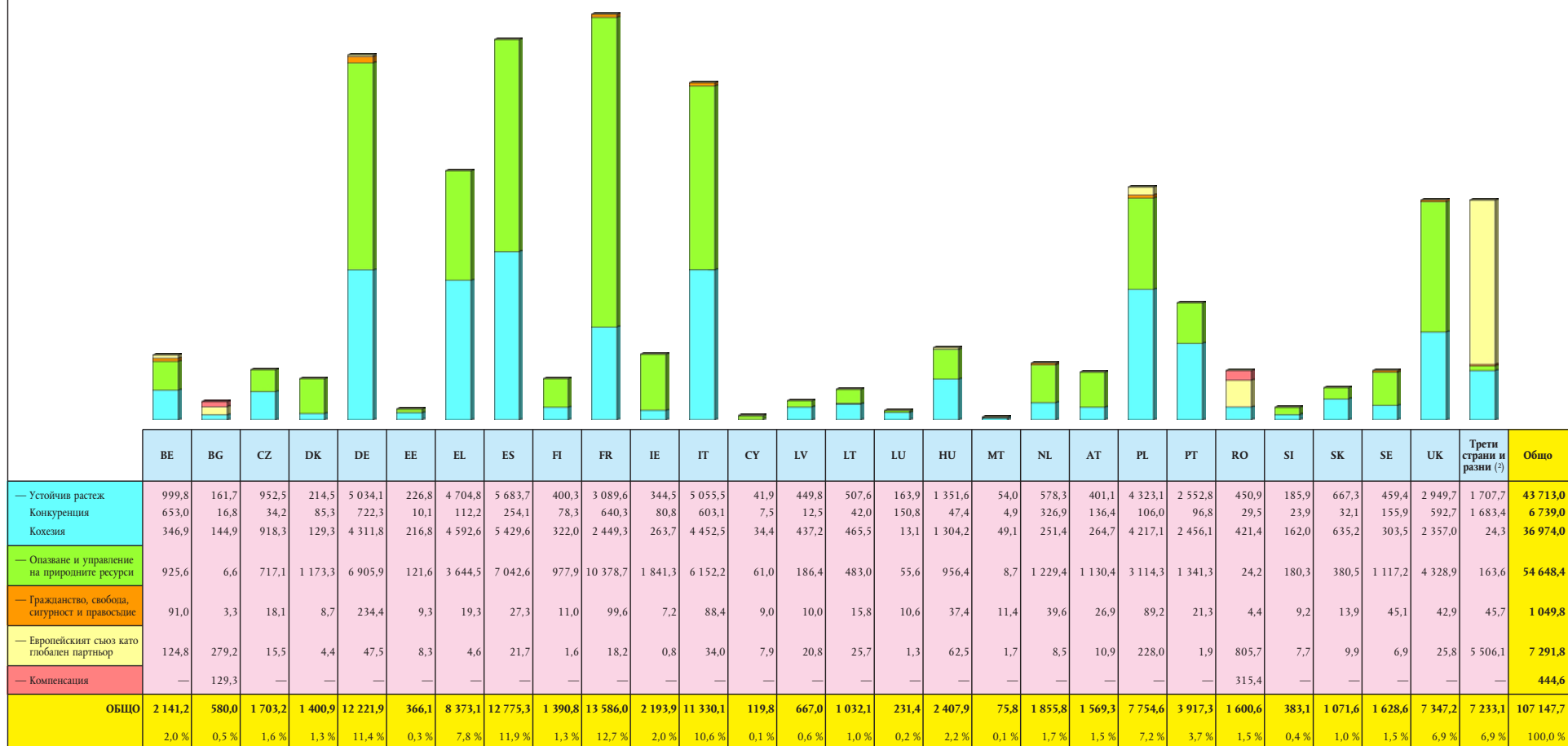
Диаграма VI

Плащания през 2007 г. във всяка държава-членка ⁽¹⁾

Забележка: Плащания през 2007 г. = плащания спрямо оперативните бюджетни кредити за 2007 г. + плащания спрямо пренесените суми от 2006 г.

Глави от финансовата рамка

(в милиони евро и %)



⁽¹⁾ Разпределението по страни не отговаря на изплатените средства на държавите-членки, а на разпределението на разходите в съответствие с данните в информационната счетоводна система на Комисията АВАС.

⁽²⁾ Сумите в графа „Трети страни и разни“ включват главно разходи, свързани с проекти, изпълнявани извън Съюза, и с участието на трети страни. Включени са и разходи, спрямо които географското разпределение не е било приложимо.

Диаграма VII

Консолидиран счетоводен баланс

(в милиони евро)

	31.12.2007 г.	31.12.2006 г.
Нетекущи активи:		
Нематериални активи	44,0	37,0
Имущество, заводи и оборудване	4 523,0	4 586,0
Дългосрочни инвестиции	1 973,0	2 157,0
Заеми	1 806,0	2 023,0
Дългосрочно предварително финансиране	14 015,0	22 425,0
Дългосрочни вземания	127,0	328,0
	22 488,0	31 556,0
Текущи активи:		
Запаси	88,0	115,0
Краткосрочни инвестиции	1 420,0	1 426,0
Краткосрочно предварително финансиране	20 583,0	8 055,0
Краткосрочни вземания	12 051,0	9 796,0
Парични средства и парични еквиваленти	18 756,0	16 384,0
	52 898,0	35 776,0
Общо активи	75 386,0	67 332,0
Нетекущи пасиви:		
Социални придобивки на служителите	– 33 480,0	– 32 200,0
Дългосрочни провизии	– 1 079,0	– 989,0
Дългосрочни финансови задължения	– 1 574,0	– 1 862,0
Други дългосрочни задължения	– 1 989,0	– 2 020,0
	– 38 122,0	– 37 071,0
Текущи пасиви:		
Краткосрочни провизии	– 369,0	– 379,0
Краткосрочни финансови задължения	– 135,0	– 20,0
Краткосрочни задължения	– 95 380,0	– 94 080,0
	– 95 884,0	– 94 479,0
Общо пасиви	– 134 006,0	– 131 550,0
Нетни активи	– 58 620,0	– 64 218,0
Резерви	2 806,0	2 855,0
Суми, подлежащи на събиране от държавите-членки		
Социални придобивки на служителите (дългосрочни)	– 33 480,0	– 32 200,0
Други суми	– 27 946,0	– 34 873,0
Нетни активи	– 58 620,0	– 64 218,0

Диаграма VIII
Консолидиран отчет за стопанския резултат

(в милиони евро)

	31.12.2007 г.	31.12.2006 г.
Оперативни приходи		
Собствени ресурси и получени вноски	112 084	105 118
Други оперативни приходи	9 080	8 368
	121 164	113 486
Оперативни разходи		
Административни разходи	– 7 120	– 6 619
Оперативни разходи	– 104 682	– 106 803
	– 111 802	– 113 422
Излишък от оперативни дейности	9 362	64
Приходи от финансови операции	674	621
Разходи по финансови операции	– 354	– 331
Движение по пасивите, свързани със социалните придобивки на служителите	– 2 207	108
Дял от нетния излишък (дефицит), принадлежащ на асоциирани и съвместни предприятия	– 13	– 265
Стопански резултат за годината	7 462	197

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Списък на специалните доклади, приети от Сметната палата след последния годишен доклад:

- Специален доклад № 6/2007 относно ефективността на техническата помощ в контекста на развитие на капацитет
- Специален доклад № 7/2007 относно системите за контрол, инспекция и санкции във връзка с разпоредбите за опазване на рибните ресурси на Общността
- Специален доклад № 8/2007 относно административното сътрудничество в областта на данъка върху добавената стойност
- Специален доклад № 9/2007 — Оценяването на рамковите програми на ЕС за научни изследвания и технологично развитие — може ли подходът на Комисията да бъде подобрен?
- Специален доклад № 1/2008 относно процеса на предварителна проверка и оценяване на големите инвестиционни проекти за програмните периоди 1994—1999 г. и 2000—2006 г.
- Специален доклад № 2/2008 относно обвързващата тарифна информация (ОТИ)
- Специален доклад № 3/2008 — Фонд „Солидарност“ на Европейския съюз: доколко работата на Фонда е бърза, ефективна и гъвкава?
- Специален доклад № 4/2008 относно въвеждането на квотите за мляко в държавите-членки, присъединили се към Европейския съюз на 1 май 2004 г.
- Специален доклад № 5/2008 — Агенциите на Европейския съюз: постигане на резултати
- Специален доклад № 6/2008 относно помощта за възстановяване, предоставена от Европейската комисия след цунамито и урагана Мич
- Специален доклад № 7/2008 — Интелигентна енергия за Европа (2003—2006 г.)

Тези доклади са достъпни за справка или изтегляне на уебсайта на Европейската сметна палата:
www.eca.europa.eu

Копие на хартиен носител или компакт диск може да бъде получено след подаване на заявка към Сметната палата:

**European Court of Auditors
Communication and Reports Unit
12 rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg
Tel: + (352) 4398-1
e-mail: euraud@eca.europa.eu**

или след попълване на електронен формуляр за поръчка на EU-Bookshop.

IV

(Информация)

ИНФОРМАЦИЯ ОТ ИНСТИТУЦИИТЕ И ОРГАНИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

СМЕТНА ПАЛАТА



Съгласно разпоредбите на член 248, параграфи 1 и 4 от Договора за ЕО и членове 129 и 143 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 г. относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности, последно изменен с Регламент (ЕО) № 1525/2007 на Съвета от 17 декември 2007 г., и членове 139 и 156 от Регламент (ЕО) № 215/2008 на Съвета от 18 февруари 2008 г. относно Финансовия регламент, приложим за 10-ия Европейски фонд за развитие,

Сметната палата на Европейските общности, на заседанието си от 24 и 25 септември 2008 г., прие своите

ГОДИШНИ ДОКЛАДИ**за финансовата 2007 година**

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

Членовете на Сметната палата са:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (председател), Hubert WEBER, Maarten B. ENGWIRDA, Máire GEOGHEGAN-QUINN, David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN, Ioannis SARMAS, Július MOLNÁR, Vojko Anton ANTONČIČ, Gejza HALÁSZ, Jacek UCZKIEWICZ, Josef BONNICI, Irena PETRUŠKEVIČIENĖ, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAID, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO MASSANET, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Надежда САНДОЛОВА, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN.

ГОДИШЕН ДОКЛАД ОТНОСНО ДЕЙНОСТИТЕ,
ФИНАНСИРАНИ ОТ СЕДМИЯ, ОСМИЯ
И ДЕВЕТИЯ ЕВРОПЕЙСКИ
ФОНД ЗА РАЗВИТИЕ (ЕФР)

(2008/С 286/02)

Годишен доклад относно дейностите, финансирани от седмия, осмия и деветия Европейски фонд за развитие (ЕФР)

СЪДЪРЖАНИЕ

	<i>Точки</i>
Въведение	1—5
Глава I — Прилагане на седми, осми и девети ЕФР	6—13
Финансово изпълнение	6—11
Годишен доклад на Комисията относно финансовото управление на Европейските фондове за развитие	12—13
Глава II — Декларация за достоверност на Сметната палата относно Европейските фондове за развитие	14—56
Декларация за достоверност на Сметната палата относно седмия, осмия и деветия ЕФР за финансовата 2007 г.	I—XI
Информация в подкрепа на декларацията	14—50
Обхват и характер на одита	14—15
Надеждност на отчетите	16—18
Законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции	19—50
Заклучения и препоръки	51—56

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Европейските фондове за развитие (ЕФР) са създадени в резултат на международни конвенции или споразумения ⁽¹⁾ между Общността и нейните държави-членки, от една страна, и някои държави от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ), от друга страна, както и на решения на Съвета относно асоциирането на отвъдморските страни и територии (ОСТ).

1.—5. ЕФР всъщност представлява основният инструмент на Европейския съюз за предоставяне на помощ за развитие в държавите от АКТБ. Като споделя становището на Сметната палата по редица точки, Комисията би искала да насочи вниманието към завишените рискове, свързани с управлението на фонда, предвид:

- значителния обем предвидени средства;
- слабите администрации в някои от държавите партньори;
- многобройните проблеми в по-голямата част от държавите бенефициери, включително значителните слабости в управлението.

На фона на тези характеристики Комисията установи стратегия за контрол на различни равнища, която включва употребата на наблюдатели и одитори, проверки от страна на органите за договаряне, но също и пряко от страна на делегациите и на централните служби на Комисията.

Разбира се, тази стратегия за контрол трябва да взема предвид и оценката на риска, но също и съотношението цена/полза. Комисията счита, че разпоредбите, които е постановила, са ефикасни и отговарят на установените критерии. В зависимост от забележките на Сметната палата, както и въз основа на собствения си опит, през последните години Комисията усъвършенства тази стратегия, като ще продължава да го прави и в бъдеще.

Отчетът на Сметната палата следва да се чете през призмата на средата, в която Комисията е принудена да работи, като се отчита и характерният риск на този вид дейности.

2. Комисията носи отговорността и поема управлението на по-голямата част от разходите на ЕФР. Инвестиционният механизъм на ЕФР се управляваше изцяло от Европейската инвестиционна банка ⁽²⁾ (ЕИБ) от 1 април 2003 г. Този механизъм не е обхванат от декларацията за достоверност на Палатата от процедурата на Европейския парламент по освобождаване от отговорност ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Първата конвенция от Яунде датира от 1964 г. Последното споразумение (Котону) датира от 23 юни 2000 г., като е изменено в Люксембург на 25 юни 2005 г.

