

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 септември 2009 г., прие своите

ГОДИШНИ ДОКЛАДИ

за финансовата 2008 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 KALJULAIID, 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

(2009/C 269/01)

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
Общо въведение	7
Глава 1 — Декларация за достоверност и подкрепяща информация	9
Глава 2 — Система за вътрешен контрол на Комисията	37
Глава 3 — Управление на бюджета	63
Глава 4 — Приходи	71
Глава 5 — Селско стопанство и природни ресурси	87
Глава 6 — Политика на сближаване	121
Глава 7 — Изследвания, енергетика и транспорт	139
Глава 8 — Външна помощ, развитие и разширяване	157
Глава 9 — Образование и гражданско участие	175
Глава 10 — Икономически и финансови въпроси	193
Глава 11 — Административни и други разходи	213
Приложение I — Финансова информация за общия бюджет	231
Приложение II — Списък на специалните доклади, приети от Сметната палата след последния годишен доклад	255

ОБЩО ВЪВЕДЕНИЕ

0.1. Европейската сметна палата е институция на ЕС, създадена по силата на Договора, за да извършва одит на финансите на ЕС. Като външен одитор на ЕС Палатата 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 се намери в нейния годишен отчет за дейността, публикуван на уебсайта на Палатата www.esa.europa.eu заедно със специални доклади по определени теми и становища относно проекти на ново или изменящо законодателство.

0.2. В настоящия документ е представен 32-ият Годишен доклад на Палатата относно изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2008 година. Заедно с доклада са представени и отговорите на Комисията или на други институции и органи на ЕС, където е необходимо. 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 провеждане на процедурата за освобождаване от отговорност, във връзка с изпълнението на бюджета, с която завършва годишният бюджетен процес. Важна част от доклада е 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. Частта на бюджета относно разходите на Комисията е разделена на 23 дяла, обхващащи различните области на политика, по които се планират и отчитат дейностите на Съюза. Ръководителите на всяка от тези области са отговорни за управлението на изразходваните средства. Разходите на ЕС се планират за цикъл от седем години (финансови рамки), в шест различни глави. Обикновено всяка област на политика е представена в отделна глава, но някои са представени в няколко глави. Докладът на Палатата е структуриран по групи области на политика, както е показано в **таблица 1.2** (23 дяла за разходи, 1 дял за приходи и 9 раздела за административни разходи). Те отговарят до голяма степен, но не напълно, на главите от финансовата рамка за 2007—2013 г.

0.5. 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 2008 г. от Комисията. Останалите глави — от 4 до 11 — представят подробни одитни констатации под формата на специфични оценки относно приходната част на бюджета и различните области на разходи.

0.6. Специфичните оценки се основават предимно на резултатите от извършените от Палатата проверки на редовността на операциите, както и на оценка на ефективността на основните системи за управление и контрол, регулиращи съответните приходи и разходи. Заключениеята от тази дейност служат за основа на декларацията за достоверност.

ГЛАВА 1

Декларация за достоверност и съпътстваща информация

СЪДЪРЖАНИЕ

	Топки
Декларация за достоверност, предоставена от Сметната палата на Европейския парламент и на Съвета	I—XIII
Становище относно надеждността на отчетите	VII—VIII
Становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции	IX—XIII
Информация в подкрепа на декларацията за достоверност	1.1—1.49
Въведение	1.1—1.3
Надеждност на отчетите	1.4—1.19
Обща информация	1.4—1.5
Обхват и подход на одита	1.6
Стъпки за укрепване на счетоводната отчетност на начислена основа	1.7—1.11
Консолидирани финансови отчети към 31 декември 2008 г.	1.12—1.15
Други въпроси	1.16—1.18
Заклучение	1.19
Редовност на свързаните с отчетите операции	1.20—1.49
Структура на специфичните оценки в рамките на декларацията за достоверност	1.20
Представяне на подхода и резултатите в рамките на декларацията за достоверност	1.21—1.31
Общ преглед на резултатите от одита за 2008 г.	1.32—1.38
Начини за преодоляване на слабостите	1.39—1.49

ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ДОСТОВЕРНОСТ, ПРЕДОСТАВЕНА ОТ СМЕТНАТА ПАЛАТА 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“, които включват „Консолидираните финансови отчети“ ⁽¹⁾ и „Консолидираните отчети за изпълнението на бюджета“ ⁽²⁾ за финансовата година, приключила на 31 декември 2008 г.; и
- б) законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции.

Отговорности на ръководството

II. В съответствие с членове 268—280 от Договора и с Финансовия регламент ръководството ⁽³⁾ 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 планиране, прилагане и поддържане на вътрешен контрол, свързан с изготвянето и вярното представяне на финансови отчети, които да не съдържат съществени неточности, независимо дали последните произтичат от измами или от грешки. Ръководството носи отговорност също така за подбора и прилагането на подходящи счетоводни политики въз основа на счетоводните правила, приети от счетоводителя на Комисията ⁽⁴⁾, 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 ⁽⁵⁾ и органи ⁽⁶⁾, и е съставил бележка, съпътстваща консолидираните отчети, в която наред с друго декларира наличието на достатъчна увереност относно вярното и точно представяне на финансовото състояние на Европейските общности във всички съществени аспекти.
- б) Начинът, по който ръководството изпълнява своите отговорности по отношение на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции, зависи от метода на 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 държави, 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 неправомерно изплатени или използвани средства. Независимо от използвания метод на изпълнение Комисията носи цялостна отговорност за законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите на Европейските общности (член 274 от Договора).

⁽¹⁾ „Консолидираните финансови отчети“ включват счетоводен баланс, отчет за приходите и разходите, отчет за паричните потоци, отчет за промените в нетните активи, обобщение на основни счетоводни политики и други обяснителни бележки (включително отчитане по сектори).

⁽²⁾ „Консолидираните отчети за изпълнението на бюджета“ се състоят от консолидираните отчети за изпълнението на бюджета, кратко описание на бюджетните принципи и други обяснителни бележки.

⁽³⁾ В рамките на институциите и органите на ЕС ръководството се състои от членовете на институциите, директорите на агенциите, оторизиращи служители, действащи като оправомощени или вторично оправомощени лица, счетоводителите и ръководния персонал на финансовите, одитните или контролните звена. На ниво държави членки и държави бенефициенти ръководството включва националните ръководители, счетоводителите и ръководния персонал на разплащателните органи, сертифициращите органи и изпълнителните агенции.

⁽⁴⁾ 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 2008 година се изготвят (от финансовата 2005 г. насам) въз основа на счетоводните правила, приети от счетоводителя на Комисията, които адаптират принципите на счетоводството на начислена основа към специфичната среда на Европейските общности, докато „Консолидираните отчети за изпълнението на бюджета“ все още се съставят на касова основа.

⁽⁵⁾ Преди приемането на годишните отчети от институциите счетоводителят на всяка институция подписва нейните отчети, като по този начин удостоверява наличието на достатъчна увереност за това, че те отразяват вярно и точно финансовото състояние на институцията (член 61 от Финансовия регламент).

⁽⁶⁾ 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).

Отговорности на одитора

III. Палатата носи отговорност да представи, въз основа на извършен одит, 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. Палатата проведе своя одит в съответствие с международните одитни стандарти и етични кодекси на Международната федерация на счетоводителите и международните стандарти на Върховните одитни институции в рамките на ИНТОСАЙ, 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 прилагане на процедури за получаване на одитни доказателства относно сумите и оповестените в консолидираните отчети данни, 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 това се дължи на измами или грешки. С оглед на разработването на подходящи за обстоятелствата одитни процедури, по време на оценката на риска одиторът взема предвид вътрешния контрол, осъществен при изготвянето и вярното представяне на консолидираните отчети, както и системите за управление и контрол, въведени с цел осигуряване 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 и оценка на цялостното представяне на консолидираните отчети и годишните отчети за дейността.

V. В областта на приходите извършваният от Палатата одит на собствените ресурси от данъка върху добавената стойност (ДДС) и от brutния национален доход (БНД) приема за своя отправна точка получените от Комисията макроикономически агрегати, представени от държавите членки, след което извършва оценка на системите на Комисията за обработка на данните, преди те да бъдат включени в окончателните отчети и Комисията да получи вноските от държавите членки. По отношение на традиционните собствени ресурси Палатата проверява отчетите на митническите власти и анализира движението на подлежащите на надзор мита, преди съответните суми да бъдат записани в окончателните отчети и да бъдат получени от Комисията.

VI. Палатата счита, 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 „Годишните отчети на Европейските общности“ дават вярна представа, във всички съществени аспекти, за финансовото състояние на Общностите към 31 декември 2008 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 от някои генерални дирекции на Комисията (особено по отношение на предварителното финансиране, съответното разделяне на финансовите периоди и фактурите/декларациите за разходи) и по-специално по отношение на дълготрайните активи на Европейската сателитна програма „Галилео“.

Становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции

IX. Палатата счита, че приходите, поетите задължения за всички групи политики и плащанията, свързани с отчетите за годината, приключила на 31 декември 2008 г., отнасящи се до групите политики „Образование и гражданство“ и „Административни и други разходи“, са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

X. Палатата счита, че:

- а) плащанията, свързани с отчетите за годината, приключила на 31 декември 2008 г. в рамките групата политики „Земеделие и природни ресурси“ с изключение на развитието на селските райони, са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти. За тази група политики интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК) като цяло продължава да бъде ефективна. В определени области, особено в областта на развитието на селските райони, следва да бъдат разрешени някои въпроси по отношение на ограничаването на риска от неправомерни разходи; и
- б) плащанията, свързани с отчетите за годината, приключила на 31 декември 2008 г., отнасящи се до групата политики „Икономически и финансови въпроси“ с изключение на разходите по Шестата рамкова програма за изследвания и технологично развитие (БРП), са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти. В рамките на тази група политики системите за управление и контрол в областта „Предприятия“ са частично ефективни по отношение на предотвратяването или откриването и коригирането на грешки, което се дължи главно на слабости в БРП.

XI. Палатата счита, че плащанията, свързани с отчетите за годината, приключила на 31 декември 2008 г., отнасящи се до групите политики „Сближаване“, „Изследвания, енергетика и транспорт“ и „Външна помощ, развитие и разширяване“, са засегнати съществено от грешки, макар и в различна степен. В тези области на политика, с изключение на „Сближаване“, системите за управление и контрол са частично ефективни по отношение на предотвратяването или откриването и коригирането на погрешно възстановени завишени или недопустими разходи. В рамките на групата политики „Сближаване“ системите на държавите членки за коригиране на грешки, установени при националните проверки, в повечето случаи са поне частично ефективни.

XII. Палатата отново изразява мнението, че сложните и неясни правни изисквания (като например правилата за допустимост) имат съществено отражение върху законосъобразността и редовността на операциите, свързани с разходите в групите политики „Земеделие и природни ресурси“, особено в областта на развитието на селските райони, „Политика на сближаване“, „Изследвания, енергетика и транспорт“ и „Икономически и финансови въпроси“, по-специално разходите по БРП.

XIII. Палатата отбелязва постигнатия напредък по отношение на системите за управление и контрол на Комисията, по-специално отражението на посочените резерви върху изразената в декларациите на генералните директори увереност и по-голямото съответствие между тези декларации и констатациите на Палатата. Въпреки това Палатата счита, че Комисията все още не е в състояние да докаже, че нейните действия за подобряване на системите за управление и контрол са били ефективни при намаляването на риска от грешки в упоменатите в точки X и XI области на политика и действия.

24 септември 2009 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 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 Палатата може да допълни тази декларация 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 достатъчни и подходящи доказателства, за да се определи в каква степен приходите, разходите, активите и пасивите са били правилно документирани и доколко годишните отчети дават вярна и точна представа за финансовото състояние към 31 декември 2008 г., както и какви са резултатите от операциите и паричните потоци за приключилата на тази дата финансова година (вж. точки 1.4—1.18).

1.3. Целта на извършената от Палатата одитна дейност по отношение на редовността⁽⁷⁾ на операциите, свързани с отчетите за 2008 г., е да бъдат събрани достатъчно подходящи доказателства, въз основа на които да бъде произнесено становище дали операциите отговарят на приложимите нормативни или договорни разпоредби, както и дали са изчислени правилно. За по-общи въпроси и обобщение на резултатите виж точки 1.20—1.49 от настоящата глава, и глави 2 и 4—11 за повече подробности под формата на специфични оценки.

⁽⁷⁾ За краткост в доклада се използва терминът „редовност на операциите“ със значението на „законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Надеждност на отчетите**Обща информация**

1.4. Констатациите и оценките на Палатата се отнасят до годишните отчети за финансовата 2008 година, изготвени от счетоводителя на Комисията и одобрени от Комисията в съответствие с разпоредбите на член 129 от Финансовия регламент от 25 юни 2002 г.⁽⁸⁾, получени от Палатата на 29 юли 2009 г. Отчетите включват „Консолидирани финансови отчети“, обхващащи по-специално счетоводния баланс, в който се посочват активите и пасивите в края на финансовата година и резултатът от стопанската дейност, и „консолидирани отчети за изпълнението на бюджета“, отнасящи се до приходите и разходите за годината.

1.5. Счетоводителят на Комисията предостави на Сметната палата изявление на ръководството, в което потвърждава, че консолидираните отчети са пълни и надеждни (вж. обаче точка 1.9) и че повечето локални системи на Комисията са заверени (вж. обаче точка 1.10).

Обхват и подход на одита

1.6. Палатата съсредоточи своя одит на отчетите за 2008 г. върху следните елементи:

- оценка на мерките, предприети за отстраняване на слабостите, идентифицирани в счетоводните системи на някои генерални дирекции⁽⁹⁾ и децентрализирани органи, и техния принос за повишаването на надеждността на отчетите;
- проверка на надеждността на отчетите за 2008 г., особено по отношение на елементите, на които Палатата обърна внимание в своето становище относно отчетите за 2007 г.⁽¹⁰⁾ (предварително финансиране, свързаното с това разделяне на финансовите периоди, фактури/декларации за разходи и активи, притежавани от Европейската космическа агенция в контекста на програма „Галилео“⁽¹¹⁾).

⁽⁸⁾ Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 г. относно Финансовия регламент, приложен за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 248, 16.9.2002 г., стр. 1), последно изменен с Регламент (ЕО) № 1525/2007 от 17 декември 2007 г. (ОВ L 343, 27.12.2007 г., стр. 9), постановява, че отчетите следва да се изпращат преди 31 юли на следващата финансова година.

⁽⁹⁾ Вж. точка VIII от декларацията за достоверност на Палатата за финансовата 2007 г.

⁽¹⁰⁾ Вж. точка VIII от декларацията за достоверност на Палатата за финансовата 2007 г.

⁽¹¹⁾ Целта на програма „Галилео“ е разработване и управление на глобална навигационна спътникова система.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Стъпки за укрепване на счетоводната отчетност на начислена основа

1.7. Мерките, въведени от счетоводителя на Комисията през 2007 г. ⁽¹²⁾ с цел подобряване на счетоводния контрол на ниво генерални дирекции, са оказали въздействие също така през 2008 г. и са допринесли за укрепването на рамката за финансова отчетност и счетоводните системи. Въпреки това все още се наблюдават някои слабости, които следва да бъдат преодоляни, за да се осигури качеството на счетоводните данни (вж. точки 1.10 и 1.11).

1.8. В **таблица 1.1** се обобщават и коментират отговорите на Комисията на изразените от Палатата констатации и оценки по отношение на надеждността на отчетите за 2007 г., както и други повдигнати от Палатата въпроси.

Ограничения, представени в изявлението на ръководството по отношение на консолидираните отчети

1.9. В изявлението на ръководството счетоводителят на Комисията подчертава, че по-малко от половината институции и агенции са предоставили информация относно заверяването на счетоводните си системи в своите изявления на ръководството.

1.7. Комисията приветства признанието на Палатата за постигнатия напредък и приема, че все още са необходими някои подобрения. Затова нейните счетоводни служби ще продължат да работят по повдигнатите въпроси и да наблюдават счетоводната дейност на генералните дирекции, така че да подобрят точността на основните счетоводни данни, например чрез инициативи, като текущия проект за качеството на счетоводното отчитане.

⁽¹²⁾ Вж. точка 1.10 от годишния доклад за финансовата 2007 г.

Таблица 1.1 — Проследяване на констатациите и оценките, изразени в декларацията за достоверност за финансовата 2007 година по отношение на надеждността на отчетите, както и на други констатации и оценки, направени в годишния доклад за финансовата 2007 година

Констатации и оценки в декларацията за достоверност за финансовата 2007 г.	Отговори на Комисията в годишния доклад за финансовата 2007 г.	Напредък през 2008 г.	Отговор на Комисията
Донякъде поради сложната правна и финансова рамка и въпреки направените подобрения слабостите в счетоводните системи все още представляват риск за качеството на финансовата информация на някои генерални дирекции на Комисията. Това се отнася особено до предварителното финансиране, свързаното с това разделяне на финансовите периоди, фактурите/ декларациите за разходи и активите, притежавани от Европейската космическа агенция в контекста на програма „Галилео“. Тези слабости са наложили известен брой корекции след представянето на предварителните отчети.	Счетоводителят на Комисията е оценил счетоводните данни като достатъчно точни за окончателните отчети. Съществува известна несигурност и забавяне по отношение на прехвърлянето към Европейските общности на активите, притежавани от Европейската космическа агенция. Планира се активите да бъдат признати, след като се разрешат въпросите, свързани с прехвърлянето.	Слабостите в счетоводните системи на някои генерални дирекции на Комисията все още представляват риск за качеството на финансовата информация, особено по отношение на предварителното финансиране, свързаното с това разделяне на финансовите периоди и фактурите/ декларациите за разходи. По тази причина са направени някои корекции след представянето на предварителните отчети. По отношение на активите, притежавани от Европейската космическа агенция, все още се смята, че програмата е в своята изследователска фаза, и поради това досега активите не са признати. Въпреки това Комисията следва да получи необходимата информация, за да състави инвентарен списък, да провери критериите за признаване и да оцени стойността на активите.	Счетоводните служби ще продължат да работят по повдигнатите въпроси и да наблюдават счетоводната дейност на генералните дирекции, така че да подобрят точността на основните счетоводни данни. Комисията работи в момента заедно с Европейската космическа агенция (ЕКА), за да гарантира, че съответните активи на програмата „Галилео“ ще бъдат прехвърлени на Комисията и ще бъдат правилно записани в сметките в подходящия момент. Трансферът на активите на програмата „Галилео“ от ЕКА към Комисията не се предвижда да започне преди края на 2010 г. най-рано.
Други констатации и оценки, направени в контекста на годишния доклад за финансовата 2007 г.			
Счетоводителят на Комисията все още не е бил в състояние да завери две локални системи, както и да завери трета система без резерва. Както и през предишните години, нерешените хоризонтални и други въпроси са съществени.	Все още се работи по заверяването на двете системи. Резервата по отношение на третата система е оттеглена през 2008 г.	Счетоводителят на Комисията все още не е бил в състояние да завери една локална система, както и да завери втора система, която е подлежала на заверяване през 2008 г. Въпреки че значително са намалели неразрешените въпроси, естеството и значението на оставащите хоризонтални въпроси все още представляват риск за надеждността на отчетите.	
Бяха идентифицирани грешки в сумите, вписани в счетоводната система като предварителни финансираня и фактури/декларации за разходи. Въпреки че процентът грешки като финансово отражение по отношение на тези елементи от счетоводния баланс е нисък, фактът, че тези грешки се срещат често, подчертава необходимостта от допълнителни подобрения във връзка с точността на основните счетоводни данни на ниво оперативни генерални дирекции. Въпреки отбелязаните подобрения са необходими допълнителни мерки с цел осигуряване на пълнота и надеждност на счетоводните данни и информацията, представена в обяснителните бележки по отношение на финансовите корекции, извършвани от държавите членки, и отчисленията от последващи плащания.		Палатата установи нисък процент грешки като финансово отражение по отношение на тези елементи от счетоводния баланс. Въпреки това фактът, че тези грешки се срещат често, подчертава още веднъж необходимостта от допълнителни подобрения във връзка с точността на основните счетоводни данни на ниво оперативни генерални дирекции.	Комисията приема бележката на Палатата и нейните счетоводни служби ще продължат да работят по повдигнатите въпроси и да наблюдават счетоводната дейност на генералните дирекции, така че да подобрят точността на основните счетоводни данни, например чрез инициативи, като текущия проект за качеството на счетоводното отчитане.

Констатации и оценки в декларацията за достоверност за финансовата 2007 г.	Отговори на Комисията в годишния доклад за финансовата 2007 г.	Напредък през 2008 г.	Отговор на Комисията
Въпреки отбелязаните подобрения са необходими допълнителни мерки с цел осигуряване на пълнота и надеждност на счетоводните данни и информацията, представена в обяснителните бележки по отношение на финансовите корекции, извършвани от държавите членки, и отчисленията от последващи плащания.	Съгласно плановете за действие в рамките на структурните фондове Комисията полага усилия да подобри надеждността и пълнотата на информацията, получавана от държавите членки, като наред с друго извършва одити на място в държавите членки. През 2008 г. счетоводната система е адаптирана с оглед идентифицирането и обясняването на всяко отчисление за целите на възстановяването на средства.	Въпреки усилията на Комисията бележките към финансовите отчети все още не съдържат пълни и надеждни счетоводни данни за финансовите корекции, извършвани от държавите членки, особено в областта на структурните дейности.	Комисията продължава своите усилия за подобряване на отчетността, така че всички държави-членки да докладват изчерпателни и надеждни данни.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Заверяване на локалните системи за финансово управление

1.10. Много генерални дирекции използват локалните си информационни системи за целите на финансовото управление и за извършването на операции, които се изпращат чрез интерфейс на централната счетоводна система (АВАС). По-голямата част от тези системи са заверени ⁽¹³⁾ от счетоводителя на Комисията. В своите препоръки обаче той идентифицира редица отворени междусекторни въпроси ⁽¹⁴⁾, чието естество и значение показват, че те все още биха могли да представляват риск за надеждността на отчетите ⁽¹⁵⁾.

Подобряване на процедурите за разделяне на финансовите периоди

1.11. „Разделянето на финансовите периоди“ се отнася до съответните процедури за вземане на решение към коя финансова година да бъде вписана дадена операция. Подобни процедури трябва да бъдат прилагани от службите на Комисията за всички натрупани задължения (над 100 милиарда евро). В десетте проверени от Палатата генерални дирекции ⁽¹⁶⁾, представляващи над 90 % от натрупаните задължения, тя констатира непрекъснати подобрения през последните три години. Следва обаче да се отбележи, че някои служби използват разделянето на финансовите периоди при приключването на отчетите, за да коригират погрешни сметки, вместо да коригират съответните отделни счетоводни вписвания, при които често се допускат грешки (напр. осчетоводяване на погрешни суми, дублиране или пропуски във вписаните суми). Това може да доведе до неточности в счетоводните данни през годината (вж. точки 1.13—1.15).

1.10. Службите на счетоводителя редовно вземат мерки съвместно с генералните дирекции, за да търсят решения на установените проблеми. Така през 2008 г. те успяха да приключат половината препоръки в резултат на напредъка, постигнат от службите. Същите мерки продължават и през 2009 г. с намерението да бъдат приключени още от останалите препоръки. Това трябва да помогне за подобряване на цялостната ситуация и да се намали рискът по отношение на надеждността на сметките.

1.11. Комисията приема бележката на Палатата и нейните счетоводни служби ще продължат да работят по повдигнатите въпроси и да наблюдават счетоводната дейност на генералните дирекции, така че да подобрят точността на основните счетоводни данни, например чрез инициативи, като текущия проект за качеството на счетоводното отчитане.

⁽¹³⁾ До края на 2008 г. не са били заверени локалните системи на ГД „Външни отношения“ и ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“.

⁽¹⁴⁾ Броят неразрешени въпроси с четири нива на важност (критични — много важни — важни — желателни), установени от счетоводителя на Комисията в докладите за заверка от 2005—2007 г., е намалял значително през 2008 г. — от 161 на 81. Все пак от тези 81 пет въпроса са сметени за „критични“ и 23 въпроса за „много важни“.

⁽¹⁵⁾ По-специално някои общи въпроси относно процедурите за разделяне на финансовите периоди, уравниването и отчитането на предварителното финансиране, своевременното осчетоводяване на операциите, използването на системата АВАС Contracts, управлението на активите, различното ниво на познания в службите относно принципите на счетоводството на начислена основа, съответствието между данните на локалните системи и на АВАС.

⁽¹⁶⁾ ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Информационно общество и медии“, ГД „Изследвания“, ГД „Енергетика и транспорт“, ГД „Здравеопазване и потребители“, ГД „Регионална политика“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“, Служба за сътрудничество EuropeAid, ГД „Разширяване“ и ГД „Образование и култура“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Консолидирани финансови отчети към 31 декември 2008 г.

1.12. Извършеният от Палатата одит на консолидираните финансови отчети показва, че те не съдържат съществени неточности. Все пак бяха идентифицирани редица въпроси, представени по-долу, засягащи някои елементи, които заслужават допълнително внимание.

Консолидиран счетоводен баланс към 31 декември 2008 г.

Предварително финансиране

1.13. При извършения от Палатата одит на представителна извадка от 80 операции за предварително финансиране, регистрирани в счетоводната система, беше идентифициран нисък процент грешки като финансово отражение по отношение на този елемент от счетоводния баланс. Въпреки това фактът, че тези грешки се срещат често, подчертава необходимостта от по-голяма точност на основните счетоводни данни на ниво оперативни генерални дирекции. Най-често срещаните видове грешки са:

- липсващи, двойно осчетоводени или погрешни суми, които обикновено се коригират чрез промени в разделянето на финансовите периоди;
- неправилно отнасяне по сметки на операции в главната счетоводна книга.

1.14. Освен това в резултат на допълнителната одитна дейност по идентифицирането и потвърждаването на предварителните финансираия бяха установени проблеми с пълнотата/точността на счетоводния баланс:

- уравниването на неуредени предварителни финансираия не винаги се извършва правилно. Няколко уравнивания изобщо не са извършени или са осчетоводени с погрешни стойности;
- генералните дирекции прилагат различни методи за уравниване на предварителните финансираия. Повечето генерални дирекции уравниват дадено предварително финансиране, когато получат съответните декларации за разходи или фактури и след като са проверили тяхната допустимост, докато други генерални дирекции изчакват до края на програмата или дори докато получат окончателния одитен доклад ⁽¹⁷⁾. Различното и неправилното уравниване на предварителните финансираия води до по-неточни резултати при изчисляването на разделянето на финансовите периоди в края на годината.

1.13. Комисията приема бележките на Палатата и нейните счетоводни служби ще продължат да работят по повдигнатите въпроси и да наблюдават счетоводната дейност на генералните дирекции, така че да подобрят точността на основните счетоводни данни, например чрез инициативи, като текущия проект за качеството на счетоводното отчитане.

⁽¹⁷⁾ По-специално ГД „Изследвания“ в областта на изследванията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Краткосрочни задължения

1.15. При одита на представителна извадка от 80 фактури/декларации за разходи в рамките на регистрираните в счетоводната система краткосрочни задължения беше идентифициран нисък процент на грешки като финансово отражение по отношение на този елемент от счетоводния баланс. Въпреки това фактът, че тези грешки се срещат често, подчертава необходимостта от по-голяма надеждност на основните счетоводни данни на ниво оперативни генерални дирекции. Повечето грешки са свързани с осчетоводяването на фактури при тяхното получаване (преди проверка за допустимост на разходите) с неправилни суми и коригиране на погрешни вписвания чрез промени в разделянето на финансовите периоди.

Други въпроси*Възстановяване на неправомерно извършени разходи*

1.16. По препоръка на Палатата бележките към финансовите отчети съдържат по-подробна информация относно възстановяването на неправомерно извършени разходи. Извършеният от Палатата одит показва, че Комисията представя надеждни данни по отношение на финансовите корекции, когато те са резултат от нейната одитна дейност. Държавите членки обаче често не осигуряват на Комисията пълна и надеждна информация за финансовите корекции, които те самите извършват (вж. точка 6.30). В резултат на високия процент недопустими разходи, многократно отбелязван в нейните годишни доклади, Палатата счита, че в областта на структурните дейности бележките към консолидираните отчети трябва да съдържат пълни и надеждни счетоводни данни относно корективните механизми на ниво държави членки.

1.17. След проверка на работата на сертифициращите органи и на извършения от Комисията анализ на тяхната дейност Палатата отново изказва съмнения относно надеждността на вземанията от държавите членки в областта на земеделието (дебиторски сметки за ЕФГЗ) ⁽¹⁸⁾. Комисията подчертава недостатъци по отношение на дебиторските сметки за една четвърт от разплащателните агенции ⁽¹⁹⁾ и предлага финансови корекции ⁽²⁰⁾ на приблизителна стойност 25,3 милиона евро. Тези корекции представляват около 1,95 % от сумата в размер на 1 295 милиона евро, която следва да бъде възстановена в края на финансовата 2008 година. Макар и да са малко под прага на същественост от 2 %, корекциите показват наличие на риск от съществени грешки в дебиторските сметки за ЕФГЗ като цяло (вж. точка 5.56).

1.15. Комисията приема бележките на Палатата и нейните счетоводни служби ще продължат да работят по повдигнатите въпроси и да наблюдават счетоводната дейност на генералните дирекции, така че да подобрят точността на основните счетоводни данни, например чрез инициативи, като текущия проект за качеството на счетоводното отчитане.

1.16. Що се отнася за информацията относно финансовите корекции, направени от сателитните държави-членки, Комисията положи съществени усилия в рамките на плана за действие за постигане на интегрирана рамка за вътрешен контрол, с която да се засили надзорната роля на Комисията в структурните дейности, да се повиши качеството на данните, предоставяни от държавите-членки, като тези усилия продължават с цел подобряване на отчетността, така че всички държави-членки да докладват изчерпателни и надеждни данни. Вж. също отговора на Комисията по точка 6.30.

1.17. Комисията 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).

Корекциите от 25,3 млн. евро бяха предложени от Комисията въз основа на нейната оценка на информацията, предоставена от сертифициращите органи в техните доклади, и нейното изчисление на най-вероятните проценти (и суми) на грешки, свързани с дългове в конкретни разплащателни агенции. Същата логика е използвана за дълговете за обработката (и евентуалното коригиране) на грешки, възникнали от подробното тестване на разходите на фонда.

Установените финансови грешки са възстановени чрез обикновена процедура по уравниване на сметките.

⁽¹⁸⁾ Вж. точка 5.61 от годишния доклад за финансовата 2006 г. и точка 5.44 от годишния доклад за финансовата 2007 г.

⁽¹⁹⁾ Член 10 от Регламент (ЕО) № 885/2006 на Комисията (ОВ L 171, 23.6.2006 г., стр. 90), съгласно който Комисията съобщава на държавите членки резултатите от проверките на предоставената информация.

⁽²⁰⁾ Финансови корекции по силата на член 11 от Регламент (ЕО) № 885/2006 на Комисията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Заеми и привлечени средства

1.18. Във връзка с осигуряването на макроикономическо финансово подпомагане, подкрепа за платежния баланс и заеми за Евратом Общностите привличат средства на капиталовите пазари и ги предоставят в помощ на предвидените бенефициенти. Международните счетоводни стандарти, както и счетоводно правило № 11 на ЕО, изискват разликите между предложените и пазарните лихви да бъдат отразявани в отчетите, което обаче не е направено. Причините и последиците от това отклоняване от стандартите не са оповестени в достатъчна степен в бележките към финансовите отчети на Общностите.

1.18. В резултат на регламентите на Съвета относно макроикономическата финансова помощ, баланса на плащанията и заемите по Евратом Общностите предоставиха на държави-членки и трети бенефициери парични средства на кредит, които са заети от капиталовия пазар, на същия лихвен процент. Целта на операциите е да могат бенефициерите да се ползват от кредитната надеждност на ЕО. Следователно пазарният процент не важи за тези насрещни транзакции и методът на ефективния лихвен процент, предвиден в счетоводно правило 11 на ЕО, не е приложим. Настоящата счетоводна обработка отразява по-добре специфичното естество и същност на транзакциите по вземане и предоставяне на кредити (принцип на предимство на същността пред формата).

Както предлага Палатата, Комисията ще предостави по-подробна информация в бележките към годишните отчети на ЕО и ще се заеме с изясняването на счетоводно правило 11, така че да отразява по-добре особеностите на тези транзакции.

Заклучение

1.19. Палатата заключава, че отбелязаните констатации и оценки нямат съществено отражение върху надеждността на отчетите.

Редовност на свързаните с отчетите операции**Структура на специфичните оценки в рамките на декларацията за достоверност**

1.20. В глави 5—11 Палатата предоставя специфични оценки за групите от области на политика, чийто бюджет е основан на дейности (вж. **таблица 1.2** Глава 4 разглежда приходите. При всяка специфична оценка се представят накратко групата политики, констатациите и заключенията относно редовността на операциите и ефективността на системите, както и проследяването на предишни констатации и оценки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Представяне на подхода и резултатите в рамките на декларацията за достоверност

1.21. Предприетият от Палатата подход за одит на редовността на свързаните с отчетите операции се основава на **два основни стълба**: директни проверки на операции, за да се установи доколко те са редовни; и оценка на ефективността на системите за управление и контрол по отношение на гарантирането на редовността на операциите. Към тях се добавят доказателствата, получени от съответната дейност на други одитори (ако има такава), както и от анализа на изявленията на ръководството ⁽²¹⁾.

Как Палатата проверява операциите

1.22. Проверката на операциите се основава на **представителна статистическа извадка** от получени или изплатени суми, взети от цялата популация, обикновено групата от области на политика. Тази проверка предоставя статистическа оценка на редовността на операциите в съответната популация.

1.23. За определянето на размера на извадките Палатата използва **одитен модел за постигане на увереност**. При него се оценяват присъщият риск от наличие на грешки в операциите и рискът системите за управление и контрол да не предотвратяват или откриват и коригират грешките (контролен риск). В повечето случаи Палатата трябва да разчита основно на извършваните от нея директни проверки, тъй като системите не дават достатъчна увереност по отношение на редовността на операциите.

1.24. Проверката се състои в **подробно разглеждане** на избраните операции с цел да се провери дали дадено заявление или плащане е изчислено правилно и дали е в съответствие с правилата и разпоредбите по отношение на разходването на средства. Когато операцията е изчислена неправилно или не отговаря на нормативните изисквания или договорните разпоредби, се счита, че тя съдържа **грешка**. Въз основа на извадка от счетоводни операции, вписани в бюджетните сметки, Палатата проследява плащането до нивото на крайния получател (напр. земеделски стопанин, организатор на обучение, ръководител на проект за подпомагане на развитието) и проверява дали то отговаря на съответните условия на всички нива, където е уместно.

⁽²¹⁾ По-специално годишните отчети за дейността, декларациите на генералните директори на Комисията и обобщаващият ги доклад.

Таблица 1.2 — Разходи през 2008 г. по глави от годишния доклад

(Млн. евро)

Раздели (Р) и дялове (Д) ⁽¹⁾ , съответстващи на бюджетната номенклатура за 2008 г., разпределени по глави от годишния доклад на Палатата	Извършени плащания през 2008 г. ⁽²⁾
Глави от годишния доклад	
Приходи	53,7 ⁽³⁾
Данъчно облагане и митнически съюз (Д.14)	
Земеделие и природни ресурси	55 114,9
Земеделие и развитие на селските райони (Д.05)	
Околна среда (Д.07)	
Морско дело и рибарство (Д.11)	
Здравеопазване и защита на потребителите (Д.17)	
Политика на сближаване	36 596,9
Заетост и социални въпроси (Д.04)	
Регионална политика (Д.13)	
Изследвания, енергетика и транспорт	7 516,7
Научни изследвания (Д.08)	
Енергетика и транспорт (Д.06)	
Информационно общество и медии (Д.09)	
Преки изследвания (Д.10)	
Външна помощ, развитие и разширяване	6 323,1
Външни отношения (Д.19)	
Развитие и отношения с държавите от АКТБ (Д.21)	
Разширяване (Д.22)	
Хуманитарна помощ (Д.23)	
Образование и гражданство	1 734,9
Образование и гражданство	
Комуникация (Д.16)	
Пространство на свобода, сигурност и правосъдие (Д.18)	
Икономически и финансови въпроси	621,4
Икономически и финансови въпроси (Д.01)	
Предприятия (Д.02)	
Конкуренция (Д.03)	
Вътрешен пазар (Д.12)	
Търговия (Д.20)	
Административни и други разходи	8 582,9
Парламент (Р. I)	
Съвет (Р. II)	
Комисия (Р. III)	
Съд на ЕО (Р. IV)	
Сметна палата (Р. V)	
Европейски 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	116 544,5

⁽¹⁾ Бюджетни дялове 24—31 от раздел III на общия бюджет, засягащи предимно административните разходи, са включени в раздела за Европейската комисия от глава 11.

⁽²⁾ Административните разходи се изваждат от разходите по групите политики и се вписват в отделно перо. В резултат на това се получават разлики в сравнение с глави 4—10.

⁽³⁾ Тези данни съответстват на „разходи за дейността“, а не на стойността на „приходите“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Как Палатата оценява и представя резултатите от проверките на операции

1.25. Грешки в операциите се появяват по различни причини и под различна форма в зависимост от естеството на нарушението и неспазеното специфично правило или договорно изискване. Те могат да бъдат свързани с някакво условие за плащане или с друг критерий за съответствие.

1.26. Палатата класифицира грешките по следните два начина:

- а) *количествено измерими* или *количествено неизмерими*, в зависимост от това дали може да се измери каква сума от бюджета на ЕС е изплатена неправилно; и
- б) *според естеството* им грешките могат да бъдат по отношение на *допустимостта* (плащането не отговаря на правилата за допустимост), *действителността* (възстановяване на разход, чието извършване не е доказано), *точността* (плащането е изчислено неправилно или коректността му не е доказана) или *друго съответствие* (грешка, която не поставя под въпрос допустимостта на плащането).

1.27. Палатата изразява **честотата** на възникване на грешки, като посочва каква част от извадката е засегната от грешки (количествено измерими и неизмерими). Това показва вероятното разпространение на грешките в рамките на съответната група политики като цяло (вж. точка 1.3 от част 1 от първото приложение към различните глави).

1.28. Палатата оценява финансовото отражение на грешките въз основа на **процент грешки**. Той се изчислява единствено на базата на количествено измеримите грешки. Палатата оценява вероятния процент грешки спрямо **праг на същественост** от 2 %, за да установи, вземайки предвид и други доказателства, че плащанията в дадена област на разходи не съдържат съществени грешки (становище „без резерви“) или че са засегнати от съществен процент грешки („неблагоприятно“ становище ⁽²²⁾). При представянето на резултатите процентът грешки се класифицира в един от следните три диапазона:

⁽²²⁾ Освен това Палатата може да изрази становище с резерви, когато само малка част от популацията е засегната от съществени грешки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- а) под 2 %;
- б) между 2 % и 5 %; и
- в) над 5 %.

Тази информация е представена в част 1 от първото приложение към глави 4—11 и е обобщена в **таблица 1.3**.