⁽²⁾ По деветия ЕФР първоначалната отпусната сума възлиза на 13 800 милиона евро, от които ЕИБ отговаря за 2 200 милиона евро.

⁽³⁾ Вж. членове 96, 103 и 112 от Финансовия регламент от 27 март 2003 г., приложими спрямо деветия ЕФР (ОВ L 83, 1.4.2003 г., стр. 1). В Становище № 12/2002 по предложението за цитирания Регламент (ОВ C 12, 17.1.2003 г.), Палатата подчерта, че тези разпоредби стесняват обхвата на правомощията на Европейския парламент в рамките на процедурата по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета.

⁽⁴⁾ Тристранно споразумение между ЕИБ, Комисията и Сметната палата (член 112 от Финансовия регламент от 27 март 2003 г., приложим по отношение на посочения по-горе девети ЕФР) определя правилата за извършване на одит от Палатата на посочените операции.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3. След завършване на планирането ресурсите по ЕФР се отпускат на два етапа. Комисията взема финансовото решение (отразено в отчетите като поети финансови задължения) след получаване на искане от държава от АКТЬ. След това Комисията и държавата от АКТЬ определят правилата за изпълнение на решенията, които следва да бъдат спазвани от националния разпоредител с бюджетни кредити на съответната държава в рамките на споразумението за финансиране или пряко от Комисията. Националният разпоредител сключва договори (отразени в отчетите като индивидуални правни задължения) и разрешава плащания, които подлежат на проверка и изпълнение от Комисията.

4. Бюджетната подкрепа не е подчинена на посочената система на управление. Споразуменията за финансиране представляват правни задължения и са основание за плащания, без да се поемат каквито и да е индивидуални правни задължения. След като Комисията провери, че условията по споразумението от Котону и по споразумението за финансиране са изпълнени, тя извършва първоначален превод на средства към бюджета на държавата бенефициер. След тяхното прехвърляне тези средства влизат в бюджета на държавата от АКТЬ, от където се усвояват и контролират в съответствие със законите и процедурите на държавата бенефициер. Комисията съвместно с другите основни международни донори оценяват подобренията в управлението на публичните финанси на тези държави, както и резултатите във връзка с намаляването на бедността. Преди да извърши следващи плащания, Комисията проверява дали са изпълнени условията, определени в споразумението за финансиране.

5. В рамките на Комисията повечето програми на ЕФР се управляват пряко от Службата за сътрудничество EuropeAid (наричана по-долу EuropeAid). Една малка част от проектите по ЕФР⁽⁵⁾ се отнасят до хуманитарната помощ и се управляват от генерална дирекция „Хуманитарна помощ“ (ЕЧНО).

ГЛАВА I — ПРИЛАГАНЕ НА СЕДМИ, ОСМИ И ДЕВЕТИ ЕФР

Финансово изпълнение

6. След приключването на шестия ЕФР през 2006 г. седмият, осмият и деветият ЕФР се прилагат едновременно през 2007 г. Предвидено е изпълнението на седмия ЕФР да приключи през 2008 г.

7. През 2007 г. общият размер на получените вноски от държавите-членки се равнява на 2 679 милиона евро, включително 39 милиона евро доброволни вноски в полза на Механизма за подкрепа на мира в Африка в рамките на сътрудничеството между държавите АКТЬ⁽⁶⁾. През годината Комисията започна да изисква вноските от деветия ЕФР, тъй като тези от осмия фонд вече бяха изцяло използвани.

6.—8. През 2007 г. в съответствие с декларациите от Монтерей и от Париж Комисията продължи с усилията си за увеличаване както на обема на помощта, така и на ефективността ѝ. 2007 г., по подобие на 2006 г., бе много благоприятна за привеждането в действие на ЕФР. Отново беше отчетено рекордно изпълнение на договори и на плащания, значително намаляване на предишни и латентни поети задължения, както и напредък към окончателното приключване на седмия ЕФР. Целта за края на 2007 г. беше да се поеме задължение за всички бюджетни кредити от деветия ЕФР, които се равняват на 15,9 млрд. евро, отпуснати за периода 2003—2007 г., т.е. 100 % от средствата по деветия ЕФР. Това е най-голямата сума в цялата история на ЕФР.

⁽⁵⁾ Те представляват 0,8 % от плащанията през 2007 г.

⁽⁶⁾ Решение № 2/2007 на Съвета на министрите АКТЬ—ЕО от 25 май 2007 г. (ОВ L 175, 5.7.2007 г., стр. 35).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8. Десетият ЕФР ще се прилага за периода от 2008 г. до 2013 г.; предвидената помощ на Общността за страните АКТЬ е в размер на 21 966 милиона евро, като това представлява увеличение с 62 % спрямо финансовите средства в рамките на деветия ЕФР.

9. В **таблици 1 и 2** е илюстрирано цялостното усвояване на управляваните от Комисията средства по ЕФР и финансовото им изпълнение. **Графики 1 и 2** показват натрупаните ресурси и решения по сектори на интервенция. През май 2005 г. Съветът взе решения средствата от деветия ЕФР да се разпределят преди 31 декември 2007 г. ⁽⁷⁾ В съответствие с така наречената „клауза за краен срок на валидност“, на практика всички средства в рамките на деветия ЕФР бяха поети като задължения към тази дата. Това е постигнато благодарение на значителното нарастване с 16,7 % на общите задължения, които са били в размер на 3 172 милиона евро. Нетните плащания са се увеличили с 4,1 % и са достигнали 2 874 милиона евро, като това е малко по-ниско от първоначалната цел поради парични ограничения в края на годината.

10. В резултат на това просрочените плащания са се увеличили от 10 281 милиона евро в края на 2006 г. до 10 579 милиона евро в края на 2007 г. От всички просрочени плащания 903 милиона евро се отнасят до средства, разпределени преди повече от пет години. Въпреки това глобалните задължения, за които през последните две години не са извършени плащания или не са поети индивидуални правни задължения, са намалели значително и са стигнали до 100 милиона евро към края на годината. Нивото на изпълнение, изчислено спрямо съотношението между общия размер на неизползваните средства и годишните плащания, е останало стабилно на 3,7 години.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Що се отнася до качеството, през 2006 г., Комисията въведе пълно обхващане от страна на групата за поддържане на качеството на всички финансови предложения по ЕФР на етапа на идентифициране и оценка — практика, която бе приложена и през 2007 г.

Комисията ще продължи с усилията си за допълнително подобрене на прилагането на ЕФР и ще гарантира придържането към препоръките, отправени от Сметната палата в това отношение.

Отпуснатата сума от 21 966 млн. евро за десетия ЕФР (оперативни кредити за АКТЬ, с изключение на отговорските страни и територии) обхваща 6-годишен период за разлика от 5-годишния период на деветия ЕФР (първоначална сума, без да се отчита прехвърлянето на остатъците от предишни ЕФР — вж. точка 9, възлизащи на 13 500 млн. евро). С цел улесняване на сравнението фондовете следва да се изчисляват на годишна основа, като в този случай номиналното увеличение напалава до 35,6 %.

9. За първи път всички средства от цял ЕФР бяха поети като задължения преди влизането в сила на следващия ЕФР. Когато деветият ЕФР влезе в сила през април 2003 г., почти 2 млрд. евро останаха като непоети задължения от остия ЕФР.

10. През 2007 г. изпълнението от страна на Комисията бе изключително добро, като плащанията отбелязаха значително увеличение от 12 %, поетите задължения нараснаха с 9 %, а увеличението на непоетите задължения бе ограничено до 2,8 %.

Коефициентът на изпълнение от 3,7 години съответства на средната продължителност на изпълнение на проектите.

⁽⁷⁾ Решение 2005/446/ЕО на представителите на правителствата на държавите-членки, които заседават в рамките на Съвета, (ОВ L 156, 18.6.2005 г., стр. 19), изменено с Решение 2007/792 ЕО от 26 ноември 2007 г. (ОВ L 320, 6.12.2007 г., стр. 31).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

11. Секторът на социалната инфраструктура, включително образованието, здравеопазването, водоснабдяването и основната канализация, е бил основният получател на помощта от ЕС с 852 милиона евро (31 % от общия размер на плащанията) през 2007 г., след него се нареждат транспортният, комуникационният и енергийният сектор със 799 милиона евро (28 %). Общият размер на плащанията, направени в областта на хранителните помощи и общото подпомагане на програмите, включително хранителни помощи и осигуряването на прехрана, се равняват на 557 милиона евро, от които 455 милиона евро (16 % от общата сума на плащанията) са били изразходвани посредством програми за обща бюджетна подкрепа. Извършването на помощта е продължило да изисква тясно сътрудничество с организации на ООН и Световната банка (306,5 милиона евро, тоест 10,7 % от плащанията).

Годишен доклад на Комисията относно финансовото управление на Европейските фондове за развитие

12. Финансовият регламент, приложим за деветия ЕФР ⁽⁸⁾, изисква от Комисията да изготвя ежегодно доклад относно финансовото управление на Европейските фондове за развитие. Сметната палата извърши проверка на доклада с цел да прецени дали той отразява точно постигането на целите, финансовата ситуация и събитията, оказали съществено влияние върху дейностите през годината. По време на проверката бяха разгледани точността на представените финансови данни, проследяването на предходните констатации и оценки на Сметната палата и препоръките на органа за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета.

13. Становището на Палатата е, че докладът относно финансовото управление представлява точно описание на постигнатите цели за финансовата година, финансовата ситуация и събитията, оказали съществено влияние върху извършваните през 2007 г. дейности. Въпреки това обобщението на Комисията за проследяването на направените от Палатата констатации и оценки в множество случаи не предоставя достатъчно информация относно планираните или предприетите действия; Сметната палата представя своя анализ на ситуацията в **таблица 4**. Освен това информацията, предоставена от държавите от АКТЬ по отношение на използването на средствата по Stabex ⁽⁹⁾ и салдата по банковите сметки, притежавани в банките в страните от АКТЬ, остава неточна поради сложността на мярката и ограничения контрол от страна на Службата за сътрудничество EuropeAid, която е осведомена за тази ситуация и е предвиждала да извърши одит на средствата по Stabex във всички засегнати държави от АКТЬ през 2007 г. Въпреки това одитите са били проведени в само четири от общо 38 страни бенефициери.

13. Комисията отдава голямо значение на препоръките на Сметната палата, като по всички от тях има последващи действия. Комисията счита, че предприетите действия по отношение на препоръките на Сметната палата като цяло са на задоволително равнище, но в бъдеще ще предостави по-подробна информация.

Въпреки че няма такова изискване съгласно разпоредбите на член 212 от Конвенцията от Ломе IV, Комисията реши да засили контрола на средствата по STABEX чрез осъществяването на одити. От общо 38 държави бенефициери в 10 не е отчетено никакво движение на тези средства през 2007 г., а в 14 бяха осъществени одити или относно достоверността на счетоводството по STABEX (8 държави), или относно проекти, финансирани чрез средства по STABEX (6 държави).

⁽⁸⁾ Членове 96 и 102.

⁽⁹⁾ Финансовото значение на програмата Stabex намалява, колкото повече тази мярка отива към своя край. Към края на 2007 г., около 100 милиона евро, управлявани изключително от Комисията, са останали в гаранционни сметки в Европа в сравнение със 192 милиона евро към края на 2006 г. Целта на Комисията е тези средства да бъдат изплатени до 31 декември 2010 г., при условие че са спазени всички условия за усвояването.

ГЛАВА II — ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ДОСТОВЕРНОСТ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА ОТНОСНО ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ ЗА РАЗВИТИЕ

Декларация за достоверност на Сметната палата относно седмия, осмия и деветия ЕФР за финансовата 2007 г.

I. В съответствие с разпоредбите на член 248 от Договора Палатата извърши одит на:

- а) окончателните годишни отчети на седмия, осмия и деветия Европейски фонд за развитие за финансовата 2007 г., които включват консолидираните финансови отчети ⁽¹⁰⁾ и консолидираните отчети за финансовото изпълнение на седмия, осмия и деветия Европейски фонд за развитие; и
- б) законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции съобразно правната рамка на ЕФР, по отношение на частта от средствата на ЕФР, чието финансово управление е под отговорността на Комисията ⁽¹¹⁾.

Отговорност на ръководството

II. В съответствие с финансовите регламенти, приложими за седмия, осмия и деветия ЕФР, ръководството ⁽¹²⁾ отговаря за изготвянето и вярното представяне на окончателните годишни отчети на Европейските фондове за развитие, както и за законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции:

- а) Отговорността на ръководството по отношение на окончателните годишни отчети на ЕФР включва планирането, прилагането и поддържането на вътрешен контрол, свързан с изготвянето и вярното представяне на финансовите отчети, без съществени неточности, независимо дали същите произтичат от измами или грешки. Ръководството носи отговорност също така за подбора и прилагането на подходящи счетоводни политики въз основа на счетоводните правила, приети от счетоводителя на ЕФР ⁽¹³⁾; както и за изготвянето на счетоводни прогнози в съответствие с обстоятелствата. Комисията приема окончателните годишни отчети на ЕФР.

⁽¹⁰⁾ Консолидираните финансови отчети включват счетоводния баланс, отчета за стопанския резултат, отчета на паричните потоци и таблица на позициите, по които има плащания към Европейските фондове за развитие. Настоящата декларация за достоверност не обхваща финансовите отчети и предоставената от ЕИБ информация (вж. бележка под линия 11).

⁽¹¹⁾ В съответствие с членове 1 и 103, параграф 3 от Финансовия регламент, приложим за деветия ЕФР, декларацията за достоверност не се отнася до частта от средствата на деветия ЕФР, която се управлява от ЕИБ и е под нейна отговорност.

⁽¹²⁾ На ниво Комисия ръководството се състои от членовете на институцията, оправомощените или вторично оправомощените разпоредители с бюджетни кредити, счетоводителя и ръководния персонал на финансовите, одитните или контролните отдели. На нивото на страните бенефициери ръководството включва националните разпоредители с бюджетни кредити, счетоводителите, разплащателните агенции и ръководния персонал на изпълнителните агенции.

⁽¹³⁾ Счетоводните правила, приети от счетоводителя на ЕФР, се основават на Международни счетоводни стандарти за публичния сектор, издадени от Международната федерация на счетоводителите или, при липсата на такива, на Международните счетоводни стандарти (МСС)/Международните стандарти за финансова отчетност (МСФО), издадени от Съвета по международни счетоводни стандарти. В съответствие с Финансовия регламент „консолидираните финансови отчети“, за финансовата 2007 година, се изготвят въз основа на счетоводните правила, приети от счетоводителя на ЕФР, като те адаптират принципите на счетоводството на базата на текущо начисляване към специфичната среда на Европейските общности, докато консолидираните отчети за изпълнението на ЕФР все още се съставят на база движение на паричните средства.

- б) Начинът, по който ръководството упражнява своята отговорност по отношение на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции, зависи от метода за изпълнение на ЕФР. В случай на пряко централизирано управление задачите по изпълнението се извършват от службите на Комисията. При децентрализирано управление те са делегирани на трети страни, а при непряко централизирано управление на други органи. В случай на съвместно управление, задачите по изпълнението се разпределят между Комисията и международни организации. Задачите по изпълнението трябва да се извършват в съответствие с принципа на добро финансово управление, който изисква планирането, прилагането и поддържането на ефективен и ефикасен вътрешен контрол, включващ адекватно наблюдение и подходящи мерки за предотвратяване на нередности и измами, и ако е необходимо, съдебни производства за възстановяване на неправилно изплатени или използвани средства. Независимо от използвания метод за изпълнение, Комисията носи общата отговорност по отношение на законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите на Европейските фондове за развитие.

Отговорност на одитора

III. Палатата носи отговорност да представи на Европейския парламент и на Съвета, въз основа на извършения от нея одит, декларация за достоверност относно надеждността и точността на отчетите, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Палатата проведе одитната си дейност в съответствие с международните одитни стандарти и етични кодекси на Международната федерация на счетоводителите и ИНТОСАЙ, доколкото същите са приложими в контекста на ЕФР. Съобразно тези стандарти Палатата планира и извършва одитната си дейност, така че да постигне достатъчна увереност за това, че окончателните годишни отчети на ЕФР не съдържат съществени неточности и свързаните с отчетите операции като цяло са законосъобразни и редовни.

IV. В описания в точка III контекст одитът включва прилагането на процедури за получаване на одитни доказателства относно сумите и информацията, които фигурират в окончателните консолидирани отчети, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции. Подбраните одитни процедури зависят от преценката на одитора, която се основава на оценка на риска за съществени неточности в окончателните консолидирани отчети и на риска от съществено неспазване в рамките на свързаните с отчетите операции на изискванията от правната рамка на ЕФР, независимо дали този риск се дължи на измами или грешки. С оглед на разработването на подходящите за обстоятелствата одитни процедури, по време на оценката на риска одиторът взема предвид вътрешния контрол, приложен при изготвянето и вярното представяне на окончателните консолидирани отчети, и системите за управление и контрол, въведени за осигуряването на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции. В този контекст одитът включва също така оценка на уместността на използваните счетоводни политики, обосноваването на направените счетоводни прогнози, както и оценка на цялостното представяне на окончателните консолидирани отчети и годишните отчети за дейността.

V. Палатата счита, че получените одитни доказателства са достатъчни и подходящи и могат да се използват като база за декларацията за достоверност.

Становище относно надеждността на отчетите

VI. Палатата счита, че във всички съществени аспекти окончателните годишни отчети на седмия, осмия и деветия Европейски фонд за развитие дават вярна представа за финансовото състояние на ЕФР към 31 декември 2007 г., както и за резултатите от операциите и паричните потоци за приключилата на тази дата финансова година, в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент и счетоводните правила, приети от счетоводителя.

VII. Без да изразява резерва относно посоченото в точка VI становище, Палатата отбелязва, че Комисията не е доказала обосноваването на използваните предположения за оценка на провизията за направени разходи, което може да доведе до подценяване на начислените разходи, както и до надценяване на сумата за гаранциите, посочена в бележките към финансовите отчети.

Становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции

VIII. Палатата счита, че с изключение на последиците от грешките, посочени в точка IX, операциите, свързани с плащанията и поетите задължения, като цяло са законосъобразни и редовни.

IX. По време на одита на Палатата беше констатирано съществено ниво на грешки, засягащи свързаните с плащанията операции.

X. Без да поставя под въпрос изразеното в точка VIII становище, Палатата обръща внимание на високия фидуциарен риск в областта на бюджетната подкрепа, вследствие на „динамичното тълкуване“ от страна на Комисията на критериите за допустимост, в съответствие с което не се предвижда спазването на минимален стандарт за надеждно управление на публичните финанси преди отпускането на бюджетната помощ.

XI. Палатата отбелязва направените от Комисията подобрения на системите за управление и контрол, но подчертава необходимостта да се продължи полагането на усилия за изясняване на някои важни елементи от цялостната одитна стратегия, както и да се усъвършенства планирането и/или прилагането на някои системи.

18 септември 2008 г.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Председател

European Court of Auditors
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxembourg

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Информация в подкрепа на декларацията**Обхват и характер на одита**

14. Целта на работата по установяване на точността на отчетите на ЕФР е да се получат достатъчно уместни доказателства, за да се направи извод относно това дали всички приходи, разходи, активи и пасиви са били правилно осчетоводени и дали годишните отчети отразяват вярно финансовите резултати в края на годината. Констатациите и оценките относно точността на отчетите, посочени в точки VI и VII от декларацията за достоверност, се основават на одита на консолидираните финансови отчети ⁽¹⁴⁾ и на консолидирания доклад за финансовото изпълнение на седмия, осмия и деветия ЕФР ⁽¹⁵⁾. Одитът включи подходящ набор от одитни процедури, предназначени да проверят на тестов принцип доказателствата относно сумите и предоставената информация. Той включи оценка на използваните счетоводни принципи, значимите разчети, направени от ръководството и цялостното представяне на консолидираните отчети.

15. Констатациите и оценките относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции, посочени в точки VIII до XI от декларацията за достоверност, се основават на:

- в) оценка на системите за управление и контрол в централните служби на EuropeAid и в пет делегации (Гана, Гвинея-Бисау, Нигер, Мадагаскар и Судан), които обхващат шест държави;
- г) проверка на всяка посетена делегация въз основа на статистически подбрана извадка от операции, които обхващат всички области с изключение на бюджетното подпомагане. Извършен беше одит на общо 90 плащания и 15 индивидуални правни задължения;
- д) по отношение на бюджетното подпомагане, проверка на 30 плащания и 15 статистически подбрани поети задължения. Този подбор представлява съответно 46,0 % и 62,1 % от общия размер на плащанията и финансовите задължения в рамките на бюджетното подпомагане. Проверката включваше документна проверка, а за 8 плащания се състоеше и в допълнителен анализ в четири от посетените държави (Гана, Гвинея-Бисау, Нигер и Мадагаскар);
- е) проверка на 30 статистически подбрани плащания, одобрени от централните служби на EuropeAid;

⁽¹⁴⁾ Вж. член 100 от Финансовия регламент от 27 март 2003 г., приложен към деветия ЕФР: финансовите отчети съдържат счетоводен баланс, отчет за паричните потоци и таблица на вземанията, дължими на ЕФР.

⁽¹⁵⁾ Вж. член 101 от Финансовия регламент от 27 март 2003 г., приложен към деветия ЕФР: докладите за изпълнението на финансовите показатели включват таблици, които описват бюджетните кредити, поетите задължения и плащанията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- ж) проверка на 30 статистически подбрани плащания, които вече са били проверени *ex-post* от централните служби на Eurоре-Aid;
- з) проверка на 30 статистически подбрани финансови задължения;
- и) проверка на годишния отчет за дейността и на декларацията на генералния директор на Eurоре-Aid и на процедурата за тяхното изготвяне.

Надеждност на отчетите

16. Както Палатата е отбелязала в годишния си доклад относно ЕФР за финансовата 2006 година ⁽¹⁶⁾, използваната за ЕФР счетоводна система не притежава всички характеристики, необходими за ефективното и ефикасно отчитане на икономическа информация на базата на текущо начисляване. Вследствие на това преобразуването на данните от касова счетоводна отчетност в елементи от счетоводна отчетност на базата на текущо начисляване за ЕФР налага детайлна ръчна обработка, което увеличава риска от грешки. Освен това финансовото отражение на промените във валутните курсове не може да бъде установено отделно от счетоводната система, нито може да бъде извлечено ръчно ⁽¹⁷⁾. Въвеждането на ЕФР в счетоводната система, която вече се използва от Комисията за отчитане на бюджетните разходи, първоначално е било предвидено за 2006 г., но поради технически трудности е било отлагано няколко пъти и сега е планирано за началото на 2009 г.

17. Годишните отчети съдържат провизия за разходите, направени през отчетния период, за които обаче не е получена фактура към приключването на годината. Тази провизия се изчислява статистически въз основа на няколко предположения и възлиза на 2 087 милиона евро или 83 % от общия сбор на пасивите. Както Палатата посочва в годишния си доклад относно ЕФР за финансовата 2006 г. ⁽¹⁸⁾, правилността на допусканията относно линейността на разходите по проектите, не е доказана от Комисията. Анализът на Палатата ⁽¹⁹⁾ посочва, че използваният от служба Eurоре-Aid метод може да доведе до подценяване на начислените разходи. Въпреки това не е възможно да се измери количественото отражение върху консолидирания баланс към края на 2007 г.

16. Въвеждането на новата счетоводна система от 2009 г. ще преодолее настоящите ограничения. Обработването на ръка подлежи на строг контрол, за да се намалят рисковете. Настоящата счетоводна система на ЕФР не позволява определяне на финансовото въздействие в резултат на варирането на обменните курсове, но въпреки това нетният резултат за финансовата 2007 г. включва печалбите и загубите, които се дължат на разликата в обменния курс на валутите.

Освен това едва 9 % от плащанията се осъществяват във валути, които се влияят от колебанията на обменния курс. Следователно Комисията не счита тези потенциални разлики в курса за съществени за отчетите като цяло.

17. През 2007 г. Комисията допълнително усъвършенства подхода си за изчисляване на отпуснатата сума, като приложи специфичен коефициент на изпълнение към всеки вид договор (субсидии, строителни дейности, услуги и доставки).

Анализът на всеки отделен договор (приблизително 8 000 текущи договора) би предизвикал несъразмерно натоварване пряко тателатическия подход, използван понастоящем. Комисията предвижда да осъществи проучване, за да подсили критериите, използвани при този подход.

⁽¹⁶⁾ Точка 15 (ОВ С 259, 31.10.2007 г.).

⁽¹⁷⁾ Оповестяването им се предвижда от международния счетоводен стандарт IPSAS 4 — Ефекти от промените в обменните курсове.

⁽¹⁸⁾ Точка 17.

⁽¹⁹⁾ Тъй като по отношение на ситуацията към края на 2007 г. наличната информация не беше достатъчна, Палатата провери валидността на метода като контролира провизията към 31 декември 2006 г. за извадка от 60 статистически подбрани индивидуални договора относно 18 проекта в 13 държави от АКБ.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

18. Към края на 2007 г. сумата на гаранциите, фигуриращи в бележка 1.4 към финансовите отчети, беше 1 004 милиона евро. Палатата констатира, че тази сума е надценена с 4,1 %.

Законосъобразност и редовност на свързаните с отчетните операции**Директни съществени проверки на операциите****Поети задължения относно проектите**

19. Споразумението от Котону ⁽²⁰⁾ предвижда споразуменията за финансиране между Комисията и държавите от АКТЬ или други заинтересовани държави да се съставят до 60 дни от решението на Комисията. При своя одит Сметната палата установи, че значителен брой споразумения за финансиране (осем от общо 30 проверени решения на Комисията) не са били подписани от държавата бенефициер в рамките на този срок.

20. Бяха констатирани чести грешки (пет грешки, засягащи четири от общо 15-те проверени индивидуални правни задължения) относно изисканите от нормативната уредба банкови гаранции за тръжните процедури или договорите. В случая на едно индивидуално правно задължение беше направена дерогация на тръжните правила, въпреки че не бяха изпълнени необходимите за това правни изисквания.

Плащания по проекти

21. От подбраните единадесет плащания към организации на ООН, законосъобразността и редовността на две от тях не беше напълно одитирана, тъй като Палатата не получи свързаната с плащанията документация от засегнатите организации на ООН ⁽²¹⁾. Вследствие на това Палатата не може да се произнесе по отношение на законосъобразността и редовността на тези операции. Освен това Палатата привлича вниманието върху факта, че одитът на другите операции на ООН е бил затруднен поради недостатъчно сътрудничество с организациите на ООН и в крайна сметка е бил възможен единствено благодарение на навременната намеса на Комисията.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

18. През 2007 г. Комисията положи значителни усилия, за да повиши качеството на вписаните данни в счетоводната система. При работата по годишното приключване на сметките бяха извършени допълнителни проверки и корекции с оглед на съставянето на годишните отчети. Вследствие на това отражението върху годишните отчети остава много ограничено и не се стига за съществено.