Как Палатата оценява системите и съобщава резултатите

1.29. **Системите за управление и контрол** се въвеждат от Комисията (както и от държавите-членки и държавите бенефициенти при споделено или децентрализирано управление) с цел да бъдат контролирани рисковете, засягащи бюджета, в това число и редовността на операциите. Следователно оценката на ефективността на системите по отношение на гарантирането на редовността е ключова одитна процедура и е особено полезна за формулирането на препоръки за подобрения.

1.30. Всяка група политики се управлява от множество отделни системи, като проверката и оценката на всяка от тях отнемат значително време. Затова всяка година Палатата обикновено съставя извадка от системи за проверка. Резултатите от **оценките на системите** са представени в таблица, озаглавена „Оценка на избраните системи за управление и контрол“, която фигурира в част 2 от първото приложение към глави 4—11. Системите се класифицират като „ефективни“ по отношение на намаляването на риска от грешки в операциите, „частично ефективни“ (когато съществуват известни слабости, засягащи оперативната ефективност) или „неефективни“ (когато слабостите са повсеместни и дестабилизируют изцяло оперативната ефективност).

1.31. В допълнение към това Палатата прави **обща оценка** на системите за управление и контрол (също представена в част 2 от първото приложение към глави 4—11), която взема предвид както оценката на избраните системи, така и резултатите от проверките на операции.

Общ преглед на резултатите от одита за 2008 г.

1.32. По отношение на приходите и групата политики „Административни и други разходи“ системите за управление и контрол като цяло са ефективни (вж. точки 4.29—4.30 и 11.20—11.21) и Палатата счита, че финансовото отражение на грешките представлява по-малко от 2 % от общата сума (вж. **таблица 1.3**). Освен това, извършената от Палатата оценка на декларациите на генералните директори и оторизиращите служители, действащи като оправомощени лица, потвърди, че не се налага да бъдат изразени никакви резерви (вж. точки 2.3, 2.4 и 2.9 и **таблица 2.1**).

Таблица 1.3 — Обобщение на резултатите от DAS за 2008 г. по отношение на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции

Специфични оценки от годишния доклад за 2008 г.	Точки в годишния доклад	Функциониране на системите за управление и контрол	Процент грешки
Приходи ⁽¹⁾	4.29—4.30		
Земеделие и природни ресурси	5.62—5.67	⁽²⁾	⁽³⁾
Политика на сближаване	6.35—6.36	⁽⁴⁾	
Изследвания, енергетика и транспорт	7.40—7.41		
Външна помощ, развитие и разширяване	8.33—8.34		
Образование и гражданство	9.31—9.32		
Икономически и финансови въпроси	10.27—10.28	⁽⁵⁾	⁽⁶⁾
Административни и други разходи	11.20—11.21		

Таблицата по-горе представя накратко общата оценка на описаните в съответните глави системи за управление и контрол и дава в по-общ вид резултатите от извършените от Палатата директни съществени проверки. В таблицата са подчертани основните елементи, но те не могат да бъдат представени с необходимите подробности (по-специално по отношение на слабостите на системите за управление и контрол и видовете грешки), за които следва да се прегледа текстът на доклада в контекста на методологията, заложила в основата на одитния подход на Палатата (вж. точки 1.5—1.15).

Легенда:

Функциониране на системите за управление и контрол

	Ефективни
	Частично ефективни ⁽⁷⁾
	Неефективни

Процент грешки ⁽⁸⁾

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

⁽¹⁾ Вж. ограниченията на обхвата в точки 4.4 и 4.7.

⁽²⁾ Както и през предишните години, основавайки се на процента установени грешки при проверката на операциите и на своята оценка на системите, Палатата отново потвърждава, че ИСАК представлява ефективна система за контрол за намаляване на риска от грешки или неправомерни разходи (вж. точка 5.64).

⁽³⁾ За разходите в областта на развитието на селските райони установеният процент грешки е над 2 % (вж. точки 1.33 и 5.62).

⁽⁴⁾ През 2007 г. Палатата оцени системите за контрол на държавите членки като частично ефективни. През 2008 г. не се наблюдават големи промени в нормативната рамка, засягащи системите за контрол на държавите членки (вж. точка 6.23). Тъй като краят на програмния период 2000—2006 г. наближава, Палатата счита, че една допълнителна цялостна оценка на системите за контрол на държавите членки за този период няма да бъде от голяма полза. Тъй като са извършени много малко междинни плащания за периода 2007—2013 г., Палатата насочи оценката си върху тази част от системите на държавите членки, чиято цел е документирани и коригирани на грешките, открити при националните проверки, и докладване на Комисията относно извършените финансови корекции (вж. точки 6.21 и 6.36).

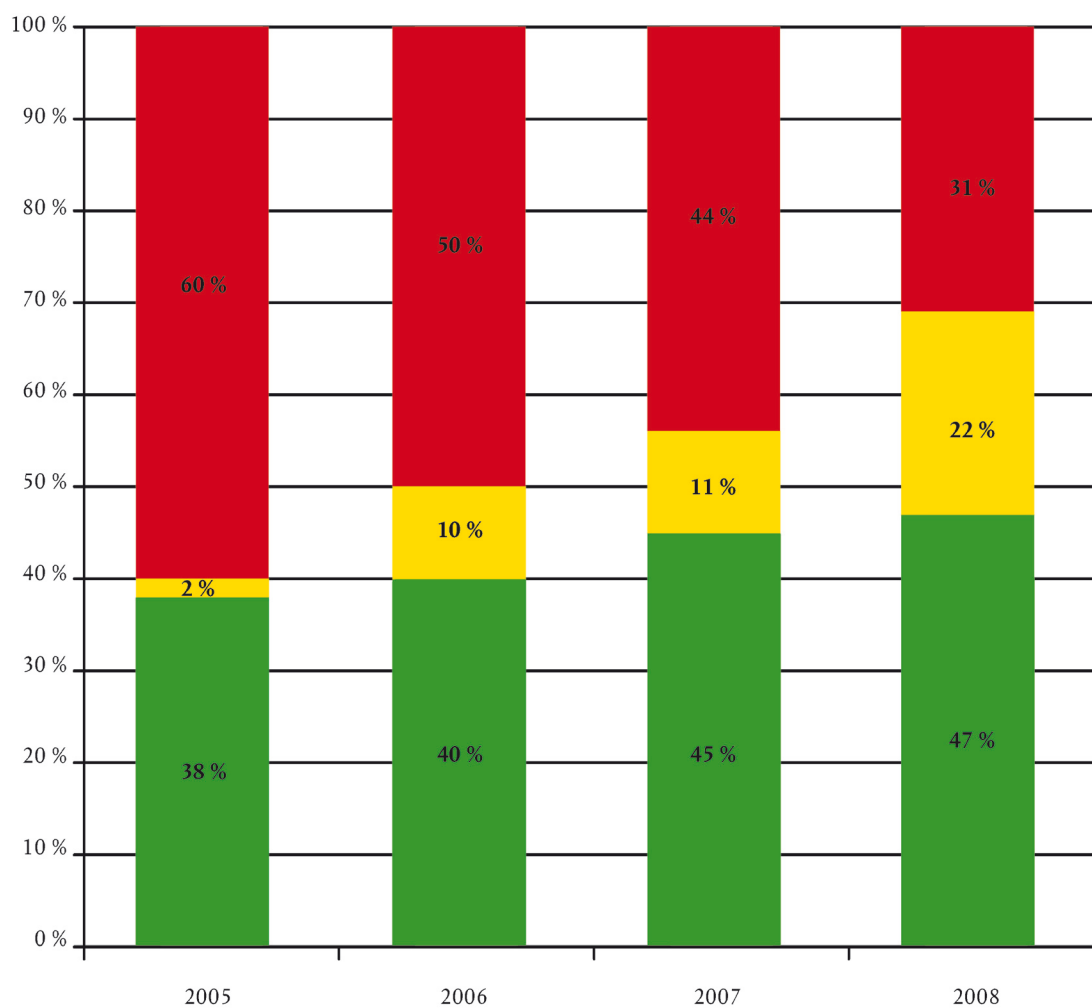
⁽⁵⁾ Това не е обща оценка за системите на цялата група политики. Тя се отнася до някои от проверените системи и предимно отразява слабостите в системите за управление и контрол на Шеста рамкова програма за изследвания и технологично развитие (6РП) (вж. точка 10.28).

⁽⁶⁾ На 6РП се дължи несъразмерно голяма част от общия процент грешки (вж. точка 10.27).

⁽⁷⁾ Системите се класифицират като „частично ефективни“, когато някои механизми на контрол се смятат за функциониращи, а други не. Съответно, взети като цяло, те може да не успяват да ограничат грешките в операциите до допустимо ниво.

⁽⁸⁾ Палатата реши да разграничи процента грешки в три интервала (вж. точка 1.28). Тези диапазони не могат да се тълкуват като нива на сигурност (в статистически смисъл).

Диаграма 1.1 — Сравнение по години (*)



(*) Процент от бюджета спрямо съответния процент грешки ■ < 2 % ■ 2—5 % ■ > 5 % за различните групи политики. В диаграмата се прави разлика между съответните елементи на групата „Земеделие и природни ресурси“ (развитие на селските райони и други разходи за 2007 и 2008 г.; системите в ИСАК и извън ИСАК в предишните години).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.33. По отношение на групите политики „Земеделие и природни ресурси“ и „Образование и гражданство“ Палатата оценява общото финансово отражение на грешките на по-малко от 2 % от общия размер на разходите за съответната група политики. Палатата установи обаче, че разходите за развитие на селските райони в рамките на групата политики „Земеделие и природни ресурси“ са засегнати от процент грешки, надвишаващ 2 % (вж. точка 5.62). Също така от проверките на Палатата може да се заключи, че междинните и окончателните плащания в групата политики „Образование и гражданство“ са засегнати от съществен процент грешки (вж. точка 9.31). По отношение на групата политики „Икономически и финансови въпроси“ Палатата счита, че процентът грешки е малко над 2 % от общия размер на разходите за тази група. Палатата отбелязва обаче, че несъразмерно голяма част от общия установен процент грешки за областта се дължи на плащания по Шестата рамкова програма за изследвания и технологично развитие (вж. точки 10.12—10.13).

1.34. Палатата заключава, че системите за управление и контрол на групата политики „Земеделие и природни ресурси“ са частично ефективни при гарантирането на редовността на плащанията (вж. точка 5.63). Макар Палатата отново да отбелязва, че ИСАК като цяло продължава да бъде ефективна при ограничаването на риска от грешки или неправомерни разходи (вж. точка 5.64), тя идентифицира някои въпроси, които следва да бъдат разрешени, свързани със схемите СЕП и СЕПП (вж. точка 5.65) и развитието на селските райони (вж. точка 5.66). Палатата заключава, че системите за управление и контрол на групата политики „Образование и гражданство“ са частично ефективни (вж. точка 9.32) ⁽²³⁾. В групата политики „Икономически и финансови въпроси“ Палатата провери три системи за управление и контрол. Две от тях са оценени като ефективни, а третата — като частично ефективна ⁽²⁴⁾ при гарантиране на законосъобразността и редовността на плащанията (вж. точка 10.28).

⁽²³⁾ Въпреки че Палатата отбелязва, че изпратените до националните агенции насоки са добре разработени и могат да се използват като процедурен наръчник (вж. точка 9.33), тя заключава, че прилаганата понастоящем система за управление и контрол все още не дава достатъчна увереност, че грешките по отношение на правомерността на разходите ще бъдат открити и коригирани (вж. точки 9.33 и 9.34).

⁽²⁴⁾ Това се дължи главно на системите за управление и контрол на Шестата рамкова програма за изследвания и технологично развитие.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.33. Комисията приветства положителната цялостна оценка на тези групи от политики. Комисията споделя становището на Палатата, че разходите за развитие на селските райони са засегнати от по-голяма честота на грешките, но отбелязва със задоволство, че процентът на грешка в тази област спада.

Комисията отбелязва, че за образование и гражданство Палатата е открила количествено изтерити грешки в 4 от общо 21 междинни и окончателни плащания, които са били проучени. Вж. също отговора по точка 9.31.

За групата от политики „Икономически и финансови въпроси“, тъй като РП6 представлява само 8 % от плащанията, Комисията смята, че общият процент на грешка при транзакциите в тази област на политиката като цяло не съдържа съществени грешки. Що се отнася до плащанията по РП6, констатациите и заключенията на Палатата в тази глава са подобни на тези в глава 7. Вж. също отговорите по точки 10.12 и 10.13.

1.34. През годините тенденцията показва, че като цяло системите за управление и контрол са се подобрили в областта на земеделието и природните ресурси и вече са ефективни, въпреки че все още са необходими подобрения в областта на развитието на селските райони. Комисията смята, че някои от въпросите, които Палатата предлага да бъдат решени по отношение на схемите СЕП и СЕПП, биха довели до въвеждането на нови сложни правила, в резултат на което системата за контрол ще стане прекалено сложна и прилагането ѝ би било скъпо струващо и би противоречало на усилията на Комисията за опростяване. Освен това на практика то би въвело отново един вид обвързване на плащанията с производството (вж. отговора на Комисията по точка 5.65, буква б).

През 2008 г. за ГД „Образование и култура“ системата за управление и контрол, въведена за периода 2007—2013 г., осигурява добра рамка. В нейното прилагане бе постигнат съществен напредък чрез анализа на последващите декларации за уверение и засилените надзорни посещения и одити.

Що се отнася до групата от политики „Икономически и финансови въпроси“, констатациите и заключенията на Палатата относно РП6 са подобни на тези в глава 7, докато останалите разходи не съдържат съществени грешки. Комисията смята, че действащите системи за управление и контрол като цяло са рентабилни, пропорционални и адекватни (вж. отговора по точки 10.19 и 10.28).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.35. По отношение на групите политики „Политика на сближаване“⁽²⁵⁾, „Изследвания, енергетика и транспорт“, „Външна помощ, развитие и разширяване“ и „Икономически и финансови въпроси“ Палатата заключава, че системите за управление и контрол са частично ефективни (вж. точки 6.21, 6.23, 6.36, 7.41, 8.34 и 10.28, както и **таблица 1.3**). Докато за групите политики „Изследвания, енергетика и транспорт“, „Външна помощ, развитие и разширяване“ и „Икономически и финансови въпроси“ установеният от Палатата процент на грешки попада между 2 % и 5 % от общия размер на разходите, за групата политики „Сближаване“ той надвишава 5 % (вж. точки 6.17, 6.35, 7.40 и 8.33, както и **таблица 1.3**). По отношение на групите политики „Сближаване“ и „Външна помощ, развитие и разширяване“ Палатата счита, че обхватът на резервите, изразени в декларациите на генералните директори и действащите като оправомощени лица оторизиращи служители, е трябвало да бъде по-широк, за да отрази съществени недостатъци, които все още се наблюдават в тези области на разходи, както се вижда от одитните констатации на Палатата (вж. точки 2.6—2.7 и 2.10—2.11 и **таблица 2.1**). Политиката на сближаване остава най-проблематичната област, в която установеният процент грешки значително надвишава стойностите за другите области на политика.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.35. В областта на сближаването са налице значителни подобрения в прилагането на системите за управление и контрол за някои програти през 2008 г. Оценката на ефективното функциониране на системите за 545 оперативни програти в годишните отчети за дейността за 2008 г. на ГД „Регионална политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“ показва, че 78 % от програтите работят добре или ипат недостатъци с умерено отражение (57 % през 2007 г.). Процентът на грешка продължава да бъде неприемливо висок, но честотата на грешките намалява: при 43 % от проектите в извадката на Палатата са открити грешки, в сравнение с 54 % през 2007 г. Комисията отбелязва, че одитната извадка, на която се базират констатациите, обхваща само програтния период 2000—2006 г., защото за програтния период 2007—2013 г. почти не са направени възстановявания. Вж. също отговори на Комисията по точки 6.23, 6.35 и 6.36.

Значителни усилия бяха положени за подобряване на управлението на политиката в областта на научните изследвания в рамките на приложимата правна и финансова рамка. Комисията ще продължи да осъществява стриктен контрол. Комисията ще продължи да работи за намаляване на нивото на остатъчна грешка в тази група от политики.

Приемливото уверение относно редовността и законността на въпросните транзакции се дава от генералните директори в годишните отчети за дейността. Когато някой генерален директор може да обоснове приемливото уверение с факта, че изчисленият процент на грешка е под нивото на същественост, какъвто е случаят с ГД „Разширяване“, който Палатата разглежда в групата политики външна помощ, развитие и разширяване, не трябва да се правят резерви.

За областта „Външна помощ, развитие и разширяване“ проверките на Комисията за тази група от политики са предназначени да обхващат пълния цикъл на многогодишните проекти, така че Комисията да предотвратява, установява и коригира повечето финансови грешки в обичайния ход на своите проверки. Задължителните финансови одити, предвидени съгласно контролната система на Комисията, трябва да позволят на Комисията да открива и коригира тези грешки в предварителното финансиране — през следваща счетоводна година — преди извършване на окончателните плащания. Последващите проверки на Комисията потвърждават това ниско ниво на остатъчна грешка.

Вж. също отговора по точка 8.34.

⁽²⁵⁾ Вж. **таблица 1.3**, бележка под линия 4.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.36. В сравнение с предходните години бяха отбелязани следните промени: по-малък процент грешки при групите политики „Земеделие и природни ресурси“⁽²⁶⁾ и „Изследвания, енергетика и транспорт“⁽²⁷⁾. По отношение на групата политики „Земеделие и природни ресурси“ Палатата оценява, че общият процент грешки е малко под 2 % (вж. точка 5.13), докато за групата „Изследвания, енергетика и транспорт“ този процент все още надвишава 2 % (вж. точка 7.40). За групата политики „Образование и гражданство“ Палатата счита, че финансовото отражение на грешките е по-малко от 2 %. Палатата смята, че в голяма степен това се дължи на големия дял авансови плащания, които са относително по-малко засегнати от грешки в сравнение с междинните и окончателните плащания (вж. точки 9.6—9.7 и 9.31). В групата политики „Икономически и финансови въпроси“ установеният общ процент грешки за финансовата 2008 г. е малко над 2 % (през 2007 г. той е бил малко под 2 %) поради грешките, открити при разходите по БРП, които обаче представляват едва 8 % от разходите за тази група политики (вж. точка 10.27).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.36. *Комисията приветства положителното цялостно развитие на оценката на Палатата, в която личи видим напредък спрямо миналата година.*

⁽²⁶⁾ Установен е спад по отношение на разходите за групата от политики „Земеделие и природни ресурси“ като цяло и по-специално при разходите в областта на развитието на селските райони. Въпреки това тази област все още е засегната от по-висок процент грешки, отколкото при ЕФГЗ (вж. точка 5.62). Основавайки се на процента установени грешки при проверката на операциите и на своята оценка на системите, Палатата отново потвърждава, че, както и през предишните години, ИСАК като цяло представлява ефективна система за контрол с цел намаляване на риска от грешки или неправомерни разходи (вж. точка 5.64).

⁽²⁷⁾ Предишната област „Вътрешни политики“ сега е обхваната от групата политики „Изследвания, енергетика и транспорт“, „Образование и гражданство“ и „Икономически и финансови въпроси“ (вж. **таблица 2.1**).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.37. Палатата подчертава, че извършените от нея одити показват, че сложните или неясни критерии за допустимост или други комплексни правни изисквания, особено в групите политики „Земеделие и природни ресурси“, „Политика на сближаване“, „Изследвания, енергетика и транспорт“, „Външна помощ, развитие и разширяване“ и „Икономически и финансови въпроси“, допринасят съществено за наличието на риск от грешки (вж. точки 5.17—5.26, 5.34—5.52, 6.18—6.20, 7.12—7.15 и 10.11—10.14).

1.38. В групите политики „Външна помощ, развитие и разширяване“ и „Икономически и финансови въпроси“ Комисията управлява средствата на ЕС съвместно с международни организации⁽²⁸⁾ въз основа на споразумения, които осигуряват също така одитните права на Палатата. Въпреки това на Палатата беше частично или напълно отказан достъп до одитни доклади на ООН и съпътстваща документация, както и до проверки на място във връзка с декларацията за достоверност за 2008 г. (вж. точки 8.13 и 10.10).

1.37. Известна степен на сложност в правилата и в критериите за допустимост е неизбежна, тъй като те често се определят, за да бъдат постигнати желаните цели на политиката, които са резултат от сложна законодателна процедура, в която законодателният орган има последната дума.

Въпреки това Комисията се е ангажирала да прави предложения пред законодателния орган за по-нататъшно опростяване, където е възможно. Тя ще разгледа възможността за въвеждане на допълнително опростяване на правилата за допустимост в предложението си за тригодишното преразглеждане на Финансовия регламент през 2010 г. Комисията ще проучи също принципите за по-нататъшно опростяване на секторното законодателство за следващия кръг на основните актове, които ще влязат в сила от 2014 г. нататък.

За „Земеделие и природни ресурси“ резултатите са се подобрили благодарение на постоянните усилия за опростяване на правните изисквания/критериите за допустимост в рамките на двата стълба на ОСП. Вж. също конкретните отговори по точки 5.17—5.26, 5.34—5.52.

В областта на сближаването бяха направени изменения в регламентите за 2007—2013 г., като бяха включени опростявания, които са резултат от съвместна експертна група на Комисията и държавите-членки. В началото на 2009 г. Комисията публикува и кратко изложение на правилата за допустимост. Вж. също отговорите на Комисията по точки 1.41—1.42 и точка 6.37, буква а).

Седмата рамкова програма бе стъпка напред към опростяването. В резултат на натрупания опит по време на изпълнението на програмата и ако е подходящо, Комисията може да предложи изменения в нейното правно основание.

1.38. Комисията напълно подкрепя исканията на Палатата за информация и достъп до документи. Стандартното споразумение за финансов принос с международни организации включва текст относно достъпа на Палатата.

Вж. също отговора по точка 8.13.

⁽²⁸⁾ Този метод на изразходване на бюджета на ЕС е постановен в член 53 от Финансовия регламент.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Начини за преодоляване на слабостите

1.39. Миналата година Палатата отбеляза, че въпреки положителните развития в рамката на Комисията за вътрешен контрол при значителна част от операциите, свързани с отчетите на ЕС, продължава да се наблюдава съществен процент грешки (точка 1.42 от годишния доклад за финансовата 2007 г.). В допълнение към това, вследствие на своя одит в рамките на декларацията за достоверност Палатата подчертава разликите, понякога значителни, във вида, честотата и нивото на неправомерност на операциите между и в рамките на групите политики. Целта на изложените по-долу точки е да се създаде по-задълбочена представа за оценката на начините за постигане на напредък към ефективна рамка за вътрешен контрол на Общността ⁽²⁹⁾.

1.40. Въпреки че Европейският съюз има един общ бюджет, съществуват много разлики в начина, по който се изразходват средствата. Те включват принципа на управление, видовете бенефициенти, периодичността на помощта, начините за нейното заявяване и видовете системи за контрол и възстановяване на неправомерно извършени разходи. Тези разлики възникват с оглед адаптирането към спецификите на съответната бюджетна област и индивидуалните цели на помощта, както и поради съобразяване с разходите и сложността на администрирането и контролирането на схемите.

Необходимост от опростяване

1.41. Правилата за изразходване на средствата са въведени с цел да се гарантира, че чрез предоставената помощ се осъществяват целите на съответната политика — „изразходване на средства за правилните неща в правилния момент“. Някои правила са общи за всички видове плащания, докато други зависят от вида разходи. Следователно видът и сложността на правилата могат също така да бъдат функция на сложността на целите на политиката.

1.42. Колкото по-големи и сложни са правилата, толкова по-голям е рискът те да не бъдат спазвани, което води до увеличаване на риска от грешки в операциите и неизпълнение на поставените цели. Едновременно с това прекалено детайлното дефиниране на много специфични програмни цели непременно би увеличило разходите за проверка на изпълнението на тези цели. Казано с други думи: добре обмислените правила и норми с еднозначно тълкуване и просто изпълнение намаляват риска от грешки (точка 1.45 от годишния доклад за финансовата 2007 г.).

1.41—1.42. Комисията е съгласна с анализа на Палатата, но подчертава, че създаването на правила се изразява в постигането на правилния баланс между постигането на често специфични цели на политиката и избягването на прекаленото усложняване. Ролята на Комисията е да предлага законодателни актове, но усложняването може да бъде въведено по време на разглеждането и от законодателния орган, на който принадлежи окончателното решение.

Комисията се е ангажирала да включи описание на свързаните условия за проверка във всички съответни законодателни предложения.

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.

Вж. още отговора по точка 2.35, буква б).

⁽²⁹⁾ Точки 1.43—1.51 от годишния доклад за финансовата 2007 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.43. Все пак е необходима известна предпазливост. Опростяването на правилата единствено с цел намаляване риска от нередности може да има своите недостатъци, ако по-общите правила водят до по-неясна насоченост на разходите. Още повече в някои области (вж. например точки 9.6—9.7) „опростяването“ би могло да означава намаляване на изискванията за получаване на авансови плащания и увеличаване на сумите, които могат да бъдат изплащани като такива. Подобно опростяване обаче следва да бъде подкрепено с ефективни системи, тъй като в противен случай неправомерните разходи биха били открити едва при частичното или пълното приключване на програмите, което се случва на по-късен етап от процеса. Въпреки тези резерви опростяването трябва да остане приоритетна цел.

В областта „Сближаване“ регламентът за ЕСФ за 2007—2013 г. вече предвижда възможност за деклариране на непреките разходи с фиксирана ставка. Възможността за използване на фиксирана ставка, единна сума и стандартни таблици за разходите за единица продукт за програмите за 2007—2013 г. бе въведена както за ЕФРР, така и за ЕСФ с изменението на регламентите за финансиране през май 2009 г. Други опростявания бяха приети през декември 2008 г. и през май 2009 г. През юли 2009 г. Комисията представи също предложения за допълнително опростяване на Регламента за прилагане (ЕО) № 1828/2006 и за общия Регламент (ЕО) № 1083/2006.

В резултат на натрупания опит по време на изпълнението на програмата и ако е подходящо, Комисията може да предложи изменения в нейното правно основание.

1.43. Комисията признава, че опростяването е баланс между необходимостта от добро управление на публичните средства и постигането на често тясно специфични цели на политиката. Този баланс се постига по различни начини във всяка област на политиката и води до различни управленски методи и разпоредби, като се има предвид участието на различните заинтересовани лица на отделните равнища. Комисията предприема мерки за постигане на възможно най-голяма ефективност на своите системи за контрол, като отчита многогодишния характер на много програми и необходимостта от ефективна система за контрол, с която да се провеждат точните проверки на точното време.

Що се отнася до област на политиката „Образование и култура“, при изготвянето на новите програми за периода 2007—2013 г. бяха опростени правилата и бе широко използвано финансиране с единни суми. Това, заедно със стриктното одобряване на националните системи за управление и контрол, трябва да намали риска, свързан с окончателните плащания.

Вж. също отговора по точка 9.7.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Необходими мерки

1.44. Следва да се отбележи, че управлението на бюджета на ЕС се променя „на порции“ с течение на времето в зависимост от вида разходни програми, въведени впоследствие. Правилата за изразходване на средства и начините на управление следва да вземат предвид спецификите на различните цели на изразходването на бюджета. Тези цели обаче не бива да са твърде подробни, тъй като това би довело до прекомерна административна тежест и трудни за спазване норми. От страна на Комисията това изисква критично преразглеждане на основната правна рамка и управленска структура на специфичните разходни програми.

1.45. В този контекст първата важна задача трябва да бъде осигуряването на надеждна и пълна информация, което би позволило реалистична оценка на разходите за контрол⁽³⁰⁾.

1.46. Също толкова важно е да се прецени внимателно дали се извлича максимална полза от настоящия размер на разходите за контрол. Ако се окаже, че това не е така, тогава непосредствената цел следва да бъде оптималното използване на средствата, които понастоящем се изразходват, както и на предназначените за тази цел ресурси⁽³¹⁾.

1.44. Комисията подчертава, че определянето на правила е от компетенцията на законодателя. Комисията неотдавна направи редица предложения за опростяване (и бе взето решение за опростяване на структурните фондове) и ще продължи да предлага опростявания, когато това е пропорционално на специфичните цели на политиката.

В тази връзка трябва да се вземе предвид работата на Комисията по допустимия риск от грешка, тъй като тя насърчава наличието на ясна картина за риска, който може да бъде контролиран чрез условията за допустимост и контролната среда, а по този начин и за риска, чието контролиране е нерентабилно. През 2010 г. Комисията ще направи конкретни предложения до бюджетния орган относно допустимия риск в областта на научните изследвания, енергията и транспорта, развитието на селските райони, външната помощ и административните разходи.

Вж. също отговора по точки 1.41—1.42.

1.45. През 2010 г. Комисията ще събере информация относно разходите за проверки като част от своите предложения относно допустимия риск от грешка, започвайки от областта на научните изследвания, енергията и транспорта, развитието на селските райони, външната помощ и административните разходи.

1.46. Комисията насърчава постоянното усъвършенстване на своите системи за вътрешен контрол (както посочва в точка 1.39) и ще продължи енергично тези усилия. Системите за контрол са предназначени да осигурят приемливото уверение, като се основават на подходящия баланс между различните видове проверки („точните проверки на точното време“). Например предварителните проверки могат да установят едни видове грешки, но не и други, а не би било рентабилно да се проверяват всички проверки на място.

⁽³⁰⁾ В своето съобщение относно „концепцията за допустим риск от грешки“ (COM(2008) 866 окончателен) на страници 8 и 10 Комисията признава, че на този етап е събираща само ограничени данни.

⁽³¹⁾ В своя документ COM(2008) 866 окончателен на страница 7 Комисията признава, че при структурните фондове процентът грешки би могъл да бъде намален с 2—3 % срещу никакви (или незначителни) допълнителни разходи чрез „...подобряването на съществуващите предварителни проверки...“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.47. Наред с осъществяването на необходимите стъпки за осигуряване на ефективността на системите, целта трябва да бъде да се постигне добър баланс между разходите за контрол и ползите от тях (вж. препоръката на Палатата в годишния доклад за финансовата 2007 г., точка 1.52).

1.48. Когато нови разходни програми се разглеждат за одобрение, би било желателно да се определят свързаните с тях рискове и разходите за администриране и контрол с оглед ограничаването на тези рискове до разходно ефективно ниво. По този начин Съветът и Парламентът биха вземали решения на базата на по-подробна информация, като открито обсъждат съответните рискове и разходи.

1.49. Палатата подчертава колко е важно допълнително да се помисли върху опростяването, разходите и ползите от контролите. Тези въпроси следва да се разглеждат на достатъчно ранен етап, преди да започне разработването на предложения за новата многогодишна финансова рамка ⁽³²⁾.

В резултат на плана за действие за подобряване на надзора на структурните фондове Комисията вече е предприела предварителни действия за подобряване на системите за контрол. Тя подчертава също, че съкращаването на процента на грешка с 2—3 % чрез по-ефективен предварителен контрол (посочен за ЕФРР в примерния казус, представен в съобщението за допустимия риск (COM(2008) 866), е резултат от оценка на грешките, установени от Палатата в декларацията DAS за 2005 г., и по-скоро представлява мярка за „риск от контрола“ (риска, че някои проверки не функционират ефективно в някои случаи).

1.47. Концепцията за ефективен вътрешен контрол е залегнала във Финансовия регламент (член 28а). В съответствие с това всяка служба на Комисията трябва в своя годишен отчет за дейността да представи резултатите от вътрешния контрол, да докладва за неговата ефективност и да предприеме мерки за преодоляване на установените слабости. Затова Комисията смята, че тъй като подобряването на контролните структури и опростяването на процедурите е текущ и непрекъснат процес, тези усилия трябва да бъдат постоянни.

В съответствие с предложението на Палатата през 2010 г. Комисията ще анализира отново баланса между разходите и ползите от контрола, когато изготвя своите предложения относно допустимия риск, започвайки от областта на научните изследвания, енергията и транспорта, развитието на селските райони, външната помощ и административните разходи.

1.48. В съобщението си „Към общо разбиране на концепцията за допустим риск от грешки“ (COM(2008) 866) Комисията се ангажира да включи описание на свързаните условия за проверка във всички съответни законодателни предложения.

1.49. Комисията е съгласна, че е важно да се търси подходящият баланс между разходите за проверките и нивото на опростяване, което е прието, и обмисля как да приложи това по-нататък в новите финансови перспективи.

Вж. също отговора по точка 1.37.

⁽³²⁾ Вж. отговора на Палатата на съобщението на Комисията „Reforming the budget, changing Europe“ (<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/1481518.PDF>).

ГЛАВА 2
Система за вътрешен контрол на Комисията
СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	2.1—2.2
Изявления на ръководството на Комисията	2.3—2.22
Годишни отчети за дейността и декларации на генералните директори	2.3—2.11
Обобщаващ доклад на Комисията	2.12—2.17
Увереност, получена от годишните обобщения	2.18—2.22
Стандарти за вътрешен контрол на Комисията	2.23—2.25
Въведение	2.23—2.24
Ефективност	2.25
План за действие	2.26—2.28
Обща оценка на изпълнението	2.26—2.27
Отражение на плана за действие	2.28
Общи заключения и препоръки	2.29—2.36
Заключения	2.29—2.33
Препоръки	2.34—2.36

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ВЪВЕДЕНИЕ

2.1. В настоящата глава е описан напредъкът през 2008 г. в дейността на Комисията за справяне със слабостите на системите за управление и контрол 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, дават достоверна представа (точки 2.3—2.11);
- б) Комисията е постигнала напредък по отношение на функционирането и ефективността на актуализираните стандарти за вътрешен контрол и интегрираната рамка за вътрешен контрол, както и до каква степен е успяла да демонстрира положителното им въздействие върху разходите за 2008 г. (точки 2.23—2.25).

2.2. Палатата провери също така годишните обобщения⁽¹⁾ за структурните дейности и Европейския фонд за рибарство, както и за областта на земеделието, за да оцени каква е ползата от тях, както и начина, по който те са били използвани от службите на Комисията (точки 2.18—2.22).

ИЗЯВЛЕНИЯ НА РЪКОВОДСТВОТО НА КОМИСИЯТА

Годишни отчети за дейността и декларации на генералните директори

2.3. Всички генерални директори изразяват достатъчна увереност, че отпуснатите им средства са били използвани за предвидените цели и че въведените от тях вътрешни контроли са осигурили редовността на свързаните с отчетите операции, по 12 от които са отбелязани резерви.

2.1. Комисията счита, че въведените системи за вътрешен контрол с ограниченията, описани в годишните отчети за дейността за 2008 г., осигуряват достатъчни гаранции, че ресурсите, разпределени за нейните дейности, са били използвани целесъобразно и в съответствие с принципите на доброто финансово управление. Тя счита също, че въведените процедури за контрол дават необходимите гаранции относно законосъобразността и редовността на операциите, за които Комисията поема цялата отговорност съгласно член 274 от Договора за ЕО.

Комисията предприема действия за подобрене на системата за вътрешен контрол с оглед на своя опит и по отношение на въпроси, поставени от одитори. През 2008 г. предприетите действия включват влизане в сила от 1 януари 2008 г. на преразгледаните стандарти за вътрешен мениджмънт, завършването на етапа на пускане в действие на Плана за действие за Интегрирана рамка за вътрешен контрол и подобрене на яснотата и съгласуваността на годишните отчети за дейността.

⁽¹⁾ Член 53б, параграф 3 от изменения Финансов регламент предвижда, че: „Държавите членки представят годишна справка, изготвена на подходящо национално равнище, за наличните одити и декларации.“ (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)).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

2.4. От 41 генерални дирекции или служби, които са изготвили декларации през 2008 г., 12 съдържат една или повече резерви, по-голямата част от които се отнасят до слабости във връзка с редовността на свързаните с отчетите операции. Общият брой на резервите е намалял от 17 (2007 г.) на 15 (2008 г.). Най-съществените резерви в контекста на редовността на операциите са представени в лявата част на **таблица 2.1**.

2.5. Относно групата политики „Земеделие и природни ресурси“ генералният директор на генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ е оттеглил своите отдавнашни резерви (от шест години), свързани с недостатъчното използване на системата за контрол ИСАК в Гърция, тъй като съответните власти са изградили нова система за идентификация на земеделските парцели, а резервите по отношение на развитието на селските райони са били определени по-подробно вследствие на проверка и валидиране на статистическите данни за контрола, предоставени от сертифициращите органи на държавите членки. Генералният директор обаче не изразява никаква увереност, че изготвеният и изпълняван от Гърция план за действие е бил прилаган за процедурата за подаване на заявления за 2007 г. Освен това по мнение на Палатата извършената от Комисията и от сертифициращите органи в съответната държава членка работа по валидирането на статистиката за контрола не осигурява изискваната висока степен на увереност.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.4. Комисията посочва, че 8 от 15 резерви се основават на финансови рискове, а останалите 7 произлизат от въпроси, които могат да окажат влияние върху репутацията на службата или Комисията и чието финансово отражение е било по-скоро материално, отколкото финансово.

Освен това през 2008 г. са отстранени 3 дългосрочни резерви (Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ за прилагането на интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК) в Гърция, Генерална дирекция „Комуникация“ за отсъствието на система за последващ контрол и Генерална дирекция „Предприятия и промишленост“ за финансирането на органи за европейска стандартизация).

В други области на политиката като кохезионната политика обхватът на резервите беше малък, въпреки че предвид мерките за корекции, вече приложени от държавите-членки.

2.5. Резервите по отношение на недостатъчното прилагане на ИСАК в Гърция бяха основани на високия риск за репутацията на институциите на общността в резултат от постоянния характер на тези недостатъци в Гърция, а не на финансовия риск за Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ), който винаги е бил защитен по подходящ начин от финансовите корекции, наложени на Гърция чрез процедурата за уравниване по съответствие. Мисиите за одит в Гърция до февруари 2009 г. показаха, че в съответствие със своя план за действие от 2006 г. гръцките власти до 31 декември 2008 г. са създали нов действащ СИЗП-ГИС, обхващащ цяла Гърция. Така по времето, когато генералният директор подписва годишния доклад за дейността през 2008 г., всички елементи на ИСАК са били на място и рискът за репутацията на Комисията в резултат на постоянния характер на недостатъците, посочен по горе, не е бил вече налице. Въпреки това оставащият финансов риск като цяло се оценява на по-малко от материалното равнище на грешка и се защитава от процедурите за уравниване по съответствие. Следователно резервата можеше да бъде отстранена.