19. Комисията и държавите бенефициери не са нарушили правилото за 60-те дни, предвидено в Споразумението от Котону, тъй като това правило се отнася до изготвянето, а не до подписването на споразуменията за финансиране. Крайният срок за подписване на споразуменията за финансиране е 31 декември през годината $n + 1$, като годината n е тази, по време на която е бил приет финансовият ангажимент на Комисията (член 54, параграф 2 от Финансовия регламент, приложен за деветия ЕФР). Комисията следва стриктната практика в практически всички случаи не само да съставя, но и да подписва споразуменията за финансиране в рамките на 60 дни от решението на Комисията.

20. Комисията счита, че няма финансов риск, тъй като преди получаването на банковата гаранция не е осъществявано никакво плащане.

Що се отнася до дерогацията, Комисията счита, че предвид крайната спешност тя е оправдана.

21. Комисията подкрепя изцяло искането на Сметната палата за получаване на необходимите подкрепящи доказателства от страна на структурите на ООН, като този принцип е ясно постановен във Финансовото и административно рамково споразумение (ФАРС). Веднага след като Сметната палата уведоми Комисията относно срещнатите трудности в това отношение, тя се обърна към партньорите си в ООН, за да се намери решение и за да се увери, че Палатата е получила изискваната информация.

⁽²⁰⁾ Член 17, параграф 2, от приложение 4.

⁽²¹⁾ Фондът на ООН за населението и Програмата на ООН за развитие.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

22. При одита на Палатата на плащанията, одобрени от делегациите и централните служби на EurореАid, беше установено съществено ниво на грешки (27 грешки, засягащи 24 от общо 120 проверени операции), което засяга сумата на свързаните с плащанията операции, предмет на одита. Повечето от тези грешки са сериозни ⁽²²⁾ и се отнасят предимно до:

- допустимостта на разходите, като например плащания, извършени извън разрешения период, плащане на ДДС, плащане над отпуснатия бюджет и плащане на видове разходи, които не са предвидени в договора (17 грешки, засягащи 15 от общо 120 проверени операции);
- прието и одобрено предварително финансиране, въпреки че разходите все още не са били направени (шест грешки, засягащи шест от общо 120 проверени операции);
- плащания на неточни суми в резултат на грешки при изчислението, плащане за декларираните количества, които не отговарят на действителността, и неспазване на технически изисквания за строителни работи (три грешки, засягащи три от общо 120 проверени операции).

23. Повечето от грешките е следвало да бъдат предотвратени или констатирани и коригирани от разпоредителите с бюджетни кредити преди приемането и одобряването на предварителното финансиране или одобряването на плащанията. Други грешки се дължат на неподходящ контрол, осъществен от контролните или одиторите. Това показва слабости в системите за управление и контрол (вж. точки 32—47). Въпреки че при планираните от Комисията одити биха открити и поправени някои грешки, нивото на остатъчни грешки вероятно ще остане съществено (вж. точка 39).

24. Одитът на Палатата разкри и други често срещани грешки, които могат да имат отражение върху размера на свързаните с плащанията операции. Тези грешки се отнасят най-вече до законоустановените банкови гаранции и тръжните и договорните изисквания (16 грешки, засягащи 15 от общо 120 проверени операции). Бяха открити и грешки, които не се отразяват върху размера на свързаните с плащанията операции като преждевременни плащания, липса на прозрачност относно финансовата подкрепа на ЕФР и разпределяне на разходи за грешен разчет на програма (шест грешки, засягащи шест от общо 120 проверени операции).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

22. Системата за контрол, установена от Комисията, за да се проверят законността и съответствието на плащанията, се основава върху дейността на външни одитори и наблюдатели, а също и на вътрешни проверки. Комисията признава, че в тази система съществува риск от остатъчни грешки. Въпреки това, предвид невъзможността да се подходи с цялостна проверка на транзакциите поради високата цена на подобни мерки за контрол, Комисията ще продължи да усъвършенства системата си въз основа на такова съотношение цена/ефикасност, което дава разулни гаранции.

23. Повечето от случаите, за които става дума, се отнасят или до плащания, извършени въз основа на одиторски доклад и на разбивка на разходите, изготвена от възлагащия орган, или до изчисляване на авансови суми, което подлежи на корекция на по-късен етап.

24. В два от случаите става въпрос за удължаване на гаранциите, които покриват договори в края на изпълнението ил. В резултат на това нямаше никакъв остатъчен риск. Във всички други случаи гаранциите са предоставени след подписването на договор, като при все това никакво плащане не е било освобождавано преди получаването на гаранциите. В резултат на това нямаше финансов риск.

През април 2008 г. Комисията публикува наръчник за прозрачност при външните действия на ЕС.

⁽²²⁾ За Палатата грешките са „сериозни“, ако надхвърлят 2 %.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Поети задължения в рамките на бюджетната подкрепа

25. Споразумението от Котону предвижда, че прякото бюджетно подпомагане (бюджетна подкрепа) се предоставя при условие че управлението на разходите гарантира достатъчна прозрачност, отчетност и ефективност ⁽²³⁾. Комисията тълкува това условие динамично ⁽²⁴⁾. Според нея слабостите, които се проявяват в управлението на публичните финанси към момента на вземане на решението за финансиране, не изключват възможността да се стартира програма за бюджетно подпомагане, при условие че съществува воля за реформи и планираните реформи се считат за задоволителни. Европейският парламент постави на разискване динамичното тълкуване от страна на Комисията на критериите за допустимост на бюджетната подкрепа и декларира, че бюджетната подкрепа следва да се предприема единствено в страни, които вече спазват един минимален стандарт за надеждно управление на публичните финанси ⁽²⁵⁾.

26. При одита на Палатата беше установено, че при пет от общо 15-те проверени поети задължения ⁽²⁶⁾, се предоставя бюджетна подкрепа на държави от АКТЬ, където не са спазени изискванията на Споразумението от Котону за управление на публичните разходи, което да е достатъчно прозрачно, надеждно и ефективно. Палатата констатира сериозни слабости по отношение на вътрешния контрол на бюджета, счетоводните системи, обществените

25. Както бе отбелязано в наблюденията на Сметната палата, Комисията осъзнава, че подходът за „динамично тълкуване“ се поставя под въпрос от страна на Европейския парламент в прегледа му на последващите действия в резултат на препоръките за освобождаване от отговорност от 2006 г. Въпреки това Комисията продължава да счита, че този подход на равнище държава по държава е полезен и уместен, тъй като ѝ позволява да окаже по-силна подкрепа за подобренията в системите за управление на публичните финанси (PFM), като в резултат на това се подобрява цялостното въздействие на бюджетната подкрепа, отпусната за развитие на бенефициера. Освен че е трудно от методологична гледна точка, установяването на предварителни показатели, приложими за всички държави, би намалило капацитета на Комисията за подкрепа на реформите в управлението на публичните финанси както в случай че показателите не са постигнати, така и в случай че бъдат постигнати. Ето защо подходът на Комисията е съсредоточен върху всеобхватен диагностичен преглед чрез използването на методологията за публични разходи и финансова отчетност (PEFA), върху потребността от достоверна и уместна стратегия за реформи, както и мониторинг на прилагането ѝ на задоволително равнище. По този начин, както повечето други донори (включително институциите от Бретон Худс), Европейската комисия използва първоначалната диагностика на управление на публичните финанси като референтна стойност, спрямо която се оценява напредъкът в изпълнението на стратегията за реформи. Докато Комисията признава, че оценката ѝ на напредъка в реформата на управлението на публичните финанси трябва да бъде по-структурирана и формализирана, тя отчита и че увеличаването на доказателствата вследствие на по-големия брой достъпни оценки за публични разходи и финансова отчетност ще ѝ помогне да изготви по-добре информирана оценка на положението и скоростта на напредък на дадена държава. Последно, Комисията припопня, че допустимостта се проверява по време на всички етапи на програмата, и особено в държавите, които са в нестабилно положение, а Комисията управлява произтичащите от това рискове, като обикновено поставя като изискване наличието на програма на Международния валутен фонд (МВФ), която да се занимава с основните проблеми, като управление на паричните средства и контрол на хазната.

26. Комисията не е съгласна с оценката на Сметната палата относно въпросните четири държави. Както е посочено в точка 25, всичките поети задължения в тези държави в нестабилно положение, споменати от Палатата, са осъществени след оценка на постигнатия достатъчен положителен напредък в системите за управление на публичните финанси, потвърден и от оценките на МВФ. Впоследствие въпросните държави продължават да демонстрират напредък в управлението на публичните финанси, като продължават да отговарят на условията за отпускане на допълнителна бюджетна подкрепа.

Комисията не разбира препоръките на Сметната палата като изискване за определяне на минимални стандарти, приложими за всички държави, и не счита, че такива биха били уместни, както се подчертава в точка 25. През 2007 г. Комисията продължи да прилага динамичния подход, като го счита за единствения уместен подход.

Мерките срещу корупцията се анализират в контекста на финансовите споразумения (ФС), като наблюдението и/или се осъществява в рамките на годишните отчети на делегациите на ЕК за управлението на публичните финанси.

⁽²³⁾ Член 61, параграф 2, буква а).

⁽²⁴⁾ Вж. Точки 28 и 29 от Специалния доклад № 2/2005 относно бюджетната помощ, отпускана от ЕФР за държавите от АКТЬ (ОВ С 249, 7.10.2005 г.).

⁽²⁵⁾ Доклад на Европейския парламент от 22 април 2008 г. относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета на седмия, осмия и деветия Европейски фонд за развитие за финансовата 2006 година, точка 32.

⁽²⁶⁾ Петте поети задължения се отнасят до Бурунди, Централна африканска република, Гвинея-Бисау и Хаити. Поетите задължения в рамките на бюджетната подкрепа за тези страни през 2007 г. се равнява на 83,7 милиона евро, тоест 24,9 % поетите задължения за бюджетна подкрепа.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

поръчки или антикорупционните мерки. Основните проблеми се отнасят до закъснялото представяне на одитираните отчети и неефективността на външния контрол, които както Палатата вече подчерта, са от съществено значение за доказване наличието на прозрачност и отчетност. Предоставянето на бюджетна подкрепа в тези условия води до много висок фидуциарен риск. В годишния си доклад относно ЕФР за финансовата 2006 г. ⁽²⁷⁾ Сметната палата препоръчва спазването на споразумението от Котону да бъде отправна точка за дефиниране на основните изисквания. Тази препоръка не е последвана.

27. В няколко случая (седем от общо 33 проверени споразумения за финансиране), разпоредбите на финансовите споразумения за бюджетно подпомагане са били непълни или неясни; не са съдържали общите условия за бюджетно подпомагане или двусмислено са дефинирали метода за изчисляване на възстановяемите суми; или са се отнасяли до задължения, поети от правителството, без да се уточнява дата на падежа и последствията, в случай че поетите задължения не се изпълняват.

Плащания в рамките на бюджетната подкрепа

28. При одита на Палатата на плащанията в рамките на бюджетната подкрепа беше установено съществено ниво на грешки (четири грешки при четири от общо 30 проверени плащания), които засягат размера на свързаните с плащанията проверени операции, предмет на одита. Идентифицираните случаи засягат изчисленията на сумите за възстановяване, извършени въз основа на положителна преценка на постигнатия напредък при управлението на публичните финанси. Тази преценка не съответства на свързаната с нея оценка на ситуацията и прибягването до метод на изчисление, който не е предвиден от споразумението за финансиране. В три други случаи плащанията са направени без актуализиране на докладите относно управлението на публичните финанси. Това води до риск условията за допустимост да не бъдат изпълнени.

27. Във всичките си ФС и оценки на отпускането на траншове Комисията се позовава на правното прилагане на Споразумението от Котону. При все това Комисията признава, че е за предпочитане критериите за допустимост да бъдат изрично посочени във финансовите споразумения и в общите ил условия в съответствие с Насоките за програмиране, разработване и управление на ОБП (общата бюджетна подкрепа). Ето защо Комисията ще се стреми допълнително да подобри качеството на финансовите споразумения по десетия ЕФР. Сроковете, включени във ФС за определянето на датите за оценка на условията на изплащане, са само индикативни.

28. Във всеки от четирите случая, цитирани от Сметната палата, Комисията се е стремела да вземе информирано решение въз основа на стислено тълкуване на разпоредбите на съответните финансови споразумения.

В два от трите случая (Ботсуана и Намибия) докладите за състоянието на управлението на публичните финанси бяха представени в съответствие с насоките за ОБП, като допустимостта бе ясно демонстрирана. В случая с Нова Каледония (2007BS-EE16) поетите задължения, за които е сезирана Сметната палата, представляват съпътстващи мерки, а не условия за изплащане.

⁽²⁷⁾ Точка 55.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

29. При значителен брой случаи (шест от общо 30 проверени плащания) Комисията не демонстрира по структуриран и формален начин, че са спазени условията на плащане по отношение на управлението на публичните финанси. Констатираните ситуации включват оценки на напредъка, които са неоснователно оптимистични или се базират на неактуални или неподходящи данни, заключения, които не се подкрепени от съответната информация, вземане в предвид на бъдещи, а не на случили се събития и неточна оценка на показателите.

29. Комисията е съгласна, че е необходимо да се покаже по структуриран и формализиран начин, че условията, свързани с управлението на публичните финанси, са спазени.

Основният инструмент, използван от Комисията за оценка на системата за управление на публичните финанси, е оценката на публичните разходи и финансовата отчетност, която е допълнена с друга информация относно последния напредък в реформите на управлението на публичните финанси (често съгласувана с други партньори по развитието).

При осъществяването на плащане Комисията ще взема решението си въз основа на наличната информация. Освен това от делегациите се изисква да представят годишен доклад за управлението на публичните финанси, в който се съдържа информация както за последните, така и за планираните реформи. Въпреки това Комисията е съгласна, че за някои от цитираните плащания делегациите са могли да опишат по-подробно информацията, която са използвали при оценките си.

Що се отнася до наблюденията за нереален оптимизъм при изготвянето на оценките, Комисията отчита постигнатия напредък в управлението на публичните финанси, достоверния и искрен ангажираност към бъдещи реформи, резултатите от диалога с държавите и партньорите по развитието, както и предоставянето на допълваща помощ. По този начин Комисията балансира между постигнатия напредък, политическия ангажираност към реформите и оставащите проблемни области, за да може да вземе информатирано решение.

Отчет за дейността на генералния директор на EuropeAid

30. Отчетът за дейността на генералния директор на EuropeAid представя постиженията на политиката, изпълнението на управлението на услугите и основните резултати от проверките. Отчетът отразява също доколко Комисията е следвала препоръките, направени от Сметната палата, Службата за вътрешен одит (IAS) и Структурите за вътрешен одит (IAC) на EuropeAid.

31. Отчетът за дейността включва специфични показатели относно законосъобразността и редовността⁽²⁸⁾. Въпреки това тези показатели не включват финансова информация като обхвата на одитите, нивата на грешките, открити чрез различни проверки, сумата от издадените нареждания за събиране на вземания и сумата от действително събраните вземания. Ето защо не е ясно въз основа на какво генералният директор на служба EuropeAid е декларирал, че е получил достатъчна увереност, че приложените процедури за контрол дават необходимите гаранции относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции. По време на одита на Палатата бяха открити слабости и съществено ниво на грешки в системите за управление и контрол.

31. Годишният доклад за дейността на EuropeAid за 2007 г. и приложенията към него включват показателите за законност и правомерност, като например резултатите от последващите проверки и прилагането на годишните одитни планове. Резултатите от дейностите по възстановяване, осъществени от службите на EuropeAid, както и от други проверки са предоставени на генералния директор.

Разумното уверение на генералния директор не става механично въз основа само на един от показателите. Декларацията се основава на разглеждането на редица елементи, включително: редовни дейности по наблюдение на управлението, резултати от редовни оценки за функционирането на вътрешните проверки, редовни доклади от разпоредителите с бюджетни кредити по подделегации, изпълнение на плановите за действие, произтичащи от препоръките на различни контролни органи, резултати от последващи проверки.

⁽²⁸⁾ Годишен отчет за дейността на EuropeAid за 2007 г., стр. 57.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Системи за управление и контрол

Цялостна стратегия за контрол

32. Вследствие на плана за действие на Комисията за интегрирана рамка за вътрешен контрол и препоръката на Палатата ⁽²⁹⁾ относно установяването на цялостна стратегия за контрол на Euro-reAid, описанието на ключовите системи за управление и контрол беше доразвито в моделите за вътрешен контрол, включени в отчета за дейността от генералния директор на Euro-reAid. При все че това представлява значителен напредък, липсват важни елементи като ключови показатели в подкрепа на нивото на увереност, което трябва да бъде постигнато, обхватът на някои проверки и съгласуването между предварителните и последващите проверки.

33. Броят на служителите на Комисията намалява в сравнение с ангажираните средства ⁽³⁰⁾. Освен това не се предвижда съществено увеличение на персонала въпреки перспективата за съществено увеличаване на поетите задължения в рамките на 10-ти ЕФР. При все че очевидно е основателно да се осигури ефективно използване на човешките ресурси, съществува риск липсата на персонал, неподходящото разпределение на служителите или липсата на специфични умения и познания да има отражение по отношение на качеството на контрола, проверките и мониторинга. В тази връзка загриженост е изразил и Европейският парламент ⁽³¹⁾. В допълнение увеличаването на бюджетната подкрепа в рамките на ЕФР създава нужда от специфични компетенции и познания и Палатата отбелязва, че Службата за вътрешен одит (IAC) на Euro-reAid е препоръчала по отношение на бюджетната подкрепа, изготвянето на политика на човешките ресурси, в която целите да са фиксирани по цели, компетенции и познания на засегнатите служители.

32. В стратегията си за контрол Euro-reAid се ангажира да подобри представянето на тези елементи.

33. Комисията е съгласна със Сметната палата, че адекватното обезпечаване на персонал и като брой, и като умения представлява предизвикателство.

⁽²⁹⁾ Вж. Становище № 2/2004 на Сметната палата на Европейските общности относно модела за „единен одит“ (и предложението за създаване на рамка за вътрешен контрол на Общността) (ОВ С 107, 30.4.2004 г.) и годишния доклад относно дейностите, финансирани чрез шестия, седмия, осмия и деветия ЕФР, които се отнасят до финансовата 2005 година (ОВ С 263, 31.10.2006 г., стр. 205), точка 40 и годишния доклад относно дейностите, финансирани чрез шестия, седмия, осмия и деветия ЕФР, които се отнасят до финансовата 2006 година, точка 54).

⁽³⁰⁾ 4,8 служителя на 10 милиона евро поети задължения през 2004 г. и 4,2 през 2007 г.

⁽³¹⁾ Резолюция на Европейския парламент от 24 април 2007 г., съдържаща забележките, които са неразделна част от Решението относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета на шести, седми, осми и девети Европейски фонд за развитие за финансовата 2005 година (ОВ С 74 Е, 20.3.2008 г.) Резолюция на Европейския парламент от 22 април 2008 г., съдържаща забележките, които са неразделна част от Решението относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета на седми, осми и девети Европейски фонд за развитие за финансовата 2006 година.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Изпълнителни организации

34. Палатата констатира, че малките организации, които управляват разчети на програми ⁽³²⁾ и бенефициерите на споразуменията за отпускане на безвъзмездна помощ често се отличават със слаби системи за вътрешен контрол. Например тези организации често не разполагат с подходяща счетоводна система за отчитане на разходите по проекта. Освен това при провеждането на изискваните от изпълнителните организации одити често не се откриват проблеми, които засягат законосъобразността и редовността на операциите.

Контрольори

35. За големите поръчки за строителни работи, доставка на стоки или предоставяне на услуги се посочва външен контрольор, който да ръководи и/или да извършва мониторинг на изпълнението на договора. В някои случаи одитът на Палатата установи, че качеството на извършените от контрольорите проверки не е било задоволително като това се отразява на законосъобразността и редовността на операциите.

Държави от АКТЬ

36. Комисията продължава да полага усилия за увеличаване на капацитета на службите на националния разпоредител с бюджетни кредити чрез предоставяне на техническа помощ, оборудване и обучение, с цел да се даде възможност за осъществяване на ефективен контрол на разходите по ЕФР от страна на службите на националния разпоредител. При все това в много от случаите липсата на ангажираност на държавите от АКТЬ означава, че делегациите не могат да имат голямо доверие на проверките, извършени от службите на националния разпоредител, което води до по-голямо работно натоварване за служителите на делегацията с оглед осигуряване адекватността на проверките.

Разпоредители с бюджетни кредити в делегациите и централните служби на EuropeAid

37. Палатата констатира слабости по отношение на качеството на някои от проверките, извършени от разпоредителите с бюджетни кредити, по-специално във връзка с разрешението за приемане и одобряване на предварителното финансиране и анализирането на подкрепящата разходите документация, включително дейността и резултатите на одиторите, както и последващите действия относно констатациите от одита. Наблюдава се също така недостатъчно присъствие на място на служителите от делегацията, а именно с оглед да нагледжат работата на контрольорите.

34. За да се подобри качеството на системите за вътрешен контрол на звената на управление, Комисията разработи насоки, предназначени за тях, и редовно организира обучения (в 22 държави през 2007 г.), като предвижда също и възможността да се създадат обобщени инструменти за финансово и счетоводно управление.

От февруари 2006 г. насам техническите задания относно контрола на разходите са неразделна част от договорите за субсидии (приложение VII). Тези технически задания определят много точно обхвата на методологията, която трябва да прилага одиторът, упълномощен от организацията бенефициер, и допринасят за подобряването на проверките.

35. Комисията изиска от делегациите да засилят контрола над работата на наблюдателите. Тя ще проучи възможността за въвеждане на механизъм, който да гарантира, че качеството на проверките, осъществявани от наблюдателите, отговаря на задълженията за законност и правомерност на транзакциите, както и за повишаване на ефективността на дейностите по наблюдението.

36. Комисията продължава с усилията си за подпомагане и обучение. За 2007 г. 1 430 участници от 22 страни от АКТЬ са преминали пълно обучение относно процедурите за финансиране и договориране по ЕФР.

37. За да гарантира спазването на разпоредбите на Финансовия регламент относно утвърждаването на разходите от отговорния разпоредител с бюджетни кредити, Комисията използва финансови вериги и стандартни контролни списъци за всяка операция, като това допринася за хармонизирането и по-доброто качество на осъществяваните операции.

Комисията ще припомни на разпоредителите принципите за изчисляване на авансови суми. Що се отнася до мониторинга на одитите, отговорните разпоредители следят да издават заповеди за възстановяване, когато е необходимо.

⁽³²⁾ Публични или частично публични организации или служби на заинтересованата държава или държави или юридическото лице, отговарящо за изпълнението на операцията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

38. Одитите на разходите, извършени по инициатива на делегациите и централните служби на EurorAid и възложени на частни одиторски дружества, представляват ключов елемент от системите за управление и контрол на Комисията и имат за цел да допринесат за предоставяне на увереност по отношение на разходите по ЕФР.

39. Годишният одитен план съдържа задължителни одити и такива, които са базират на анализ на риска. Поради недостатъчната документация по отношения на анализа на риска липсва яснота по отношение на осъществяването на процеса на анализиране на рисковете и е трудно да се разбере дали този процес се изпълнява по последователен начин от страна на делегациите. Най-вече в делегациите общото ниво на изпълнение на годишния одитен план е ниско — 55 % от всички планирани одити са стартирани през годината, останалите се отлагат или понякога анулират. Това отчасти се дължи на ограничената способност на делегациите да организират и проследяват одити. Освен това дори и когато се предприемат одити, цикълът на извършването им е изключително дълъг, окончателните доклади се изготвят дълго време след като разходите са направени. Подобни слабости в системата могат да засегнат цялостното ниво на увереност, което може да се получи, в сравнение с това, което е било предвидено.

40. Комисията направи важна стъпка в областта на извършването на одити като през октомври 2007 г. разпространи нови проектозадания, приложими към всички одити. Въпреки че поради скорошното им прилагане ефектът от тях все се очаква да бъде наблюдаван, съществуват положителни признаци, че те ще позволят на одиторите да изготвят по-последователни доклади, по-специално по отношение на формата на одитното становище и прагът на същественост, който се прилага.

Мониторинг от централните служби на EurorAid

41. Основният инструмент за наблюдение на делегациите са докладите за управлението на външната помощ, които се изготвят на всеки шест месеца от делегациите. Те представляват периодичен източник на информация, която позволява на деконцентрирани органи като делегациите да изпращат на централните служби на EurorAid най-важната информация относно вътрешната организация, прилагането на проектите и външния одит. След това централните служби на EurorAid предоставят обратна информация на делегациите. Проблемите, които най-често са посочени в докладите на делегациите, се отнасят до липсата на капацитет и ресурси в службите на националните разпоредители с бюджетни кредити (вж. точка 36), както и ограничения на персонала (вж. точка 33).

39. Процесът, съгласно който трябва да се осъществява анализ на риска, е ясно посочен в оперативните насоки за годишния одитен план и анализ на риска. Комисията е съгласна, че обработването на документацията по анализа на риска се нуждае от подобрене.

В годишния одитен план са определени предстоящите одити, които като цяло са свързани с проверка на разходите за проекти. Някои от тези одити ще започнат и ще бъдат приключени през същата година ($n + 1$), докато за някои други това ще се случи през следващата година ($n + 2$), в зависимост от хода на осъществяване на проекта/програмата, както и на самия одит.

Това води до корекции в първоначалния план, като всяка отмяна или отлагане на одит трябва да бъдат надлежно обосновани. Това не предполага автоматично, че всички одити, които не са започнати през годината, са отложени. Степената на изпълнение на одитния план за 2007 г. след нанасяне на тези корекции е 77 %. Това съответства на плановете за предишни години, чийто жизнен цикъл е 2 години.

Гаранция за тази увереност е фактът, че не е осъществено никакво плащане, подлежащо на одит, преди да бъдат получени и взети предвид резултатите от този одит.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

42. Липсва централизирана информация за управлението на обхвата и резултатите от одитите, предприети от делегациите през 2007 г. Това означава, че нивото на увереност, което може да се получи от извършените одити, е значително по-ниско от равнището, което би могло да бъде достигнато, ако беше въведена стабилна система за информация относно управлението. Беше изменен съществуващият компютризиран инструмент одитът CRIS, с оглед да се улесни употребата му, която е задължителна от януари 2008 г. Скорошното му прилагане засега не позволява оценка на ефективността му, но признаците са положителни, че този инструмент ще бъде от полза като система за проследяване на напредъка. Все още е необходимо да се направят някои подобрения, които да позволят оценяването на обхвата на одита в областта на разходите и използването на тази система при съпоставянето, анализирането и съобразяването с одитните констатации и препоръки, така че да се извършва непрекъсната оценка на проблемите и да се гарантира, в случай на необходимост, че ще бъдат взети бързи и навременни мерки.