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

Група политики	Най-важни резерви на генералните директори (включени в декларациите)	2007 г.	2008 г.	Влияние на тези най-важни резерви върху степента на увереност в декларацията на генералния директор според Палатата ⁽¹⁾		Други значителни слабости, открити при одита на Палатата и/или от Комисията (които не са включени в декларациите)	2007 г.	2008 г.	Доказателства, представени в годишния отчет за дейността за заключенията от одита на Палатата ⁽²⁾	
				2007 г.	2008 г.				2007 г.	2008 г.
Земеделие и природни ресурси	Недостатъчно прилагане на ИСАК в Гърция	X		Б	Б	Все още не съществуват надеждни показатели, че планът за действие, въведен и приложен от гръцките власти, е напълно ефективен.		X	Б	Б+
	Разходи за развитието на селските райони	X	X (Ос 2 „подобряване на околната среда и селските райони“)							
	Допустимост на възстановените на държави членки разходи в областта на контрола и прилагането на правилата на общата политика в областта на рибарството		X							
	Системи за управление и контрол на САПАРД в България и Румъния		X			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.	X			

Група политики	Най-важни резерви на генералните директори (включени в декларациите)	2007 г.	2008 г.	Влияние на тези най-важни резерви върху степента на увереност в декларацията на генералния директор според Палатата ⁽¹⁾		Други значителни слабости, открити при одита на Палатата и/или от Комисията (които не са включени в декларациите)	2007 г.	2008 г.	Доказателства, представени в годишния отчет за дейността за заключенията от одита на Палатата ⁽²⁾	
				2007 г.	2008 г.				2007 г.	2008 г.
Политика на сближаване	ЕСФ: системи за управление и контрол (2000/2006 г.)	X Испания, Обединено кралство, Франция, Италия, Словакия, Португалия, Белгия, Люксембург	X Испания, Обединено кралство, Франция, Италия, Белгия, Люксембург, Германия	Б	Б	Все още не съществуват достатъчно доказателства за пълната ефективност на всички корективни действия, предприети през 2008 г ⁽³⁾ .			Б	Б
	ЕФРР: системи за управление и контрол (2000/2006 г.)	X Чешка република, Финландия, Гърция, Германия, Ирландия, Италия, Люксембург, Полша, Словакия, Испания	X Белгия, Германия, Италия, Испания							
	INTERREG: системи за управление и контрол (2000/2006 г.)	X От общо 51 програми	X От общо 21 програми							
	Кохезионен фонд: системи за управление и контрол (2000/2006 г.)	X България, Чешка република, Словакия, Унгария и Полша	X България							

Група политики	Най-важни резерви на генералните директори (включени в декларациите)	2007 г.	2008 г.	Влияние на тези най-важни резерви върху степента на увереност в декларацията на генералния директор според Палатата ⁽¹⁾		Други значителни слабости, открити при одита на Палатата и/или от Комисията (които не са включени в декларациите)	2007 г.	2008 г.	Доказателства, представени в годишния отчет за дейността за заключенията от одита на Палатата ⁽²⁾	
				2007 г.	2008 г.				2007 г.	2008 г.
Изследвания, енергетика и транспорт	Остатъчен процент на грешки по отношение на точността на декларациите за разходи	X Шеста рамкова програма	X Шеста рамкова програма	Б	Б	Все още няма приемливи доказателства относно отражението на системите, свързани с финансовите корекции и възстановяването на неправомерно извършени разходи, както и кога те ще се отразяват върху процента грешки по време на цикъла на управление на БРП(⁽³⁾).		X	Б	Б
Външна помощ, развитие и разширяване	ФАР: Потенциални нередности в управлението на средствата по ФАР от някои изпълнителни агенции в България	X	X	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 ефективни.	X	X	Б	Б

Група политики	Най-важни резерви на генералните директори (включени в декларациите)	2007 г.	2008 г.	Влияние на тези най-важни резерви върху степента на увереност в декларацията на генералния директор според Палатата ⁽¹⁾		Други значителни слабости, открити при одита на Палатата и/или от Комисията (които не са включени в декларациите)	2007 г.	2008 г.	Доказателства, представени в годишния отчет за дейността за заключенията от одита на Палатата ⁽²⁾	
				2007 г.	2008 г.				2007 г.	2008 г.
Образование и гражданство	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	X		Б	Б	Последващите проверки не отразяват напълно действителния процент на грешки в одитираните договори.	X	X	Б	Б
	Голям брой грешки при операциите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и за сключване на договори		X							
	Слабости в системата за управление и контрол на Европейския фонд за бежанци в Италия за програмния период 2000—2004 г. и 2005—2007 г.	X								
	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.)	X								

Група политики	Най-важни резерви на генералните директори (включени в декларациите)	2007 г.	2008 г.	Влияние на тези най-важни резерви върху степента на увереност в декларацията на генералния директор според Палатата ⁽¹⁾		Други значителни слабости, открити при одита на Палатата и/или от Комисията (които не са включени в декларациите)	2007 г.	2008 г.	Доказателства, представени в годишния отчет за дейността за заключенията от одита на Палатата ⁽²⁾	
				2007 г.	2008 г.				2007 г.	2008 г.
Икономически и финансови въпроси	Вероятност новите намалени контроли, въведени вследствие на резултатите от доклада относно последващите проверки, да не са достатъчно ефективни	X	X	Б	Б				А	А
	Остатъчен процент на грешки по отношение на точността на декларациите за разходи в контекста на Шеста рамкова програма за изследвания — 6РП	X	X							
	Незадоволително функциониране на финансирането на процеса на европейска стандартизация	X								
Административни разходи	—	—	—	А	А				А	А

Легенда:

⁽¹⁾ Влияние на тези най-важни резерви върху степента на увереност в декларацията на генералния директор според Палатата:
А: 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.

⁽²⁾ Доказателства, представени в годишния отчет за дейността за заключенията от одита на Палатата:
А: достатъчни доказателства за заключенията на Палатата в рамките на декларацията за достоверност (ясни и недвусмислени).
Б: подкрепящи доказателства за заключенията на Палатата в рамките на декларацията за достоверност след корекции.
В: липса на подкрепящи доказателства за заключенията на Палатата в рамките на декларацията за достоверност.
„+/-“ в случаите, в които няма достатъчно доказателства, за да бъде оправдана промяна на оценката, но въпреки всичко Палатата е забелязала съществено подобрене или влошаване, това е отбелязано с прибавяне на „+“ или „-“ към първоначалната оценка.

⁽³⁾ Въпреки че са включени в годишния отчет за дейността.

Източник: Сметна палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.6. Относно групата политики на сближаване генералните дирекции „Регионална политика“ и „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“ поддържат резервите си относно слабостите в системите за управление и контрол за периода 2000—2006 г., въпреки че общият брой на засегнатите държави членки и оперативни програми, както и финансовият им размер са намалели значително. През 2008 г. общо 99 оперативни програми са били засегнати в сравнение с 185 през 2007 г. Генералните дирекции оценяват количествения израз на тези резерви на 201 милиона евро (2007 г. — 726 милиона евро) ⁽²⁾.

2.7. Резервите на генералните дирекции относно групата политики „Изследвания, енергетика и транспорт“ и „Икономически и финансови въпроси“ са в съответствие с констатациите на Палатата, които установяват, че процентът на остатъчните грешки (след компенсациите и корекциите) в декларациите за разходи за Шеста рамкова програма (БРП) остават над нивото на същественост.

2.8. За групата политики „Образование и гражданство“ генералният директор на ГД „Комуникации“ отчете напредък в засилването на системите за контрол, като същевременно подчертава, че 9,4 % от проверените операции са засегнати от грешки, макар и в ниска степен.

2.9. Анализът на Палатата, представен в дясната част на **таблица 2.1**, показва, че годишните отчети за дейността са в съгласие със заключенията от декларацията за достоверност на Палатата единствено относно административните разходи и икономическите и финансовите въпроси. С други думи, относно тези области на политика одитите на Палатата и на Комисията не са открили съществени слабости, които не са били включени в декларациите на генералните директори. Относно областта на политика „Земеделие и природни ресурси“ годишният отчет за дейността на генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ се доближава до заключенията в съответната специфична оценка в рамките на декларацията за достоверност в по-голяма степен, отколкото в предходни години.

2.6. Комисията посочва, че резервите, посочени в годишните отчети за дейността на генералните дирекции „Регионална политика“, „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“, се основават на подробен анализ на всяка оперативна програма. Финансовото влияние се изчислява като се използват равнища на корекции с определена сума, които биха се прилагали за откритите слабости на системата, и чрез тяхното прилагане към плащания за части от съответните програми.

Напояването на финансовото въздействие на резервите ясно се обяснява в съответните годишни отчети за дейността и потвърждава, че Комисията е поела своята отговорност, в съответствие с ангажираността си за укрепване на своята надзорна роля. Количественото въздействие възниква от активните усилия на Комисията по всички програми за 2008 г., включително и последващите действия по всички резерви по годишните отчети за дейността за 2007 г., завършването на 14 национални плана за действие за възстановяване и прилагането на корекции от повече от 1,5 млрд. евро, което доведе до отстраняване на резерви в много случаи.

Вж. също отговора по точка 2.17.

2.7. Комисията провежда стратегия за контрол, целяща гарантиране на законност и редовност на плащанията на многогодишна основа. По шестата рамкова програма (FP6) целта на стратегията е до края на четвъртата година от прилагането си (2010 г.) да намали нивото на остатъчна грешка. Тази цел се преразглежда всяка година с оглед на естеството, честотата и размера на установените грешки, както и предвид съображения за рентабилност.

Вж. също отговора по точка 7.17.

2.8. План за действие за подобряване на качеството на транзакциите се прилага в ГД „Комуникации“ и в момента текат образователни действия.

2.9. Комисията приветства отбелязаните подобрения и изтъква отново своя ангажираност за постигане на напредък в тази област. Понастоящем Комисията оценява факторите, оказващи влияние на качеството на годишните отчети за дейността, и ще насърчи мерки за подобряване на тяхното качество.

⁽²⁾ При разчет на стандартни 5 или 10 % финансови корекции.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

2.10. В случая на групата политики за сближаване, Палатата отбелязва, че както и за 2007 г., обхватът и размерът на резервите подценява сериозността на проблемите и нередностите в тази бюджетна област (вж. точка 6.35).

2.11. Относно групата политики „Външна помощ, развитие и разширяване“ Палатата установи съществен процент на грешки (вж. точка 8.39), както и че системите за управление и контрол са частично ефективни по отношение на гарантирането на редовността на плащанията (вж. точка 8.44). Тези констатации не са адекватно отразени в декларациите на генералните директори. Палатата констатира този факт за четвърта поредна година ⁽³⁾.

Обобщаващ доклад на Комисията

2.12. С приемането на обобщаващия доклад Комисията поема политическата отговорност за оперативното изпълнение на бюджета, извършено от генералните ѝ директори ⁽⁴⁾. Докладът прави ретроспективна оценка на финансовото управление по време на целия период на дейност на Комисията, чийто мандат скоро изтича.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.10. Комисията смята, че резервите, отбелязани от генералните директори в годишните отчети за дейността през 2008 г., са в съответствие с критериите за същественост, установени в прилаганата методология. Заключениеята на Сметната палата показват, че нивото на грешка е концентрирано в програми, за които Комисията вече е предприела действия през 2008 г. (вж. отговор на точка 6.17.). За програмите, които в годишните отчети за дейността попадат в категориите ефективно функциониращи или частично функциониращи, Комисията разполага с доказателства от одита, че рискът е по-нисък. Освен това планът за действие на Комисията за 2008 г. включваше действия за създаване на процес на приключване с цел остатъчните грешки да бъдат отстранени от крайните плащания от Комисията.

Комисията ще осигури вземането на подходящи последващи и корекционни действия за всички случаи, открити от Сметната палата, както това бе направено в предходните години.

2.11. Грешките, открити от Сметната палата в областта на външната помощ, развитието и разширяването, се отнасят най-вече до разходите под формата на аванси, 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, преди крайните плащания да бъдат направени. Вж. също отговорите по точки 8.18 и 8.34.

Въпреки това като част от постоянните усилия за подобряване на цялостната система за вътрешен контрол и във връзка с работата на Комисията по приемлив риск на грешки през 2010 г. службата за сътрудничество EuropeAid ще започне преглед на системата си за контрол.

⁽³⁾ Годишен доклад за финансовата 2007 г., точка 2.14 и таблица 2.1, годишен доклад за финансовата 2006 г., таблица 2.1 и годишен доклад за финансовата 2005 г., таблица 2.1. Групата политики „Външна помощ, развитие и разширяване“ преди се наричаше „Външни дейности“.

⁽⁴⁾ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Сметната палата — Обобщение на резултатите от управлението на Комисията през 2008 г., COM(2009) 256 окончателен, 8.6.2009 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.13. Комисията счита, че за 2008 г. „въведените процедури за контрол дават необходимите гаранции относно законосъобразността и редовността на операциите, за които Комисията поема цялата отговорност съгласно член 274 от Договора за ЕО.“

2.14. Комисията отбелязва резултата от годишната партньорска проверка, проведена в началото на 2009 г., при която се посочва, че има възможности за подобряване на качеството на годишните отчети за дейността, един от най-важните инструменти за управление. Комисията очаква тези подобрения да бъдат отразявани в годишния отчет за дейността от 2009 г. нататък.

2.15. Обобщаващият доклад дава някои обяснения за подхода на Комисията към резервите. Комисията твърди, че резерва относно съществени недостатъци се изразява систематично, освен в случай че съществуват надеждни одитни доказателства, че даден план за действие е въведен и е в процес на изпълнение. Палатата обаче смята, че Комисията следва да обърне по-голямо внимание на необходимостта от по-надеждни показатели, демонстриращи, че заложените в плановете за действие корективни мерки са били или има вероятност да станат ефективни, както и че в няколко случая обхватът на резервите следва да бъде по-голям (вж. разгледаните примери в точки 2.5, 2.10, 2.11 и **таблица 2.1**).

2.16. Палатата отбелязва, че Комисията признава нуждата от по-нататъшни действия за разрешаване на откритите в други области проблеми. Тези действия трябва да се концентрират *inter alia* върху проблеми като:

а) оценката на ефективността на вътрешните контроли;

2.14. Комисията ще извърши оценка на факторите, влияещи върху качеството на годишните отчети за дейността, и ще насърчи мерки за по-нататъшно повишаване на качеството ил преди отчетите за дейността за 2009 г. Действащите инструкции за годишните отчети за дейността понастоящем се рационализират и се повишава тяхното удобство за потребителя. Специални усилия ще бъдат направени за съставяне в края на 2009 г. на образователен курс по тази тема, насочен към персонала, който изготвя годишните отчети за дейността.

2.15. Подходът на Комисията предвижда да не се създава резерва, ако съществуват ефективни спелчаващи проверки или доказателства за одит, които показват, че плановете за действие за отстраняване на слабостите са били успешно приложени.

Когато генералните директори изразят резерва, от тях се изисква да изготвят план за действие, насочен към откритите слабости. Предприетите действия след това се отчитат и оценяват в следващия годишен отчет за дейността. Ако има достатъчно доказателства, че действията имат измеримо въздействие върху слабостите, тогава резервата се отстранява. Решенията за създаване или отстраняване на резерви са една от най-важните точки, обсъждани на партньорските проверки, но крайното решение се взема от отговарящия оправомощен разпоредител с бюджетни кредити.

По случая с интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК) в Гърция вж. отговор към точка 2.5.

За областта на кохезионната политика вж. отговор към точка 2.6.

Комисията се позовава също на отговора си по точки 2.10 и 2.11.

2.16.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) концентрирането на ресурсите върху подобряването на въведената структура за контрол на управлението на разходите за финансовата рамка 2007—2013 г., както и върху справянето със слабостите на предишната; и
- в) да докладва изчерпателно и надеждно относно коригирането на грешките на ниво държави членки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- б) Чрез плана за действие за подобряване на надзорните функции на Комисията при структурни действия Комисията насочва дейността си към превентивна дейност за периода 2007 – 2013 г., както и към подготовка за приключване на програмите за 2000 — 2006 г.
- в) Информацията за финансови корекции, направени от сащите държави-членки, е включена в крайните отчети.

Комисията смята, че в резултат на тези действия е постигнат напредък по предоставянето на надеждни доказателства за ефективното действие на многогодишните коригиращи механизми. Тя продължава усилията си за подобряване на пълнотата и качеството на данните, предоставени от държавите-членки.

Системата за докладване от държавите-членки на Комисията относно извършените финансови корекции бе значително изяснена и засилена през периода 2007—2013 г. чрез определянето на компетентен орган и чрез предоставянето на таблица за отчитане (член 61 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 и член 20 от Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията).

Комисията се позовава също на отговора си по параграф 6.30.

2.17. Относно политиката на сближаване Комисията докладва, че е взела повече официални решения за преустановяване на междинни плащания (10 през 2008 г. в сравнение с 1 през 2007 г.) и е приложила много по-големи финансови корекции (1 587 милиона евро през 2008 г. в сравнение с 396 милиона евро през 2007 г.). Въпреки това, по отношение на нейния план за действие за засилване на надзорната ѝ роля в съвместното управление на политиката на сближаване, Комисията признава, че „е необходимо повече време, за да бъде измерено отражението на действията посредством намаляване на процента на грешка“.

2.17. В доклада си относно прилагането на плана за действие за засилване на надзорните функции на Комисията при структурни действия (COM(2009) 42) Комисията показва, че през 2008 г. са постигнати ефективни резултати във всички 10 области на дейност. Това включва по-бързо стартиране на процедури за финансови корекции и нивото на финансови корекции, постигнато през 2008 г. Тя е съгласна, че въздействието на плана за действие по отношение на периода 2000—2006 г. още не може да бъде напълно оценено и се ангажира да докладва за неговото първоначално въздействие през февруари 2010 г.

По-общо Комисията създаде многогодишна система за контрол, основана на предотвратяване или разкриване и корекция. Най-добрата оценка на Комисията за финансови корекции и връщания, определени през 2008 г., възлиза на 2,967 млрд. EUR за всички области на политиката, като по този начин се посочва особено ударение върху разкриването и корекциите на системата за контрол (вж. раздел 6 „възстановяване на недължими плащания“ от бележките към годишните отчети за 2008 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Увереност, получена от годишните обобщения

2.18. В годишния доклад за 2007 г. Палатата установи, че през първата година откакто са въведени, годишните обобщения не предоставят надеждна оценка на функционирането и ефективността на системите за управление и контрол и препоръча на Комисията да предприеме стъпки за подобряване на информацията ⁽⁵⁾.

2.19. Палатата извърши анализ на годишните обобщения за 2008 г. с цел да определи дали са били спазени изискванията на Финансовия регламент и дали държавите членки са осигурили допълнителна информация.

2.20. Не всички държави членки са спазили изискванията, така както те са изложени във Финансовия регламент, нито са следвали указанията на Комисията ⁽⁶⁾. В сравнение с миналата година обаче качеството на анализа, включен във всички годишни обобщения, се е подобрило.

2.18. В областта на сближаването през 2008 г. правната основа на Колмисията (член 53б(3) от Финансовия регламент) не предвижда нито удостоверение относно надеждността, нито обща национална декларация. Въпреки това Колмисията зачете препоръките на Европейския парламент и Стетната палата и прикани държавите-членки да анализират функционирането на системите, да открият проблемите и техните решения, да опишат добрите практики и да представят декларации за степента на надеждност, извлечена от системите ил.

В селското стопанство всички държави-членки със само една разплащателна агенция следва да представят декларация за надеждност от директора на тази агенция и удостоверение от удостоверяващия орган, които по определение представляват годишното обобщение, посочено във Финансовия регламент и Междунституционалното споразумение. Освен това годишни обобщения, наречени също обобщителни доклади, се изготвят от държавите-членки с повече от една разплащателна агенция.

2.20. Генералните дирекции по регионална политика и трудова заетост, социални въпроси и равни възможности са отбелязали в годишните си отчети за дейността за 2008 г., че повечето от държавите-членки отговарят или отговарят в голяма степен на минималните изисквания. Колмисията е предприела необходимите стъпки за проследяване на случаите на несъответствие с изискванията. Информацията, предоставена в годишните обобщения, се използва като допълнителен източник на надеждност за годишните отчети за дейността за 2008 г. на двете генерални дирекции.

⁽⁵⁾ Вж. точка 2.19 и точка 2.41, буква б) от годишния доклад за финансовата 2007 година.

⁽⁶⁾ Относно политиката на сближаване девет държави членки са дали съответстваща на изискванията информация, 11 държави членки са дали предимно съответстваща на изискванията информация с изключение на малки недостатъци, включващи непълни или неточни данни в таблиците. Три държави членки са изготвили годишни обобщения, които не са били в съответствие с изискванията и са били върнати от Комисията за преразглеждане, а за други четири държави членки анализът на Комисията не е бил приключил към 28 февруари 2009 г. Генералният директор на ГД „Регионална политика“ е достигнал до подобно заключение и в съответните годишни отчети за дейността е представена такава оценка. Палатата отбелязва последващите действия, предприети от Комисията, по отношение на държавите членки, които са били определени като неспазващи изискванията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Увеличаване на ползите

2.21. Годишните обобщения са елемент от вътрешния контрол и в тази връзка Палатата насърчи Комисията да направи процеса още по-ползотворен, като идентифицира общи проблеми, възможни решения и добри практики и като използва тази информация в качеството си на контролен орган ⁽⁷⁾. Комисията насърчи държавите членки да направят същото.

2.22. Анализът на Палатата показва, че за 2008 г. няколко държави членки ⁽⁸⁾ са представили елементи или анализи, които са подобрили качеството на годишните обобщения, като са се опитали да определят и да коментират систематични недостатъци или междусекторни въпроси. Генералните директори в областта на сближаването са използвали данните от годишните обобщения в собствената си оценка на националните системи.

ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ отбелязва в годишния си отчет за дейността за 2008 г., че държавите-членки са се съобразили с правните си ангажименти и като цяло са следвали насоките, установени от службите на Комисията. В сравнение с миналата година качеството на анализа, включен във всички годишни обобщения се е подобрило, но в някои случаи оценката на някои основни елементи трябва още да се подобри. Затова Комисията повдигна този въпрос пред държавите-членки и впоследствие преразгледа една от своите насоки.

2.21. В писмата си с оценка на годишните обобщения Комисията информира държавите-членки да следват най-добрата практика. Тя ще продължи да насърчава държавите-членки да предоставят информация, придаваща добавена стойност на годишните обобщения, като отново осъвременява указанията си.

Комисията се позовава също на отговора си по точка 2.18.

2.22. Комисията се позовава на отговора си, изложен в точка 2.20.

В областта на сближаване държавите-членки са включили в годишните обобщения декларация за надеждност, предложена в насоките на Комисията. Комисията ще анализира онези декларации и удостоверения, които са били предоставени досега, с цел да определи ключовите елементи, които могат да придадат стойност на годишните обобщения. Резултатите от този анализ ще се вземат предвид при осъвременяването на указанията.

За земеделие и развитие на селските райони надеждността на счетоводните сметки и законността и правомерността на извършените транзакции се доказва с удостоверение относно надеждността от директора на разплащателната агенция. Това удостоверение е предмет на одит и мнение от страна на удостоверяващ орган, като по този начин се укрепва надеждността. Обобщителният доклад (изготвен от тези държави-членки с повече от една разплащателна агенция) придава добавена стойност като обобщава надеждността на национално ниво.

⁽⁷⁾ 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).

⁽⁸⁾ 16 за структурните дейности и Европейския фонд за рибарство и 9 за земеделието.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

СТАНДАРТИ ЗА ВЪТРЕШЕН КОНТРОЛ НА КОМИСИЯТА

Въведение

2.23. През октомври 2007 г. Комисията прие съобщение за изменение на стандартите за вътрешен контрол (ICS) и съответната рамка ⁽⁹⁾. Тя въведе 16 преработени стандарта за вътрешен контрол за ефективно управление, за да замени предишните 24 стандарта от 1 януари 2008 г.

2.24. По отношение на 16 генерални дирекции Палатата провери стандартите за вътрешен контрол, свързани с гарантірането на редовността на операциите, и констатира, както и през предишни години, висока степен на прилагане ⁽¹⁰⁾.

Ефективност

2.25. Изменението на стандартите за вътрешен контрол беше придружено от изискването генералните директори да демонстрират ефективното прилагане на определени приоритетни стандарти ⁽¹¹⁾. Повечето генерални директори решиха през 2008 г. това да бъдат ICS 7—11, които до голяма степен обхващат областта, свързана с „Операции и контролни дейности“ ⁽¹²⁾. Обратно на това стандартите, свързани с областите „Процеси на планиране и управление на риска“ (ICS 5 и 6), въпреки тяхната значимост, са били избрани само от малък брой генерални дирекции ⁽¹³⁾. Комисията обаче не е в състояние да докаже, че системите за управление и контрол са достатъчно ефективни в намаляването на риска от грешки в някои области/групи на политика: развитие на селските райони в „Земеделие и природни ресурси“ (точка 5.63), „Политика на сближаване“ (точка 6.36), „Изследвания, енергетика и транспорт“ (точка 7.41) и „Външна помощ, развитие и разширяване“ (точка 8.34).

2.24. Комисията приветства факта, че Сметната палата отбелязва, че стандартите за вътрешен контрол са почти напълно приведени в действие от нейните служби.

2.25. Комисията отбелязва, че нейните вътрешни системи за контрол се подобряват и имат влияние върху нивата на грешки, както е отразено в положителното развитие на декларацията за надеждност на Сметната палата през последните години (вж. параграф 1.36).

Тринадесет генерални дирекции (една трета), включително някои от генералните дирекции с най-много разходи, избират като приоритет един или два от управленските стандарти за планиране и риск. Комисията счита, че това е подходящо отражение на важността на тези стандарти за съответните генерални дирекции.

⁽⁹⁾ Съобщение до Комисията: Изменение на стандартите за вътрешен контрол и съответната рамка — засилване ефективността на контрол, SEC(2007) 1341. Палатата изказа положителни коментари относно промяната, вж. точка 2.27 от годишния доклад за финансовата 2007 година.

⁽¹⁰⁾ Вж. точка 2.25 от годишния доклад за финансовата 2007 година. За 2007 и 2008 г. е изчислено, че степента на прилагане надхвърля 96 %.

⁽¹¹⁾ Съобщение до Комисията, „Изменение на стандартите за вътрешен контрол и съответната рамка — засилване ефективността на контрол“, (SEC(2007) 1341, 16.10.2007 г.). Тези указания позволяват на генералните директори да демонстрират ефективността за определени предварително избрани стандарти за вътрешен контрол, приоритизирани в миналогодишните планове за управление на генералните дирекции.

⁽¹²⁾ Службите на Комисията имаха възможността да дадат приоритетно място на определени стандарти въз основа на своите специфични дейности и рискове, както и да оповестят избора си в своя годишен план за управление за 2008 г.

⁽¹³⁾ Подобно разпределение се наблюдава също в годишните планове за управление за 2009 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

За земеделие и природни ресурси като цяло приблизителният размер на общия процент на грешка е малко под прага на същественост от 2 %. Тенденцията показва, че през годините като цяло системите за надзор и контрол са се подобрили в тази област на политиката и сега са ефективни, въпреки че все още са необходими подобрения в областта на развитието на селските райони.

Чрез реализирането на плана за действие за засилване на надзорната функция на Комисията в управлението на структурните дейности Комисията отбелязва значителен напредък при подобрението на надзорните системи и намаляването на риска от грешки. Тя също предприе допълнителни действия като опростяване на правилата за деклариране на разходи в областта на политиката за сближаване чрез въвеждане на фиксирани суми, еднократни суми и стандартни скали на единица разходи и чрез засилване на рамката за контрол за периода 2007—2013 г. Комисията счита, че влиянието на тези действия върху нивото на грешки може да се оцени само за по-дълъг период от време и ще докладва в началото на 2010 г. за първоначалното влияние върху плащанията за 2007—2013 г.

Комисията се позовава също на отговора си по точка 2.17.

Значителни усилия бяха вече положени за подобряване на управлението на политиката в областта на научните изследвания, енергетиката и транспорта в рамките на приложимата правна и финансова рамка. Комисията ще продължи да прилага стриктно надзор (вж. също отговор на точка 7.42).

В областта на външната помощ, развитието и разширяването Комисията създаде контролни механизми за тази сфера на политиката, които да обхванат пълния цикъл на многогодишните проекти, така че повечето финансови грешки да бъдат предотвратени, открити и коригирани при нормалния ход на тези механизми. Задължителните финансови одити, предвидени в рамките на системата за контрол на Комисията, следва да позволят на Комисията да открива и коригира тези грешки на предфинансирането и в следваща счетоводна година, преди крайните плащания да бъдат направени. Последващите проверки на Комисията потвърждават ниското равнище на остатъчна грешка.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ

Обща оценка на изпълнението

2.26. Планът за действие за 2006 г. има за цел да се справи с определени слабости в интегрираната рамка за вътрешен контрол на Комисията ⁽¹⁴⁾. Съобщението от Комисията от февруари 2009 г. ⁽¹⁵⁾ дава актуализирана оценка на резултатите от плана за действие въз основа на показатели.

2.27. Анализът на Палатата на това съобщение (вж. **таблица 2.2**) показва, че Комисията е изпълнила всичките 14 поддейности, които са били в процес на изпълнение според предишния годишен доклад на Палатата ⁽¹⁶⁾, и по този начин е завършила изпълнението на плана за действие.

Отражение на плана за действие

2.28. Комисията осигурява поредица от показатели и описания за измерване и оценка на отражението на плана за действие ⁽¹⁷⁾. Анализът на Палатата (вж. **таблица 2.2**) показва, че повечето от тях измерват единствено крайните продукти и дейността на Комисията по (под)действие, а не ефективността. Въпреки че са фактологически точни, не е възможно да се определи въз основа на тях дали планът за действие е имал измеримо отражение върху системите за управление и контрол и в крайна сметка върху редовността на операциите.

2.28. Комисията признава, че често е трудно да се покаже влиянието на отделни действия върху равнището на грешки в дадени транзакции. Въпреки това като цяло в последния си „доклад за влиянието“ (COM(2009) 43) тя стигна до заключението, че е постигнат значителен напредък в укрепването на системите за вътрешен контрол по време на мандата на сегашната Комисия. Част от това положително въздействие се дължи на действията, въведени преди 2005 г., но със сигурност е налице доказателство, че напредъкът се е ускорил значително с въвеждането на Плана за действие в началото на 2006 г.

Освен това Комисията счита, че плановете за действие от последните няколко години са създали общо разбиране сред властите или външните органи на държавите-членки за мерките, необходими за предотвратяване на грешки в програтите на ЕС. Това влияние е от голяма важност и то ще съставлява основата за бъдещи действия и сътрудничество.

⁽¹⁴⁾ 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(2006) 9 окончателен, 17.1.2006 г.

⁽¹⁵⁾ Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейската сметна палата — Доклад за отражението на Плана за действие на Комисията за интегрирана рамка за вътрешен контрол, COM(2009) 43, 4.2.2009 г.

⁽¹⁶⁾ Вж. точка 2.30 от годишния доклад за финансовата 2007 година.

⁽¹⁷⁾ Това не е така при предишния обобщаващ доклад на Комисията за 2007 г., вж. точка 2.34 от годишния доклад за финансовата 2007 година.

Таблица 2.2 — 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 Комисията за постигнатото въздействие (февруари 2009 г.) ⁽¹⁾ Показатели за въздействие, представени от Комисията	Оценка на Палатата за постигнатото въздействие към 31.12.2008 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.).	— Процент от бюджета, усвоен чрез прилагане на опростения подход. — По-малък процент на грешките, получен от ЕСП, дължащ се на по-ясно законодателство и подробни указания.	Наблюдава се нарастване на процента от бюджета, изпълнен посредством опростен подход. Все още няма достатъчно доказателства за връзка между намаления процент на грешки, отбелязани от Палатата, и по-ясното законодателство/подробните указания.
2	Да предложи вътрешния контрол като бюджетен принцип в изменения Финансов регламент въз основа на резултатите от междуинституционалните консултации (1.6.2006 г.).	Отменено	
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.).	— Подобрена оценка от Европейската сметна палата (ЕСП) на качеството на годишните доклади за дейността. — Относно действие 3Н вж. също действие 11Н	(Под)действията са били изпълнени и са били забелязани подобрения в уместността и свързаността на годишните отчети за дейността, въздействието на процента на грешки обаче не е измеримо ⁽³⁾ .
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.).		
3в	Да организира партньорска проверка, с цел да се подобри последователността и свързаността на стратегиите за контрол по сходни въпроси (31.3.2007 г.).		
3г	Да покаже как генералните дирекции ще получат увереност по отношение на структурите за вътрешен контрол в областта на външната политика, административните разходи, предприемаческата помощ, Европейския фонд за развитие и собствените ресурси, като вземат предвид разработените модели и стратегии за контрол на ниво Комисия (31.12.2007 г.).		
3д	Да организира партньорска проверка, с цел да се подобри последователността и свързаността на стратегиите за контрол по сходни въпроси (31.12.2007 г.).		

Номер на действието	Област / (под)действия / срок съгласно плана за действие	Оценка на Комисията за постигнатото въздействие (февруари 2009 г.) ⁽¹⁾ Показатели за въздействие, представени от Комисията	Оценка на Палатата за постигнатото въздействие към 31.12.2008 г. ⁽²⁾
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.).		
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	
Декларации за управление и степен на увереност, придобита 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.).	— <i>Качество на получените годишни обобщения и предприети действия за тяхното подобряване</i> — <i>Получаване на предварителни декларации за достоверността и точността на отчетите в областта на образованието и културата</i> — <i>Инициативи на държавите членки относно декларациите</i>	Годишните обобщения и националните декларации са полезни градивни елементи и насърчават прозрачността на разходите на ЕС. По-специално, националните декларации в средносрочен план имат потенциала да намалят процента на грешки като осигурят повишена оперативна ефективност на системите. Палатата одобрява информацията относно приемането и разглеждането на предварителните декларации, но засега не вижда въздействие върху процента на грешки.
6а	Да разработи насоки за повишаване на ефективността на декларациите за управление в областта на изследванията и други вътрешни политики (30.9.2006 г.).	Комбинирано с действие 7	
6б	Да допълни насоките за повишаване на ефективността на декларациите за управление в областта на външните политики (31.12.2007 г.).	Отменено	

Номер на действието	Област / (под)действия / срок съгласно плана за действие	Оценка на Комисията за постигнатото въздействие (февруари 2009 г.) ⁽¹⁾ Показатели за въздействие, представени от Комисията	Оценка на Палатата за постигнатото въздействие към 31.12.2008 г. ⁽²⁾
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.).	— Подобрено качество на докладване от външните одитори — Действие 7б е отменено	Въпреки постигнатия напредък, рискът от грешки все още не е намален достатъчно.
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 обърне и използването на „съгласувани процедури“ (31.3.2007 г.).		
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.).		
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.).	— Брой на ВОИ в диалог с Комисията	Подобни инициативи повишават нивото на осведоменост, но нямат пряко въздействие върху процента на грешки.
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.).		
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.).	— Прилагане на инструмента за одит и подобрена координация на одитите	Палатата споделя мнението на Комисията, че подобреното координиране по-скоро увеличава ефикасността на одитите, а не намалява пряко процента на грешки.
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.).		

Номер на действието	Област / (под)действия / срок съгласно плана за действие	Оценка на Комисията за постигнатото въздействие (февруари 2009 г.) ⁽¹⁾ Показатели за въздействие, представени от Комисията	Оценка на Палатата за постигнатото въздействие към 31.12.2008 г. ⁽²⁾
9a.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.).		
9a.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).		
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.).		
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.).		
10a.1	Да направи оценка на разходите за контрол в сферата на споделеното управление: да определи обща методология (31.5.2006 г.).	— <i>Напредък към общо разбиране за допустимия риск</i>	Комисията е изготвила съобщение относно общо разбиране за допустим риск. Това няма непосредствено въздействие върху процента на грешки.
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.).		
10a.3	Да направи оценка на разходите за проверки в сферата на споделеното управление: предоставяне на данни от държавите членки (28.2.2007 г.).		
10a.4	Да направи оценка на разходите за проверки в сферата на споделеното управление: анализ на получената информация (30.9.2007 г.).		
10б	Да направи първоначална оценка на разходите за проверки, извършени в рамките на разходите под пряко управление (30.6.2007 г.).		
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.).		

Номер на действието	Област / (под)действия / срок съгласно плана за действие	Оценка на Комисията за постигнатото въздействие (февруари 2009 г.) ⁽¹⁾ Показатели за въздействие, представени от Комисията	Оценка на Палатата за постигнатото въздействие към 31.12.2008 г. ⁽²⁾
11	Да проведе пилотно проучване за оценка на ползите в контекста на контрола на вътрешните политики (30.6.2007 г.).		
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.).	— Надеждност, последователност и пълнота на данните за възстановяванията — Ефективност на процеса на възстановявания — Брой на финансовите корекции	Това поддействие няма непосредствено въздействие върху процента на грешки, но показва, че се предприемат компенсаторни мерки и че се е подобрило качеството на данните за събирането на суми.
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.).	— Качество на системите за контрол — Процент на грешки в БРП	Генералните дирекции „Енергетика и транспорт“, „Предприятия и промишленост“, „Изследвания“ и „Информационно общество и медии“ са изразили резерви относно програмата за 2008 г. на БРП по отношение на остатъчния процент на грешки относно точността на декларациите за разходи. Въздействието на поддействието по отношение на откриването и коригирането на грешки все още не е измеримо.
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 бенефициентите по Шеста рамкова програма като част от действие 16б, Комисията ще се насочи към идентифициране и корекция на грешките при бенефициентите, 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.).		
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.).	— Качество на системите на държавите членки	То няма пряко въздействие върху процента на грешка.
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.).		

Номер на действието	Област / (под)действия / срок съгласно плана за действие	Оценка на Комисията за постигнатото въздействие (февруари 2009 г.) ⁽¹⁾ Показатели за въздействие, представени от Комисията	Оценка на Палатата за постигнатото въздействие към 31.12.2008 г. ⁽²⁾
14а	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 бенефициентите, като включат информация за проверките и риска от анулиране на средства (30.6.2006 г.).	— Оценка на държавата членка спрямо регулаторните показатели	Въздействието не е измеримо.
14б	В контекста на структурните фондове и непрякото централизирано управление за периода 2007—2013 г. да предостави насоки за бенефициентите и/или междинните нива относно проверките и отговорностите в контролната верига (31.12.2007 г.).		
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.).	— Разширяване на обхвата на подхода за единен одит в рамките на договорите за доверие	Въздействието не е измеримо.
16а	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.).	— Равнище на познания за контрола и съгласуваност на подхода при структурните фондове.	Въздействието не е измеримо.
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.).		
16в	По отношение на структурните фондове да координира одитните стандарти, отчитането на нивото на грешки и т.н. (31.12.2007 г.).		

⁽¹⁾ COM(2009) 43.

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

⁽³⁾ Вж. точка 2.37 от годишния доклад за финансовата 2007 година и точка 2.29 от настоящия доклад.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ОБЩИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Заключения

2.29. Палатата отбелязва допълнителния напредък, постигнат от Комисията през 2008 г. по отношение на системите за управление и контрол, по-специално отражението на съответните резерви върху степента на увереност, изразена в декларациите на генералните директори (точки 2.5—2.8).

2.30. Все пак при одитите на Палатата за някои годишни отчети за дейността и декларации 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 2.9—2.11).

2.31. Комисията отбелязва напредък при управлението на годишните обобщения, така че те са повишили степента на увереност и са увеличили ползата от декларациите на генералните директори. Въпреки това не всички държави членки са спазили напълно изискванията, заложили във Финансовия регламент (точки 2.20 и 2.22).

2.32. Комисията показва почти пълна степен на прилагане на изменените стандарти за вътрешен контрол (вж. точка 2.24) и е изпълнила поддейностите в своя план за действие за интегрирана рамка за вътрешен контрол (точка 2.27).

2.33. Палатата все пак отбелязва, че Комисията не е в състояние напълно да докаже, че нейните действия за подобряване на системите за управление и контрол са били достатъчно ефективни в намаляването на риска от грешки в някои бюджетни области (вж. точка 1.33).

2.29. Комисията приветства оценката на Сметната палата, че цялата система за вътрешен контрол на Комисията е още повече укрепена през 2008 г. Важни точки на напредък, които следва да се отбележат от 2008 г., са ефективното прилагане на същите стандарти за контрол и повишеното качество на годишните обобщения и декларациите за надеждност на държавите-членки.

2.30. В областта на сближаването прилаганата методология за създаване на резерви се основава на подробен анализ на надзорните и контролни системи на национално/местно равнище. Комисията смята, че резервите в годишните отчети за дейността дават достоверен поглед за недостатъците на системата (вж. също отговор на точка 2.6).

Комисията приветства подобренията, отбелязани в таблица 2.1 и изтъква отново своя ангажираност за постигане на напредък в тази област. Понастоящем Комисията оценява факторите, оказващи влияние на качеството на годишните отчети за дейността и ще насърчи мерки за подобряване на тяхното качество.

Вж. отговорите по точки 2.9, 2.10 и 2.11.

2.31. През 2008 г. седем държави-членки са включили в годишните обобщения декларация за надеждност, предложена в насоките на Комисията. Комисията ще продължи да доразвива своите насоки, така че годишните отчети да продължат да придават повече стойност на процеса.

Комисията също така взе необходимите стъпки за проследяване на всички случаи на несъобразяване с нормативните изисквания и постигна държавите-членки да добавят повече стойност към своите годишни обобщения в сравнение с миналата година.

2.33. Комисията отбелязва, че становището на Сметната палата, гарантиращо точността на отчетите, през последните няколко години постепенно се е подобрило (разглеждайки областите на политиката като цяло: за 2003 г. 6 % от общите разходи са получили „зелена светлина“ по отношение на откритото равнище на грешки, като за 2008 г. съответното число се е увеличило до 56 %). Комисията счита, че това е пряк резултат от усилията и плановете за действие, които тя е приложила за подобряване на вътрешните системи за контрол, въпреки че не е възможно да се отдели влиянието на отделните действия върху равнището на грешка.

Комисията се позовава също на отговора си по параграфи 2.17 и 2.25.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Препоръки

2.34. Следва да се гледа на подобряването на системите за управление и контрол като на продължителен процес, при който минава време преди съответните мерки да могат да се считат за ефективни. Това означава, че предишните препоръки на Палатата продължават да са в сила ⁽¹⁸⁾.

2.35. Специално допълнително внимание следва да се обърне главно на тези разходни области, в които Палатата продължава да констатира висок процент на грешки. Това трябва да включва:

- а) оценка на разходите и стойността на контролите при различни области на политика;
- б) насърчаване на опростяването при създаването на бъдещи предложения в различни области на политика;

2.34. Комисията продължава усилията си по прилагане на тинали препоръки на Сметната палата. Анализът на нейните надзорни и контролни системи показва, че предприетите мерки имат нарастващо във времето влияние върху намаляването на риска от грешки. Разумно е да се очаква, че стратегията за контрол с времето ще осигури осъществяването на целите на контрола особено за многогодишните програми, тъй като в края на програмния период се предвиждат допълнителни проверки за окончателното приключване на сметките в допълнение към коригиращите действия през времето на реализиране на програмите. Анализът на коригиращите действия, предприети както от държавите-членки, така и от Комисията следва непременно да взема под внимание елемента на многогодишност.

2.35

- а) Комисията е решена да продължи своята инициатива за допустим риск от грешка, включващ оценката на разходите за контрол. Като начало тя ще представи конкретни предложения в областта на научните изследвания, енергетиката и транспорта, развитието на селските райони, външната помощ и административните разходи през 2010 г. През следващите години ще бъде обърнато внимание на останалите области на политиката.
- б) Определено ниво на сложност в правилата и критериите за допустимост не може да бъде избегнато, тъй като те често са установени, за да се постигнат желани политически цели, които са резултат от сложна законодателна процедура, в която последна дума има законодателният орган. Въпреки това Комисията се ангажира да предложи на законодателния орган по-нататъшно опростяване там, където е възможно. Тя ще разгледа възможността за въвеждане на допълнително опростяване на правилата за допустимост в предложението си за тригодишното преразглеждане на Финансовия регламент през 2010 г. Комисията ще проучи също принципите за по-нататъшно опростяване на секторното законодателство през следващия кръг на основните актове — тези, които ще влязат в сила от 2014 г. нататък.

Комисията се позовава на заключенията на Сметната палата в точка 1.39, че може да се получи напрежение между опростяването и осигуряването на постигането на целите на политиката от страна на помощта. Тя отбелязва, че тясно насочените цели на политиката понякога изискват сложни правила, за да постигнат своите цели.

⁽¹⁸⁾ Точки 2.41 и 2.42 от годишния доклад на Палатата за финансовата 2007 година.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- в) допълнително подобряване на механизма за коригиране на грешки посредством финансови корекции, отписване или възстановяване на неправомерно извършени разходи, както и предприемане на необходимите стъпки за демонстриране на реалното въздействие.

2.36. В тези области на политика, в които съществуват правни изисквания за годишни отчети от държавите членки, Комисията следва да гарантира, че се извлича максимална полза от тези отчети, например от годишните обобщения и предварителните декларации. Следва също така да се обърне необходимото внимание на доброволни инициативи от държавите членки (под формата на национални декларации) или от Върховните одитни институции, за да се постигне по-пълно разбиране на всички въпроси, които биха могли да бъдат уместни по отношение на гарантирането на законосъобразността и редовността на разходите в бюджета на ЕС.

За политиката на сближаване регламентите за фондовете бяха изменени през май 2009 г., за да се позволи използването на фиксирани суми, еднократни суми и стандартни скали на единица разходи още в програмите за 2007—2013 г. Комисията силно окуражи държавите-членки да използват тези опростени възможности при разходите. През юли 2009 г. тя представи още предложения за опростяване на регулаторната рамка за периода 2007—2013 г.

- в) Планът за действие за укрепване на надзорната роля на Комисията в структурните дейности беше насочен както към причините, така и към резултатите от високото равнище на грешки, открито от Сметната палата при разходите за структурни дейности. Комисията смята, че механизмът за финансови корекции е укрепен, — факт, който се потвърждава от броя и равнището на отсрочванията и финансовите корекции през 2008 г. В допълнение стратегията за приключване на Комисията за 2000—2006 г. ще се фокусира върху понижаване на остатъчното ниво на грешки до приемливо ниво. Комисията ще продължи своите усилия и покани държавите-членки да укрепят процедурите за възстановяване и отчитане през 2009 г.; тя също така подобри регулаторните изисквания за годишното отчитане на финансовите корекции за периода 2007—2013 г.

Очаква се през 2009 г. корекцията на системни грешки в областта на изследванията да набере скорост.

2.36. Комисията ще продължи усилията си за подобряване на качеството и добавената стойност на необходимите годишни обобщения. Тя също ще продължи да насърчава положителни инициативи като навременно подаване на доброволни декларации на националното управление, които дават гаранция за правомерността на разходите в бюджета на ЕС. Комисията също така приветства и подкрепи съвместни действия от върховни одитни институции на държавите-членки, насочени към обмен на знания и опит. Въпреки това, както е посочено от Сметната палата в нейното становище № 6/2007 относно годишните обобщения и националните декларации, на информацията, предоставена в тях, може да се разчита само ако тези декларации имат подходящ и сравним обхват, подход и разпределение във времето.

ГЛАВА 3
Управление на бюджета
СЪДЪРЖАНИЕ

	<i>Точки</i>
Въведение	3.1
Констатации и оценки	3.2—3.12
Цели, постигнати от коригиращите бюджети	3.2—3.4
Изпълнение на програмите	3.5—3.6
Разходи в рамките на политиките на сближаване	3.5—3.6
Европейски план за икономическо възстановяване	3.7—3.8
Неусвоени бюджетни задължения („RAL“)	3.9—3.12
Заклучения и препоръки	3.13—3.15

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 2008 г. Тя разглежда по-специално степента на изпълнение на бюджета, изпълнението на програмите на ЕС (особено разходите в рамките на политиките на сближаване), коригиращите бюджети и нивото на неусвоените бюджетни задължения.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Цели, постигнати от коригиращите бюджети

3.2. Общият размер на приетите за 2008 г. бюджетни кредити (гласуван бюджет и коригиращи бюджети), заедно с пренесените от 2007 г. кредити, възлиза на 132,3 милиарда евро за поети задължения и 117 милиарда евро за плащания, което представлява увеличение от съответно 4,7 % и 1,7 % в сравнение с окончателния бюджет за 2007 г. ⁽¹⁾. Общият размер на бюджетните кредити за поети задължения за годината е с 2,2 милиарда евро под тавана на финансовата рамка, докато размерът на бюджетните кредити за плащания остава по-нисък от тавана с 14,0 милиарда евро (вж. **диаграми III и IV** от **приложение I**).

3.3. Гласуваните през годината 10 коригиращи бюджета имат за резултат общо увеличение на бюджетните кредити за поети задължения с 1,4 милиарда евро и намаляване на бюджетните кредити за плащания с 4,6 милиарда евро. Последното е следствие най-вече от по-слабото от очакваното изразходване на средства в области като сближаване (4,5 милиарда евро) и външни отношения (0,3 милиарда евро). Намаляването на бюджетните кредити за плащания чрез коригиращи бюджети представлява добро финансово управление, тъй като позволява адаптиране към промените и понижаване на бюджетния излишък ⁽²⁾ (което позволява най-вече собствените ресурси на държавите-членки да бъдат върнати по-бързо).

3.4. Комисията изготвя серия от документи, които съдържат *inter alia* следната информация относно изпълнението на бюджета на Европейските общности ⁽³⁾:

⁽¹⁾ С изключение на целевите приходи за 2008 г. Целевите приходи обхващат *inter alia* събирания на неправомерно изплатени средства, които се вписват обратно в бюджета в първоначалния бюджетен ред, вноски от членовете на ЕАСТ за подкрепа на определени бюджетни редове и приходи от трети страни, когато са сключени споразумения, предполагащи финансово участие в дейностите на ЕС.

⁽²⁾ 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.

⁽³⁾ Подробна информация относно изпълнението на бюджета за 2008 г. е представена в част II от годишните отчети на Европейските общности, финансова година 2008, в документи на ЕК (ГД „Бюджет“) „Доклад относно бюджетното и финансово управление — финансова година 2008“, както и в доклада „Анализ на изпълнението на бюджета на структурните фондове и Кохезионния фонд през 2008 г.“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- бюджетният излишък в края на 2008 г. (1,8 милиарда евро) остава на почти същото ниво като през 2007 г. (1,5 милиарда евро);
- през 2008 г. степента на усвояване на поетите задължения, както и на плащанията — съответно 99 % и 97 % след коригиращите бюджети — остава почти толкова висока, колкото през 2007 г., първата година от новия програмен период (96 % и 98 %);
- 2,1 милиарда евро неизползвани бюджетни кредити за плащания (с изключение на целевите приходи, вж. бележка под линия 1) не са анулирани, а са пренесени от 2008 г. към 2009 г., като размерът им е по-висок от 2007 г. (1,2 милиарда евро);
- в областта на сближаването ⁽⁴⁾ (включена в дялове 04, 05, 11 и 13 ⁽⁵⁾) намаляването на бюджетните кредити за плащания с 4,5 милиарда евро е довело до окончателно усвояване в размер на 99 % (без приемането на деветия коригиращ бюджет степента на усвояване би била 88 %);
- прогнозите на държавите-членки по отношение на плащанията по задълженията, поети между 2000 и 2006 г., са се подобрили през последните три години. Общото надценяване е намаляло от 33 % през 2006 г. на 18 % през 2007 г. и на 16 % през 2008 г. За задълженията, поети в рамките на текущия програмен период (2007—2013 г.), надценяването на плащанията е 27 % през 2008 г.

Изпълнение на програмите**Разходи в областта на сближаването**

3.5. При програмите в рамките на структурните фондове за периода 2000—2006 г. усвояването на бюджетните кредити за плащания за 2008 г. е било значително по-високо от очакваното. Вместо прогнозираните 16,3 милиарда евро, плащанията са били в размер на 24,0 милиарда евро. Първоначалната прогноза е базирана на допускането, че броят на заявките за плащане през 2008 г. ще започне да намалява, тъй като срокът по правилото $n + 2$ ⁽⁶⁾ не е приложим, а след 2006 г. не са поети нови задължения. Въпреки това очакваният спад не е настъпил.

⁽⁴⁾ Терминът „сближаване“, описващ област на политика (вж. глава 6), е въведен за програмния период 2007—2013 г. и обхваща структурните фондове (Европейския фонд за регионално развитие и Европейския социален фонд) и Кохезионния фонд. Преди това (за програмния период 2000—2006 г.) структурните фондове включват Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, както и Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието — секция „Ориентиране“ и Финансовия инструмент за ориентиране на рибарството. Кохезионният фонд не е бил считан за структурен фонд поради различната нормативна база. Тъй като настоящата глава се отнася за различен програмен период, целенасочено се използват двата термина „област на сближаване“ и „структурни фондове“.

⁽⁵⁾ Тези дялове обхващат следните области на политика: 04: „Заетост и социални въпроси“; 05: „Земеделие и развитие на селските райони“; 11: „Рибарство и морско дело“; 13: „Регионална политика“.

⁽⁶⁾ Правилото $n + 2$ изисква автоматично освобождаване на всички средства, които не са изразходвани до края на втората година след годината на отпускане.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.6. Като условие за възстановяване на средства по програмите за сближаване за периода 2007—2013 г. държавите-членки следва да представят декларации за съответствие, които Комисията да одобри. Този процес е бил забавен (вж. точка 6.26), което е довело до усвояване на бюджетни кредити за плащания в значително по-малък размер от очакваното (12,6 милиарда). През 2008 г. почти всички плащания за новия програмнен период представляват първоначални авансови плащания.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.6. Държавите-членки разполагат с 12 месеца от одобряването на програмите, през които да представят документи за оценка на съответствието. В повечето случаи държавите-членки чакаха настъпването на крайния срок, за да представят документите, а в някои случаи те бяха подадени и след него. След получаване на оценката на съответствието Комисията изпълни процедурите си на одобрение в нормативно определения срок.

В някои случаи държавите-членки не бяха подавали заявления за междинни плащания, въпреки че документите за оценка на съответствието бяха вече одобрени. Това говори за забавено изпълнение на много програми по места.

Европейски план за икономическо възстановяване

3.7. На 26 ноември 2008 г. Комисията очерта структурата на европейски план за икономическо развитие като общ европейски отговор на финансовата и икономическа криза (⁷).

3.8. Като част от участието на ЕС в преодоляването на кризата планът предлага ускоряване на плащанията в рамките на структурните фондове. Неговата цел е опростяване на критериите за получаване на помощ по Европейския фонд за регионално развитие и Европейския социален фонд, преразглеждане на разходите и ускоряване на авансовото изплащане на средства от началото на 2009 г. Това дава на държавите-членки възможност за по-ранен достъп до средства в размер до 1,8 милиарда евро като авансови плащания от Европейския социален фонд, което им позволява да оказват подкрепа на активните политики по отношение на пазара на труда, да пренасочат помощта към най-уязвимите групи и да ускорят действията за повишаване на квалификацията. Наред с това планът предвижда да се ускори изплащането на допълнителни 4,5 милиарда евро авансови плащания от ЕФРР в рамките на политиката на сближаване. За да подобри енергийните връзки и широколентовата инфраструктура, Комисията планира мобилизирането на допълнителни 5,00 милиарда евро за периода 2009—2010 г. Този пакет предвижда общо 3,98 милиарда евро за инвестиции в улавяне и съхранение на въглерод, за проекти за разположени в морето вятърни електрогенериращи инсталации и енергийни връзки и 1,02 милиарда евро за разширяване и подобряване на покритието на високоскоростен интернет в селските райони и в отговор на новите предизвикателства в областта на агроекологията. Отражението върху бюджета от прилагането на плана за икономическо възстановяване ще бъде видимо едва след 2009 г.

(⁷) Съобщение от Комисията до Европейския съвет — Европейски план за икономическо възстановяване (COM(2008) 800 окончателен от 26.11.2008 г.), изменен с предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Междунституционалното споразумение от 17 май 2006 г. относно бюджетната дисциплина и доброто финансово управление по отношение на многогодишната финансова рамка (COM(2009) 171 окончателен от 8.4.2009 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Неусвоени бюджетни задължения („RAL“)

3.9. Неусвоените бюджетни задължения (като например неусвоени задължения, пренесени за посрещане на бъдещи разходи), най-вече в рамките на многогодишните програми, са се увеличили с 16,4 милиарда евро (11,8 %) и са достигнали 155,0 милиарда евро. Размерът на неусвоените бюджетни задължения, засягащи изключително области на политика, които се финансират посредством диференцирани бюджетни кредити⁽⁸⁾, възлиза общо на 153,8 милиарда евро. Това се равнява на 1,8 години задължения или на 2,3 години плащания при степента на усвояване на средства за 2008 г. за съответните области на политика. Въпреки това почти 80 % от неусвоените бюджетни задължения са от 2007 и 2008 г. и следователно се отнасят до финансовата рамка за периода 2007—2013 г. Структурата на натрупаните RAL показва отражението на усилията за извършване на плащания, преди за съответните RAL да бъде приложено правилото за автоматично освобождаване на бюджетните кредити, което е приложимо за структурните фондове и Кохезионния фонд (правило „n + 2“/правило „n + 3“).

3.10. Неусвоените бюджетни задължения възникват като пряко следствие от диференцираните разходи, когато приключването на разходните програми отнема няколко години, а задълженията понякога са поети няколко години преди извършването на съответните плащания. Тъй като поетите задължения се изпълняват чрез извършване на плащания, в случай че първите значително надвишават размера на плащанията, дългосрочният ефект е натрупване на неусвоени бюджетни задължения. Всяка година този ефект се пренася в следващата година.

3.9. Общото ниво на неизпълнени поети задължения приблизително съответства на поетите задължения за две години, което е нормално ниво за структурните фондове.

⁽⁸⁾ В бюджета са обособени два вида бюджетни кредити: недиференцирани бюджетни кредити и диференцирани бюджетни кредити. Недиференцираните бюджетни кредити се използват за финансиране на операции с едногодишен характер, например административни разходи. Диференцираните кредити са въведени при управлението на многогодишни операции, като съответните плащания могат да бъдат извършени в годината на поемане на задължението и през следващите години. Диференцираните бюджетни кредити се използват главно при структурните фондове и Кохезионния фонд.

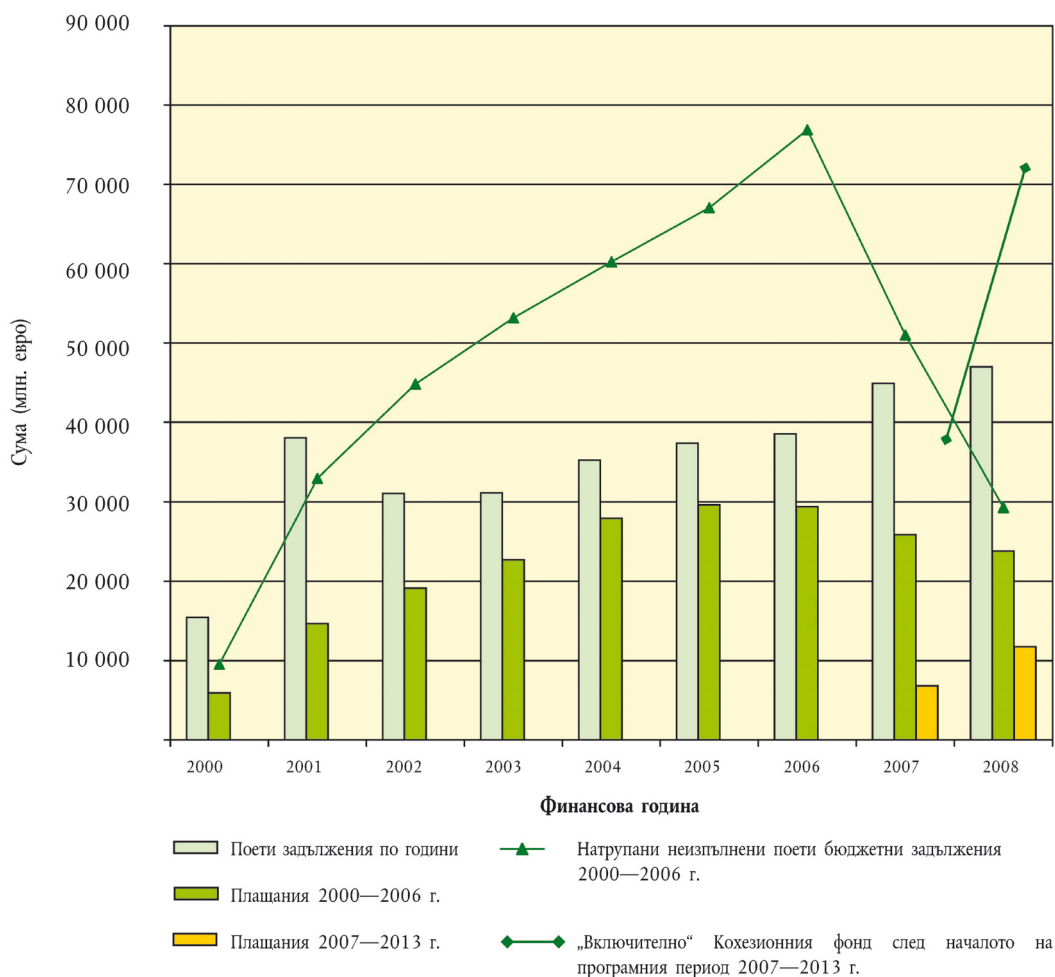
КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.11. Найголемият процент от неусвоени бюджетни задължения са свързани с областта на сближаването (вж. **графика 3.1**). В тази област те възлизат на 103 милиарда евро⁽⁹⁾ (около 66 % от общия размер на неизпълнените поети задължения), което е равностойно на 2,2 години поети задължения или 2,9 години плащания при степента на усвояване на средства за 2008 г. Преобладаваща част от неусвоените бюджетни задължения в тази област (73,8 милиарда евро) се отнася до текущия период 2007—2013 г. Неусвоените бюджетни задължения, свързани с финансовата рамка за 2000—2006 г., възлизат на 29,3 милиарда евро.

3.11. Нивото на неизпълнени поети задължения в областта на сближаването е съпоставимо с нивото в други области с диференцирани поети задължения (като научни изследвания, трансевропейски трези или външни действия). Както Палатата обяснява в точка 3.9, многогодишното финансиране на политиката на сближаване налага система за пренасяне на неприключените задължения към следващи години. Бюджетна дисциплина налага правилото за автоматично освобождаване на бюджетните кредити (правилото $n+2/n+3$), което Палатата цитира. Дисциплината проличава от факта, че неизпълнените поети задължения се отнасят най-вече до 2007 и 2008 г., тъй като по отношение на предходните години правилото вече се е задействало.

Графика 3.1 — Развитие на натрупаните неизпълнени поети задължения в рамките на структурните фондове за периода 2000—2006 г. и в областта на сближаването за 2007—2008 г. ⁽¹⁾



⁽¹⁾ Включително Кохезионния фонд след началото на програмния период 2007—2013 г.

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

⁽⁹⁾ За областта на сближаването вж. „Доклад относно бюджетното и финансово управление — финансова година 2008“, стр. 41.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.12. Около 13,4 % от общия размер на неусвоените бюджетни кредити за поети задължения (20,9 милиарда евро) засягат Кохезионния фонд, въпреки факта, че той представлява само около 6,2 % от общия размер на одобрените бюджетни кредити за поети задължения за 2008 г. Това представлява увеличение от 2,8 милиарда евро, или около 15,5 % в сравнение с 2007 г. Високият размер на неусвоени бюджетни задължения по отношение на Кохезионния фонд се равнява на равностойността на 1,4 години поети задължения или 4,9 години плащания при нивото на разходите за 2008 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

3.13. Степента на усвояване на средствата през 2008 г. остава висока. В областта на политиката на сближаване първоначалните бюджетни кредити за плащания са намалени с 4,5 милиарда евро чрез коригиращи бюджети поради закъснение в изпълнението на програмите от новия период 2007—2013 г.

3.14. Държавите-членки са подобрили своите прогнози за разходите в областта на структурните фондове, като по този начин са намалили процента на надценяване.

3.15. Размерът на неусвоените бюджетни задължения за диференцирани разходи остава много висок, като надхвърля общия размер на бюджетните кредити за поети задължения за 2008 г. Въпреки това повечето неусвоени бюджетни задължения понастоящем са от 2007 и 2008 г. и следователно се отнасят до настоящата финансова рамка. Палатата препоръчва Комисията да насърчи държавите-членки да представят останалите документи за оценка на съответствието на системите за управление и контрол възможно най-скоро и с достатъчно добро качество, за да бъдат избегнати по-нататъшни закъснения по отношение на междинните плащания и допълнително увеличение на размера на неусвоените бюджетни задължения.

3.12. Съгласно регулаторната рамка на Кохезионния фонд за периода 2000—2006 г. плащанията се спират в момента, в който проектът достигне 80 % от бюджета си (а не 95 % както е при другите програми по структурните фондове). Повечето от тези проекти вече са достигнали този таван и следователно високото ниво на неизпълнени поети задължения е естествено следствие от регулаторната база.

Освен това за проектите по Кохезионния фонд за разлика от другите структурни фондове в периода 2000—2006 г. няма автоматично освобождаване на бюджетните кредити.

За периода 2007—2013 г. Кохезионният фонд е програмиран успоредно с ЕФРР и правилата за автоматично освобождаване на бюджетните кредити се прилагат и към двата фонда. Това ще намали занапред размера на неизпълнените поети задължения за Кохезионния фонд.

3.13. Като Палатата посочва в точка 3.3, намаляването на бюджетните кредити за плащания чрез коригиращи бюджети представлява добро финансово управление.

3.14. Макар прогнозите за периода 2000—2006 г. да са с по-добро качество, надценяването за периода 2007—2013 г. (първата година, в която са правени прогнози) беше 27 %.

3.15. Голяма част от неизпълнените поети задължения в края на 2008 г. просто представляват разликата между поетите задължения по новия програмен период и направените авансови плащания. Вследствие на ограничените междинни плащания неизпълнените поети задължения неизбежно нарастнаха.

Комисията е предприела стъпки през 2008 и 2009 г. да постигне напредък в процедурата за оценка на съответствието чрез изпращане на напомнителни писма, влизане във връзка и провеждане на срещи с държавите-членки. Нормативната уредба относно възстановяването на средствата от предварителното финансиране, в случай че в 24-месечен срок заявление за плащане не бъде подадено, както и прилагането на правилото за автоматично освобождаване на бюджетните кредити също ще окажат натиск върху държавите-членки. Вж. също отговора по точка 3.6.

Към 30 юни 2009 г. получените и одобрените отчети представляват съответно 93 % и 58 % от бюджетните кредити за 2007—2013 г.

ГЛАВА 4
Приходи
СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	4.1—4.9
Обхват на одита	4.3—4.9
Традиционни собствени ресурси	4.4—4.6
Собствени ресурси от ДДС и БНД	4.7—4.9
Редовност на операциите	4.10—4.12
Традиционни собствени ресурси	4.10—4.11
Собствени ресурси от ДДС и БНД	4.12
Ефективност на системите	4.13—4.28
Традиционни собствени ресурси	4.13—4.16
Собствени ресурси от ДДС	4.17—4.21
Мониторинг на прилагането на директивите за ДДС	4.18—4.19
Доклад по член 12 от Регламент (ЕИО, Евратом) № 1553/89 на Съвета	4.20—4.21
Собствени ресурси от БНД	4.22—4.28
Годишни данни за БНД	4.22
Съставяне на националните сметки в държавите-членки	4.23—4.24
Общи и специфични резерви	4.25—4.27
Проверка на описите на БНД в държавите-членки	4.28
Заклучения и препоръки	4.29—4.36
Традиционни собствени ресурси	4.31—4.32
Собствени ресурси от ДДС	4.33—4.34
Собствени ресурси от БНД	4.35—4.36

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ВЪВЕДЕНИЕ

4.1. В настоящата глава е представена специфичната оценка на Палатата по отношение на приходите. Приходната част на бюджета на Европейския съюз се състои от собствени ресурси и други приходи. Както е показано в **таблица 4.1**, собствените ресурси представляват най-значимият източник на финансиране на бюджетните разходи (89,4 %).

Таблица 4.1 — Приходи за финансовата 2008 година

Дял от бюджета	Вид приходи	Описание	Приходи за 2008 г. (млн. евро)	%
1	Традиционни собствени ресурси	Селскостопански мита (Глава 10) Налози върху захарта и изоглюкозата (Глава 11) Мита (Глава 12)	1 278 708 15 297	1,0 0,6 12,6
1	Собствени ресурси от ДДС	Ресурси от ДДС (данък добавена стойност) за текущата финансова година (Глава 13)	17 966	14,8
1	Собствени ресурси от БНД	Ресурси от БНД (брутен национален доход) за текущата финансова година (Глава 14)	73 015	60,1
1	Корекция на бюджетни дисбаланси	Корекция за Обединеното кралство (Глава 15)	385	0,3
ОБЩО СОБСТВЕНИ РЕСУРСИ			108 649	89,4
3		Излишъци, салда и корекции	4 174	3,4
4		Приходи от лица, свързани с институциите и другите органи на Общността	977	0,8
5		Приходи от административната дейност на институциите	353	0,3
6		Вноски и възстановявания във връзка със споразумения и програми на Общността	5 564	4,6
7		Лихви за закъснели плащания и глоби	1 794	1,5
8		Операции по получаване и отпускане на заеми	34	0,0
9		Разни приходи	39	0,0
ОБЩО ДРУГИ ПРИХОДИ			12 935	10,6
Общо приходи за годината			121 584	100,0

Източник: Годишни отчети за 2008 г.

4.2. На 26 януари 2009 г. Съветът прие изменените правила ⁽¹⁾ за прилагане на новото решение относно системата на собствените ресурси на Европейските общности (2007/436/ЕО, Евратом) ⁽²⁾, което на 1 март 2009 г. влезе в сила със задна дата от 1 януари 2007 г. Тъй като процедурата по ратификация не беше приключила в края на 2008 г., необходимите преизчисления на базираните на ДДС и БНД вноски на държавите-членки за 2007 г. и 2008 г. бяха извършени през 2009 г.

⁽¹⁾ Регламент (ЕО, Евратом) № 105/2009 на Съвета от 26 януари 2009 г. за изменение на Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000 за прилагане на Решение 2000/597/ЕО, Евратом относно системата за собствени ресурси на Общностите (ОВ L 36, 5.2.2009 г., стр. 1).

⁽²⁾ ОВ L 163, 23.6.2007 г., стр. 17.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Обхват на одита

4.3. Палатата избра представителна статистическа извадка от 60 нареждания за възстановяване на вземания, подбрани от финансовите документи на Комисията за получаване на всички приходи, и провери редовността на операциите на ниво Комисия (вж. **приложение 4.1**). Одитът включи също така проследяване на някои предишни констатации (вж. **приложение 4.2**). Допълнителната одитна дейност на Палатата е описана в точки 4.4—4.8..

Традиционни собствени ресурси

4.4. Извършеният от Палатата одит на свързаните с отчетите операции не може да обхване недеklarирания внос или този, който е избегнал митническото наблюдение.

4.5. Палатата извърши оценка на системите за управление и контрол в три държави-членки⁽³⁾ и прегледа техните счетоводни системи, свързани с традиционните собствени ресурси. Одиторите провериха произволна извадка от 30 декларации за внос във всяка от трите държави-членки.

4.6. Палатата оцени системите за управление и контрол в Комисията, включително и извършваните от нея проверки в държавите-членки. Освен това Палатата провери също така отчетите, свързани с традиционните собствени ресурси, и анализира потока на митата с оглед да достигне достатъчна увереност, че вписаните суми са пълни и коректни. Беше оценена и надзорната роля на ККСР⁽⁴⁾.

Собствени ресурси от ДДС и БНД

4.7. Собствените ресурси от ДДС и БНД са вноски в резултат от прилагането на унифицирани ставки към почти изцяло хармонизирани бази за оценка на ДДС в държавите-членки или към БНД на държавите-членки, изчислен съгласно правилата на Общността. Тези два вида собствени ресурси се основават на макроикономически статистики, чиито данни не могат да бъдат пряко одитирани. Поради това одитът прие за своя отправна точка получените от Комисията макроикономически агрегати, изготвени от държавите-членки, след което извърши оценка на системите на Комисията за обработка на данните до включването им в окончателните отчети. Така одитът обхвана както изготвянето на годишния бюджет, така и коректността на вноските на държавите-членки.

⁽³⁾ Чешка република, Гърция и Нидерландия.

⁽⁴⁾ Консултативен комитет по собствени ресурси: член 20 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000 на Съвета (ОВ L 130, 31.5.2000 г., стр. 1).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.8. При одита беше извършена оценка и на системите за управление и контрол на Комисията, които имат за цел да предоставят увереност, че тези ресурси са правилно изчислени и събрани. Оценката обхваща и ролята на Консултативния комитет по собствени ресурси и на Комитета по БНД ⁽⁵⁾. Освен това Палатата провери системите за управление и контрол на Националните статистически институти (НСИ) по отношение на съставянето на националните сметки в четири държави-членки ⁽⁶⁾.

4.9. Ресурсите от БНД се използват за балансиране на бюджета. Всяко занижаване на стойността на БНД за дадена държава-членка — макар и да не засяга общия размер на базираните на БНД собствени ресурси — има за резултат увеличаване на вноските от другите държави-членки, докато проблемът не бъде установен и коригиран.

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

Традиционни собствени ресурси

4.10. Традиционните собствени ресурси се установяват и събират от държавите-членки. Три четвърти от събраните суми се изплащат на Общността, а последната четвърт държавите-членки задържат с оглед покриване на разходите по събирането. Всяка държава-членка изпраща на Комисията месечен отчет за установените мита (отчет по „сметка А“ и тримесечен отчет за установените мита, които не са включени в сметка А („сметка Б“) ⁽⁷⁾.

4.11. Палатата установи, че като цяло изпратените от държавите-членки до Комисията отчети не са засегнати от съществени грешки.

Собствени ресурси от ДДС и БНД

4.12. Одитът на Палатата установи, че изчислението на вноските на държавите-членки и техните плащания не са засегнати от съществени грешки.

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

Традиционни собствени ресурси

4.13. Извършените от Палатата одити на място потвърдиха, че като цяло одитираните системи за управление и контрол, свързани с митниците и с отчетността на традиционните собствени ресурси, функционират добре.

⁽⁵⁾ Член 4 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1287/2003 на Съвета: Регламент за БНД (ОВ L 181, 19.7.2003 г., стр. 1).

⁽⁶⁾ Белгия, Италия, Люксембург и Полша.

⁽⁷⁾ Когато митата и таксите остават неплатени и не е предоставено обезпечение, или са обезпечени, но се оспорват, е възможно държавите-членки да преустановят предоставянето на тези ресурси като ги впишат в отделна сметка („сметка Б“).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.14. При все това, както и в предишни години, одитът на Палатата подчерта някои проблеми, засягащи сумите, включени в сметки Б. Въпреки че тези проблеми не са достатъчно съществени, за да повлияят на общото заключение, те следва да бъдат коригирани:

- закъснения при установяването и събирането на митнически задължения, въпреки че митническите органи⁽⁸⁾ вече са имали информация относно дължимите суми и самоличността на длъжниците, и
- липса на национални инструкции⁽⁹⁾ относно оценяването на размера на задълженията, чието събиране не е вероятно.

4.15. Освен това в предишен годишен доклад⁽¹⁰⁾ Палатата отбеляза, че честотата на физическите проверки на внасяните стоки е много ниска. В своите отговори Комисията посочва, че това е компенсирано от извършваните по-късно „одитни проверки“. Въпреки това Палатата критикува честотата на извършване на подобни одити, основаващи се на последващи проверки, в няколко държави-членки⁽¹¹⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.14. Поради наличието на много сметки Б, които често се държат на местно ниво от отделни митнически служби и обикновено обслужват сложни случаи на събиране на мита след освобождаване на стоките, Комисията проведе една инспекция през 2008 г. и една през 2009 г., тема на които бе проверка на сметки Б с цел откриване и коригиране на грешки в тези сметки. В действителност проверката на сметките Б като цяло винаги е била тема на инспекциите на Комисията през годините. Проверката бе извършена във всички държави-членки. Освен това през 2007 г. Комисията предостави на държавите-членки специфични указания за сметките Б с цел привличане на вниманието им към правилното използване на тези сметки.

- Комисията ще проследи тези констатации със съответните държави-членки. Ще бъдат поискани лихви за неизпълнение в случай на закъснения в предоставянето на собствените ресурси на бюджета на ЕС.
- Изпълнението на препоръката на Палатата за създаване на официална процедура ще бъде контролирано във въпросните две държави-членки.

4.15. Съгласно нормативната рамка на Общността държавите-членки са отговорни сами да определят своите стратегии за контрол за защита на финансовите интереси на ЕС в областта на традиционните собствени ресурси. Всички дейности по контрол обаче трябва да бъдат насочени главно към реалните рискове, определени с помощта на подходящи методи за анализ на риска. Това улеснява постигането на най-добри резултати с оптимално използване на ресурси. Трябва да се визират високорисковите търговци и операции, като същевременно за търговците със среден и нисък риск се осигури разумно покритие.

За 2009 г. Комисията избра контролните стратегии на държавите-членки за традиционните собствени ресурси като обща тема за проверките. В хода на тези проверки тя разглежда установените контролни стратегии, използването на анализ на риска при формулирането на програмите за контрол, изпълнението на програмите за контрол и качеството на проверките, извършени след освобождаване.

⁽⁸⁾ Чешка република, Гърция и Нидерландия.

⁽⁹⁾ Чешка република и Гърция.

⁽¹⁰⁾ Точка 4.18 (бележка под линия 21) от годишния доклад за финансовата 2006 година.

⁽¹¹⁾ Точка 3.15 от годишния доклад за финансовата 2004 година; точка 4.22 от годишния доклад за финансовата 2005 година; точка 4.18 (бележка под линия 23) от годишния доклад за финансовата 2006 година и точка 4.19 от годишния доклад за финансовата 2007 година.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.16. През 2008 г. върховната одитна институция (ВОИ) на една от тези държави-членки публикува доклад ⁽¹²⁾, който излага констатации, подобни на тези на Палатата, и критикува системата за контрол на облагаемия внос в държавата-членка. По-специално докладът подчертава:

- че докато митническите органи са постигнали успехи в улесняването на търговията, те все още не са придобили необходимите експертни познания и ресурси при изпълнението на извършваните от тях документни проверки;
- намаляващия брой и променливото качество на одитите въз основа на последващи проверки, макар броят на откритите по този начин грешки да нараства;
- нуждата от разработване на цели и стандарти за честотата и качеството на тези одити с оглед осигуряване на фискален контрол и стабилност на режима.

Палатата отбелязва, че подобни доклади на ВОИ представляват допълнително средство за защита на финансовите интереси на Общността.