43. В продължение на години одитите, възложени от централните служби на EuropeAid, са предмет на обстоен контрол и всяка година се изготвя обобщен доклад, в който е събрана информацията от тях с оглед на извършването на подобрения в системите, при необходимост. Подобна схема на действие беше предприета през 2007 г. за одитите, възложени от делегациите, които представляват по-голямата част от всички одити. Използваният подход беше методичен и обхващаше основните области на интерес като придържането към условията на проектозаданията. Изготвеният в тази връзка доклад съдържа много фактическа информация относно броя и класифицирането на констатациите.

Проверка, извършена от централните служби на EuropeAid

44. Проверките на централните служби на EuropeAid включват посещения, чиято цел е да се провери функционирането на системата за вътрешен контрол на делегациите, последващите проверки на операциите и одитите, възложени от централните служби на EuropeAid.

45. През 2007 г. централните служби на EuropeAid осъществиха едно мониторингово посещение на делегациите, което се състоеше в оценка на установяването и функционирането на системите за управление и контрол. Посещението беше добре подготвено като бяха отправени практически препоръки за подобряване на системите за контрол. Това обаче представлява единственото посещение от този род, което е направено. През 2007 г. EuropeAid разработваше стандартизирана методология за тези мисии. В рамките на процеса бяха проведени две пилотни посещения, при които беше даден приоритет по-скоро на оперативните проблеми, отколкото на функционирането на системите за управление и контрол.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

42. EuropeAid разработи подходящи средства за извършване на одити, като няколко механизма допринесоха за постигане на качествен контрол, както и за консолидация и използване на резултатите от систематичните одити.

И планирането, и последващите действия в резултат на одита се осигуряват от делегациите и от централното управление. Плащания, които са предмет на одит, не се извършват, преди да бъдат получени и взети предвид резултатите от този одит. Резултатите от предишни одити се вземат предвид при изготвянето на годишния одитен план.

EuropeAid следи за изпълнението на годишния одитен план на централно равнище, като от 2005 г. насам осъществява преглед на одитните доклади, излезли през годината. Целта на този преглед е да се даде принос в мониторинга на дейностите по одитиране в централното управление и в делегациите, както и допълнително да се подобри системата за одит, основана, *inter alia*, на анализ на типологията на резултатите от одита.

45. През март 2008 г. EuropeAid прие стандартизирана методология за тези мисии.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

46. Системата на EuropeAid за последваща проверка на операциите представлява ефективен механизъм за идентифициране на грешките, засягащи формалните аспекти на операциите, но не е толкова ефективна при установяването на грешки, които имат отражение върху размера на плащането. Както бе посочено в годишния доклад за финансовата 2006 г., последващата проверка на операциите може да допринесе само в ограничена степен за цялостното ниво на увереност в системите и процедурите, както и за законосъобразността и редовността на основните операции. При проверката на Сметната палата на извадка от операции, на които е извършена последваща проверка, също бе отбелязано, че в някои случаи проверките не са надлежно документирани, някои грешки не са установени и че констатациите не винаги са взети предвид достатъчно навреме, както би следвало.

47. При одитите въз основа на риска, извършени по инициатива на централните служби на EuropeAid, беше отчетено високо ниво на грешки. Документацията за анализ на рисковете не е достатъчна, за да докаже, че EuropeAid е подбрала за одит всички операции с висок риск.

Вътрешен одит

48. Основната цел на Структурата за вътрешен одит (IAS) на EuropeAid е да анализира и оцени системата за вътрешен контрол. Структурата изпълнява функцията си по ефикасен начин. При все това Палатата отбелязва, че извършеният от IAS анализ на риска не е достатъчно съобразен с регистъра на рисковете на EuropeAid и че одитната програма не е достатъчно гъвкава, за да може да се адаптира към промените във времето на идентифицирания риск. През 2007 г. IAS извърши одит на бюджетната подкрепа, на общите и доверителните фондове, на процеса на идентификация, на подбрани стандарти за вътрешен контрол в някои делегации, на управлението на риска в делегациите. IAS извърши и редица последващи одити. Заключениета от IAS като цяло съвпадат с констатациите на Сметната палата.

49. Службата за вътрешен одит на Комисията (IAS) извърши одит на последващите проверки ⁽³³⁾ в EuropeAid. Заключениета ѝ потвърждават констатациите на Палатата по отношение на цялостната стратегия за контрол (вж. точка 32) и планирането и мониторинга на одитите (вж. точки 38 и 42).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

46. Създаването на система за последващи проверки на операциите и определянето на нейните характеристики се основават на оценка на остатъчния риск и на взаимодействието с другите елементи от системата за контрол. Последващите проверки на операциите предоставят допълнителна сигурност за оценката на елементите, които подлежат на такъв контрол.

Това обхваща плащанията, събиранията на суми и уравниването на операции по предварително финансиране, които Комисията извършва. Проучването на всяка операция изисква систематична проверка на приложимите договорни условия.

Документацията, изисквана за всеки тип подбрана операция, е ясно установена в ръчника за последваща проверка на операциите.

47. Комисията е съгласна, че обработването на документацията по анализа на риска се нуждае от подобряване.

48. Анализът на риска от страна на структурите за вътрешен одит е в основата на собствения и/или годишен одитен план. Освен това рисковете от регистъра на рисковете на EuropeAid се отчитат в зависимост от въздействието и/или върху областта, която предстои да бъде подложена на одит. Докато според регистъра на рисковете на структурите за вътрешен одит дадена област може да се счита за високорискова, тази област може и да не попадне в одитния план за определена година, защото бизнес процесът все още не е част от работната практика на генералната дирекция или от цикъла на управление на някои програми. Регистърът на рисковете на структурите за вътрешен одит се актуализира няколко пъти годишно, за да се вземат предвид изгледите за промяна на рисковата среда на EuropeAid.

49. Одитът на структурите за вътрешен одит бе проведен във време, в което стратегията за контрол се подготвяше за формализиране. Заключениета в него не отчитат развитието след това.

⁽³³⁾ Последващи проверки на операциите и финансови одити.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

50. Службата за вътрешен одит извърши също така и заключителен последващ одит на финансирането на НПО в EuropeAid, както и на допустимостта на разходите, извършени по силата на финансовото и административно рамково споразумение (FAFA), сключено с Организацията на обединените нации. Този одит потвърди уместния характер на процеса на разработване на FAFA, както и че механизмите за контрол трябва все още да бъдат ефективно и допълнително прилагани на ниво проекти и партньори, като например се засили контрола на плащанията и се гарантира подходящ обхват на посещенията на проверка ⁽³⁴⁾.

Заклучения и препоръки

51. Въз основа на одитната си дейност Палатата заключава, че отчетите на ЕФР за финансовата година, приключила на 31 декември 2007 г., са надеждни във всички съществени аспекти, но обръща внимание върху формулираните в точка 17 констатации и оценки относно провизията за направени разходи.

52. Въз основа на проведения от нея одит Палатата счита, че:

- а) с изключение на последствията от проблематиката, описана в точки 19, 20 и 27, свързаните с приходите и поетите задължения операции в рамките на Европейските фондове за развитие не съдържат съществени грешки. Освен това Палатата привлича вниманието към високия фидуциарен риск в случаите, посочени в точки 25 и 26;
- б) свързаните с плащанията операции в рамките на Европейските фондове за развитие са били засегнати от съществено ниво на грешки.

53. Палатата счита, че системите за управление и контрол за Европейските фондове за развитие са частично ефективни. **Таблица 3** съдържа преглед на оценката на Палатата за системите за управление и контрол на EuropeAid ⁽³⁵⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

50. EuropeAid постигна значителен напредък от приключването на одитите на структурите за вътрешен одит насал, осъществени през 2006 г. и в началото на 2007 г. по ФАРС:

- бе осъществен официален анализ на съответствието на агенциите на Организацията на обединените нации с международно признатите стандарти (обхват 97 %);
- в съответствие с увеличаването на отпусканите суми на Комисията към ООН броят на контролните мисии на ООН значително нарасна (39 през 2007 г. спрямо 7 през 2005—2006 г.);
- планирането на тези проверки се осъществява на годишна основа;
- резултатите от тях са консолидирани;
- Комисията и ООН подписаха общи насоки с цел подобряване на докладването.

53. Предвид материалните, финансовите и човешките ресурси, с които разполага, Комисията счита, че е създавала системи за контрол, които гарантират разумна увереност.

⁽³⁴⁾ Годишен доклад до органа, който взема решение за освобождаване от отговорност за вътрешните одити, проведени през 2007 г. (SEC(2008) 2361 окончателен, 30.7.2008 г.).

⁽³⁵⁾ По отношение на оценката на системите за управление и контрол на ГД „Хуманитарна помощ“ вж. глава 8, Външна помощ, развитие и разширяване, от годишния доклад на Сметната палата относно изпълнението за бюджета за финансовата 2007 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

54. ЕуропeAid продължи да коригира някои недостатъци, посочени от Палатата в предишните и годишни доклади. ЕуропeAid разработи нови проектозадания за одити и приложи система за информация относно управлението, одитът CRIS, който се отнася до обхвата и резултатите от одитите. Сметната палата приветства усилията, положени от ЕуропeAid за развитието на стратегия за контрол, но все още липсва известна яснота по отношение на някои важни елементи, по-специално що се отнася до обхвата на някои проверки, съгласуване между предварителните и последващите проверки и ключовите показатели в подкрепа на общото ниво на увереност, което трябва да се получи от генералния директор.

55. Необходимо е да се продължи да се полагат усилия за подобряване процеса на планиране и/или въвеждане на някои системи. В тази връзка следва да се вземат предвид следните препоръки:

- а) стратегията за контрол на ЕуропeAid следва да включва ключови показатели в подкрепа на нивото на увереност, което трябва да се получи от генералния директор, обхвата на някои проверки, съгласуването между предварителните и последващите проверки, както и необходимите човешки ресурси;
- б) следва да се извърши проверка и да се определи до каква степен централните служби на ЕуропeAid и делегациите разполагат с нивото и типа на счетоводните системи и обучения, по-специално за проектите, реализирани посредством разчети на програми;
- в) управлението на изпълнителните организации следва да бъде по-добре подпомогнато. За тази цел е необходимо по-подчертано присъствие на място на служителите на делегацията, подобряване на счетоводните системи и обучения, по-специално за проектите, реализирани посредством разчети на програми;
- г) в рамките на направените от делегациите проверки преди одобряване на плащанията, следва по-внимателно да се разглеждат исканията за плащане, като се наблегне по-специално на действителността, допустимостта и точността на разходите. Следва да се извършва по-добър мониторинг на качеството на работата на контролните и одиторите;
- д) прилагането на одита CRIS би следвало да позволи мониторинга на одитния обхват и на резултатите от одита. Информацията за качеството по отношение на формулираните препоръки и подобренията, необходими, за да се вземат предвид констатациите, е от съществено значение, за да се осигури постигането на основните цели на възложените одити;

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

54. Комисията приветства факта, че Сметната палата признава постоянния напредък, постигнат през предишните години.

55.

- а) В стратегията си за контрол ЕуропeAid се ангажира да подобри представянето на тези елементи.
- б) Комисията е съгласна със Сметната палата, че адекватното обезпечаване на персонал и като брой, и като умения представлява предизвикателство и е готова да преразгледа това състояние.
- в) ЕуропeAid ще разработи няколко инструмента, за да подобри управлението на изпълнителните организации и ще въведе нови технически задания за одити на нови очаквани програми.
- г) За да гарантира спазването на разпоредбите на Финансовия регламент относно утвърждаването на разходите от отговорния разпоредител с бюджетни кредити, Комисията използва финансови вериги и стандартни контролни списъци за всяка операция, като това допринася за хармонизирането и по-доброто качество на обществените операции.
- д) Влизането в сила на новия модул за одит CRIS на 1 януари 2008 г., като съотнася стойността на договора, предмет на одита, към одитираната сума, ще улесни изчисляването на обхвата на одита, както и анализа на резултатите от одита според типологията ил.

Комисията е съгласна с препоръката на Сметната палата, като всяка година съпоставя и анализира резултатите от одита, за да си извлече поуки и да въведе подходящите подобрения.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- е) в рамките на последващите проверки на операциите следва да има по-добър контрол на подкрепящата документация, за да се гарантира, че операциите не са засегнати от грешки по отношение на тяхната допустимост и действителност, както и да се потвърди адекватността на проверките, извършени преди одобряване на плащанията;
- ж) следва да бъде приета стандартизираната методология за мониторинговите посещения, а броят на подобни мисии да се увеличи. Новата методология следва да остане насочена към проверката на установяването и функционирането на системите за управление и контрол.