Собствени ресурси от ДДС

4.17 Резервите са средство, което дава възможност на Комисията да извършва корекции на съмнителните елементи в ДДС декларациите, представени от държавите-членки, след регламентирания четиригодишен срок. През 2008 г. са изразени 41 резерви, а 15 са оттеглени, като по този начин броят на резервите в края на годината възлиза на 163 (вж. **таблица 4.2**). 34 от тези резерви се отнасят до години преди 2000 г. От 15-те резерви, оттеглени през 2008 г., нито една не се отнася до трите най-ранни години, 1989, 1993 и 1995 г. Комисията все още не разполага с ефективни средства за гарантиране, че държавите-членки предоставят адекватна и навременна информация, която би й позволила да оттегли действащите резерви, свързани със собствените ресурси от ДДС.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.16. Комисията вече повдигна подобни констатации в съответната държава-членка в резултат на две проверки през 2006 г. и една през 2008 г. последващите мерки за тези констатации продължават. Цялата стратегия за контрол на държавата-членка ще бъде разгледана по време на проверката през 2009 г. В хода на проверката ще бъдат взети предвид констатациите от доклада на Върховната одитна институция (ВОИ) и проверката ще включи анализ на това дали са били взети коригиращи мерки в резултат на тези констатации.

Комисията приветства действието на националните одитни служби, по-специално в областта на традиционните собствени ресурси. По време на своята проверка Комисията използва национални одитни доклади, ако има такива, за да допълни своята оценка.

4.17. През 2008 г. Комисията започна нова инициатива за подобряване на активното управление на резервите въз основа на редица обективни критерии. Мениджърските срещи между Комисията и държавите-членки, които се организират в този контекст, се оказаха ефективно средство не само за намаляване на броя на резервите, отбелязани като съществени, по-конкретно резервите, действащи от над пет години, но и за подобряване на обmena на информация между Комисията и засегнатите държави-членки. Постигнатите досега резултати имат съществено влияние върху броя на резервите, действащи от дълго време, и гарантират запазването на този нов подход.

⁽¹²⁾ Национална одитна служба на Обединеното кралство: HM Revenue and Customs: The Control and Facilitation of Imports, 7 ноември 2008 г.
(http://www.nao.org.uk/publications/0708/hmrc_import_control.aspx).

Таблица 4.2 — Резерви, свързани с ДДС, към 31.12.2008 г.

Държави-членки	Брой действащи резерви към 31.12.2007 г.	Резерви, изразени през 2008 г.	Резерви, оттеглени през 2008 г.	Брой на действащите резерви към 31.12.2008 г.	Най-ранна година, за която се отнасят резервите
Белгия	8	0	0	8	1989 г.
Дания	0	0	0	0	
Германия	18	0	0	18	1999 г.
Гърция	10	0	0	10	1998 г.
Испания	6	1	4	3	2001 г.
Франция	4	0	0	4	1993 г.
Ирландия	12	5	1	16	1998 г.
Италия	14	3	3	14	1995 г.
Люксембург	1	2	1	2	2004 г.
Нидерландия	2	3	0	5	2002 г.
Австрия	8	3	0	11	1995 г.
Португалия	7	2	0	9	1996 г.
Финландия	7	3	2	8	1995 г.
Швеция	9	0	0	9	1995 г.
Обединено кралство	5	1	2	4	1998 г.
Кипър	3	0	0	3	2004 г.
Чешка република	1	8	1	8	2004 г.
Естония	0	9	1	8	2004 г.
Латвия	1	1	0	2	2004 г.
Литва	2	0	0	2	2004 г.
Унгария	5	0	0	5	2004 г.
Малта	6	0	0	6	2004 г.
Полша	3	0	0	3	2004 г.
Словакия	5	0	0	5	2004 г.
Словения	0	0	0	0	
България	0	0	0	0	
Румъния	0	0	0	0	
Общо	137	41	15	163	
ЕС-15	111	23	13	121	
ЕС-10	26	18	2	42	

Източник: Европейска комисия.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Мониторинг на прилагането на директивите за ДДС

4.18. Генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“ осигурява правилно прилагане на директивите за ДДС и следва да извършва мониторинг на тяхното транспониране и на съответствието на националните мерки за приложението им, въведени от държавите-членки. През 2008 г. две директиви за ДДС ⁽¹³⁾ влязоха в сила. Въпреки това ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ не е извършила мониторинг на всички национални мерки за транспониране, засягащи тези две директиви. Неправилното или непълното транспониране може да засегне размера на получения ДДС, а по този начин и размера на собствените ресурси. Наред с това може да бъде засегнато функционирането на единния пазар.

4.19. Когато Комисията прецени, че дадена държава-членка не спазва своите задължения по директивата за ДДС, тя може да сезира Съда на Европейските общности ⁽¹⁴⁾. През 2008 г. са идентифицирани три такива случая ⁽¹⁵⁾, единият от които би могъл да доведе до намаляване на собствените ресурси от ДДС. При този случай са изминали над четири години между вписването на случая в единния регистър на потенциалните нарушения и внасянето на жалбата в Съда на Европейските общности от страна на Комисията през 2008 г. Над 20 месеца са изтекли между регистрацията на жалбата и изпращането на официалното уведомително писмо ⁽¹⁶⁾.

4.18. Комисията редовно наблюдава законодателството за ДДС в държавите-членки и взела съответните мерки.

По отношение на двете директиви за ДДС, които влязоха в сила през 2008 г., първата ⁽¹⁾ дава възможност, но не налага задължение, на държавите-членки да приемат национални разпоредби за дерогация от нормалните правила, съдържащи се в директивата за ДДС с цел възпрепятстване на данъчните измами и избягването на данъци. Тези мерки трябва да бъдат съобщени на комитета по ДДС и ако бъдат приети, ще имат положително въздействие върху собствените ресурси от ДДС. Другата директива ⁽²⁾ не въвежда съществени промени в съществуващото законодателство, като измененията по същество са посочени в изчерпателен списък в член 412 и в съответната държава-членка бяха предприети мерки.

4.19. Комисията признава, че посоченият случай бе прекалено дълъг. Въпреки това той е и особено сложен.

Правният контекст в държавите-членки е често подробен и сложен и изисква съществен анализ. Комисията обръща особено внимание на подготовката на случаи, свързани с тълкуване на законодателството за косвените данъци.

Освен това миналата година Комисията промени своите процедури, за да даде възможност за по-често вземане на решения с цел намаляване на закъсненията, които настъпват, когато уведомленията от държавите-членки бъдат получени малко преди следващата процедурна стъпка, като това позволява делата да напредват веднага след като анализът на новата информация е приключил. Когато се установи потенциално влияние върху традиционните собствени ресурси, Комисията взема подходящи мерки, като прави резерви.

⁽¹³⁾ Директива 2006/69/ЕО на Съвета (ОВ L 221, 12.8.2006 г., стр. 9) и Директива 2006/112/ЕО на Съвета (ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1) (Директива за ДДС).

⁽¹⁴⁾ След производство за установяване на неизпълнение на задължения: член 226 от Договора за създаване на Европейската общност.

⁽¹⁵⁾ Дело № 2004/4282 (Финландия), което може да доведе до намаляване на собствените ресурси от ДДС; дело № 2005/4756 (Обединено кралство) и дело № 2005/5051 (Франция), без отражение. Вж. също **приложение 4.2** за проследяването на подобни констатации от 2007 г.

⁽¹⁶⁾ Определеният от Комисията максимален срок е 12 месеца (вж. COM(2002) 141).

⁽¹⁾ Директива 2006/69/ЕО на Съвета (ОВ L 221, 12.8.2006 г., стр. 9).

⁽²⁾ Директива 2006/112/ЕО на Съвета (ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1) (Директива за ДДС).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Доклад по член 12 от Регламент (ЕИО, Евратом) № 1553/89 на Съвета

4.20. Комисията представи своя шести доклад по член 12⁽¹⁷⁾ през ноември 2008 г., въпреки че той би следвало да бъде изготвен в края на 2007 г. Основната цел на този доклад е да позволи на Комисията, заедно със засегнатата държава-членка, да прецени дали могат да се направят подобрения, които да повишат ефективността на процедурите, прилагани за регистриране на облагаемите лица и за определянето и събирането на ДДС, както и на контролните системи за ДДС.

4.21. Шестият доклад оценява критично стойността на предишните доклади. Той заключава, че бюджетният орган не е отговорил, нито е провел дебат, по никой от повдигнатите в предишните доклади въпроси. Комисията е открила малко или никакви доказателства, че изказаните препоръки са довели пряко до някакви промени в държавите-членки. Събраният ДДС е отправната точка за изчисляване на сумата, която следва да бъде платена от държавата-членка като собствени ресурси от ДДС.

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

4.22. След предоставянето през 2008 г на данните за БНД от държавите-членки на Комисията, Комитетът по БНД прецени, че като се вземат предвид съществуващите резерви⁽¹⁸⁾, данните на държавите-членки на ЕС-15 могат да бъдат използвани за целите на собствените ресурси. Комитетът по БНД не е достигнал до становище относно данните за държавите-членки от ЕС-12, които могат да бъдат изменени или са засегнати от резерви, тъй като анализът на описите на БНД⁽¹⁹⁾ все още продължава (вж. точки 4.25 и 4.26).

⁽¹⁷⁾ Член 12 от Регламент (ЕИО, Евратом) № 1553/89 на Съвета от 29 май 1989 г. за окончателни унифицирани схеми за събирането на собствените ресурси, набирани от данък добавена стойност (ОВ L 155, 7.6.1989 г., стр. 9) изисква на всеки три години Комисията да представя пред Парламента и Съвета доклад за процедурите, прилагани в държавите-членки за регистрирането на облагаемите лица и за определянето и събирането на ДДС, както и за режимите и резултатите на техните контролни системи за ДДС. Държавите-членки предоставят на Комисията необходимата информация за тези процедури.

⁽¹⁸⁾ Член 10, параграф 7 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000 постановява, че след 30 септември на четвъртата година, следваща дадена финансова година, не се вземат под внимание никакви промени в БВП/БНД, освен по точките, обявени в рамките на този срок или от Комисията, или от държавата-членка. Тези точки се наричат резерви.

⁽¹⁹⁾ Съгласно член 3 от Регламента за БНД държавите-членки предоставят на Комисията (Евростат) описание на процедурите и източниците на статистически данни, използвани за изчисляването на БНД и неговите компоненти съгласно ESA 95.

4.20. *Закъснението в изготвянето на доклада се дължи на закъснелото предоставяне на данни от някои държави-членки и на стратегическо обмисляне на неговото съдържание.*

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Съставяне на националните сметки в държавите-членки

4.23. В четири държави-членки Палатата разгледа ключовите компоненти на системите за управление и контрол, свързани с процеса на съставяне на БНД данните, предоставени през 2008 г. При тази проверка бяха открити слабости в документацията на процедурите, които се използват за получаване на данните. Наред с това беше установено, че проверките на качеството на статистическите данни не са документирани систематично и/или оценката на системите, свързани с формирането на статистическите данни, не винаги се извършва.

4.24. Палатата поддържа своето становище ⁽²⁰⁾ че разликите между системите за управление и контрол в различните НСИ могат да повлияят негативно на сравнимостта, надеждността и изчерпателността на данните в националните сметки.

4.23. Комисията отбеляза слабостите по отношение на документацията и оценката, посочени от Палатата, свързани със системите за управление и контрол в четири държави-членки. Комисията ще взема предвид тези забележки в контекста на своята проверка на БНД в тези страни.

4.24. Комисията смята, че надеждността на националните сметки зависи главно от използваните специфични статистически източници и методи и основава своя подход за валидиране на БНД върху тяхната проверка и подобряване. Добре изготвените системи за управление и контрол в националните статистически институти на държавите-членки могат да помогнат за откриване и спешаване на рисковете от допускане на грешки.

Комисията взе предвид бележките на Палатата относно системите за управление и контрол. По-специално комитетът по БНД обсъжда системите за управление и контрол от 2006 г. В актуализирания въпросник за оценка на инвентара на БНД (документ GNIC/081 от април 2007 г.) бяха включени специфичните въпроси 3 и 4 относно описанието и оценката на системите за управление и контрол. В ревизираните указания за инвентаризация на БНД (GNIC/053 rev. 2) се изисква по-подробно описание на процедурите на държавите-членки. Комисията ще продължи да насърчава обмена на най-добри практики в тази област между държавите, по-специално като организира семинар през декември 2009 г.

Общи и специфични резерви

4.25. В очакване на резултатите от анализа на актуализираните описи на БНД в края на 2008 г. са изразени общи резерви ⁽²¹⁾ по отношение на данните за БНД на държавите-членки на ЕС-15 за периода 2002—2004 г. През юни 2008 г. е формулирана обща резерва по отношение на данните за БНД на държавите-членки на ЕС-10 за периода 2004—2006 г.

4.26. В началото на 2008 г. са в сила 25 специфични ⁽²²⁾ резерви относно БНД, засягащи периода 1995—2001 г. През 2008 г. Комисията оттегли 15 от тях, като по този начин висящите резерви в края на годината остават 10 ⁽²³⁾.

4.26. През юли 2009 г. бяха оттеглени шест специфични резерви, така че към 10 юли 2009 г. остават общо 4.

⁽²⁰⁾ Вж. точки 3.47—3.49 от годишния доклад за финансовата 2004 година. Вж. точки 4.23—4.25 от годишния доклад за финансовата 2005 година.

⁽²¹⁾ Общите резерви обхващат всички данни на дадена държава-членка.

⁽²²⁾ Специфичните резерви обхващат отделни елементи от описите на БНД.

⁽²³⁾ Тези висящи резерви засягат Гърция и Обединеното кралство и се отнасят или до остарели източници, свързани с някои от разчетите, или до някои аспекти на методологията и съставянето на данни.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.27. При извършената проверка на място на предоставената от НСИ документация Палатата установи, че при две от оттеглените от Комисията резерви през 2008 г. не е била налична пълната информация в подкрепа на извършените промени в изчислението на собствените ресурси от БНД. В един случай оценката на експертите, използвана при определянето на прогнозната стойност на един от компонентите на националната сметка, не е документирана. В другия случай предоставените на Комисията данни не са били изцяло подкрепени от съответната статистическа информация, като по този начин са възпрепятствали създаването на пълна одитна следа. Както и през 2007 г.⁽²⁴⁾, Палатата установи, че дейността на Комисията, целяща вдигането на резервите, не включва нито документни проверки, които да потвърдят точността на предоставената от държавите-членки информация чрез сравнението ѝ с други източници, нито проверки на място, които да потвърдят измененията на общите суми в националните сметки.

Проверка на описите на БНД в държавите-членки

4.28. До края на 2008 г. Комисията е получила актуализирани или нови описи на БНД⁽²⁵⁾ и е извършила контролни посещения в 16 държави-членки. В шест случая е извършена пряка проверка на описите на БНД. Въпреки това при липсата на одобрени вътрешни указания относно прилагането на този подход към контрола, като например критерии за подбор на компоненти на БНД, които следва да бъдат проверени, съществува риск, че в тези държави-членки пряката проверка не е била приложена по последователен начин. Освен това Комисията все още не е извършила оценка на системите за управление и контрол на НСИ за съставяне на националните сметки.

4.27. Комисията смята, че документните проверки, които проведе през 2008 г., осигуряват достатъчно информация за оттегляне на двете посочени специфични резерви, като се има предвид, че съответните суми са незначителни. Документните проверки включват разглеждане на експертното мнение в единия случай и проверки за последователност в другия случай. В случаите на оттеглени резерви документните проверки на Комисията не показаха, че е необходимо да се изпратят писма на място или да се направи сравнение с други източници или съответстващи статистически данни. Комисията ще продължи своите усилия за допълнително подобряване на документирането на проверките, които извършва.

4.28. Комисията започна да прилага пряка проверка през 2007 г. Въз основа на този опит и специфичните познания на нейния персонал, бяха изготвени проектоуказания, които бяха предоставени на служителите през септември 2008 г. Указанията бяха обсъдени и одобрени от комитетата по БНД през април 2009 г. Предвид особеностите на източниците и методите на националните сметки в различните държави-членки може да се прилага подход на пряка проверка само по начин, който е адаптиран към положението на всяка отделна държава. Въз основа на специфичните познания на своя персонал в тази област Комисията не е установила никакви несъответствия в начина на прилагане на подхода на пряка проверка. Комисията постоянно прави оценка на статистическите източници и методи на държавите-членки, върху които се основава нейния подход на пряка проверка. Комисията оценява системите за управление и контрол в националните статистически институти по начините, описани в отговора на параграф 4.24.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

4.29. Въз основа на своята одитна дейност Палатата заключава, че:

- декларациите на държавите-членки и плащанията на традиционни собствени ресурси,
- изчисленията от Комисията вноски на държавите-членки въз основа на получените от тях данни за ДДС и БНД, както и
- другите видове приходи

за годината, приключила на 31 декември 2008 г., не са засегнати от съществени грешки.

⁽²⁴⁾ Точка 4.35 от годишния доклад за финансовата 2007 година.

⁽²⁵⁾ С изключение на България и Румъния, за които крайният срок е 31.12.2009 г. Люксембург и Австрия все още не са предали своите таблици за процеса на съставяне на данните.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.30. Въз основа на своята одитна дейност Палатата достигна до заключението, че системите за управление и контрол ефективно осигуряват редовността на приходните операции (вж. **приложение 4.1**). При все това Палатата обръща внимание на слабостите, които, макар и да не са съществени за ефективността на системите като цяло, изискват предприемане на действията, посочени по-долу.

Традиционни собствени ресурси

4.31. Извършваните от Палатата одити продължават да разкриват проблеми при използването на сметки Б. Поради това Палатата препоръчва Комисията да продължи своите усилия за гарантиране на правилното им използване и своя надзор върху определянето и възстановяването на мита (точка 4.14).

4.32. С оглед на недостатъците на стратегията за контрол, констатирани в предишни годишни доклади, Палатата препоръчва на Комисията да вземе тези констатации предвид при проверките си в държавите-членки. Комисията следва най-вече да установи подходящ баланс между физическите проверки при внос и последващите одити на операторите. Те следва да са с достатъчна честота и качество, за да защитят финансовите интереси на Общността (точки 4.15 и 4.16).

Собствени ресурси от ДДС

4.33. Комисията все още не разполага с ефективни средства за гарантиране, че държавите-членки предоставят адекватна и навременна информация, която би й позволила да оттегли висящите резерви по отношение на собствените ресурси от ДДС. Палатата препоръчва Комисията да продължи своите усилия ⁽²⁶⁾ за достигане на решение в съгласие със засегнатите държави-членки, така че тези резерви да могат да бъдат оттеглени възможно най-скоро, а необходимите корекции да бъдат нанесени в базите за изчисление на ДДС на държавите-членки (точка 4.17).

4.31. Сметките Б гарантират постоянни проверки и затова Комисията ще продължи своята дейност по проверка на правилното поддържане на тези сметки от държавите-членки. Комисията ще обърне внимание на слабостите, установени от Палатата в съответните държави-членки и където е приложимо, ще вземе мерки за събирането на сумите на собствените ресурси или на дължимата лихва.

4.32. Стратегиите за митнически контрол на държавите-членки се разглеждат по време на проверките на ТСП през 2009 г. за удостоверяване, че извършените от техните митнически органи проверки са ефикасни за защита на финансовите интереси на Общността.

4.33. Комисията наскоро въведе мениджърските среци като ефикасно средство за налягане на решение за резервите, които заслужават особено внимание. Досега бяха проведени четири такива среци и се планират други. Резултатите (15 оттеглени резерви) ще имат значително въздействие върху броя на резервите, действащи от дълго време — от 2009 г. нататък и оправдават запазването на този подход, който има и положителен вторичен ефект на повишаване на ефективността на комуникационните потоци между държавите-членки и Комисията.

⁽²⁶⁾ Препоръката на Съвета за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета от 2007 г. отново приканва Комисията, в сътрудничество с държавите-членки, да продължи своите усилия, за да гарантира, че резервите ще бъдат оттеглени в разумни срокове.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.34. В контекста на доклада по член 12 Палатата препоръчва на Комисията да включи в контролните си посещения проверка на надеждността на информацията, предоставена от държавите-членки. По този начин докладът би помогнал да се гарантира, че пълният размер на дължимия ДДС е събран. Събраният ДДС е отправната точка за оценка на сумите, изплащани от държавите-членки като собствени ресурси от ДДС (точка 4.21). В светлината на съдебната практика на Съда на Европейските общности по дело № C-132/06 ⁽²⁷⁾ това има още по-голямо значение.

Собствени ресурси от БНД

4.35. През 2008 г. Комисията оттегли 15 специфични резерви, без да извърши нито документни проверки, които да потвърдят точността на предоставената от държавите-членки информация, нито посещения на място за пряка проверка (точка 4.27). Според Палатата така не винаги може да бъде предоставена достатъчна увереност по отношение на точността на изменените данни.

4.36. Палатата препоръчва на Комисията да изготви и приложи специфични правила за провеждане на проверките на описите на БНД (точка 4.28), които да включват използването на преки проверки и да вземат предвид свързаните със съставянето на националните сметки рискове, оценката на системите за управление и контрол на НСИ, както и принципа на най-добро съотношение между разходи и ползи.

4.34. За целите на собствените ресурси от ДДС законодателството на Общността не предоставя правомощия на Комисията да определя количествено сумите на ДДС, които не са събрани поради избягване на данъци от страна на индивидуални данъкоплатци. Проверките на Комисията са насочени към гарантиране, че приходите от ДДС, които са реално събрани през дадена календарна година, са декларирани правилно, като се разглежда коректността и изчерпателността на другите данни, които държавите-членки предоставят в своите годишни ДДС декларации. Комисията наблюдава въздействието, което може да окаже неприлагането на директивите за ДДС на Общността върху собствените ресурси от ДДС. Тя предприема ответни мерки за гарантиране, че националната база за изчисление на ДДС е коригирана, за да включва размера на дължимото ДДС и начислените лихви, ако е приложимо.

4.35. По отношение на оттеглените резерви, документните проверки, извършени през 2008 г. от Комисията с цел проверка на информацията, предадена от държавите-членки, не показваха необходимост от изпращане на листи на място за осъществяване на пряка проверка, нито от допълнителна работа по оценяване. Комисията смята, че предоставената информация бе достатъчна за оттегляне на резервите (вж. също отговора на параграф 4.27). Комисията ще продължи своите усилия за допълнително подобряване на документирането на проверките, които извършва.

4.36. Комисията създаде цялостна рамка за валидиране на БНД, която се базира основно на проверката и подобряването на надеждността и пригодността на източниците и методите, използвани за съставянето на данните за БНД и тяхното съответствие с Европейската система на национални сметки, като се взема предвид анализът на риска. Комисията смята, че този подход е от съществено значение за достигане до заключенията относно надеждността, сравнимостта и изчерпателността на БНД в съответствие с разпоредбите (включително с принципа за съотношението между разходите и ползите) на регламента за БНД. Освен това Комисията започна да прилага пряката проверка от 2007 г. (вж. отговора на параграф 4.28). Относно националните системи за управление и контрол, Комисията взе предвид забележките на Палатата, и по-специално насърчава разработването и споделянето на най-добри практики по начините, описани в отговора на параграф 4.24.

⁽²⁷⁾ Това Решение (параграфи 37—39) постановява, че „от членове 2 и 22 от Шеста директива, както и от член 10 ЕО, следва, че всяка държава-членка има задължение да вземе всички подходящи законодателни и административни мерки за гарантиране на събирането на целия дължим на нейната територия ДДС. [...] те се ползват в това отношение с известна свобода, що се отнася именно до начина на използване на средствата, с които разполагат. Тази свобода все пак е ограничена от задължението да се осигури ефективното събиране на собствените средства на Общността и от това да не се създават значителни различия в начина, по който са третираны данъчно задължените лица, независимо дали става въпрос за вътрешността на една от тези държави-членки или за всички тях. [...] Всяко действие на държавите-членки, свързано със събирането на ДДС, трябва да спазва този принцип“.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.1
РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА

ЧАСТ 1: ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРОВЕРЕНАТА ИЗВАДКА ОТ ОПЕРАЦИИ

1.1 — Размер на извадката (приходни операции на ниво Комисия)

Година	Брой проверени операции (*)
2008	60
2007	66

1.2 — Структура на извадката (приходни операции на ниво Комисия)

Процент на проверените операции, които представяват	2008 г.			
	Традиционни собствени ресурси (*)	ДДС/БНД	Други	Общо
Нареждания за събиране на вземания	10 %	78 %	12 %	100 %

(*) Извършената дейност включва проверка на съставянето на съответните месечни отчети и счетоводни документи в засегнатите държави-членки. Допълнителна произволна извадка от 30 декларации за внос беше одитирана във всяка от трите посетени държави-членки (вж. точка 4.5).

ЧАСТ 2: ОБЩА ОЦЕНКА НА СИСТЕМИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ

2.1 — Оценка на избраните системи за управление и контрол

Вид приходи	Ключов вътрешен контрол (Комисия)				Ключови вътрешни контроли в националния митнически надзор / съставяне на националните сметки в одитираните държави-членки	Обща оценка
	Проверки от страна на Комисията в държавите-членки	Документни проверки от страна на Комисията	Управление на приходите	Управление на резервите		
Традиционни собствени ресурси				N/A	(²)	
ДДС					N/A	
БНД				(¹)		

(¹) Извършената от Комисията дейност с оглед оттегляне на резервите по отношение на БНД не винаги позволява предоставянето на достатъчна увереност относно точността на изменените данни (точки 4.27 и 4.35).

(²) По отношение на традиционните собствени ресурси съществува риск процентът от физически проверки при внос да е твърде нисък, както и че последващите одити не компенсират този факт (точки 4.15 и 4.16).

Обща оценка (*)	2008 г.	2007 г.

(*) Вж. ограниченията в обхвата, посочени в точки 4.4 и 4.7 (точки 4.4 и 4.9 по отношение на 2007 г.).

Легенда:

	Ефективна
	Частично ефективна
	Неефективна
N/A	Не се прилага или няма оценка

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ПРЕДИШНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ОТ ДЕКЛАРАЦИЯТА ЗА ДОСТОВЕРНОСТ

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
Традиционни собствени ресурси: потенциални задължения в процес на обсъждане между Комисията и Германия			
В точка 3.23 от годишния доклад за финансовата 2004 година, Палатата отбеляза, че през 2003 г. Германия е извадила от сметка Б вписани суми на обща стойност от 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.	Балансът от 22,7 милиона евро продължава да представлява обект на дискусия през 2007 и 2008 г. Комисията е поискала от Германия да предостави данни за разпределението между обезпечени и необезпечени задължения в сметка Б за, например, 2005 и 2006 г., и да използва тези данни за да прецени каква увереност може да получи за сумите, които е възможно да бъдат възстановени.	Окончателната сума, която трябва да бъде възстановена, следва бързо да се определи, за да може този въпрос да бъде приключен.	Докладът на Комисията за проверката от 2007 г. по този сложен въпрос бе обсъден в рамките на консултативния комитет по собствени ресурси през декември 2008 г. Като последващи мерки Комисията трябваше да поиска допълнителни пояснения за малък процент от засегнатите трансакции. На Комисията предстои да изготви своите окончателни заключения след получаване на отговора.
Собствени ресурси от ДДС: закъснения, свързани с производството за установяване на неизпълнение на задължения			
В годишния доклад за финансовата 2007 година Палатата изтъкна, че от три случая, датиращи от 2003—2005 г. (един от които с отражение върху собствените ресурси), към края на 2007 г. нито един не е бил отнесен до Съда на Европейските общности, въпреки че решението за това е било взето през юни 2007 г. (точка 4.24).	Тези случаи все пак са отнесени до Съда на Европейските общности през април, юни и ноември 2008 г.	Палатата подчертава още веднъж, че Комисията следва да ускори разглеждането на случаите и управлението на процедурата за нарушение с оглед да отнася случаите до Съда на Европейските общности в определените за това срокове.	Миналата година Комисията промени своите процедури, за да даде възможност за по-често вземане на решения с цел напояване на закъсненията, които настъпват, когато уведомленията от държавите-членки бъдат получени малко преди следващата процедурна стъпка, като това позволява делата да напредват веднага след като анализът на новата информация е приключил. Когато се установи потенциално влияние върху собствени ресурси, Комисията взема подходящи мерки, като прави резерви. Правният контекст в държавите-членки е често подробен и сложен и изисква съществен анализ. Комисията обръща особено внимание на подготовката на случаи, свързани с тълкуване на законодателството за косвените данъци.

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
Собствени ресурси от БНД: политика на ревизиране (в това число проследяване на ревизираните данни на Гърция)			
В годишния доклад за финансовата 2006 година Палатата изрази 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 данните по националните сметки, включително изискването за редовно сравняване, в) гарантира, че заключенията от проверката на гръцкия опис са на разположение достатъчно рано, за да се позволи включването на ревизираните данни в сметките за финансовата 2007 година. В годишния си доклад за 2007 г. Палатата отбеляза постигнатия от Комисията напредък и необходимите допълнителни действия за изпълнение на посочените по-горе препоръки, в сътрудничество с държавите-членки (точки 4.28—4.32 и приложение 4.2).	а) След получаване на първите предизвестия за съществени ревизии от страна на държавите-членки, Комисията въвежда система за мониторинг на приложението на указанията, предложени от Комитета по парична и финансова статистика и статистика на платежния баланс (CMFB). б) На срещата на CMFB през юли 2008 г. Евростат предлага хармонизирана политика на ревизиране на националните сметки на европейско ниво, както и основните аспекти, които следва да бъдат взети предвид и анализирани при формирането на общата политика на ревизиране. На срещата на CMFB през февруари 2009 г. Евростат представя първия преглед на националните практики в областта на ревизията при съставяне на националните сметки, базиран на резултатите от въпросници, получени от 17 държави-членки. в) През 2008 г. Гърция предава пълния въпросник за БВП/БНД, както и доклад за качеството. Към края на 2008 г. Комисията не е оттеглила седем специфични резерви относно данни за БВП за периода 1995—2001 г., тъй като очаква завършването на проверката на свързаните с тях изчисления.	а) Системата за мониторинг, използвана от Комисията, следва да бъде оценена веднага след прилагането на всички стъпки от процеса на комуникация и след извършване на първите съществени ревизии на националните сметки. б) Въпреки постигнатия напредък са необходими по-нататъшни действия от страна на Комисията и държавите-членки за прилагане на обща политика на ревизиране в Европейския съюз. в) За да може да оттегли оставящите специфични резерви, през 2009 г. Комисията следва да завърши своята проверка на гръцките данни за БВП, в сътрудничество с гръцките власти.	а) Комисията постоянно наблюдава прилагането на указанията на CMFB, по-специално като редовно попълня на държавите-членки за тези указания в рамките на комитета по БНД. Постигнатите досега резултати са положителни, което е причина за запазване на този подход. Като ила предвид забележките на Палатата, Комисията ще направи и обща оценка на системата за мониторинг след извършване на първите значими ревизии на националните сметки. б) Комисията продължава работата и обсъжданията с държавите-членки за прилагане на обща политика на ревизиране в ЕС, като взела предвид забележките на Палатата. в) Шест от общо седем резерви бяха оттеглени през юли 2009 г. Комисията продължава своето сътрудничество с гръцките власти, за да може да оттегли останалата специфична резерва.

ГЛАВА 5

Земеделие и природни ресурси

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	5.1—5.12
Специфични характеристики на групата политики „Земеделие и природни ресурси“	5.3—5.9
Обхват на одита	5.10—5.12
Редовност на операциите	5.13—5.26
„Земеделие и развитие на селските райони“	5.16—5.22
„Околна среда“, „Морско дело и рибарство“ и „Здравеопазване и защита на потребителите“	5.23—5.26
Ефективност на системите	5.27—5.61
Област на политика „Земеделие и развитие на селските райони“	5.27—5.59
Системи, свързани с редовността на операциите	5.27—5.52
Системи, свързани с възстановяването на неправомерно извършени разходи и финансовите корекции	5.53—5.59
Области на политика „Околна среда“, „Морско дело и рибарство“, „Здравеопазване и защита на потребителите“	5.60—5.61
Заключения и препоръки	5.62—5.67

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ВЪВЕДЕНИЕ

5.1. Настоящата глава обхваща констатациите на Палатата по отношение на групата политики „Земеделие и природни ресурси“, 05 — „Земеделие и развитие на селските райони“, 07 — „Околна среда“, 11 — „Морско дело и рибарство“ и 17 — „Здравеопазване и защита на потребителите“. По-подробна информация за обхванатите дейности, разходите за годината и типа управление е представена в **таблица 5.1**.

Таблица 5.1 — Земеделие и природни ресурси — разпределение на плащанията по област на политика

(млн. евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания за 2008 г.	Управление на бюджета
5	Земеделие и развитие на селските райони	Административни разходи ⁽¹⁾	124	Централизирано пряко
		Интервенции на селскостопанските пазари	5 442	Споделено
		Преки помощи	37 569	Споделено
		Развитие на селските райони	10 527	Споделено
		Предприсъединителни мерки	144	Споделено
		Други	– 3	Споделено
		53 803		
7	Околна среда	Административни разходи ⁽¹⁾	82	Централизирано пряко
		Разходи за дейността	182	Централизирано пряко / Централизирано непряко
		264		
11	Морско дело и рибарство	Административни разходи ⁽¹⁾	38	Централизирано пряко
		Разходи за дейността	841	Централизирано / Споделено
		879		
17	Здравеопазване и защита на потребителите	Административни разходи ⁽¹⁾	102	Централизирано пряко
		Разходи за дейността	413	Централизирано пряко / Централизирано непряко
		515		
Общо административни разходи			346	
Общо разходи за дейността			55 115	
Общо плащания за годината			55 461	
Общо поети задължения за годината			59 964	

Източник: Годишни отчети на Европейските общности за финансовата 2008 г., приложение Б.

⁽¹⁾ Одитът на административните разходи е представен в глава 11.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.2. Съгласно Договора Комисията носи обща отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС. На практика всички разходи в областта на земеделието и развитието на селските райони се извършват при споделено управление, като задачите по тяхното изпълнение се делегират на държавите-членки. В другите области бюджетните кредити се изразходват под прякото управление на Комисията с изключение на Европейския фонд за рибарство, който се управлява споделено въз основа на многогодишни програми.

Специфични характеристики на групата политики „Земеделие и природни ресурси“

5.3. Разходите по изпълнението на Общата селскостопанска политика се финансират от бюджета на Общността главно чрез два фонда ⁽¹⁾: Европейският фонд за гарантиране на земеделието (наричан по-долу „ЕФГЗ“), от който се финансират пазарни мерки и преки помощи, и Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (наричан по-долу „ЕЗФРСР“), от който се финансират програми за развитие на селските райони.

5.4. Основните финансирани по ЕФГЗ мерки са:

— Схемата за преки помощи „Схема за единно плащане“ (СЕП): СЕП е въведена с цел да се премахне връзката между селскостопанската продукция и плащанията за земеделските производители („необвързване“). За да получат помощ по СЕП, земеделските производители първо трябва да придобият „права за получаване на плащане“. Броят и стойността на правата за получаване на плащане на всеки земеделски производител се изчисляват от националните органи по един от моделите, предвидени в законодателството на ЕС ⁽²⁾. Всяко право за получаване на плащане и хектар, даващ право на помощ ⁽³⁾, деклариран от земеделския стопанин, поражда плащане по СЕП. Тази схема придобива все по-голямо значение и през 2008 г. разходите по нея възлизат на 28 234 милиона евро.

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ По историческия модел на всеки земеделски производител се предоставят права за получаване на плащане въз основа на средния обем получена помощ и обработвана земя през референтния период 2000—2002 г. Съгласно регионалния модел всички права за получаване на плащане в даден регион имат една и съща фиксирана ставка, като на земеделския производител се отпускат права за получаване на плащане за всеки допустим хектар земя, деклариран през първата година на заявлението. Смесеният 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.

⁽³⁾ „Хектар, даващ право на помощ“ означава всякакъв вид селскостопанска площ в стопанството, заета от обработваема земя и постоянни пасища, освен площите, засадени с многогодишни култури, гори или които се използват за неселскостопански дейности.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- Схемата за преки помощи „Схема за единно плащане на площ“ (СЕПП): състои се в изплащането на фиксирани суми на хектар допустима земеделска земя. Хектар, даващ право на помощ, се дефинира като земеделска земя, поддържана в добро земеделско състояние (GAS) към 30 юни 2003 г.⁽⁴⁾ Основната разлика между СЕПП и СЕП е, че при първата схема не се установяват „права за получаване на плащане“. Понастоящем СЕПП се прилага в десет нови държави-членки⁽⁵⁾ и през 2008 г. разходите по нея са на стойност 2 974 милиона евро.
- Други схеми за преки помощи (обвързани с производството плащания)⁽⁶⁾: разходите в рамките на тези схеми възлизат на 6 361 милиона евро.
- *Интервенции на селскостопанските пазари*: основните мерки са интервенционно складиране и възстановявания при износ. Разходите в тази област са намалели през последните години поради избраната линия на политика в контекста на неотдавнашните реформи в ОСП, както и поради преобладаващите пазарни условия (5 442 милиона евро).

5.5. Само земеделските производители имат право на пряка помощ от ЕС. Земеделски производител е всяко физическо или юридическо лице, което упражнява селскостопанска дейност. Селскостопанска дейност е производството, развъждането или отглеждането на селскостопански продукти, включително прибирането на реколтата, доенето, развъждането и отглеждането на животни за селскостопански цели или поддържането на земята в добро селскостопанско и екологично състояние (GAEC).

5.6. Законодателството на ЕС изисква от държавите-членки да определят минимални изисквания за GAEC въз основа на установената в него рамка. По отношение на затревените площи постановените в законодателството на ЕС стандарти изискват определянето на минимални параметри за гъстота на животните и/или подходящи режими с оглед гарантиране на минимално ниво на поддръжка и предотвратяване на влошаването на състоянието на местообитанията.

5.6. В рамките на прегледа на състоянието бе решено, че от 1 януари 2009 г. гъстотата на животните става факултативна.

⁽⁴⁾ За България и Румъния допустимата за подпомагане площ представлява използвана земеделска площ, поддържана в GAS в съответствие с националните критерии.

⁽⁵⁾ България, Чешка република, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Полша, Румъния и Словакия.

⁽⁶⁾ 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 или могат да бъдат обвързани с крайната продукция с цел да се избегне преустановяване на производството.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.7. Изискването за поддържане на земята в GAEC е поставено в контекста на кръстосаното спазване, което се прилага както за СЕП, така и за СЕПП. Когато не са спазени изискванията за GAEC, пряката помощ се намалява или не се изплаща съгласно кръстосаното спазване ⁽⁷⁾.

5.8. Разходите в областта „Развитие на селските райони“ се финансират от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (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 (10 527 милиона евро).

5.9. „Околна среда“, „Морско дело и рибарство“ и „Здравеопазване и защита на потребителите“ се управляват от Комисията в рамките на специфични системи за контрол. Те обхващат мерките във връзка с общественото здраве, околната среда, хуманното отношение към животните, както и международните споразумения в областта на рибарството и Европейския фонд за рибарство (1 658 милиона евро).

Обхват на одита

5.10. За да достигне увереност по отношение на редовността на *операциите*, свързани с отчетите на ЕС, Палатата провери представителна статистическа извадка от 204 операции, обхващаща всички разходи, разгледани в настоящата глава (вж. точка 5.1), и направи оценка на системите за управление и контрол. Обхватът и методологията на одита по DAS са описани в глава 1.

5.11. По отношение на *системите за управление и контрол* Палатата направи проверка на надеждността на въведените системи за заявките за плащане по ЕФГЗ в избрани разплащателни агенции в четири държави-членки, прилагащи Схемата за единно плащане на площ (СЕПП) — България, Естония, Полша, Румъния — и в четири държави-членки, прилагащи схемата за единно плащане (СЕП): Белгия (Валонски регион), Испания (Каталуния), Словения и Обединеното кралство (Шотландия). Следва да се отбележи, че за България и Румъния 2008 г. е първата пълна селскостопанска година, за която се прилага схемата. При разходите в областта „Развитие на селските райони“ Палатата провери системите за управление и контрол в Чешката република, Ирландия, Гърция, Испания, Италия, Унгария и Португалия. Палатата извърши също така одит на системите за управление и контрол на *Европейския фонд за рибарство*.

⁽⁷⁾ Член 6, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета (ОВ L 270, 21.10.2003 г., стр. 1).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.12. Освен това Палатата разгледа 62 заверки и доклади на сертифициращи органи, свързани с 57 разплащателни агенции⁽⁸⁾. За други осем разплащателни агенции, които са получили заверки с резерви, бяха проверени основанията за резервите.

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

5.13. Въз основа на резултатите от своята одитна дейност Палатата заключава, че при плащанията за годината, приключила на 31 декември 2008 г., за тази група политики като цяло стойността на установения процент грешки се оценява малко под прага на същественост от 2 %. Разходите в областта на развитието на селските райони все още са засегнати от по-висок процент грешки, отколкото при ЕФГЗ, въпреки че в сравнение с предишни години процентът грешки е по-нисък.

5.13. Комисията приветства положителната обща оценка и споделя становището на Палатата, че разходите за развитие на селските райони са повлияни от по-голямата честота на грешките, но отбелязва със задоволство, че процентът на грешка в тази област спада.

5.14. От 204 проверени операции 66 (32 %) са засегнати от грешки. 45 (48 %) от грешките са количествено измерими и са свързани с допустимостта и точността на операциите. Резултатите от проверката на операциите, направена въз основа на извадка, са представени в **приложение 5.1**. Използваната от Палатата класификация на грешките е обяснена в глава 1. По-долу са дадени примери за различните видове установени грешки.

5.15. Годишният отчет за дейността на отговорния за земеделието генерален директор съдържа резерви по отношение на разходите по програма САПАРД в България и Румъния, както и по отношение на мерките за развитие на селските райони в рамките на ос 2 (подобряване на околната среда и ландшафта)⁽⁹⁾. Годишният отчет за дейността на отговорния за морското дело и рибарството генерален директор също съдържа резерва за разходите в рамките на общата политика в областта на рибарството⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Разплащателни агенции и съответните фондове, включени в извадката за DAS (така се получават 57 заверки и доклади за ЕФГЗ и пет за ЕЗФРСР).

⁽⁹⁾ Резервата по отношение на САПАРД е свързана със „сериозни недостатъци на системата за управление и контрол“. Резервата по отношение на мерките за развитие на селските райони в рамките на ос 2 е свързана с „процент грешки, значително надвишаващ прага на същественост, използван понастоящем от Европейската сметна палата“.

⁽¹⁰⁾ В резервата се заявява, че „съществен процент недопустими разходи е бил възстановен на държави-членки в рамките на дейността по контрола и изпълнението на ОПР“ (обща политика в областта на рибарството).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Земеделие и развитие на селските райони

5.16. При ЕФГЗ от 151 избрани операции 42 (28 %) са засегнати от грешки. 30 (54 %) от грешките са количествено измерими. По отношение на ЕЗФРСР от 42 избрани операции 17 (40 %) са засегнати от грешки. 11 (55 %) от грешките са количествено измерими. Тези грешки обаче имат сравнително слабо финансово отражение.

5.17. При извършения одит на ЕФГЗ Палатата констатира наличието на грешки по отношение на *допустимостта* ⁽¹⁾ на плащания по СЕПП на бенефициенти, които не отговарят на дефиницията за земеделски производители, тъй като не са извършвали селскостопанска дейност и не са поддържали земята в GAEC (вж. точка 5.46).

Пример

Един бенефициент е подал заявление по СЕПП от името на няколко земеделски стопани, ползващи общинска земя. Плащането е извършено към заявителя, който твърди, че след това то е разпределено между стопаните пропорционално на броя животни на всеки стопанин. Бяха избрани осем парцела за измерване, като всички те са били заявени като постоянни пасища през 2007 г. На никой от тези парцели няма видни следи, че там са пасли животни или че са били косени през последните няколко години. По-голямата част от площите са обрасли с храсти и папрат, а останалата — с висока, неподходяща за паша растителност. Всички посетени парцели се смятат за „пустееща земя“ и са недопустими за подпомагане.

Общините са се възползвали от плащания по СЕПП за общи затревени площи, използвани от местни стопани за паша на своите животни. Част от земята е използвана за изхвърляне на отпадъци.

5.17. Комисията обърна внимание на въпроса с определението за земеделски стопанин, посочено от Палатата в рамките на прегледа на състоянието. Тя предложи държавите-членки да изключат физическите или юридическите лица от схемите за преки плащания, ако бизнес целите и не представляват земеделски дейности или ако земеделските дейности са незначителни. Въпреки това Съветът направи тази разпоредба факултативна за държавите-членки (член 28, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 73/2009). По отношение на въпроса, посочен от Палатата, съгласно законодателството, действащо през 2008 г., физическите или юридическите лица, които извършват земеделска дейност или поддържат земя в добро земеделско състояние, имат право да получават плащания по СЕПП.

Пример ⁽¹⁾

След отделяне на преките плащания от производството не се изисква специфична земеделска дейност; достатъчно е земеделският стопанин да спазва добри земеделски условия. Съгласно действащото законодателство държавата-членка следва да определи какво означава добри земеделски условия. Съответната държава-членка е определила критерии за спазването на добрите земеделски условия, но тъй като рамката на ЕС го позволява, тези критерии не включват задължението за паша на животни или косене.

Физическите или юридическите лица, които извършват земеделска дейност или поддържат земя в добро земеделско състояние, имат право да получават плащания по СЕПП. Тъй като земята е била поддържана в добро земеделско състояние, съответните общини са имали право да получават плащания по СЕПП.

Доколкото е била предоставена помощ за земя, която не отговаря на критериите, това ще бъде проверено в контекста на процедурата за уравниване с оглед на съответствието. Вж. също отговора на Комисията на точка 5.49.

⁽¹⁾ Бенефициентът не е имал право да получи цялата или част от изплатената сума.

⁽¹⁾ Комисията смята, че тези индивидуални случаи, установени от Палатата, не могат да бъдат примери за системни недостатъци в съответните схеми за помощ.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.18. Във връзка с допустимостта на плащанията по ЕЗФРСР Палатата установи случаи на неспазване на специфични условия, свързани с подпомагането на агроекологичните мерки и мерките в областта на горското стопанство, както и недопустими площи, заявени в рамките на агроекологичните мерки.

Пример

Отпуснато е подпомагане за поети задължения по агроекологичните мерки за поставяне на ограда около пасище и почистване на част от площта, отчасти обрасла с храсти. Целта на това действие е да се отвори по-голямо пространство за паша, тъй като поради лошото качество на почвата концентрацията на пасящи животни в съществуващите свободни площи е неблагоприятна за възстановяването на тревната покривка. Одиторите на Палатата констатираха, че почистената от храсти площ не отговаря напълно на заявената площ и е по-малка от общата заявена площ. Следователно бенефициентът е имал право само на около 90 % от получената сума. Освен това в този случай следва да се наложи санкция в размер на 18 %.

5.19. По отношение на грешките в *точността*⁽¹²⁾ на плащанията по ЕФГЗ повечето открити от Палатата грешки са свързани с наддеклариране на заявена земя, довело до прекомерно плащане.

Пример

Установено е наддеклариране (35 %), дължащо се главно на факта, че земеделският стопанин е заявил цялата си площ, вместо реално използваната площ. Също така някои малки недопустими площи е трябвало да бъдат изключени. Такова голямо несъответствие (8 хектара от измерени 23) следва да води до анулиране на плащането по СЕПП.

5.20. По отношение на *точността* на плащанията в рамките на ЕЗФРСР Палатата откри грешки, състоящи се в неправилно изчисление на допустимите разходи и на сумата за изплащане, наддеклариране на заявена площ и неспазване на минималната сума за хектар, предвидена в общностните правила.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.18. Като цяло ще се предприемат мерки по констатациите на Палатата чрез процедурата за уравниване с оглед на съответствието.

5.19.

Пример

В рамките на процедурата за уравниване с оглед на съответствието ще бъдат предприети мерки относно недостатъците, установени в системата за контрол на държавата-членка по отношение на плащанията по СЕПП.

5.20. По отношение на установеното наддеклариране Комисията е съгласна с констатациите на Палатата.

⁽¹²⁾ Плащането е изчислено неправилно.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Пример

Поради ограничените налични средства съгласно финансовия план на разглежданата програма за развитие на селските райони националните органи не са могли да платят на земеделските стопани в необлагодетелствани райони минималната сума за хектар, която се изисква по общностните правила.

5.21. При ЕЗФРСР Палатата констатира грешка по отношение на *действителността* ⁽¹³⁾, тъй като не са изпълнени всички финансирани дейности.

Пример

Една от операциите в извадката е свързана с помощ, отпусната на общината за асфалтиране на алея в селски район. Един от фермерите обаче е отказал право на достъп до неговата земя и съответно около 8 % от алеята не е асфалтирана. Вместо това на изпълнителя е било поръчано да асфалтира достъпа до парцелите, разположени по протежение на алеята. Тъй като проектът не е бил променен официално, Палатата смята, че общината е имала право само на около 90 % от общия размер на получената помощ, макар че е изплатила цялата стойност на пътностроителните работи.

5.22. По отношение на други видове грешки, които не засягат допустимостта, точността и действителността на операциите, в рамките на ЕФГЗ Палатата установи пропуск в събирането на такса за мляко от производители, неактуализирани регистри на животните и нефункциониращи бази данни. Освен това едно плащане за възстановяване на износ е извършено от съответната държава-членка с три години закъснение. При ЕЗФРСР в две държави-членки Палатата не можа да идентифицира границите на някои земеделски парцели, за които е била изплатена помощ от ЕС. Освен това Палатата отбелязва, че определени сериозни количествено неизмерими грешки, упоменати в годишния доклад за финансовата 2007 г., продължават да се допускат (вж. **приложение 5.2**).

5.22. Проблемите в регистрите на животните и проблемите в базите данни за идентификация и регистрация на животните са известни на Комисията и са обект на процедури за уравняване с оглед на съответствието.

Въпросът с „лихвените субсидии“, посочен от Палатата в нейния годишен доклад за 2007 г., бе разгледан от Комисията. Държавата-членка въведе нова административна система, която от 2008 г. нататък позволява по-лесното проследяване на заемите от банката до крайните бенефициери. Освен това Комисията анализира резултатите от последните одити, извършени от държавата-членка, за определяне на финансовото въздействие за предходните програмни периоди.

⁽¹³⁾ Разходите или дейностите, за които е заявено подпомагане, не са извършени.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Пример

Съгласно Регламент (ЕО) № 1788/2003 на Съвета ⁽¹⁴⁾ националните органи са отговорни за плащането на таксата за мляко и трябва да я събират от производителите. Всички събрани средства заедно с лихвата в случай на закъсняло плащане на таксата се задържат от националните органи. Италия е изплатила таксата за всички производители (174,5 милиона евро), но е успяла да събере едва 21,5 милиона евро от тях. В проверения от Палатата случай производителите понастоящем дължат 614 157 евро плюс лихва в размер на 5 244 евро за кампаниите от 1995—1996 г.

„Околна среда“, „Морско дело и рибарство“ и „Здравеопазване и защита на потребителите“

5.23. По отношение на областите на политика „Околна среда“, „Морско дело и рибарство“ и „Здравеопазване и защита на потребителите“ от 11 избрани операции седем (64 %) са засегнати от грешки. Четири (24 %) от грешките са количествено измерими.

5.24. При инструмента LIFE ⁽¹⁵⁾ Палатата откри недостатъци в процедурите за възлагане на обществени поръчки и грешки при извършените плащания, свързани с липса на подходящи подкрепящи документи, както и неправилно изчисление на разходите за персонал.

Пример

В един случай изцяло е липсвала процедура за възлагане на обществена поръчка, а в друг случай фирма, която е била ангажирана в подготвянето на публичен търг за бенефициента, е спечелила въпросния търг въпреки юридическото становище, че тя не бива да бъде допусната да участва в него. Освен това бенефициентът не е декларирал лихвата, получена от предварителното финансиране.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Пример

Държавите-членки дължат плащане на такса за млякото за бюджета на Общността като целеви приход. Италия плати съответстващите суми, в резултат на което няма загуба за бюджета на Общността. Освен това Италия започна действия по възстановяване срещу стопаните, включително посочените стопани, които още не са платили дължимата такса, и в този контекст налага лихви върху неизплатените суми, както се изисква съгласно действащите правила на Общността. Процедурата по възстановяване, която трябва да се проследи, е подчинена на националното право и Италия е обвързана с това право, дори това да води до закъснения в процеса на възстановяване.

5.23. Що се отнася до здравеопазването и защитата на потребителите, Комисията не споделя тълкуването на Палатата (вж. отговора на 5.26).

По отношение на рибарството и морското дело от избраните 7 трансакции 4 бяха засегнати от грешки, като 2 от тях бяха количествено измерими.

Що се отнася до околната среда, вж. отговора на Комисията на 5.24.

5.24. Констатациите на Палатата засягат плащания, които нямат окончателен характер и се извършват при приемливо уверение, че условията за тези плащания са изпълнени. Оправдателните документи за декларираните разходи обикновено не се разглеждат на този етап и се изискват едва с окончателния доклад. Така Комисията обикновено установява и коригира всички грешки преди извършване на окончателното плащане.

⁽¹⁴⁾ ОВ L 270, 21.10.2003 г., стр. 123.

⁽¹⁵⁾ LIFE — Финансов инструмент за околна среда.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.25. При Финансовия инструмент за ориентиране на рибарството Палатата установи недопустими разходи за модернизацията на риболовен кораб и недопустими разходи за наемане на подизпълнители.

Пример

Заявени са разходи за подмяна на риболовни съоръжения, които специално са изключени от обхвата на действие на регламента ⁽¹⁶⁾.

5.26. По отношение на наблюдението на трансмисивната спонгиформна енцефалопатия (TSE) в определени случаи разходите за изследвания са надвишили заложените в законодателството тавани, а някои животни са били под възрастовата граница.

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

Област на политика „Земеделие и развитие на селските райони“**Системи, свързани с редовността на операциите**

5.27. По отношение на разходите в областта на земеделието и развитието на селските райони основната система за контрол, осигуряваща редовността на операциите, е Интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК) ⁽¹⁷⁾.

5.28. Във всяка държава-членка ИСАК се състои от база данни на стопанствата и заявленията, системи за идентификация на земеделски парцели и за регистрация на животни в случаите на обвързани с производството премии, както и регистър на правата за получаване на плащане в държавите-членки, които прилагат СЕП. Системата предвижда няколко контролни механизма за допустимостта: административна проверка на всички заявления, кръстосана проверка на 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 се извършват от разплащателните агенции.

5.25. Когато е вземала решение относно своите плащания към държавите-членки, Комисията не е знаела за възможните грешки, установени от Палатата, които са били допускани на равнището на крайните получатели. Въпреки това Комисията е създавала стратегия за контрол и извършва последващи одитни дейности, за да провери дали системите за управление и контрол на държавите-членки функционират ефективно за предотвратяване на такива грешки.

Пример

Комисията приспада недопустимите суми от последващите разходни декларации (ако има такива, които още не са подадени) или най-късно преди приключване на програмата.

5.26. Комисията смята, че таванът на разходите за изследване трябва да се прилага на национално равнище.

⁽¹⁶⁾ Член 9 от Регламент (ЕО) № 2792/1999 на Съвета (ОВ L 337, 30.12.1999 г., стр. 10).

⁽¹⁷⁾ Регламент (ЕО) № 1782/2003, впоследствие отменен и заменен с Регламент (ЕО) № 73/2009 (ОВ L 30, 31.1.2009 г., стр. 16), и Регламент (ЕО) № 796/2004 на Комисията (ОВ L 141, 30.4.2004 г., стр. 18).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.29. ИСАК обхваща двете основни финансирани от ЕФГЗ схеми, одитирани на ниво държава-членка — СЕП и СЕПП. В рамките на ЕЗФРСР, и особено в областта на агроекологичните мерки и необлагодетелстваните райони, някои основни елементи, като например площ и брой животни, се обхващат от ИСАК, а други — от специално предвидени контроли.

5.30. Във връзка с одита на специфичните системи за управление и контрол на ИСАК на ниво разплащателна агенция Палатата направи оценка на 8 системи в рамките на ЕФГЗ и 7 в рамките на ЕЗФРСР (вж. точка 5.11).

5.31. Одитът на Палатата включи спазването на разпоредбите на съответните регламенти и оценка на ефективността на системите за осигуряване редовността на операциите. По-специално бяха разгледани следните елементи:

- I) административни процедури и контролни механизми за осигуряване на правилно плащане, включително качество на базите данни;
- II) системи за контрол, базирани на проверки на място;
- III) система, осигуряваща изпълнението и контрола на кръстосаното спазване.

5.32. В общи линии резултатите от проверката на операциите в извадката от ЕФГЗ, които минават през ИСАК, сочат, че тя е ефективна система за контрол. Палатата установи, че в пет от осемте проверени разплащателни агенции действащите системи за контрол са напълно или частично ефективни. Важни недостатъци бяха констатирани при прилагането на ключови елементи от системата в Обединеното кралство (Шотландия), България и Румъния. Затова Палатата смята, че в тези държави-членки ИСАК не е ефективна в осигуряването на редовността на плащанията. За България и Румъния резултатите от националните инспекции, предоставени на Комисията ⁽¹⁸⁾, са в съответствие с оценката на Палатата.

5.32. Комисията признава, че има недостатъци в ИСАК в Обединеното кралство (Шотландия), но не смята, че те правят системата неефективна, поради следните причини:

- Препокриването на референтните парцели в СИЗП е много ограничено, защото засяга само 0,3 % от допустимата земя (потенциално 15 000 хектара от декларирани 4,5 милиона хектара). Анализът на потенциалните финансови последици, включително възстановяване на дължими суми за предходни периоди, е в процес на извършване (вж. още отговора на Комисията на точка 5.36).
- Що се отнася до изчислението на санкциите, установени бяха сходни недостатъци и в други държави-членки и Комисията предприе мерки в рамките на процедурите за уравниване с оглед на съответствието.

⁽¹⁸⁾ Резултатите от националните инспекции на проверени на място заявления с грешки са: България — 6,20 %; Румъния — 12,57 % (Източник: ГД „Земеделие и развитие на селските райони“).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- Що се отнася до потенциалното надвишаване на размера на тавана в Обединеното кралство за предоставянето на права, предприети са мерки в рамките на процедурата за уравнивяване с оглед на съответствието.

По отношение на ИСАК в България и Румъния, както е посочено от Палатата 5.11, бюджетната 2008 година бе първата пълна година на прилагане след присъединяването на тези държави-членки. Установените от Палатата недостатъци вече бяха разкрити от одитите на Комисията през 2008 г. и засягат по-специално качеството на системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП) и качеството и броя на проверките на място. Те бяха изложени в годишния доклад за дейността за 2008 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и се предприемат мерки чрез процедурите за уравнивяване с оглед на съответствието.

Освен това, с цел преодоляване на тези недостатъци по всеобхватен и навременен начин, и двете държави-членки, по искане на Комисията, определиха план за действие през 2009 г.

5.33. По отношение на седемте проверени системи за управление и контрол в рамките на ЕЗФРСР Палатата установи, че системите са частично ефективни в осигуряването на редовността на плащанията.

5.34. Основните одитни констатации на Палатата са представени в следващите точки. В **приложение 5.1** е дадена обобщена таблица на оценката на Палатата по държава-членка.

I) *Административни процедури и контролни механизми за осигуряване на правилно плащане, включително качество на базите данни*

5.35. Съгласно законовите разпоредби⁽¹⁹⁾ административните проверки се извършват за всички заявления за подпомагане и искания за плащане и следва да обхващат всички елементи, които е възможно и целесъобразно да бъдат контролирани с административни средства. Административните проверки следва да включват кръстосани проверки, когато е възможно и целесъобразно, *inter alia* с информацията от ИСАК. По време на одита Палатата провери качеството на информацията, както и адекватността на подобни проверки за идентифициране на аномалии и предприемане на корективни действия. По-долу са изложени основните констатирани слабости на системите.

⁽¹⁹⁾ Член 11 от Регламент (ЕО) № 1975/2006 на Комисията (ОВ L 368, 23.12.2006 г., стр. 74) и член 24 от Регламент (ЕО) № 796/2004.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЕФГЗ

5.36. Системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП) представлява база данни, в която се записват всички земеделски площи в държавите-членки. Ефективността на административните проверки за установяването на допустимостта на площите за подпомагане зависи от качеството на информацията, записана в СИЗП. Палатата откри съществени недостатъци на СИЗП в две държави-членки, които оказват сериозно влияние върху ефикасността на административните кръстосани проверки (BG, UK). Също така в една държава-членка Палатата установи, че не се извършват съответните корекции в плащанията въз основа на ортоснимките (PL). В друга държава-членка (ES) недопустими площи (частично залесени или скалисти планински пасища) са били допуснати за плащане в резултат на прилагането на „щедри“ коефициенти.

5.36. Що се отнася до Обединеното кралство (Шотландия), Комисията се позовава на отговора си на 5.32. Комисията ще следи този въпрос при процедурата за уравниване с оглед на съответствието.

Що се отнася до Полша и Испания, недостатъците са известни на Комисията и тя предприема мерки чрез процедурите за уравниване с оглед на съответствието.

Що се отнася до България, вж. по-долу.

Пример

В България СИЗП не съдържа точния размер на допустимата площ на референтните парцели. Всеки референтен парцел се обозначава с един от 5 възможни флага за допустимост. Извършените от одиторите посещения на място показаха, че отбелязаните в СИЗП проценти на недопустимата за подпомагане площ не са надеждни. Максималната допустима за подпомагане площ, изчислена въз основа на посочените в СИЗП проценти на допустимост, не води до промяна в общия размер на одобрената за плащане площ. След кампанията от 2007 г. органите на държавата-членка са извършили преразпределение на референтните парцели от „друго земеделско ползване“ и „неземеделско ползване“ в други категории на ползване на земята с по-високи проценти на допустимост.

В Обединеното кралство (Шотландия) в СИЗП са открити над 12 000 застъпващи се референтни парцела, което е довело до дублиране на плащания по СЕП за площ с приблизителен размер от 15 000 ха.

Пример

Що се отнася до България, Комисията споделя мнението, че нейната СИЗП ила нужда от още подобрения. Планът за действие, посочен в отговора на Комисията на точка 5.32, ще бъде насочен към установените слабости.

Този проблем е много ограничен. Анализът на потенциалните финансови последици, включително възстановяване на недължими суми за предходни периоди, е в процес на извършване (вж. още отговора на Комисията на точка 5.32).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.37. Съществуването на надеждна база данни за правата за получаване на плащане е предварително условие за правомерни плащания по СЕП към отделните бенефициенти през първата година и всички следващи години. Общата стойност на всички права за получаване на плащане, отпуснати на земеделски производители, трябва да е съобразена с тавана на национално ниво, предвиден в законодателството на ЕС ⁽²⁰⁾. Палатата откри случаи на различаващи се данни на национално и регионално ниво за съответната част от националния таван (ES); също така непълна, неточна и остаряла база данни за правата за получаване на плащане (UK).

Пример

Обединеното кралство е разделило националния си таван за предоставяне на права за получаване на плащане на четири по-малки тавана — по един за всяка регионална разплащателна агенция. Една от регионалните разплащателни агенции е надвишила определения ѝ таван с над 25 милиона евро, което представлява 4 % от тавана за Шотландия. Властите са съобшили, че националният таван е надминат само с 2,8 милиона евро, тъй като друга регионална разплащателна агенция е отчетла значително по-ниски разходи от своя таван. Палатата не можа да удостовери общата стойност на правата за получаване на плащане за тази регионална разплащателна агенция, защото базата данни е ненадеждна — тя не е пълна, точна и актуална и в нея се срещат над 1 200 случая на права за получаване на плащане с наличие на несъответствия, които следва да бъдат уточнени.

5.37. Комисията се позовава на отговора си на 5.32.

Пример

Надвишаването на размера с 2,8 млн. EUR, за което съобщи Обединеното кралство, представлява 0,1 % от националния таван. Предприемат се мерки по този въпрос при процедурата за уравниване с оглед на съответствието.

⁽²⁰⁾ Вж. член 41, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1782/2003.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.38. По отношение на *правотерността на плащанията* Палатата установи значителни недостатъци в една държава-членка, довели до случаи на заявяване на земя от страна на общините на тяхно име без последващо разпределяне на помощите сред стопаните, които са пасли своите животни на тази земя и са я поддържали в GAEC (RO); дублиращи се или прекомерни плащания, както и неправилно прилагане на понятието „явна грешка“⁽²¹⁾ (RO). Палатата откри също така грешки, свързани със систематично неправилно изчисление на помощта, когато заявителят декларира по-малка площ под угар от неговите права за получаване на плащане за земя под угар или когато е установено, че заявителят разполага с по-малко от заявената допустима площ и притежава права за получаване на плащане с различни стойности (BE, UK, ES, SI).

5.38. Що се отнася до общините, които получават плащания по СЕПП, позоваваме се на отговора на Комисията по точка 5.17.

По отношение на въпроса с дублиращите се и прекомерни плащания в Румъния, румънската разплащателна агенция направи количествена оценка на проблема и предприема корективни мерки в контекста на своя план за действие. Освен това Комисията смята, че през 2007 г. Румъния е прилагала правилно концепцията на явните грешки.

Проблемите, свързани с изчисляването на плащанията в Испания, Словения и Обединеното кралство, са известни на Комисията и вече са обект на процедурите за улавяване с оглед на съответствието.

За Белгия, според получената информация процедурата, прилагана за изчисляване на помощта в случаите, посочени от Палатата, е довела до разлики в размера на отпуснатата помощ, които не са причинили загуби за бюджета на Общността.

Пример

В Румъния над 5 500 земеделски стопани са били облагодетелствани с дублиращи се/прекомерни плащания на обща стойност 2,2 милиона евро. В някои случаи на молби за намаляване или отписване на площи, подадени от земеделските стопани за парцели, за които административните кръстосани проверки са установили надвишаване на размера на референтния парцел, молбите са били приети без налагане на санкции, което е в противоречие със законодателството на ЕС. Тази държава-членка също така е прилагала неправилно понятието „явна грешка“, като е приела, че наддекларирана площ от даден референтен парцел може да се прехвърли в друг референтен парцел. По този начин за извършени 64 000 корекции на явни грешки.

Пример

Румънската разплащателна агенция сама установи проблема и предприема корективни мерки в контекста на своя план за действие.

⁽²¹⁾ Член 19 от Регламент (ЕО) № 796/2004. Явна грешка е грешка, която се появява като такава в заявлението. Тя не води до налагане на санкция.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЕЗФРСР

5.39. Регламент (ЕО) № 1975/2006 на Комисията ⁽²²⁾ постановява въвеждането на системи за контрол въз основа на административни проверки за всички видове мерки в областта на развитието на селските райони, одобрени през програмния период 2007—2013 г. Подобни системи се прилагат и при мерките за развитие на селските райони, одобрени през предходния програмен период.

5.40. Интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК) включва система за идентификация на земеделските парцели, но тя не обхваща гори и залесени парцели. Тези парцели обаче могат да бъдат подходящи за подпомагане по специфични мерки за развитие на селските райони. Беше установено, че административните проверки, извършвани въз основа на тази система за идентификация, не са напълно надеждни в някои случаи, когато залесените парцели все още са регистрирани в ИСАК като земеделски парцели (ES), и също така са недостатъчни в други случаи, при които залесените или необработвани по друг начин площи са подходящи за подпомагане в рамките на развитието на селските райони (IT).

5.41. При одита бяха констатирани и слабости, включващи неподходящи подкрепящи документи (HU, PT), неточно или недостатъчно документирани административни проверки (PT, IT, IE), погрешно нанесени данни и грешки в изчисленията (IT, PT).

II) Системи за контрол, базирани на проверки на място

5.42. Съгласно законовите разпоредби ⁽²³⁾ всяка година държавите-членки следва да извършват проверки на място, които да обхващат минимум 5 % от всички бенефициенти. Броят на проверките на място следва да бъде увеличен, ако се установят съществени нередности. Одитът на Палатата беше фокусиран върху адекватността на процедурите за анализ на риска с оглед подбора на бенефициенти за подобни проверки, качеството на извършваните проверки и точността на направените корекции. При анализа на процедурите, както и контролните проверки, извършени от Палатата, бяха установени специфични слабости при проверките на място.

⁽²²⁾ Регламент (ЕО) № 1975/2006 от 7 декември 2006 г. за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета по отношение на прилагането на процедури за контрол, както и кръстосано спазване по отношение на мерките за подпомагане на развитието на селските райони.

⁽²³⁾ Член 12 от Регламент (ЕО) № 1975/2006 и член 26 от Регламент (ЕО) № 796/2004.

5.40. Съгласно член 7 от Регламент (ЕО) № 1975/2006 трябва да се въведат подходящи алтернативни системи за уникална идентификация на зетите, като гори или зети, които получават агроекологични плащания.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.43. В рамките на ЕФГЗ Палатата идентифицира неподходящи за подпомагане площи или парцели, които е трябвало да бъдат изключени от националните инспектори, и констатира неспазване на задължителния процент инспекции (BG). Поради високото ниво на нередности, установени в първоначалната извадка инспекции от 5 %, България е трябвало да увеличи своята извадка пет пъти⁽²⁴⁾, но е успяла да обхване едва 10,1 %. Тя е приела резултатите от дистанционния контрол, без да направи проверка на качеството. Освен това Палатата провери 34 парцела, обявени за допустими от общинските служби на Министерство на земеделието, като за 12 от тях беше установено, че са напълно обрасли с храсти и дървета и не са годни за селскостопанска дейност или че са били напълно изоставени с години, а част от земята е използвана за изхвърляне на отпадъци.

5.44. При ЕЗФРСР Палатата отбеляза слабости в съставянето на извадки от бенефициенти за проверка на място, базирано на недостатъчен или неактуален анализ на риска (CZ, IT, ES, PT). Освен това съсредоточаването на проверките в ограничен период от време, наблюдавано в някои държави-членки (IT, PT), води до невъзможността да се провери спазването на специфични ангажменти, които трябва да бъдат изпълнени през други периоди на селскостопанската година.

5.45. Допълнителни слабости са отбелязани в случаите, когато въпреки често срещаните нередности броят на проверките не е бил увеличен (ES), както и в случаите, в които извършените проверки не са добре описани в докладите от проверките (IE).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.43. Комисията признава, че през 2007 г. България е инспектирала на място 10,1 % от прилагането на СЕПП, което е над задължителния минимум от 5 % за инспекции, но този процент е трябвало да бъде още увеличен. България предприема мерки по тези въпроси, установени от Палатата, в контекста на своя план за действие. Освен това Комисията предприема мерки по тези въпроси в рамките на процедурата за улавяване с оглед на съответствието.

Относно допустимостта на инспектираните парцели, държавата-членка следва да определи какво означават добри земеделски условия (ДЗУ). Съгласно дефиницията, определена от българските органи за капацитетите от 2007 г., за спазване на ДЗУ не е необходимо производство, наличие на животни или косене.

5.44—5.45. Подобни слабости бяха забелязани по време на собствените одити на Комисията и ще бъдат предприети мерки в рамките на процедурите за улавяване с оглед на съответствието.

⁽²⁴⁾ Съгласно работния документ на Комисията относно увеличението на процентите на подлежащите на проверка заявления за помощи за площ при установяване на съществени нередности (DS/2006/24 rev 1).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

III) Система, осигуряваща изпълнението и контрола на кръстосаното спазване

5.46. Кръстосаното спазване обвързва директните плащания и някои плащания за вино по ЕФГЗ, както и някои плащания по ЕЗФРСР, със спазването на правила по отношение на околната среда, общественото здраве, здравето на животните и растенията, хуманното отношение към животните, както и с поддържането на земеделската земя в добро земеделско и екологично състояние (GAEC). Правилата са изложени в законоустановените изисквания за управление и стандарти за GAEC. Ако даден земеделски стопанин не спазва тези задължения, получаваното от него подпомагане може да бъде намалено. При одита Палатата провери транспонирането на разпоредбите на Общността в националното законодателство и спазването на съответните разпоредби от избраните бенефициенти и направи оценка на налаганите санкции за неспазване.

5.47. За да имат право на подпомагане земеделските стопани следва да извършват селскостопанска дейност. Селскостопанска дейност се дефинира като производство или отглеждане на селскостопански продукти, включително събиране на реколта, доене, развъждане или отглеждане на животни за селскостопански цели или поддържането на земята в добро земеделско и екологично състояние (GAEC).

5.48. Стандартите на Общността за GAEC ⁽²⁵⁾ предвиждат наред с друго подходящи мерки срещу ерозията на почвата и за поддържане на затревените площи, избягване на навлизането на нежелана растителност и минимална гъстота на животните и/или подходящи режими. Държавите-членки трябва да определят на национално или регионално ниво минималните изисквания за GAEC.

5.49. Палатата откри недостатъци по отношение на дефиницията на държавите-членки за това какво е необходимо, за да се поддържа земята в GAEC, вследствие на които някои бенефициенти получават подпомагане по СЕП или СЕПП, без да извършват никаква селскостопанска дейност на тази земя.

5.46. Кръстосаното спазване на критериите от земеделските стопани не представлява критерий за допустимост. Земеделските стопани, които не спазват тези критерии, имат право да получат преки плащания, но техните плащания са намалени, като се вземат предвид тежестта, степента, трайността и повторяемостта на установеното неспазване, както и наличието на небрежност или улизъл от страна на съответния бенефициер.

5.49. Комисията обърна внимание на въпроса за земеделската дейност, посочена от Палатата в рамките на прегледа на състоянието. Тя предложи държавите-членки да изключат физическите или юридически лица от схемите за преки плащания, ако бизнес целите им не представляват земеделски дейности или ако земеделските дейности са незначителни. Въпреки това Съветът направи тази разпоредба факултативна за държавите-членки (член 28, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 73/2009).

⁽²⁵⁾ Регламент (ЕО) № 1782/2003, и по-специално приложение IV към него, впоследствие отменен и заменен с Регламент (ЕО) № 73/2009.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Няма задължение за държавите-членки да налагат паша на животни или косене, както предлага Палатата в примерите за Обединеното кралство — Шотландия, България и Румъния. Що се отнася до GAEC, държавите-членки следва да определят критериите в рамките на минималните условия, заложи в приложимия Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета. Тези национални критерии не трябва да създават задължение за произвеждане, което е несъвместимо с изискванията на СТО.

Пример

В Шотландия властите са приели, че може да бъде поискано подпомагане по СЕП за естествени пасища (обрасли главно с ниски храсти и орлова папрат), като не се изисква селскостопанска дейност или полагане на труд от страна на бенефициента за тяхното поддържане в GAEC ⁽²⁶⁾. В резултат на това заявителите, закупили права за получаване на плащане с висока стойност, всяка година отдават големи парчета земя под аренда за определени периоди срещу много малки суми (вариращи между 2 евро/ха и 18 евро/ха в разглежданите от Палатата случаи), за да се активират права за получаване на плащане (на стойност няколко стотин евро на хектар). Такава земя се „поддържа“ естествено, често от диви сърни, като единствената дейност, която се осъществява от време на време, е лов.

В България и Румъния са изплатени помощи по СЕПП за затревени площи на бенефициенти, които не са извършвали никаква селскостопанска дейност, нито дори дейност по поддържането на земята. Нещо повече, Палатата посети изоставени и обрасли с храсти и дървета парцели.

Пример

След отделяне на преките плащания от производството, е достатъчно земеделският парцел да бъде в съответствие с добрите земеделски условия (ДЗУ), за да може бенефициерът да получи помощ. И двете държави-членки са определили критерии за спазването на добрите земеделски условия, но тъй като рамката на ЕС го позволява, тези критерии не включват задължението за паша на животни или косене (вж. още отговора на Комисията на точка 5.17).

⁽²⁶⁾ Задълженията за GAEC по отношение на естествените пасища включват забраната на определени дейности като предприемане на нови дренажни дейности, разораване, сеч и др... но няма задължение тревата да бъде косена или на площта да пасат животни.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.50. Тези бенефициенти не отговарят на дефиницията за „зеделски стопани“. Съгласно правилата на Общността⁽²⁷⁾ „не се извършват никакви плащания в полза на бенефициенти, за които е установено, че изкуствено са създали условията за получаването на такива плащания с оглед да получат облаги в противоречие с целите на въпросната схема за подпомагане“.

5.51. Общата стойност на наложените санкции във връзка с кръстосаното спазване за кампанията през 2007 г. възлиза на 17,5 милиона евро за ЕФГЗ. При държавите-членки, в които Палатата е извършила одит на системите, средният процент заявителите, санкционирани за неспазване на условията в рамките на двата фонда (ЕФГЗ и ЕЗФРСР), е 27 %, вариращ от 0 % за Румъния до 86 % за Словения.

5.52. Основните проблеми, установени в одитираните разплащателни агенции, са честите случаи на прилагане на санкция с фиксиран размер от 1 % за неспазване на стандартите за GAEC, когато по принцип се изисква намаляване на плащането с 3 % (SI); както и липсата на подкрепящи документи във връзка с изчисленията на санкциите по GAEC (PL).

Системи, свързани с възстановяването на неправотерно извършени разходи и финансовите корекции

Процедури по уравниване на сметките на Комисията

5.53. Тъй като управлението на разходите в областта на земеделието обикновено е споделено между държавите-членки и Комисията, помощите се изплащат от държавите-членки, като след това Комисията им възстановява изплатените средства. Тези възстановявания се разглеждат като аванси, въпреки че се отчитат като плащания във финансовите отчети, представяни от Комисията. Окончателното признаване на разходи се извършва чрез двуетапна процедура, наречена уравниване на сметките. Двата етапа представляват ежегодно финансово решение и многогодишни решения за съответствие, вземани от Комисията.

5.50. Комисията обърна внимание на въпроса с определението за зеделски стопанин, посочено от Палатата в рамките на прегледа на състоянието. Тя предложи държавите-членки да изключат физическите или юридически лица от схемите за преки плащания, ако бизнес целите им не представляват зеделски дейности или ако зеделските дейности са незначителни. Въпреки това Съветът направи тази разпоредба факултативна за държавите-членки (член 28, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 73/2009). По отношение на въпроса, посочен от Палатата, съгласно законодателството, действащо през 2008 г., физическите или юридически лица, които извършват зеделска дейност или поддържат земя в добро зеделско състояние, имат право да получават плащания по СЕПП.

5.51. Според данните, с които Комисията разполага и които са публикувани в годишния доклад за дейността за 2008 г., средно за ЕС-27 16,25 % от заявителите, проверени за помощи в рамките на първи и втори стълб от ОСП, подлежат на санкции за неспазване.