56. По отношение на бюджетната подкрепа трябва да се вземат предвид следните препоръки:

- а) спазването на споразумението от Котону би трябвало да бъде разглеждано в светлината на основни изисквания като предоставянето на своевременно публикувани и одитирани отчети, като тези изисквания следва да се спазват преди предоставянето на бюджетната подкрепа;
- б) използваните показатели за изпълнение следва ясно да свидетелстват за евентуалния напредък в областта на управление на публичните финанси. Това може да се постигне чрез утвърждаване на показатели, които измерват развитието на резултатите във времето, в съчетание с показатели за процеса, отнасящи се до еднократни събития;
- в) с оглед да изложи в добре структурирана форма заключенията си относно напредъка в управлението на публичните финанси, Комисията би трябвало да гарантира, че данните, използвани като основание за вземането на решения за изразходване на средства, се базират по-скоро на преценката за събития, които вече са се случили, отколкото на прогнози за бъдещи събития;
- г) преди стартирането на програмата за бюджетна подкрепа EuropeAid следва да осигури, че е била осъществена една ясна и изчерпателна оценка на управлението на публичните финанси и че страната бенефициер разполага с надеждна и подходяща програма за реформи с оглед преодоляване на всички значими слабости в предвидим срок;

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- е) *Комисията работи последователно за допълнително подобряване на системата си и ще обръща специално внимание на въпроса с подробната подкрепяща документация по очаквани програми.*
- ж) *През март 2008 г. EuropeAid прие стандартизирана методология за тези мисии, като е планирано и увеличаване на броя на мисиите за мониторинг.*

56.

- а) *Както е посочено в точка 25, като част от динамичния подход Комисията използва първоначалната диагностика на управлението на публичните финанси и програмата за реформи като референтна стойност, спрямо която се оценява напредъкът държава по държава, и счита, че не е улестно да се определят общи минимални стандарти, които да се прилагат еднакво към всички държави.*
- б) *В сравнение с други сектори в този случай е по-трудно и по-сложно да се определят показатели за резултати за управлението на публичните финанси. Въпреки това Комисията подкрепя използването на показатели за резултати, където има такава възможност, които излизат от ефекта от реформите, но използва и показатели за процеса и мерки за мониторинг на напредъка в осъществяването на програмата за реформи.*
- в) *При оценката на допустимостта Комисията взема предвид баланса между предишното изпълнение и ангажираността за в бъдеще. В същото време Комисията е съгласна, че при оценяване на отпуснатите суми акцентът трябва да се поставя върху изтъкване на постиженията.*
- г) *Комисията е съгласна, че системите за управление на публичните финанси трябва да се оценяват преди предоставянето на бюджетната подкрепа, като тя предпочита да осъществява тази оценка в рамките на методологията за публични разходи и финансова отчетност. Очаква се, че във всички държави, които получават бюджетна подкрепа от ЕФР, оценките за публичните разходи и финансовата отчетност ще се осъществят преди края на 2008 г. В повечето случаи правителствата вече имат програми за реформа на управлението на публичните финанси, които може да се наложи да се коригират в съответствие с резултатите. В случай че се налага да се създават нови програми, преди предоставянето на бюджетна подкрепа Комисията трябва да получи уверения за ангажираността на правителството да развива и прилага изискваните мерки за реформа на управлението на публичните финанси.*

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- д) следва да се подобри качеството на споразуменията за финансиране чрез включването на общи условия във всички случаи, недвусмислени разпоредби и ясни изисквания за подобряване на управлението на публичните финанси;
- е) следва да се развие политика по отношение на човешките ресурси въз основа на анализ на уменията и познанията, необходими за управлението на бюджетната подкрепа предвид все по-нарастващото ѝ значение.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- д) Комисията ще се стреми да гарантира, че във финансовите споразумения са включени общи условия и че оценката за допустимост на управлението на публичните финанси ще бъде извършена по структуриран и формализиран начин. Специфичните индикатори за изпълнение на управлението на публичните финанси в рамките на променливите траншове трябва да бъдат ясни и конкретни, като дават възможност за оценка на напредъка с течение на времето.
- е) В допълнение на адаптирането на подбора на персонал към специфичните потребности на програмите за бюджетна подкрепа отговорните служби на Комисията провеждат значителен брой курсове за служителите на ЕК от делегациите и от централното управление по специфични въпроси на бюджетната подкрепа (курсове по управление на публичните финанси, макроикономика, излъчване на изпълнението, курсове, специфични за даден сектор, и т.н.).

Таблица 1 — Цялостно усвояване на управляваните от Комисията средства на ЕФР към 31 декември 2007 г.

(в милиони евро)

	Ситуация към края на 2006 г.		Изпълнение на бюджета за финансовата 2007 година				Ситуация към края на 2007 г.				
	Обща сума	Процент на изпълнение ⁽²⁾	7-ми ЕФР	8-ми ЕФР	9-ти ЕФР	Обща сума	7-ми ЕФР	8-ми ЕФР	9-ти ЕФР	Обща сума	Процент на изпълнение ⁽²⁾
А — СРЕДСТВА ⁽¹⁾	37 269,8		– 71,9	– 211,0	341,8	58,8	10 583,0	10 839,3	15 906,4	37 328,7	
Б — УСВОЯВАНЕ ⁽³⁾											
1. Финансови задължения	34 107,2	91,5 %	– 71,9	– 211,0	3 455,1	3 172,2	10 583,0	10 839,3	15 857,1	37 279,4	99,9 %
2. Индивидуални правни задължения	28 699,1	77,0 %	– 5,5	35,0	3 317,3	3 346,9	10 517,2	10 484,6	11 044,2	32 046,0	85,8 %
3. Плащания	23 826,0	63,9 %	96,7	483,4	2 293,9	2 874,0	10 340,8	9 605,5	6 753,7	26 700,0	71,5 %
В — НЕИЗВЪРШЕНИ ПЛАЩАНИЯ (Б1 — Б3)	10 281,2	27,6 %					242,2	1 233,8	9 103,4	10 579,4	28,3 %
Г — НАЛИЧНО САЛДО (А—Б1)	3 162,6	8,5 %					0,0	0,0	49,3	49,3	0,1 %

⁽¹⁾ Начално разпределение на средствата по седми, осми и девети ЕФР, лихви, разни ресурси и трансфери от предходни европейски фондове за развитие.⁽²⁾ В процент от средствата.⁽³⁾ Сумите за деветия ЕФР включват доброволните вноски на държавите-членки към Механизма за подкрепа на мира в Африка (финансови задължения: 39,1, индивидуални правни задължения 37,0, плащания: 29,2).

Източник: Сметната палата на базата на доклади за ЕФР относно финансовото изпълнение и финансовите отчети към 31 декември 2007 г.

Таблица 2 — Финансово изпълнение за финансовите години 2003—2007 (включително 2007 г.)

(в милиони евро)

	2003	2004	2005	2006	2007
1. Финансови задължения	3 395,8	2 375,2	3 035,1	2 718,7	3 172,2
2. Индивидуални правни задължения	2 742,7	2 746,3	2 652,0	3 072,6	3 346,9
3. Плащания	2 179,5	2 197,8	2 489,1	2 761,9	2 874,0

Източник: Сметната палата на базата на доклади за ЕФР относно финансовото изпълнение и финансовите отчети към 31 декември 2007 г.

Таблица 3 — Оценка на системите за управление и контрол

Разглеждана система	Ключов вътрешен контрол								Цялостна оценка	
	Проверки, извършени преди одобряване на операциите	Мониторингови посещения		Последващи проверки	Външни одити					Вътрешен одит
		Качество	Количество		Качество	Количество/изпълнение на одитния план	Проследяване на отделните одитни констатации/ ефективност на процедурите за събиране на вземания	Цялостен мониторинг от страна на централните служби на възложените от делегациите одити		
Централни служби на EuropeAid										
Делегации		N/A	N/A	N/A				N/A		

Легенда:

	Ефективен
	Отчасти ефективен
	Неефективен
N/A	Не е приложим: не се прилага или не е оценен

Резултати от проверките на операциите

	Плащания в рамките на проекти	Плащания в рамките на бюджетната помощ
Приблизителна оценка на процента на засегнатите от грешки операции, направени въз основа на извадката	30 %	30 %
Процент на грешка	над 5 %	между 2 % и 5 %

Таблица 4 — Проследяване на ключови констатации и оценки от становището DAS

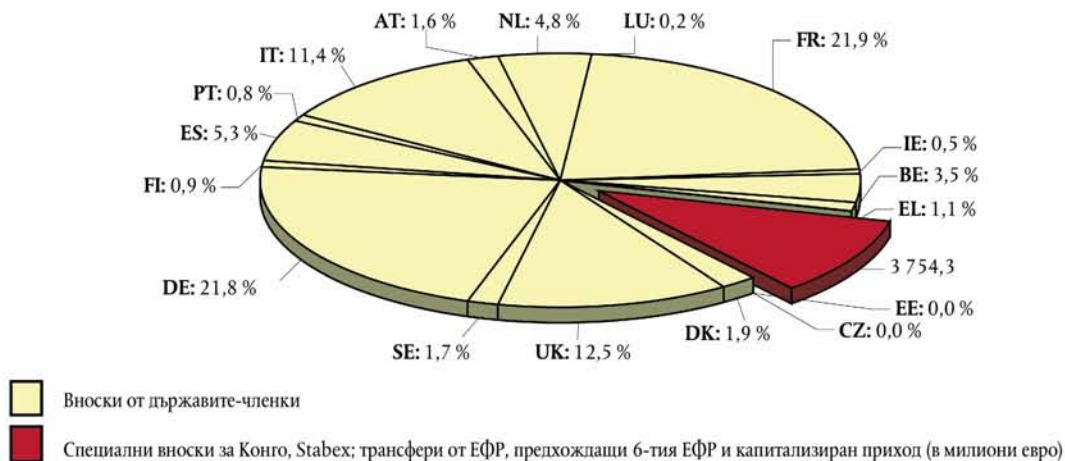
	Констатации и оценки на Сметната палата	Предприети действия	Анализ на Сметната палата	Отговор на Комисията
1.	Стратегията за контрол би трябвало да бъде уточнена и приведена в действие до края на 2007 г. Както вече бе посочено от Сметната палата, тя би трябвало да установява ясни и конкретни цели, да гарантира координацията и да определя вида и тежестта на проверката. Стратегията трябва задължително да установява равновесие между разходите за различните проверки и придружаващите ги ползи, като взема под внимание допустимия риск от грешки при основните операции. Стратегията за контрол би трябвало да включва добре структуриран и документиран анализ на рисковете, в които да участват по ефективен начин и делегациите. (Годишен доклад за финансовата 2006 г., точка 54.а)	ЕuropeAid формализира цялостната стратегия за контрол като я включи в отчета за дейността на генералния директор на ЕuropeAid. Тя съдържа описание на контролния процес за всеки от различните начини на управление. Все още липсва известна яснота на стратегията за контрол по отношение на някои важни елементи, по-специално що се отнася до обхвата на някои проверки, съгласуване между предварителните и последващите проверки и ключовите показатели в подкрепа на общото ниво на увереност, което трябва да се получи от генералния директор.	Стратегията за контрол на ЕuropeAid следва да включва ключови показатели в подкрепа на нивото на увереност, което трябва да се получи от генералния директор, обхвата на някои проверки, съгласуването между предварителните и последващите проверки, както и необходимите човешки ресурси. (Годишен доклад за финансовата 2007 г., точка 55 а)	В стратегията си за контрол ЕuropeAid се ангажира да подобри допълнително представянето на тези елементи.
2.	Управлението на проектите, финансирани от работните програми, би трябвало да се ползва с по-голяма подкрепа. То би трябвало да включва по-голямо представителство на персонала на делегацията в областта на счетоводните системи и обучение. Осъществяването на повече одити на ранен етап от прилагането на проектите би помогнало за наблюдаването и, където е необходимо, за подобряването на качеството на системите за контрол, използвани от бенефициерите. (Годишен доклад за финансовата 2006 г., точка 54.б)	ЕuropeAid е продължила да полага усилия за подобряване качеството на проектите, управлявани под формата на разчети на програми. За тази цел беше изготвено ново практическо ръководство и редовно се организират специфични обучения в страните от АКТЕ.	Управлението на изпълнителните организации следва да бъде по-добре подпомогнато. За тази цел е необходимо по-подчертано присъствие на място на служителите на делегацията, подобряване на счетоводните системи и обучения, по-специално за проектите, реализирани посредством разчети на програми. (Годишен доклад за финансовата 2007 г., точка 55 в)	ЕuropeAid ще разработи няколко инструмента, за да подобри управлението на изпълнителните организации, и ще въведе нови технически задания за одити на нови очаквани прозграти.
3.	Проверките, извършвани от делегациите преди одобряването на плащанията, би трябвало по-добре да разглеждат платежните искания и да се концентрират повече върху действителността, допустимостта и точността на разходите. Качеството на работата, извършвана от контролорите, би трябвало да бъде по-добре проследявано. (Годишен доклад за финансовата 2006 г., точка 54.в)	Нито една специфична мярка не е била предприета от ЕuropeAid, броят на откритите вследствие на одита на Палатата грешки относно различните плащания потвърждават констатацията, че е необходимо да се засили упражнявания от делегациите финансов контрол.	В рамките на направените от делегациите проверки преди одобряване на плащанията, следва по-внимателно да се разглеждат исканията за плащане, като се наблегне по-специално на действителността, допустимостта и точността на разходите. Следва да се извършва по-добър мониторинг на качеството на работата на контролорите и одиторите. (Годишен доклад за финансовата 2007 г., точка 55 г)	Комисията осъзнава, че трябва да се подобри контролът на изпълнението на някои видове договори и проучва възможността за въвеждане на механизъм, който да гарантира, че качеството на проверките, осъществявани от наблюдателите, отговаря на задълженията за законност и правомерност на транзакциите. Тя ще припомни на разпоредителите принципите за изчистване на авансови суми.
4.	Качеството на проверките, извършвани от външните одитори, би трябвало да се подобри, като се гарантира, че новите проектозадания включват ясно определяне на целта на одита; какво ниво на същественост ще се прилага; формирането на извадките; характерът на процедурите на одит, които ще бъдат извършвани; насоки за това как да се подхожда към грешките; и как да бъдат докладвани заключенията. Такива стандартни проектозадания би трябвало да се използват за всички външни одити, извършвани от делегациите. (Годишен доклад за финансовата 2006 г., точка 54.г)	През октомври 2007 г. ЕuropeAid разпространи нови проектозадания, приложими към всички одити. Въпреки че поради скоростното им прилагане ефектът от тях все още предстои да бъде наблюдаван, съществуват положителни признаци, че те ще позволят на одиторите да изготвят по-последователни доклади, по-специално по отношение на формата на одитното становище и прагът на същественост, който се прилага.	Предприети са задоволителни мерки.	
5.	Централното наблюдение на организациите от делегациите външни одити би трябвало да бъде подобро, така че резултатите да могат действително да бъдат оповестени на всички необходими равнища на управление. Тази практика би трябвало да се подобри чрез предвиденото за края на 2007 г. задействане на управленска система, която предоставя информация относно процеса на одит и улеснява достъпа до необходимите резултати от одита (Годишен доклад за финансовата 2006 г., точка 54.д)	Беше изменен съществуващият компютризиран инструмент одитът CRIS, с оглед да се улесни употребата му, която е задължителна от януари 2008 г. Все още е необходимо да се направят някои подобрения, които да позволят оценяването на обхвата на одита и използването на тази система при съпоставянето, анализирането и съобразяването с одитните констатации и препоръки.	Прилагането на одита CRIS би следвало да позволи мониторинга на одитния обхват и на резултатите от одита. Информацията за качеството по отношение на формулираните препоръки и подобренията, необходими, за да се вземат предвид констатациите, е от съществено значение, за да се осигури постигането на основните цели на възложените одити. (Годишен доклад за финансовата 2007 г., точка 55 д)	Влизането в сила на новия модул за одит CRIS на 1 януари 2008 г., като съотнася стойността на договора, предмет на одита, към одитираната сума, ще улесни изчисляването на обхвата на одита, както и анализа на резултатите от одита в съответствие с типологията и.л. Комисията е съгласна с препоръката на Сметната палата, като всяка година съпоставя и анализира резултатите от одита, за да си извлече поуки и да въведе подходящите подобрения.