5.52. Комисията установи сходни недостатъци в някои държави-членки и предприета мерки в рамките на процедурата за уравниване с оглед на съответствието.

5.53. Възстановяванията от Комисията на държавите-членки се определят като месечни плащания, а не като аванси в съответствие с нормативните правила⁽²⁾.

⁽²⁷⁾ Член 29 от Регламент (ЕО) № 1782/2003.

⁽²⁾ Член 14 от Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета от 21 юни 2005 г. относно финансирането на Общата селскостопанска политика.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Финансово уравниване

5.54. На 29 април 2009 г. Комисията прие три решения за финансово уравниване във връзка с разходите, извършени в рамките на ЕФГЗ, ЕЗФРСР и преходния инструмент за развитие на селските райони (ПИРСР), и уравни сметките на всички разплащателни агенции с изключение на посочените в **приложение 5.3**. Решенията се основават главно на сертификатите, предоставени от независими одитори (сертифициращи органи). При одита Палатата не е установила случаи на уравни от Комисията разходи, които е трябвало да бъдат отказани (отделени) в решенията за финансово уравниване.

5.55. Финансовите решения обаче се ограничават до изчерпателността, точността и верността на отчетите на разплащателните агенции. Законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции („въпроси, свързани със съответствието“) са извън обхвата на проверките от сертифициращите органи и заявленията за подпомагане от ЕС обикновено не се разглеждат от тях на място. Следователно приемането на финансови решения не означава, че в „уравнените“ разходи няма нередовни плащания.

5.55. 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 директорите на разплащателните агенции, както и анализ на ефективността на проверките на място и на точността на статистическите данни от инспекциите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.56. За финансовата 2006 година Комисията въведе нови правила за отчитане на дълговете (отчети на длъжниците) и впоследствие промени тези правила, които влизат в сила от финансовата 2008 г.⁽²⁸⁾ Тези промени трябва да бъдат въведени от разплащателните агенции и изискват усилен труд за ограничен период от време, което от своя страна създава риск от наличие на неточности в отчетите на длъжниците. Като се основава на проверката на работата на сертифициращите органи и на извършения от Комисията анализ на тяхната дейност, Палатата отново изказва съмнения относно надеждността на отчетите на длъжниците⁽²⁹⁾. Комисията установи недостатъци по отношение на отчетите на длъжниците за една четвърт от разплащателните агенции⁽³⁰⁾ и предложи финансови корекции⁽³¹⁾ на приблизителна стойност 25,3 милиона евро. Тези корекции представляват около 1,95 % от 1 295 милиона евро, които следва да бъдат възстановени в края на финансовата 2008 г. Макар и да са малко под прага на същественост от 2 %, те сочат за риск от съществени грешки в отчетите на длъжниците като цяло.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.56. Новите правила и последващите им изменения имат за цел да подобрят отчитането на държавите-членки пред Комисията с цел осигуряване на по-добра защита на финансовите интереси на Общността. Комисията смята, че измененията са били въведени достатъчно рано, за да позволят на разплащателните агенции да се адаптират към новите изисквания и по този начин не създават риск от неправилно отразяване в счетоводните книги на длъжниците.

Комисията 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).

Корекциите от 25,3 млн. EUR бяха предложени от Комисията въз основа на нейната оценка на информацията, предоставена от сертифициращите органи в техните доклади, и нейното изчисление на най-вероятните проценти (и суми) на грешки, свързани с дългове в конкретни разплащателни агенции. Същата логика е използвана за дълговете за обработката (и евентуалното коригиране) на грешки, възникнали от подробното тестване на разходите на фонда.

Установените финансови грешки са възстановени чрез обикновени процедури по уравниване на сметките.

⁽²⁸⁾ До финансовата 2006 г. държавите-членки трябваше да представят таблица 105, предвидена в член 3, параграф 6а от Регламент (ЕО) № 296/96 на Комисията (ОВ L 39, 17.2.1996 г., стр. 5), която показва общия размер на дълговете в края на финансовата година. През финансовите години 2006 и 2007 от държавите-членки се изискваше да представят таблиците, предвидени в член 6, буква е) от Регламент (ЕО) № 885/2006 на Комисията (ОВ L 171, 23.6.2006 г., стр. 90), където се прави разлика между ЕФГЗ и ЕЗФРСР и съответно между административни и съдебни процедури, а от финансовата 2008 г. държавите-членки се задължават да представят таблици, наречени приложения III и IIIa, предвидени в член 6, букви з) и и) от Регламент (ЕО) № 885/2006, където се прави разлика между нередности и дължими суми, които не са нито нередности, нито административни грешки.

⁽²⁹⁾ Годишен доклад за финансовата 2006 година, точка 5.61 и годишен доклад за финансовата 2007 година, точка 5.44.

⁽³⁰⁾ Член 10 от Регламент (ЕО) № 885/2006, съгласно който Комисията съобщава на държавите-членки резултатите от проверките на предоставената информация.

⁽³¹⁾ Финансови корекции по силата на член 11 от Регламент (ЕО) № 885/2006.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Решение за съответствие

5.57. Решенията за съответствие се вземат след допълнителни проверки от страна на Комисията на декларираните от държавите-членки разходи. Те обхващат период от няколко години и имат за цел да изключат разходи от финансирането от Общността, когато Комисията е констатирила, че са „извършени по начин, нарушаващ правилата на Общността“⁽³²⁾.

5.58. В предишни годишни доклади Палатата посочва ограниченията, които са отчасти присъщи на системата за уравниване, като например ретроактивният и многогодишен характер на уравниването с оглед на съответствието и фактът, че финансовите корекции са за сметка на държавите-членки, а не на крайните бенефициенти. 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⁽³³⁾. Поради техния присъщ характер тези ограничения се наблюдават и през 2008 г. и бяха посочени в резолюцията на Европейския парламент относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнение на бюджета за 2007 г.

5.58. Описаните от Палатата ограничения са присъщи на системата и Палатата не е направила възражения срещу тях в контекста на приелането на Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета.

Уравниването с оглед на съответствието ила 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 бенефициентите, 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 предприемат 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.

Решенията за финансови корекции се вземат в зависимост от естеството и тежестта на нарушението, както и илуцистивената вреда, причинена на Общността. Размерът ил се изчислява въз основа на действителните вреди или въз основа на екстраполиране. Ако това се окаже невъзможно, се прилагат фиксирани ставки, при които се отчита сериозността на пропуските в националните системи за контрол, така че да бъде отразен финансовият риск за Общността. Затова Комисията смята, че съществува обоснована връзка между този вид финансови корекции и размера на неправомерните плащания към крайните бенефициери.

Съдът на ЕО прие, че използването на фиксирани ставки е в съответствие с нормативни правила относно работата по постигане на съответствие, а Европейският парламент го подкрепи при определени обстоятелства в своята резолюция от 2007 г. за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета (§83).

⁽³²⁾ Член 31 от Регламент (ЕО) № 1290/2005.

⁽³³⁾ Годишен доклад за финансовата 2006 година, точка 5.63 и годишен доклад за финансовата 2007 година, точка 5.47.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Проверки, извършвани от държавите-членки в рамките на ИСАК, и резултати от инспекциите

5.59. Резултатите от проверките в ИСАК, изпращани до Комисията от разплащателните агенции, оценяват законосъобразността и редовността на подадените от земеделски стопани заявления и трябваше да бъдат проверени за първи път от сертифициращите органи през 2007 г. При проверката и потвърждаването на статистиките в ИСАК обаче повечето сертифициращи органи не работят на ниво крайни бенефициенти. Въпреки че Комисията е предприела процес на потвърждаване на тези статистики, тя все още не е обхванала напълно тази област.

Области на политика „Околна среда“, „Морско дело и рибарство“, „Здравеопазване и защита на потребителите“

5.60. Политиките по отношение на околната среда, морското дело и рибарството, както и здравеопазването и защитата на потребителите се управляват от Комисията чрез специфични системи за контрол. При одита беше разгледано установяването на Европейския фонд за рибарство за периода 2007—2013 г.

Приемане на националните оперативни програми и оценка на националните одитни стратегии на Европейския фонд за рибарство

5.61. Извършеният от Палатата одит обхваща две от системите за вътрешен контрол на ГД „Морско дело и рибарство“, първата от които се отнася до приемането на оперативните програми на Европейския фонд за рибарство, а втората е свързана с оценяването на съответните одитни стратегии. Беше проверено дали са въведени и правилно прилагани ключови контроли по отношение на програмите и одитните стратегии, за които процедурите по одобряване или приемане са финализирани през 2008 г. Извършеният от Палатата одит не доведе до никакви специфични констатации.

5.59. От сертифициращите органи бе поискано да проверят на място извадка от най-малко 10 инспекции за всяка от групите бенефициери (т.е. общо 40, ако се управляват всички видове разходи) и да сверят информацията, постъпила в базите данни, със записите за най-малко 20 доклада от инспекции на място за всеки набор от статистически данни (т.е. общо 60, ако се управляват всички видове разходи).

Според анализ на получените доклади от сертифицирането в около 75 % от случаите статистическата информация за преките помощи и развитието на селските райони е била преразгледана от сертифициращите органи по отношение на качеството на свързаните с тях проверки на място и на точността на самата статистика от проверките, въпреки че извършената работа невинаги е била толкова всеобхватна, колкото Комисията е изисквала (за точността на статистиката от проверките за развитието на селските райони и качеството на проверките на място за мерки за развитие на селските райони, които не са обхванати от ИСАК, покритието е около 60 %). В над 90 % от тези случаи (80 % за мерките за развитие на селските райони, които не са обхванати от ИСАК) сертифициращите органи стигнаха до положително заключение за качеството на проверките на място и в около 65 % от случаите за точността на статистиката от проверките.

Въпреки това Комисията е съгласна, че допълнителни подобрения могат и трябва да бъдат направени, и тя непрекъснато повдига този въпрос пред държавите-членки. Комисията заключава, че въпреки необходимостта от подобрене тези статистически данни са валиден инструмент за оценка на редовността и законността на селскостопанските разходи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

5.62. Въз основа на резултатите от своята одитна дейност Палатата заключава, че с изключение на областта „Развитие на селските райони“⁽³⁴⁾ плащанията за годината, приключила на 31 декември 2008 г., не съдържат съществени грешки за групата политики. Разходите в областта на развитието на селските райони все още са засегнати от по-висок процент грешки отколкото при ЕФГЗ, въпреки че в сравнение с предишни години установеният процент грешки е по-нисък.

5.63. Въз основа на своята одитна дейност Палатата заключава, че в областите на политика, обхванати в настоящата глава, повечето системи за управление и контрол са частично ефективни в осигуряването на редовността на плащанията⁽³⁵⁾.

5.64. Както и в предишни години Палатата, основавайки се на нивото на установените грешки в операциите и на своята оценка на системите, отново потвърждава, че ИСАК представлява ефективна система за контрол с цел намаляване на риска от грешки или нередовни разходи. Въпреки това при одита беше констатирано, че са необходими съществени подобрения в проверените разплащателни агенции в три държави-членки (вж. точка 5.32).

5.65. Одитът на Палатата показва, че при схемите СЕП и СЕПП следва да се обърне внимание на следните въпроси:

а) да се преодолеят слабостите в системите, водещи до грешки по отношение на наддекларирането на земя или неправомерни права за получаване на плащане, най-вече като се осигурят надеждни бази данни;

5.62. Комисията приветства положителната цялостна оценка, според която за групата от политики като цяло, включително областта на политиката „селско стопанство и за развитие на селските райони“, приблизителният размер на общия процент на грешка е малко по-нисък от прага на същественост от 2 %. Комисията споделя становището на Палатата, че разходите за развитие на селските райони са засегнати от по-голямата честота на грешките, но отбелязва със задоволство, че процентът на грешка в тази област спада.

5.63. За областите на политиката, обхванати от тази глава, резултатите от съществената проверка са относително стабилни за предходните години и са близо до нивото на същественост от 2 %. Това потвърждава, че като цяло системите за управление и контрол са ефективни.

5.64. Комисията признава, че има недостатъци в ИСАК в Обединеното кралство (Шотландия), но не смята, че те правят системата неефективна (вж. още отговора на Комисията на точка 5.32).

Недостатъците във функционирането на ИСАК в България и Румъния са обект на подробни и всеобхватни планове за действие, които Комисията наложи на двете държави-членки през 2009 г., и те се разглеждат в процедурата за уравняване с оглед на съответствието. Тези недостатъци също бяха надлежно изложени в годишния доклад за дейността за 2008 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“.

5.65.

а) Повечето слабости, посочени от Палатата, са известни и се решават при уравняването с оглед на съответствието. Държавите-членки се насърчават да подобряват своите системи и да работят в тясно сътрудничество със службите на Комисията и по съответните въпроси.

⁽³⁴⁾ Плащанията в областта на развитието на селските райони представляват около 19 % от обхванатите в настоящата глава области на политика.

⁽³⁵⁾ Това се дължи главно на системите за управление и контрол в областта на развитието на селските райони.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) да се наложат по-стриктни правила, така че да не се изплаща пряка помощ от ЕС на заявители, които никога не са използвали земята за извършване на селскостопанска дейност или не са я поддържали активно в добро земеделско и екологично състояние;

- в) да бъдат наложени минимални изисквания за затревени площи по схемите за пряка помощ на ЕС.

5.66. Палатата също така напомня, че са необходими допълнителни усилия в областта на развитието на селските райони с оглед спазването от страна на бенефициентите на техните задължения и опростяването на правилата и условията.

5.67. Най-накрая, следва да се предприемат ефективни мерки за разрешаването на проблемите, идентифицирани в областите околна среда, рибарство, здравеопазване и защита на потребителите.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- б) Комисията обърна внимание на въпроса с определението за земеделски стопанин, посочено от Палатата в ралките на прегледа на състоянието. Тя предложи държавите-членки да изключат физическите или юридически лица от схемите за преки плащания, ако бизнес целите им не представляват земеделски дейности или ако земеделските дейности са незначителни. Въпреки това Съветът направи тази разпоредба факултативна за държавите-членки (член 28, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 73/2009).

Комисията счита настоящата система за адекватна и предоставяща достатъчно гаранции, че земята се управлява съгласно GAEC. Въвеждането на нови сложни правила би довело до много сложна система за контрол, чието прилагане би било скъпо струващо и би противоречало на усилията на Комисията за опростяване. Освен това на практика то би въвело отново един вид обвързване на плащанията с производството.

- в) Настоящите правила предоставят минимални изисквания, които държавите-членки трябва да спазват при определяне на своите GAEC. Комисията проверява спазването на тези изисквания в контекста на своята работа по уравниване с оглед на съответствието.

5.66. Комисията отбелязва със задоволство, че процентът на грешка в развитието на селските райони намалява и го отдава, поне отчасти, на новата регулаторна рамка за програмния период 2007—2013 г., чрез която се опростяват правилата и условията и се засилват проверките. По-специално, Регламент (ЕО) № 1975/2006 сега предвижда всеобхватен набор от правила за контрол за всички мерки за развитие на селските райони, а Комисията предприе мерки за гарантиране на ефективното прилагане на тези правила от държавите-членки. Комисията признава все пак, че в това отношение са необходими още усилия.

5.67. Комисията предприема необходимите мерки за всички грешки, установени от Палатата, и когато е нужно, ще пристъпи към финансови корекции.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5.1

ЧАСТ 1: ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРОВЕРЕНАТА ИЗВАДКА ОТ ОПЕРАЦИИ

1.1 — Размер на извадката

Година	Брой проверени операции
2008	204
2007	196

1.2 — Структура на извадката

Процент на проверените операции, които представляват	2008 г.				2007 г.
	ЕФГЗ	Развитие на селските райони	Здравеопазване и потребители, Околна среда, Морско дело и рибарство	Общо	
Окончателни/междинни плащания	74 %	21 %	5 %	100 %	100 %
Авансови плащания	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Общо	74 %	21 %	5 %	100 %	100 %

1.3 — Честота и вероятно отражение на грешките

Грешки	2008 г.				2007 г.
	ЕФГЗ	Развитие на селските райони	Здравеопазване и потребители, Околна среда, Морско дело и рибарство	Общо	
Честота на проверените операции, засегнати от грешки	28 % {42}	40 % {17}	64 % {7}	32 % {66}	31 % {61}
Честота на количествено измеримите грешки	54 % {30}	55 % {11}	24 % {4}	48 % {45}	49 % {39}
Отражение на количествено измеримите грешки: Най-вероятният процент на грешки е (*)	под 2 %				между 2 % и 5 %

(*) Палатата разграничава три диапазона на най-вероятния процент на грешки: под 2 %, между 2 % и 5 %, над 5 %.
Посочените в скоби числа са абсолютни стойности.

1.4 — Видове грешки в извадката

Процент грешки в проверените операции по отношение на тяхната	2008 г.				2007 г.
	ЕФГЗ	Развитие на селските райони	Здравеопазване и потребители, Околна среда, Морско дело и рибарство	Общо	
Допустимост	5 %	15 %	18 %	10 %	18 %
Действителност	0 %	5 %	0 %	1 %	1 %
Точност	50 %	35 %	12 %	40 %	31 %
Други без финансово отражение	45 %	45 %	70 %	49 %	50 %
Общо	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

ЧАСТ 2: ОБЩА ОЦЕНКА НА СИСТЕМИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ

2.1 — Оценка на избраните системи за управление и контрол — елементи на мониторинг в ИСАК — СЕП/СЕПП

Държава-членка	Схема	Разходи в млн. евро	Административни процедури и контролни механизми за осигуряване на правилно плащане, включително качество на базите данни	Проверки на място — методология, подбор, изпълнение, контрол на качеството и съобщаване на отделните резултати	Изпълнение и контрол на GAEC/кръстосано спазване (*)	Обща оценка (**)
Белгия, Валония	СЕП	230	1, 2			
Обединено кралство, Шотландия	СЕП	579	1, 2, 3, 4		a	
Испания, Каталуня	СЕП	178	1, 2, 5		b	
Словения	СЕП	49	1			
Естония	СЕПП	40				
България	СЕПП	166	6, 7, 8	A, B, C	b	
Румъния	СЕПП	421	8, 9, 10		b	
Полша	СЕПП	1 123	11, 12		c	

(*) Съгласно разпоредбите на член 143б, параграф 6 от Регламент (ЕО) № 1782/2003 новите държави-членки не са задължени да спазват законоустановените изисквания за управление (кръстосано спазване) до 31 декември 2008 г. (за България и Румъния до 31 декември 2011 г.). По тази причина в новите държави-членки беше проверено само спазването на GAEC.

(**) Общата оценка не може да бъде по-добра от оценката на административните процедури и контролни механизми.

	Ефективна
	Частично ефективна
	Неефективна

- 1 Неправилно изчисляване на помощта в случаите, когато установената площ не е достатъчна за активиране на всички заявени права за плащане или когато земеделският стопанин не е декларирал всичките си права за плащане за земя под угар.
- 2 Неправилно определяне на права за плащане, които следва да бъдат разпределени към националния резерв.
- 3 В Шотландия таванът е превишен с 25,4 милиона евро; невъзможно е да се направи оценка на спазването на националния таван на Обединеното кралство поради ненадеждността на английската база данни.
- 4 СИЗП съдържа над 12 000 застъпващи се референтни парцела, което е довело до дублиране на плащания за кампанията от 2007 г. за площ с приблизителен размер от 15 000 ха.
- 5 Несъответствия между регионални и национални бази данни на права за плащания.
- 6 В СИЗП не се регистрира точният размер на подходящата за подпомагане площ.
- 7 Регистрираната в СИЗП допустима площ е ненадеждна и не се отразява върху площта, за която е одобрена и изплатена помощ.
- 8 Заявления, подадени от едно физическо лице или община за земя, която на практика се обработва от други хора.
- 9 Значителен брой корекции на заявленията без налагане на санкции.
- 10 Дублиращи се и прекомерни плащания на 5 500 земеделски стопани.
- 11 Плащане за площ, която надвишава регистрираните в СИЗП площи.
- 12 Векторизирането не е приключило за всички референтни парцели.
- A Непроверени резултати от дистанционен контрол са одобрени за плащане.
- B Не е изпълнен задължителният процент инспекции.
- C Неподходяща за подпомагане земя е одобрена за СЕПП.
- a Няма изискване за селскостопанска дейност и поддържане на земята в GAEC за значителни по размер естествени пасища, одобрени за подпомагане по СЕП.
- b Недостатъчни национални изисквания за GAEC/кръстосано спазване за затревени площи.
- c Липсва одитна следа за санкции за GAEC.

2.2 — Оценка на избраните системи за управление и контрол — развитие на селските райони

Държава-членка	Административни процедури и контролни механизми за осигуряване на правилно плащане, включително качество на базите данни	Проверки на място — методология, подбор, изпълнение, контрол на качеството и съобщаване на отделните резултати	Изпълнение и контрол на GAEC/кръстосано спазване	Обща оценка
Чешка република			N/A	
Гърция				
Унгария			N/A	
Ирландия			N/A	
Италия			N/A	
Португалия			N/A	
Испания				

	Ефективна
	Частично ефективна
	Неефективна
N/A	Не се прилага (одитираните плащания не подлежат на кръстосано спазване)

2.3 — Обща оценка на системите за управление и контрол

Обща оценка	2008 г.	2007 г.

	Ефективна
	Частично ефективна
	Неефективна

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
Развитие на селските райони			
Лихвени субсидии: съществуващите процедури не гарантират адекватна одитна следа. Поради това редовността на плащанията на субсидии от ЕС на крайните бенефициенти не може да бъде проверена (Франция) (точка 5.15 (*)).	Франция признава, че съществуващата система има недостатъци и планира да въведе нова система, която позволява съгласуването между базите данни на администрацията и на банките. След въвеждането на системата ще бъде по-лесно да се проследяват заемите от банката, отпуснати на крайния бенефициент.	Констатираният от Палатата проблем ще продължава да съществува поне докато новата система не започне да функционира напълно.	Комисията следи този въпрос отблизо. Държавата-членка въведе нова административна система, която от 2008 г. нататък позволява по-лесното проследяване на заемите от банката до крайните бенефициери. Освен това Комисията анализира резултатите от последните одити, извършени от държавата-членка, за определяне на финансовото въздействие за предходните програмни периоди.
Развитие на селските райони			
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 (точка 5.32 (*)).	През 2008 г. не са предприети никакви видими действия за опростяването на правилата по отношение на разходите в областта на развитието на селските райони. Комисията смята, че „тъй като агроекологичните мерки са сложни в същността си, възможностите за опростяване без застрашаване на техните цели са ограничени“ (Годишен отчет за дейността на генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ за 2008 г., стр. 117).	Опростяването на сложни правила, особено правилата за агроекологичните мерки, остава препоръчително.	Конкретните действия, които за започнати и/или предвидени, са: — изменение на Регламент (ЕО) № 1975/2006 с цел допълнително изясняване на някои въпроси и по-добро хармонизиране на правилата с тези, които са приложими за първи стъלב, — опростяването, което е в ход и което доведе до редица предложения за опростяване и във втори стъלב, — въвеждането на засилена процедура за обсъждане на трудностите, срещани от държавите-членки в прилагането и контрола на мерките за развитие на селските райони с цел засилване на обмяна и споделянето на знания и опит между държавите-членки. Резултатът от тези срещи може след това да се използва за подобряване и актуализиране на съществуващите насоки, които от своя страна могат да потогнат за усъвършенстване на изготвянето, прилагането и контрола на съответните мерки.

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
ИСАК			
В Гърция административните контроли също са недостатъчни, СИЗП е непълна и съдържа сериозни грешки в обозначаването на парцелите. Освен това в някои страни СИЗП (ГИС) съдържа само орто-снимки, които са отпреди повече от 5 години (Франция и Швеция). В Португалия актуализацията се извършва със значителни закъснения. (т. 5.30, буква б), т. 5.30, буква в) (*). Годишният отчет за дейността на генералния директор по земеделие за 2007 г. отново съдържа резерва по отношение на непълното изпълнение на ИСАК в Гърция.	В годишния отчет за дейността на генералния директор по земеделие за 2008 г. се отбелязва, че в Гърция при процедурата по кампанията за 2009 г. всички елементи на ИСАК са въведени и функционират, вследствие на което резервата може да бъде оттеглена. Това не засяга текущите процедури по решенията във връзка със съответствието, обхващащи финансовите рискове в резултат на недостатъците на ИСАК за периода 2006—2008 г. В рамките на тези процедури е необходимо да се направи оценка по-специално на последствията от трайните недостатъци на СИЗП-ГИС.	Палатата ще извърши одит на СЕП и ИСАК/СИЗП в Гърция през 2009 г.	Комисията наблюдава отблизо ситуацията в Гърция. За есента на 2009 г. Комисията е предвидила нова одитна мисия.
СЕП			
При одита бяха установени значителни недостатъци по отношение на изчисляването на правата за получаване на плащане (т. 5.22 (*)—5.26 (**)). При контролните проверки, извършени от Палатата, бяха установени някои специфични слабости в качеството на проверките на място и бяха открити недопустими площи или парцели, (*).	Отбелязаните в годишните доклади за 2006 и 2007 г. въпроси в общи линии вече са проследени чрез процедурите за съответствие.	Палатата откри случаи на различаващи се данни на национално и регионално ниво във връзка с националния таван (Испания), както и непълна, неточна и остаряла база данни за правата за получаване на плащане (Обединено кралство) (т. 5.37 (**)). Палатата откри също така грешки, свързани със систематично неправилно изчисление на помощта, когато заявителят декларира по-малка площ от неговите права за получаване на плащане или притежава права за получаване на плащане с различни стойности (т. 5.38 (**)).	Що се отнася до потенциалното надвишаване на размера на тавана в Обединеното кралство за предоставянето на права, предприети са мерки в рамките на процедурата за съответствие. Относно изчисляването на плащанията Комисията знае за ситуацията в Испания, Словения и Обединеното кралство и вече са предприети мерки в рамките на процедурите за уравниване с оглед на съответствието. За Белгия, според получената информация, процедурата, прилагана за изчисляване на помощта в случаите, посочени от Палатата, е довела до разлики в размера на отпуснатата помощ, които не са причинили загуби за бюджета на Общността.
Маслиново масло			
Точността на данните за маслиновото масло в ГИС има отражение върху интегрирането на схемата за подпомагане на производството на маслиново масло в СЕП и това беше потвърдено в Гърция и Италия, където четири от всеки пет одитирани операции по СЕП за маслиново масло са засегнати от грешки, някои от които са довели до значително надплащане на суми (т. 5.14, буква в) (*).	Според Комисията през 2007 и 2008 г. са приложени допълнителни финансови корекции във връзка с подпомагането за производство на маслиново масло.	Палатата отново откри грешки вследствие на неправилно изчисляване на правата за получаване на плащане по отношение на производството на маслиново масло (Гърция).	Комисията потвърждава, че недостатъците, посочени от Палатата, са обект на процедурите за уравниване с оглед на съответствието.

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
Последваща проверка			
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 (т. 5.36 (*)).	По отношение на проверката и отчитането от страна на разплащателните агенции във връзка с проследяването на потенциални нередности сертифициращите органи са направили оценка в 90 % от случаите (въпреки че извършената работа не винаги е била толкова детайлна, колкото Комисията изисква), като в 74 % от тях оценката за проследяването от страна на агенциите е положителна.	Приложените от Комисията корекции сочат за риск от съществени грешки в отчетите на длъжниците като цяло. Следователно Палатата отново изказва съмнения относно надеждността на отчетите на длъжниците.	Комисията е получила достатъчно информация за длъжниците във връзка с уравняването и счетоводната отчетност. В никой от случаите не е установено съществено финансово отражение на общо отчетно ниво (а следователно и по отношение на решението). Установените финансови грешки са възстановени чрез обикновени процедури за уравняване с оглед на съответствието.
(*) Номер на точка от годишния доклад на ЕСП за 2007 г. (**) Номер на точка от годишния доклад на ЕСП за 2008 г.			

ПРИЛОЖЕНИЕ 5.3

РАЗПЛАЩАТЕЛНИ АГЕНЦИИ, ЧИИТО СМЕТКИ СА ОТДЕЛЕНИ ОТ РЕШЕНИЕТО ЗА УРАВНЯВАНЕ ЗА 2008 Г.

(млн. евро)

Държава-членка	Разплащателна агенция	Отделени сметки ⁽¹⁾		
		ЕФГЗ	ЕЗФРСР	ПИРСР
Белгия	ALV	274	29	
Франция	ODARC		7	
Германия	Baden-Württemberg	421		
Германия	Bayern		127	
Германия	Brandenburg		47	
Германия	Niedersachsen		70	
Германия	Schleswig-Holstein		29	
Гърция	OPEKEPE	2 461	224	
Италия	ARBEA	102	18	
Малта	MRRA	2		3
Португалия	IFAP	720	253	
Румъния	PIAA	462		
Словакия	APA		98	
Испания	Galicia		40	
Общо		4 442	942	3

(¹) Сметки, чието уравниване Комисията е счела за невъзможно в решенията си от 29 април 2009 г. Това се дължи на причини в засегнатите държави-членки, за които са необходими допълнителни запитвания.

Източник: Решения на Комисията 2009/366/ЕО, 2009/367/ЕО и 2009/373/ЕО (ОВ L 111, 5.5.2009 г. и ОВ L 116, 9.5.2009 г.).

ГЛАВА 6
Политика на сближаване
СЪДЪРЖАНИЕ

	Тоци
Въведение	6.1—6.15
Специфични характеристики на политиката на сближаване	6.2
Цели и инструменти на политиката	6.3—6.5
Изразходване на средствата	6.6—6.8
Системи за управление и контрол	6.9—6.11
Финансови корекции	6.12—6.15
Редовност на операциите	6.16—6.20
Ефективност на системите	6.21—6.34
Системи, свързани с редовността на операциите	6.23—6.28
2000—2006 г.	6.23
2007—2013 г.	6.24—6.28
Системи, свързани с възстановяването на неправомерно извършени разходи и финансовите корекции	6.29—6.34
Държави-членки (2000—2006 г.)	6.29—6.30
Контрол от страна на Комисията (2000—2006 г.)	6.31—6.34
Заклучения и препоръки	6.35—6.37
Заклучения	6.35—6.36
Препоръки	6.37

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ВЪВЕДЕНИЕ

6.1. В настоящата глава е представена специфичната оценка на Палатата по отношение на политиката на сближаване, която включва области на политика 4 — „Заетост и социални въпроси“ и 13 — „Регионална политика“⁽¹⁾. В **таблица 6.1** се съдържа подробна информация относно обхванатите дейности, изразходването на средствата през годината и типа управление.

6.1. Комисията отбелязва, че бюджетни редове 4 и 13 имат по-широк обхват от политиката на сближаване. Те включват социалния диалог, политиката за равенство между половете, предприемаческата помощ и оперативните безвъзмездни средства за европейските агенции.

Таблица 6.1 — Плащания за области на политика 4 и 13 за 2008 г.

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания за 2008 г. (млн. евро)	Управление на бюджета
4	Заетост и социални въпроси	Административни разходи	25,93	Централизирано пряко
		Европейски социален фонд	8 788,53	Споделено
		Работа в Европа — социален диалог и мобилност	56,63	Централизирано пряко
		Заетост, социална солидарност и равенство на половете	105,14	Централизирано пряко
		Европейски фонд за приспособяване към глобализацията	49,04	Споделено
13	Регионална политика	Инструмент за предприемаческа помощ	0,00	Децентрализирано
		Административни разходи	15,64	Централизирано пряко
		Европейски фонд за регионално развитие и други регионални дейности	21 455,21	Споделено
		Кохезионен фонд	5 826,46	Споделено
		Предприемачески дейности, свързани със структурните политики	42,71	Децентрализирано
		Фонд за солидарност	273,19	Споделено
Общо административни разходи ⁽¹⁾			41,57	
Общо разходи за дейността			36 596,91	
Общо плащания за годината			36 638,48	
Общо поети задължения за годината			48 189,59	

⁽¹⁾ Одитът на административните разходи е представен в глава 11.

Специфични характеристики на политиката на сближаване

6.2. Разходите на ЕС в областта на сближаването се планират за многогодишни „програмни периоди“. Плащанията, отнасящи се до отделните програмни периоди, продължават да се извършват няколко години след края на съответния период. Подпомагането на политиката на сближаване от страна на ЕС се извършва под формата на съфинансиране. В настоящата глава основно се разглеждат разходите, свързани с програмния период 2000—2006 г.; малък брой възстановявания (междинни плащания) за програмния период 2007—2013 г. са извършени през 2008 г. (вж. точка 6.8).

6.2. Комисията отбелязва, че забележките на Сметната палата са насочени само към плащанията от структурните и Кохезионния фонд за периода 2000—2006 г., което представлява около 68 % от плащанията по политиката за сближаване през 2008 г. Предварителното финансиране за периода 2007—2013 г. възлизаше на 32 %.

⁽¹⁾ Разходите за развитие на селските райони и рибарство са описани в области на политика 5 — „Земеделие и развитие на селските райони“ и 11 — „Рибарство“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Цели и инструменти на политиката

6.3. 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, обновяването на градовете и насърчаването на равните възможности на пазара на труда.

6.4. Финансирането от ЕС се предоставя най-вече от два структурни фонда и от Кохезионния фонд ⁽²⁾:

- а) Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР) подпомага цели 1 и 2 чрез финансиране на инвестиции в инфраструктурата, създаване или запазване на работни места, инициативи за местно развитие и дейности на малките и средните предприятия;
- 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) 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⁾ Тези три фонда обхващат 97 % от плащанията през 2008 г. в рамките на дялове 4 и 13 от общия бюджет. Останалите 3 % са предоставени от другите инструменти, посочени в **таблица 6.1**.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.5. За програмния период 2007—2013 г. ЕФРР, ЕСФ и Кохезионният фонд са насочени към три цели (сближаване, регионална конкурентоспособност и заетост и европейско териториално сътрудничество). Програмите са създадени с цел да настръчават иновациите, предприемачеството, заетостта и икономика, основана на знания, както и да развиват регионалните икономики и да създават нови и по-добри работни места.

Изразходване на средствата

6.6. Структурните фондове съфинансират **проекти** в рамките на многогодишни **оперативни програми**. Държавите-членки също трябва да участват във финансирането на проектите. В периода 2000—2006 г. са се изпълнявали 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 от няколко стотин евро за индивидуален бенефициент до стотици милиони евро за голям инфраструктурен проект. В рамките на Кохезионния фонд за периода 2000—2006 г. не се изпълняват оперативни програми, а се съфинансират отделни проекти. За този период те са били 1 170 на стойност от 50 000 евро до над 1 милиард евро. През 2008 г. общата стойност на възстановяванията на разходи за всички фондове и дейности в рамките на двете области на политика (вж. **таблица 6.1**) възлиза на 24,8 милиарда евро.

6.7. Съфинансирането на проект от структурните фондове или от Кохезионния фонд обикновено се извършва под формата на **възстановяване** на разходи⁽³⁾ въз основа на изготвени от проектните ръководители **декларации за разходи**, включени в обобщените заявления за плащане, които се предават на Комисията от разплащателния/ сертифициращия орган⁽⁴⁾. Обикновено проектните ръководители получават предварително финансиране, подават една или няколко междинни декларации за разходи и една окончателна в края на проекта.

6.8. По отношение на периода 2007—2013 г. механизмите на финансиране не са съществено изменени в сравнение с предходния период. Програмите са стартирали бавно. Плащанията за 2008 г. са в размер на 11,8 милиарда евро, от които 11,7 милиарда представляват предварително финансиране.

6.8. Комисията смята, че има съществена промяна в механизма за финансиране през периода 2007—2013 г., защото сега базата на съфинансирането е поставена на нивото на приоритетната ос. Това опростяване следва да намали грешките, свързани с процентите на съфинансиране, определени на проектно равнище, които са били допускани през предходни програмни периоди.

⁽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 на разходи.

⁽⁴⁾ Проектни ръководители са бенефициентите, 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 законосъобразността и редовността на разходите в рамките на политиката на сближаване се поема на първо място от държавата-членка, но Комисията носи крайната отговорност за правилното изпълнение на бюджета.

6.10. Съществуват две нива на контрол върху проектите в областта на сближаването. Първото ниво са системите за контрол в държавата-членка. Тяхното предназначение е да предотвратяват или откриват и коригират неправомерните 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.

6.11. В регламентите, отнасящи се до програмния период 2007—2013 г.⁽⁵⁾, разпоредбите по отношение на контрола са подобрени, а съответните отговорности на Комисията и държавите-членки са изяснени. Разпоредбите по отношение на одита са значително усъвършенствани. От държавите-членки се изисква да представят за одобрение от Комисията доклад за оценка на съответствието и становище от независим одитен орган за описание на системите на всяка оперативна програма, както и одитна стратегия. Също така се изисква представянето на годишни доклади за извършения контрол, съдържащи резултатите от одита на системите, както и от одита на представителна извадка от операциите, които впоследствие стават част от годишното одитно становище.

Финансови корекции

6.12. В областта на политиката на сближаване разходите, които не отговарят на условията за финансиране, следва да бъдат изключени от финансиране от бюджета на ЕС посредством прилагането на процедурите за финансови корекции.

6.9. Съгласно секторните регламенти държавите-членки носят отговорност за редовността на разходите, декларирани пред Комисията за съфинансиране. 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 преговори относно програмите, комитетите по наблюдение, годишните срещи с управляващите органи и органите за одит, указания и семинари.

6.11. Важно нововъведение за периода 2007—2013 г. е създаването на одитен орган за всяка програма, отговорен да проверява дали системата за управление и контрол е въведена и функционира ефективно през цялата продължителност на програмата. Годишният доклад за извършения контрол и становището, представени от одитния орган, следва значително да подобрят достоверността, гарантирана от националните системи за контрол. Одитният орган трябва също така да докладва за процента на грешка, произтичащ от одита на статистически извадки от операции.

⁽⁵⁾ 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).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.13. Държавите-членки носят отговорността първи да извършват финансови корекции по отношение на нередовните разходи, за които са уведомили Комисията. В случай че системите за контрол на национално ниво открият грешки във връзка със сертифицирани разходи, държавата-членка трябва да предприеме действия, за да си възстанови неправомерно изплатените разходи на крайните бенефициенти, и ако е необходимо, да оттегли недопустимите разходи от заявката за плащане ⁽⁶⁾.

6.14. Ако при одит от страна на Комисията се констатира, че държавата-членка не е успяла да коригира неправомерно извършени разходи или съществуват сериозни недостатъци в системите за управление и контрол, Комисията „преустановява съответните междинни плащания“ ⁽⁷⁾ и изисква от държавата-членка да предприеме действия с цел отстраняване на сериозните недостатъци в системите и/или да извърши финансови корекции. Ако извърши необходимите финансови корекции, държавата-членка разполага с възможността да замени неправомерно извършените разходи с други допустими разходи.

6.15. Ако държавата-членка не извърши необходимите действия за отстраняване на недостатъците и/или финансовите корекции, Комисията може да приложи финансови корекции, като вземе решение, което се изразява в нетно намаляване на наличните средства.

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

6.16. В **приложение 6.1, части 1.3 и 1.4** се съдържа обобщение на констатациите относно редовността на операциите, свързани с финансирането от ЕС на политиката на сближаване.