	Констатации и оценки на Сметната палата	Преприети действия	Анализ на Сметната палата	Отговор на Комисията
6.	Извършваната от централните служби на ЕуроАид проверка на делегациите би трябвало да се подобри чрез увеличаване на броя на посещенията (Годишен доклад за финансовата 2006 г., точка 54.е)	Посещенията са добре подготвени като се отправят практически препоръки за подобряване на системите за контрол. Въпреки това броят на посещенията не се е увеличил.	Броят на мониторинговите посещения следва да се увеличи. Те трябва да останат насочени към проверката на установяването и функционирането на системите за управление и контрол. (Годишен доклад за финансовата 2007 г., точка 55 ж)	Стандартизираната методология за мисиите на мониторинг бе завършена през март 2008 г. През 2008 г. броят на тези мисии ще нарасне.
7.	Тъй като обхватът на последващия контрол върху операциите е ограничен, той може да допринесе само в ограничена степен за общото ниво на увереност за системите и процедурите и за законността и правомерността на основните операции. Освен това, той се осъществява с голямо закъснение. (Годишен доклад за финансовата 2005 г., точки 33 и 42)	Последващите проверки на операциите все още не обхващат аспектите, свързани с правните задължения, както и с подробната подкрепяща документация за разходите на работните програми.	В рамките на последващите проверки на операциите следва да има по-добър контрол на подкрепящата документация, за да се гарантира, че операциите не са засегнати от грешки по отношение на тяхната допустимост и действителност, както и да се потвърди адекватността на проверките, извършени преди одобряване на плащанията. (Годишен доклад за финансовата 2007 г., точка 55 е)	Комисията работи последователно за допълнително подобряване на системата си и ще обръща специално внимание на въпроса с подробната подкрепяща документация по очаквани програми.
8.	Спазването на споразумението от Котону би трябвало да бъде отправна точка за дефиниране на основните изисквания като предоставянето на своевременно публикувани и одитирани отчети. Ясно и официално представяне на достигнатите заключения предполага обяснение на параметрите на понятието „динамично тълкуване“, като това ще позволи да бъде определена уместността на решенията за плащане, (Годишен доклад за финансовата 2006 г., точка 55.а)	ЕуроАид не е определила основните изисквания. В рамките на своя одит Палатата констатира, че при 5 от общо 15-те проверени поети задължения бюджетната помощ се предоставя на държави от АКТЬ, за които Палатата счита, че управлението на публичните разходи не гарантира достатъчна прозрачност, отчетност и ефективност. За идентифицираните случаи активното прилагане от страна на Комисията на динамичното тълкуване на условията за бюджетно подпомагане на споразумението от Котону включва много висок филушиарен риск.	Спазването на споразумението от Котону би трябвало да бъде разглеждано в светлината на основни изисквания като предоставянето на своевременно публикувани и одитирани отчети, като тези изисквания следва да се спазват преди предоставянето на бюджетната подкрепа. (Годишен доклад за финансовата 2007 г., точка 56.а) Преди стартирането на програмата за бюджетна помощ ЕуроАид следва да осигури, че е била осъществена една ясна и точна оценка на управлението на публичните финанси и че страната бенефициер разполага с надеждна и подходяща програма за реформи с оглед преодоляване на всички значими слабости в преизминат срок. (Годишен доклад за финансовата 2007 г., точка 56 г)	През 2007 г. Комисията продължи да прилага динамичния подход, като го смята за единствения уместен подход. Преди началото на програмата за бюджетна подкрепа Комисията отново ще гарантира наличието на оценка на управлението на публичните финанси, за предпочитане в рамките на методологията за публични разходи и финансова отчетност, както и че държавата бенефициер има достоверна и уместна програма за реформи за справяне със значителните слабости в рамките на предвиден график. Това ще бъде гаранция за стриктното прилагане на динамичното тълкуване на условията на Споразумението от Котону, както и за такова управление на риска, което съответства на целите на Комисията за развитие. На последно място Комисията не е съгласна с оценката на Сметната палата относно въпросните пет ангажиमेंта.
9.	За да изложи заключенията си в добре структурирана форма, Комисията би трябвало да гарантира, че данните, използвани като основание за вземането на решения за плащане, се опират повече на преценката за събития, които вече са се случили, отколкото на прогнози за бъдещи събития; (Годишен доклад за финансовата 2006 г., точка 55.б)	В рамките на извършения през 2007 г. одит беше констатирано, че в значителен брой случаи Комисията не е демонстрирала по структуриран и формален начин, че са били спазени условията на плащане по отношение на управлението на публичните финанси. В някои от случаите обяснението е, че Комисията се е базирала по-скоро на прогнози, отколкото на случили се събития, както и на неточна оценка на показателите.	С оглед да изложи в добре структурирана форма заключенията си относно напредъка в управлението на публичните финанси, Комисията би трябвало да гарантира, че данните, използвани като основание за вземането на решения за изразходване на средства, се базират по-скоро на преценката за събития, които вече са се случили, отколкото на прогнози за бъдещи събития. (Годишен доклад за финансовата 2007 г., точка 56 в)	При оценката на допустимостта Комисията взема предвид баланса между предишното изпълнение и ангажиментите за в бъдеще. В същото време Комисията е съгласна, че при оценяване на отпуснатите суми акцентът трябва да се поставя върху изтъкване на постиженията.
10.	Използваните показатели би трябвало ясно да очертават евентуалния напредък в областта на управлението на публичните финанси. Това може да бъде постигнато чрез включването на показатели, които могат да бъдат измервани независимо от времето и съпоставяне за различни периоди, като се противопоставят на показатели, които разчитат на характеристиките на еднократно събитие. (Годишен доклад за финансовата 2006 г., точка 55.в)	В рамките на настоящия одит беше констатирана честа липса на ясен анализ на слабостите в управлението на публичните финанси в началото на програмата, както и на структуриран подход за измерване на последващия напредък в управлението на публичните финанси. В резултат на това е по-трудно те да се оценят по задълбочен и обективен начин.	Използваните показатели за изпълнение следва ясно да свидетелстват за евентуалния напредък в областта на управление на публичните финанси. Това може да се постигне чрез утвърждаване на показатели, които измерват развитието на резултатите във времето, в съчетание с показатели за процеса, отнасящи се до еднократни събития. (Годишен доклад за финансовата 2007 г., точка 56 б)	В сравнение с други сектори в този случай е по-трудно и по-сложно да се определят показатели за резултати за управлението на публичните финанси. Въпреки това Комисията подкрепя използването на показатели за резултати, където има такава възможност, които излъчват ефекта от реформите, но използва и показатели за процеса и мерки за мониторинг на напредъка в осъществяването на програмата за реформи.

**Графики, показващи консолидирани данни за седмия, осмия и деветия ЕФР
към 31 декември 2007 г.**

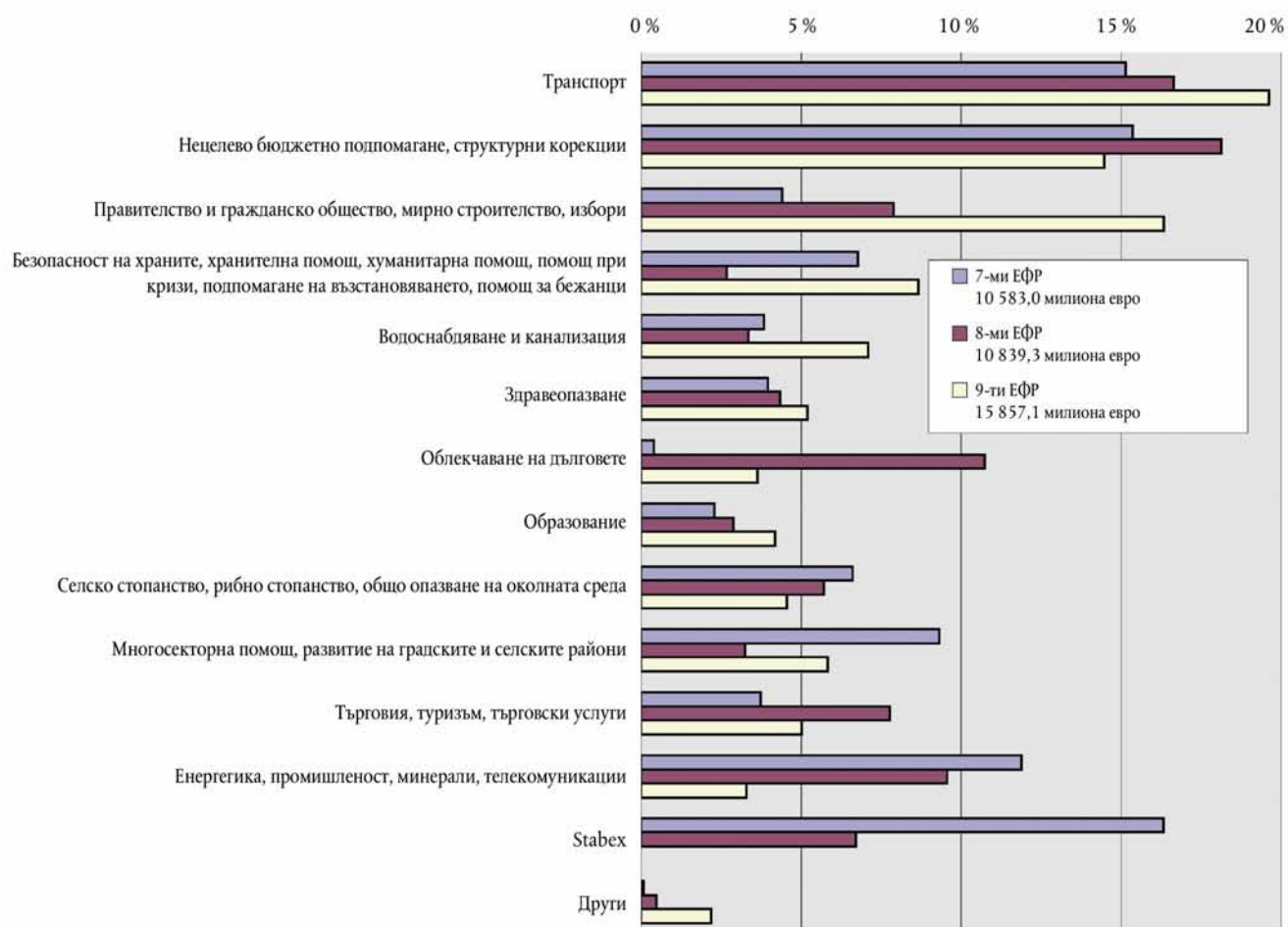
Графика I: Натрупани ресурси

Общо = 37 328,65 милиона евро ⁽¹⁾



Графика II: Натрупана сума от решенията за финансиране

Общо = 37 279,4 милиона евро ⁽¹⁾



Източник: Европейска сметна палата, въз основа на данните от счетоводната система.

⁽¹⁾ Разликата между натрупаните ресурси (37 328,65 милиона евро) и натрупаната сума от решенията за финансиране (37 279,37 милиона евро), се равнява на наличното салдо за разпределяне (49,28 милиона евро).