6.17. През 2008 г. голям брой възстановявания на разходи по проекти в областта на сближаването отново бяха засегнати от грешки, тоест при голям брой проекти се наблюдава прекомерно възстановяване на разходи. Процентът на засегнатите от грешки проекти в представителната статистическа извадка (вж. точки 1.9—1.12) е 43 % ⁽⁸⁾. Палатата счита, че поне 11 % ⁽⁹⁾ от общия размер на възстановените разходи ⁽¹⁰⁾ не е трябвало да бъдат възстановени.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.13. Държавите-членки са отговорни на първа инстанция да разкриват нередности преди заверката на разходите от Комисията, както и в заверените разходи.

6.17. Комисията отбелязва, че повечето проекти с множество количествено измерими грешки са концентрирани само в три държави-членки. Комисията вече бе запозната със съществуването на недостатъци при пет от шестте засегнати програми и предприе съответните коригиращи мерки, включващи изпълнението на плановете за действие и започването на процедури за преустановяване, в резултат на които през 2008 г. бяха приети две решения, засягащи три програми.

⁽⁶⁾ Тези финансови корекции се посочват като „отписване“, „възстановяване на неправомерно извършени разходи“ или „предстоящо възстановяване на неправомерно извършени разходи“ от държавите-членки към Комисията.

⁽⁷⁾ Член 39, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета (ОВ L 161, 26.6.1999 г., стр. 1).

⁽⁸⁾ Вж. **приложение 6.1, част 1.3**. За 2007 г. този процент е 54 %.

⁽⁹⁾ За 2007 г. съответната стойност е 11 % (годишен доклад за финансовата 2007 година, точка 6.27), а за 2006 г. — 12 % (годишен доклад за финансовата 2006 година, точка 6.39).

⁽¹⁰⁾ Това съотношение се отнася до сумата от 24,8 милиарда евро, която съответства на възстановяванията на разходи, посочени в последното изречение от точка 6.6.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията подчертава също, че 58 % от грешките не са количествено изразили, включително грешки в съответствието, и много от тях не биха имали никакво въздействие върху възстановяването на разходите, дори и да са били разкрити по-рано. Пример за това са закъсненията в публикуването на известията за възлагане на обществена поръчка, слабостите в одитните следи или недостатъчна гласност на проектно равнище.

От общо 73 проекта, засегнати от посочените в **приложение 6.1** грешки, или шест случая, при които Комисията не счита, че обстоятелствата, установени от Палатата, дават основание за прилагането на финансови корекции, или поне не в предложения размер. По-специално това се отнася за четири грешки при обществени поръчки, които допринасят за общия процент на грешки.

Комисията се позовава също на отговора си в параграф 6.2.

6.18. Голяма част от установения процент грешки се дължи на грешки в допустимостта, които са най-често срещаният тип количествено измерими грешки в одитната извадка. Такива грешки са открити в 41 проверени възстановявания на разходи. Причините за грешките в допустимостта са:

- а) проектите или бенефициентите не са спазили специфичните условия на фонда;
- б) сериозни пропуски по отношение на спазването на процедурите за обществени поръчки; и

в) включване на разходи, които не подлежат на възстановяване.

Първите две причини за грешки в допустимостта, посочени по-горе, представляват почти 80 % от установения процент грешки.

6.18. Комисията ще извършва последващи действия по отношение на всички констатации, за да гарантира вземането на съответните мерки.

- б) Комисията отбелязва също така, че нарушенията на правилата за възлагане на обществени поръчки представляват значителен източник на нередности. Поради тази причина Комисията е насочила собствената си одиторска дейност към тази рискова област и предприема допълнителни стъпки, като например публикуването на указания за държавите-членки за приложимите нива на финансови корекции. Въпреки това Комисията се позовава също на отговора си в параграф 6.17, свързан с количественото изтерване на такива грешки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Примери

- а) При един проект по ЕФРР декларираните разходи се състоят основно от разходи по закупуването на земя. Съгласно правилата на ЕФРР за допустимост обаче, закупуването на земя не може да представлява повече от 10 % от всички допустими разходи. Въпреки това управляващият орган е одобрил възстановяване на разходите по проекта. Искането за съфинансиране на разходи в размер на 25 милиона евро е недопустимо в рамките на структурните фондове.
- б) В друг проект по ЕФРР целта е била разработване на ИТ система. Възложителят е бил длъжен да приложи стандартна тръжна процедура за възлагането на договор за услуги, надвишаващ сумата от 236 000 евро. Без каквато и да е тръжна процедура регионалните власти, които са били и крайният бенефициент на този проект, са възложили договор директно на едно дружество, като по този начин декларираните по проекта разходи в размер на 1,8 милиона евро са станали недопустими.
- в) За да бъдат допустими, разходите трябва да са свързани със съфинансираните дейности. В един проект по ЕСФ заплатата на администратор, няколко фактури от доставчици и някои разходи по закупуването на оборудване са декларирани в рамките на проекта, въпреки че тези разходи са свързани и с другите дейности на бенефициента. В допълнение, при закупуването на оборудване са допустими единствено разходите за амортизация, а в случая е била декларирана цялата стойност на покупката. В резултат на това наддекларирането е било на стойност 88 705 евро или 13,5 %.

6.19. В две оперативни програми по ЕФРР от извадката на Палатата националните органи са декларирали седем проекта, които първоначално са били финансирани с национални средства. Тези проекти вече са били приключени преди представянето им за съфинансиране от ЕС, което е извършено с цел генериране на нови допълнителни разходи или замяна на недопустими разходи. Палатата констатира, че тези проекти са били в по-голяма степен засегнати от грешки, отколкото проектите, подбрани по стандартния начин ⁽¹¹⁾. Те не са били предмет на ефективна предварителна проверка от националните органи с оглед спазване на правилата за финансиране ⁽¹²⁾ на ЕС. Предвид наближаващия край на програмния период 2000—2006 г. националните органи са под натиск да усвоят предвидените средства от ЕС. Така се увеличава рискът недопустими разходи по проекти да бъдат възстановени от бюджета на ЕС.

6.19. През 2005 г. Комисията предостави указания, в които се посочва, че такива проекти могат да бъдат включени в програми само ако отговарят на всички предварителни условия, включително да отговарят на критериите за подбор на програмата, резултатност на контрола, гласност и т.н. Представителите на Комисията напомниха на държавите-членки за тези изисквания, когато бе обсъждано включването на такива проекти по време на заседанията на комитетите по мониторинг. При някои случаи, в които Комисията счете, че изискваните условия не са изпълнени, тя направи финансови корекции.

В четири от общо пет проекта, за които Палатата смята, че са напълно недопустими, защото не са действащи, Комисията счита, че правилата разрешават решение по този въпрос едва при приключване на програмата. Ако обстоятелствата се запазят, проектите няма да бъдат съфинансирани. В другия случай националните органи се съгласиха да оттеглят проекта.

⁽¹¹⁾ От седем проекта пет са били напълно недопустими за съфинансиране, а един е съдържал сериозни грешки.

⁽¹²⁾ Специфични правила за допустимост на фонда, както и други правила на Общността като правилата на ЕС относно обществените поръчки и държавните помощи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Пример

В рамките на един проект по ЕФРР е подпомогнато изграждането на три водни изравнителя върху водопровод, разпределящ вода от местен язовир. Проектът е изпълнен през периода 2000—2004 г. Водопроводът никога не е използван, тъй като язовирът така и не е бил напълнен с вода.

Управляващият орган е бил запознат с факта, че проектът няма да може да постигне заложените конкретни цели и следователно не отговаря на условията за допустимост. Въпреки това той е решил да го включи в оперативната програма, за да замени друг проект, отхвърлен от Комисията. Декларираните пред Комисията разходи за този проект са в размер на 5,7 милиона евро.

6.20. 58 % от грешките, открити в одитната извадка, не са количествено измерими и следователно не са включени в установения процент грешки. По-голямата част от тях са грешки в съответствието, тоест:

- а) недостатъци на тръжните и договорните процедури;
- б) неспазване на правилата за оповестяване.

Пример

При тръжна процедура за два договора в рамките на проект по ЕФРР за оценката на финансовите оферти е използвана формула, основаваща се на средни цени. Тази формула поставя в неизгодно положение най-ниските оферти, без да дава възможност на участника в търга да обоснове своята оферта.

Съгласно решение на Съда на Европейските общности (дело SECAP SpA, C-147/06) горепосочената практика е дискриминационна.

Освен това с тази практика избраната оферта може да не е с най-ниска цена, което в някои случаи противоречи на Директива 93/37/ЕИО на Съвета от 14 юни 1993 г. относно съгласуване на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство⁽¹³⁾, по-специално при определяне на икономически най-изгодната оферта.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Пример

При приключване на програмата Комисията ще провери дали този проект е оперативен и ако не е, ще приложи изискваната финансова корекция.

6.20.

Пример

Комисията среща този вид грешка в своите одити и предприе корективни мерки, където бе необходимо.

⁽¹³⁾ ОВ L 199, 9.8.1993 г., стр. 54.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

6.21. Тъй като програмният период 2000—2006 г. наближава своя край, Палатата счита, че една допълнителна цялостна оценка на системите за контрол на държавите-членки за този период няма да бъде от особена полза. Предвид малкия брой извършени междинни плащания за периода 2007—2013 г. (вж. точка 6.8) Палатата насочи оценката си върху тази част от системите на държавите-членки, чиято цел е обработване на откритите грешки и докладване на Комисията относно извършените финансови корекции.

6.22. Освен това Палатата се запозна с извършвания от Комисията надзор на системите за контрол на държавите-членки. Беше направена проверка в две направления:

- а) одитите на Комисията във връзка с функционирането на системите за контрол на държавите-членки за програмния период 2000—2006 г.; и
- б) процедурите на Комисията за одобрение на модела на системите за контрол на държавите-членки за програмния период 2007—2013 г. Наред с други неща Палатата разгледа механизма, използван от Комисията за одобряване на оценките на съответствието, както и одитните стратегии, изготвени от държавите-членки за текущия програмен период.

Системи, свързани с редовността на операциите

2000—2006 г.

6.23. През 2007 г. Палатата оцени системите за контрол на държавите-членки като частично ефективни. През 2008 г. не се наблюдават големи промени в регулаторната рамка, засягащи системите за контрол на държавите-членки. Освен това процентът грешки, открит през предходните периоди, продължава да бъде значително над прага на същественост и през текущата година.

6.21. Системата за докладване от държавите-членки на Комисията относно извършените финансови корекции бе значително изяснена и засилена през периода 2007—2013 г. чрез определянето на компетентен орган и чрез предоставянето на таблица за годишно отчитане (член 61 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 и член 20 от Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията).

6.22. В допълнение към двата елемента на надзора на Комисията над системите за контрол на държавите-членки, разгледани от Палатата, надзорната роля на Комисията включва и широк кръг дейности, описани в плана за действие на Комисията за засилване на нейните надзорни функции при структурни действия (СОМ(2008) 97).

Комисията се позовава също на отговора си по параграф 6.9.

6.23. Комисията смята, че през 2008 г. е имало съществено подобрение в прилагането на системите за управление и контрол на някои програми в резултат на нейните действия през предходните години, и по-специално при плана за действие от 2008 г. за засилване на надзорните функции на Комисията при структурни действия.

Генерална дирекция „Регионална политика“ и Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“ представиха резултатите от извършените оценки на ефективното функциониране на системите в 545 оперативни програми в своите съответни годишни отчети за дейността за 2008 г. Анализът на общите данни показва явна градация, както следва:

- 31 % от системите работят добре (31 % за 2007 г.);
- 47 % от системите работят, но се нуждаят от подобрение (недостатъци с умерено въздействие) (26 % за 2007 г.);
- 16 % от системите работят, но се нуждаят от подобрение (недостатъци със значително въздействие) (29 % за 2007 г.);
- 6 % от системите са неефективни (14 % за 2007 г.);

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2007—2013 г.

6.24. За програмния период 2007—2013 г. (както е посочено в точка 6.11) в системите за контрол са въведени нови елементи с оглед намаляване на риска от грешки в операциите още от самото начало. Преди първото междинно плащане по дадена програма или най-късно 12 месеца след нейното одобряване държавите-членки следва да представят за одобрение от Комисията описание на системите, придружено от оценка на съответствието, изготвена от независим одитен орган. Освен това в срок от девет месеца след одобрението на програмата одитните органи са длъжни да представят на Комисията и одитна стратегия.

6.25. Извършеният от Палатата одит показва, че що се отнася до оценките на съответствието и одитните стратегии, Комисията е приложила своите процедури за одобрение в рамките на установените срокове. Одобренията на описанията на системите и оценките на съответствието са обосновани, а отказите се позовават на явни недостатъци (непълнота и съответно неспазване на правилата и/или незадоволително качество) на документите, представени от държавите-членки.

6.26. До края на 2008 г. Комисията е получила описанията на системите и оценките на съответствието за 282 (65 %) от общо 432 одобрени програми и е одобрила 88 (20 %). В 38 % от случаите държавите-членки са представили със закъснение документите за одобрение от Комисията.

6.27. Ситуацията е сходна по отношение на одобряването на одитните стратегии на държавите-членки. До края на 2008 г. Комисията е получила одитни стратегии за 363 (84 %) от общо 432 одобрени програми. Одобрени са 206 стратегии (47 %). Държавите-членки са представили 39 % от тези документи със закъснение.

6.28. Проектите за периода 2007—2013 г. вече се изпълняват. Разходите по тях се декларират от бенефициентите пред националните органи или от националните органи пред Комисията преди системите за контрол да бъдат одобрени⁽¹⁴⁾. Палатата отбелязва, че късното одобряване на описанието на системите на държавите-членки, оценките на съответствието и одитните стратегии може да увеличи вероятността да бъдат предотвратени и открити грешки в началната фаза от системите за контрол.

6.26. Към 30 юни 2009 г. Комисията бе получила доклади за оценка на съответствието за 88 % от всички програми и, след като ги разгледа в законния срок, одобри докладите за 48 % от всички програми.

6.27. Към 30 юни 2009 г. Комисията бе получила одитни стратегии за 91 % от всички програми и, след като ги разгледа в законния срок, одобри одитните стратегии за 85 % от всички програми.

6.28. Комисията извърши процедурите за одобряване в определените срокове. Рискът, установен от Палатата, е свързан с времето за подаване и одобряване на докладите за оценка на съответствието и одитните стратегии, предвидени в регламентите за програмите за периода 2007—2013 г. Комисията смята, че този риск е ограничен, защото системите за контрол могат да съответстват на изискванията и да функционират ефективно, дори докладите за оценка на съответствието още да не са одобрени. Одитният орган за всяка програма ще трябва да представи на Комисията заключенията от одита на представителна извадка от операции, които обхващат разходите, декларирани през 2008 г. и следващите години, както и становище относно функционирането на системите.

Комисията е взела предвид този риск в своята собствена одитна стратегия за 2009 г.

⁽¹⁴⁾ Одобрението на описанията на системите и оценките на съответствието е предварително условие за извършване на първото междинно плащане.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Системи, свързани с възстановяването на неправомерно извършени разходи и финансовите корекции**Държави-членки (2000—2006 г.)**

6.29. Палатата оцени системите на държавите-членки за отбелязване и коригиране на грешките, открити по време на различните последващи проверки на национално ниво, както и докладването на финансовите корекции пред Комисията. Тази оценка беше извършена с оглед тестване на надеждността на информацията, предадена на Комисията във връзка с извършените от държавите-членки финансови корекции. Палатата провери дали грешките, които вече са открити от системите за контрол на държавите-членки, са точно и пълно документираны на национално ниво, дали са коригирани в рамките на разумни срокове и дали тези корекции са правилно ⁽¹⁵⁾ вписани в националните системи и докладвани на Комисията ⁽¹⁶⁾.

6.30. В **част 2** на **приложение 6.1** е посочено, че най-незадоволителният аспект на одитираните системи, свързани с възстановяването на неправомерно извършени разходи и финансовите корекции, се отнася до докладването на извършените корекции на Комисията. Уведомяването на Комисията е оценено като незадоволително в четири от проверените оперативни програми, а в шест други е частично задоволително. В някои случаи информацията за финансовите корекции изобщо не е предадена на Комисията, а в други не е представена, така както е предвидено в изпратените от Комисията указания (ГД „Регионална политика“), и съответно не беше възможно да се заключи, че оповестените данни са надеждни. Това означава, че Комисията не разполага с пълна и надеждна информация относно финансовите корекции от всички държави-членки.

Контрол от страна на Комисията (2000—2006 г.)

6.31. Палатата провери ключовите надзорни дейности на Комисията, които включват предприетите от нея последващи одити ⁽¹⁷⁾ и прилагането на процедури за преустановяване на плащания и налагане на финансови корекции.

6.30. Комисията отбелязва, че за 11 от общо 16 одитирани от Палатата системи всички аспекти са задоволителни или частично задоволителни. Комисията положи значителни усилия за повишаване на качеството на данните, предоставени от държавите-членки. През 2008 г. тя проведе одити, подобни на одитите на Палатата, в 10 държави-членки в рамките на плана за действие на Комисията. Тя продължава усилията си за подобряване на отчитането с цел получаване на пълни и надеждни данни от всички държави-членки. Комисията се позовава също на отговора си по параграфи 6.21 и 6.36.

6.31. Комисията се позовава на отговора си по параграфи 6.9 и 6.22.

⁽¹⁵⁾ Държавите-членки са длъжни да докладват на Комисията относно извършените от тях финансови корекции, като правят разграничение между отписване, възстановяване на неправомерно извършени разходи и предстоящо възстановяване на неправомерно извършени разходи (както е посочено в точка 6.13).

⁽¹⁶⁾ Палатата не извърши оценка на ефективността на държавите-членки по отношение на откриването на грешки.

⁽¹⁷⁾ В **приложение 6.2** са обобщени резултатите от проследяването от страна на Палатата на одитните доклади.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.32. През 2008 г. Комисията стартира 52 процедури за официално преустановяване на плащания и прие 10⁽¹⁸⁾ решения за преустановяване на плащания⁽¹⁹⁾, свързани с периода 2000—2006 г. Вследствие на това размерът на финансовите корекции за програмите от периода 2000—2006 г., наложени през 2008 г. в рамките на ЕФРР, ЕСФ и Кохезионния фонд, се е увеличил от 220 милиона евро⁽²⁰⁾ през 2007 г. на 1 169 милиона евро⁽²¹⁾ през 2008 г.⁽²²⁾ Около 60 % от докладваните финансови корекции са действително извършени (тоест сумите са отписани, възстановени или освободени като бюджетни кредити) през 2008 г. 94 % от приложените финансови корекции са извършени от държавите-членки посредством отписване на недопустими разходи, които те са могли да заменят чрез деклариране на нови допустими разходи. Това сочи, че държавите-членки приемат сами да коригират нередностите с оглед Комисията да не взема решение, което да доведе до нетно намаляване на отпуснатите средства.

6.33. Палатата подчертава, че практиката на заместване на недопустими с нови разходи (отписване) без ефективна предварителна проверка от страна на държавите-членки не гарантира, че всички нередовни разходи ще бъдат изключени от финансирането от ЕС при приключване на програмата.

6.34. Във връзка с „Плана за действие за засилване на надзорните функции на Комисията при поделено управление на структурни действия“⁽²³⁾ Комисията посочва, че е извършила 28 от общо 37 действия. Петте най-значими действия с потенциално отражение върху грешките все още се прилагат и се отнасят до последващи одити, финансови корекции, преустановяване на плащанията и планове за корективни действия, тъй като са неразделна част от задълженията на Комисията в областта на контрола. Ефектът от плана за действие не може да бъде оценен за момента, тъй като направените през предходни години грешки продължават да се отразяват върху разходите, възстановявани от Комисията.

6.33. Комисията също установи този проблем и ще предприеме специални мерки в своята стратегия за приключване на програмите за 2000—2006 г. Комисията се позовава също на отговора си по параграф 6.19.

6.34. Комисията е съгласна, че въздействието на плана за действие по отношение на периода 2000—2006 г. все още не може да бъде напълно оценено. Затова Комисията се зае да представи доклад за първоначалното въздействие на своя план за действие през февруари 2010 г.

Въпреки това Комисията показва в своя окончателен доклад за изпълнението на плана за действие (COM(2009) 42), че са постигнати значителни резултати в резултат на прилагането на плана за действие на Комисията през 2008 г., като приетането на 10 решения за преустановяване и изпълнението на 14 национални плана за действие. В допълнение, през 2008 г. бе коригирана сумата от 1,527 млрд. EUR от кумулативни искания за плащане за 2000—2006 г. (и окончателни искания за предходни периоди), докато друга сума от 2,832 млрд. EUR в момента е в процес на възстановяване.

⁽¹⁸⁾ В сравнение с 1 през 2007 г.

⁽¹⁹⁾ Стартирането на процедурата за преустановяване на плащания по време на изпълнението на програмата е първата стъпка към евентуално налагане на финансови корекции от Комисията. Ако държавата-членка не извърши сама необходимите коригиращи мерки и финансови корекции, Комисията може да преустанови плащанията и да вземе решение за финансови корекции.

⁽²⁰⁾ Общата сума от 220 милиона евро се отнася до финансови корекции, извършени без решение на Комисията.

⁽²¹⁾ 1 109 милиона евро без решение от страна на Комисията и 60 милиона евро вследствие на нейно решение.

⁽²²⁾ Натрупаната сума от финансовите корекции за периода 2000—2006 г. в резултат на извършения от Комисията надзор е в размер на 3 313 милиона евро.

⁽²³⁾ COM(2008) 97, одобрен на 19 февруари 2008 г. и окончателният доклад за изпълнението COM(2009) 42/3.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Заключения

6.35. Въз основа на извършения одит (вж. точка 6.17) Палатата прави заключението, че плащанията (възстановявания на разходи) в областта на политиката на сближаване за годината, приключила на 31 декември 2008 г., са засегнати от съществени грешки.

6.36. Палатата констатира, че системите на държавите-членки за коригиране на грешките, открити при проверките на национално ниво, в повечето случаи са все пак частично ефективни.

Препоръки

6.37. Палатата препоръчва на Комисията да:

- а) съсредоточи предоставяните на държавите-членки насоки върху най-податливите на грешки области — въпросите, свързани с допустимостта и обществените поръчки;
- б) се стреми да гарантира откриването и коригирането на грешки да се извършва ефективно на ниво държава-членка, включително що се отнася до процедурите за възстановяване на неправомерно извършени разходи и за докладване пред Комисията;
- в) продължава да извършва одити на оперативните програми въз основа на анализ на риска, като се фокусира върху най-податливите на грешки области и програми;
- г) осигури стриктното прилагане на корективните механизми върху оперативните програми, при които са открити проблеми, като същевременно гарантира, че този процес не води до появяването на нови грешки.

6.35. Повечето от важните грешки, установени от Палатата, са съсредоточени в няколко държави-членки. Комисията вече бе запозната с недостатъците на системата в повечето случаи и бе предприела съответните корективни мерки за тези програми през 2008 г. През 2008 г. изпълнението на плана за действие за засилване на надзорните функции на Комисията при структурни действия доведе до ефективни резултати. Засилените мерки на контрол за периода 2007—2013 г. и усилията на Комисията в началото на периода следва да се отразят на нивото на грешките в плащанията на Общността за новия период.

6.36. Комисията отбелязва, че повечето от системите за корекции, одитирани от Палатата, функционират задоволително или частично задоволително. Следователно тя смята, че е постигнат напредък по предоставянето на надеждни доказателства за ефективното действие на многогодишните коригиращи механизми. Комисията продължава усилията си за подобряване на качеството на данните, предоставяни от държавите-членки, и през 2009 г. отново ще направи одити на място, подобни на одитите на Палатата, извършени в рамките на плана за действие през 2008 г.

6.37.

- а) Комисията насочи действия в своя план за действие през 2008 г. към тази препоръка и продължава своите усилия през 2009 г. Тя предостави указания за важните въпроси за допустимостта, като инвестициите, които създават приходи, и опростените варианти за разходите (фиксираны ставки или единни суми), въведени в последните изменения на правилата за 2007-2013 г. Комисията организира практически семинари по въпросите на обществените поръчки и ще продължи да участва активно в обучението на органите в държавите-членки.
- б) Комисията визира този проблем с няколко от действията от своя план за действие през 2008 г. Тя ще продължи усилията си, като поиска от държавите-членки да подобрят процедурите за възстановяване на суми и докладване през 2009 г. с оглед на приключването на програмите за 2000—2006 г.
- в) Комисията насочи действие 1.1 от своя план за действия през 2008 г. към тази препоръка. През 2009 г. тя ще преследва тази цел, както е посочено в нейната съвместна одитна стратегия за структурните фондове за 2009—2011 г.
- г) Комисията насочи действия 8.1 и 8.2 от своя план за действие през 2008 г. към тази препоръка и ще продължи да проверява — до приключването и по време на самото приключване — дали оттеглените нередовни разходи са заместени с допустими разходи.

ПРИЛОЖЕНИЕ 6.1

ЧАСТ 1: ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРОВЕРЕНАТА ИЗВАДКА ОТ ОПЕРАЦИИ

1.1 — Размер на извадката

Година	Брой проверени операции
2008	170 (*)
2007	180

(*) 170-те междинни възстановявания представляват 180 извадкови единици. Палатата използва метода на извадка по парична единица, при който възстановяванията могат да бъдат подбрани повече от един път, ако паричната им стойност надвишава интервала на извадката.

1.2 — Структура на извадката

Процент на проверените операции, които представляват	2008 г.				2007 г.
	ЕСФ	ЕФРР	Кохезионен фонд	Общо	
Окончателни/междинни плащания	29 %	55 %	16 %	100 %	100 %
Авансови плащания	—	—	—	—	—
Общо	29 %	55 %	16 %	100 %	100 %

1.3 — Честота и вероятно отражение на грешките

Грешки	2008 г.				2007 г.
	ЕСФ	ЕФРР	Кохезионен фонд	Общо	
Честота на: проверените операции, засегнати от грешки	18 % {9}	51 % {48}	59 % {16}	43 % {73}	54 % {97}
Честота на: количествено измеримите грешки	44 % {4}	47 % {37}	21 % {4}	42 % {45}	43 % {63}
Отражение на количествено измеримите грешки: най-вероятният процент на грешки е (*)	над 5 %				над 5 %

(*) Палатата разграничава три диапазона на най-вероятния процент на грешки: под 2 %, между 2 % и 5 %, над 5 %.
Цифрите в скоби представляват абсолютният брой на операциите.

1.4 — Видове грешки в извадката

Процент на грешки в проверените операции по отношение на тяхната	2008 г.				2007 г.
	ЕСФ	ЕФРР	Кохезионен фонд	Общо	
Допустимост	22 %	46 %	16 %	38 %	34 %
Действителност	0 %	0 %	0 %	0 %	5 %
Точност	33 %	10 %	10 %	12 %	18 %
Друго (съответствие, което не засяга плащането)	45 %	44 %	74 %	50 %	43 %
Общо	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

ЧАСТ 2: ОБЩА ОЦЕНКА НА СИСТЕМИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ

2.1 — Оценка на избраните системи за управление и контрол — системи, свързани с възстановяването на неправомерно извършени разходи и финансовите корекции на ниво държава-членка

	Отбелязване на грешки	Коригиране на грешки	Отбелязване на корекции	Докладване на корекции пред Комисията	Докладване на нередности пред OLAF
ЕФРР — Гърция — Епир					
ЕФРР — INTERREG Германия/Полша — система Германия					
ЕФРР — INTERREG Германия/Полша — система Полша					
ЕФРР — INTERREG Испания/Португалия					
ЕФРР — Италия — Калабрия					
ЕФРР — Италия — Пулия					
ЕФРР — Испания — Андалусия					
ЕФРР — Полша — Конкурентоспособност					
ЕФРР — Португалия — Достъпност и транспорт					
ЕФРР — Испания — цел 1					
ЕФРР — Обединено кралство — Корнуол — цел 1					
ЕСФ — Белгия — Ено					
ЕСФ — Франция — цел 3					
ЕСФ — Гърция — Конкурентоспособност					
ЕСФ — Нидерландия — цел 3					
ЕСФ — Швеция — цел 3					

Легенда:

	Задоволителна
	Частично задоволителна
	Незадоволителна

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ОТ ДЕКЛАРАЦИЯТА 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			
Палатата неколкратно открива съществено ниво на грешки в проекти в областта на сближаването. Тя оценява системите за контрол в държавите-членки като неефективни или отчасти ефективни и установява, че контролът от страна на Комисията също не спомага за предотвратяване на грешки на ниво държава-членка. (Вж. напр. годишните доклади за финансовата 2007 година, точки 6.22—6.32, финансовата 2006 година, точки 6.37—6.45, финансовата 2005 година, точки 6.38—6.45, финансовата 2004 година, точки 5.47—5.54, и финансовата 2003 година, 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.).	Комисията е в процес на прилагане на плана за действие. През 2008 г. беше докладвано за изпълнението на 28 от общо 37 действия. Въпреки това ефектът на предприетите от Комисията действия може да бъде оценен едва през следващите години, когато станат известни резултатите от тези мерки.	Комисията се зае да представи доклад за първоначалното въздействие на своя план за действие през февруари 2010 г.
2. Декларация за достоверност за 2006 г.: Проследяване от Комисията на направените от Палатата констатации и оценки			
През 2006 г. Палатата установи съществено ниво на грешки в декларациите за разходи по проекти при всички одитирани програми. От 177 одитирани проекта в програмния период 2000—2006 г. 77 са засегнати от съществени грешки. (Годишен доклад за финансовата 2006 година, точки 6.13—6.15 и 6.26—6.28).	Комисията допълнително подобри процеса на проследяване на одитните констатации и оценки, включващ преустановяване на плащания и налагане на финансови корекции.	Палатата провери проследяването, извършено от Комисията на констатациите и оценките, изразени след 20 одита и формулирани от Палатата в декларацията за достоверност за финансовата 2006 година. Анализът на Палатата показва, че всички случаи са били проследени.	Комисията подобри своя мониторинг и предприетането на стъпки в съответствие с резултатите от одита, включително на констатациите на Палатата, в резултат на изпълнението на нейния план за действия за 2008 г. за засилване на надзорната ѝ роля.

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
3. Проследяване на основни констатации от одитната дейност на Комисията			
В рамките на годишния доклад за 2006 г. Палатата направи оценка на 15 одита, извършени от ГД „Регионална политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“. При малко повече от половината от тези одити от страна на Комисията са налице всички качества, необходими за един ефективен инструмент за контрол. (Годишен доклад за финансовата 2006 година, точки 6.23 и 6.36, таблица 6.3. Вж. също така годишен доклад за финансовата 2007 година, точка 6.30).	В рамките на плана за структурни действия Комисията се ангажира да предприеме мерки с оглед увеличаване на ефекта от одитната ѝ дейност, като ускори прилагането на преустановяване на плащания и налагането на финансови корекции (Вж. годишен доклад за финансовата 2007 година, отговор на Комисията на точка 6.30).	В рамките на своята проверка на извършеното проследяване Палатата подбра нова извадка от 15 проведени от Комисията одита; Палатата оцени одитната следа и документите, отнасящи се до съществени въпроси, и направи преглед на одитната дейност. Тя достигна до заключението, че за тези 15 случая ГД „Регионална политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“ са приложили задоволителни одитни процедури за оценка на функционирането на системите за управление и контрол на държавите-членки. Въпреки това са необходими някои подобрения по отношение на документацията за извършената одитна дейност, особено с оглед завършеността на одитните процедури.	<i>Комисията смята, че в повечето случаи документацията е пълна. Тя е ангажирана да продължи прилагането на стандартите за високо качество на прегледа и документацията.</i>

ГЛАВА 7

Изследвания, енергетика и транспорт

СЪДЪРЖАНИЕ

	Тоци
Въведение	7.1—7.10
Как се изразходват средствата	7.6—7.10
Редовност на операциите	7.11—7.16
Ефективност на системите	7.17—7.39
Системи, свързани с редовността на плащанията	7.18—7.34
Предварителни документни проверки на декларациите за разходи	7.18—7.20
Одиторска заверка на декларациите за разходи	7.21—7.27
Одитната стратегия на Комисията за последващи одити	7.28—7.34
Системи, свързани с възстановявания и финансови корекции	7.35—7.39
Заклучения и препоръки	7.40—7.42
Заклучения	7.40—7.41
Препоръки	7.42

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ВЪВЕДЕНИЕ

7.1. Настоящата глава представя специфичната оценка на Палатата в групата политики „Изследвания, енергетика и транспорт“, която включва областите на политика 06 — Енергетика и транспорт; 08 — Научни изследвания; 09 — Информационно общество и медии; и 10 — Преки изследвания. По-подробна информация относно обхванатите дейности, разходите за годината и съответния вид управление е представена в **таблица 7.1**.

7.2. Политиките в областта на енергетиката и транспорта имат за цел да осигурят конкурентни системи за енергетика и транспорт за европейските граждани и предприятия, да направят производството и консумацията на енергия по-устойчиви, да създадат условия за осигуряване на постоянни и сигурни доставки на енергия и транспортни услуги за ЕС, да подобрят безопасността на транспорта и енергетиката и да представят на международно ниво политиките на Съюза за конкурентни, устойчиви, сигурни и безопасни транспорт и енергетика.

7.3. Политиката в областта на изследванията е насочена към създаване на европейско научноизследователско пространство. Заедно с изграждането на единния пазар европейското научноизследователско пространство има съществено значение за изпълнението на Лисабонската стратегия за заетост, конкурентоспособност в международен план, икономическа реформа и социално сближаване, като подпомага създаването на ЕС като пространство на образование, обучение, изследвания и иновации.

7.4. Политиките в областта на информационното общество и медиите са съсредоточени върху стратегическата инициатива i2010 на ЕС, която насърчава иновацията и конкурентоспособността посредством изследвания и развитие на информационните и комуникационните технологии и допринася за укрепване на европейския аудиовизуален сектор.

7.5. Преките разходи за изследвания финансират изследванията и свързаните с тях дейности на Съвместния изследователски център (СИЦ), представляващ генерална дирекция на Комисията. Неговата цел е да осигури ориентирана към потребителите научна и техническа подкрепа при планирането, развитието, провеждането и мониторинга на политиките на ЕС.

Таблица 7.1 — Разпределение на плащанията по област на политика

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания за 2008 г. (млн. евро)	Управление на бюджета
6	Енергетика и транспорт	Административни разходи ⁽¹⁾	128	Централизирано пряко
		Сухопътен, вътрешен воден, въздушен и морски транспорт	278	Централизирано пряко
		Трансевропейски мрежи (TEN)	888	Централизирано пряко
		Конвенционална и възобновяема енергия	72	Централизирано пряко
		Ядрена енергетика	215	Централизирано пряко
		Научни изследвания, свързани с енергетиката и транспорта (7РП)	108	Централизирано пряко
		Приключване на предишни рамкови програми (5РП и 6РП)	92	Централизирано пряко
		Сигурност и защита на потребителите на енергия и транспорт	3	Централизирано пряко
			1 784	
8	Научни изследвания	Административни разходи ⁽¹⁾	241	Централизирано пряко
		7РП	2 223	Централизирано пряко
		ITER	96	Централизирано непряко
		Приключване на предишни програми	1 836	Централизирано пряко
		Други	42	Централизирано пряко
			4 438	
9	Информационно общество и медии	Административни разходи ⁽¹⁾	129	Централизирано пряко
		7РП	749	Централизирано пряко
		Медии	82	Централизирано пряко
		Рамковата програма за конкурентноспособност и иновации и други	141	Централизирано пряко
		Приключване на предишни програми	607	Централизирано пряко
			1 708	
10	Преки изследвания	Персонал, режимни разходи и инвестиции ⁽²⁾	306	Централизирано пряко
		7РП	38	Централизирано пряко
		Натрупани пасиви в резултат от ядрени дейности	23	Централизирано пряко
		Приключване на предишни рамкови програми (5РП и 6РП)	22	Централизирано пряко
			389	

Общо административни разходи 804

Общо за 7РП ⁽²⁾ 3 214

Общо за предишни РП 2 557

Общо за TEN 888

Общо за други 857

Общо оперативни разходи 7 516

Общо плащания за годината 8 320**Общо поети задължения за годината 9 157**⁽¹⁾ Одитът на административните разходи е разгледан в глава 11.⁽²⁾ Селмат рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие (7РП) е основният инструмент на Европейския съюз за финансиране на изследванията за периода 2007—2013 г. Разходи по „предишни РП“ означава междинни и окончателни плащания по проекти, избрани по предишните рамкови програми (т.е. 6РП (2002—2006 г.) или 5РП (1998—2002 г.)). Вж. също точка 7.6.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Как се изразходват средствата

7.6. Приблизително 80 % от оперативните разходи в тази група политики са предназначени за изследователски проекти в рамките на многогодишни рамкови програми (РП) с няколко схеми за финансиране, които подпомагат различни видове проекти от различни тематични области.

7.7. Обикновено Комисията извършва плащания към бенефициенти без намесата на националните, регионалните или местните органи в държавите-членки. От 2008 г. помощта на ЕС към определени главни изследователски проекти, като разработването на международния експериментален термоядрен реактор ITER, преминава през съвместни предприятия. Те представляват органи на Общността, които управляват средствата, осигурени от Комисията и от други публични и частни партньори.

7.8. Бенефициенти могат да бъдат изследователски институти, университети, публични администрации, предприятия или физически лица. Бенефициентите или партньорите ⁽¹⁾ обикновено работят по даден проект като консорциум в различни държави-членки или асоциирани държави. Обикновено проектите са с продължителност няколко години. Финансиране се осигурява въз основа на споразумение с Комисията за отпускане на безвъзмездни средства. Последните варират между 20 000 евро за индивидуални изследователи и 30 милиона евро за големи съвместни проекти. Въпреки че съществуват повече от 15 000 бенефициента, най-големите 240 получават приблизително 50 % от всички плащания.

7.9. Друга главна категория разходи (около 12 % от общия размер на разходите) са предназначени за големи проекти в областта на енергетиката и транспорта в рамките на програмата за трансевропейски мрежи ⁽²⁾. Бенефициентите обикновено са органи на държави-членки, но могат също така да бъдат държавни или частни предприятия.

7.10. За проектите в областта на изследванията и на транспорта и енергетиката средствата се изплащат на вноски: авансово плащане при подписването на споразумението за отпускане на безвъзмездни средства, последвано от междинни и окончателни плащания, които възстановяват допустими разходи, докладвани от бенефициентите в периодично подавани декларации за разходите.

7.6—7.10. Рамковите програми за научни изследвания обхващат проекти с техническа и финансова сложност. Контролната среда се характеризира с голям брой бенефициенти, всеки от които работи със свои собствени системи за контрол.

Управлението на рамковите програми за научни изследвания може да се раздели на четири отделни етапа: оценяване на предложенията; подбор на предложенията и преговори за сключване на договор; управление на проекти и договори; и финансови одити и други последващи проверки.

Много от грешките, допуснати от бенефициентите, не могат да бъдат установени от Комисията преди извършване на плащанията. За преодоляване на този проблем Комисията провежда стратегия за контрол, целяща гарантиране на законност и редовност на плащанията на многогодишна основа. Тя се базира на системно разкриване и коригиране на всички грешки, които не са били установени преди извършване на плащането. Това се постига с по-големи усилия в последващия одит, който е ключов елемент на стратегията за контрол, и чрез възстановяване на сумите, за които е установено, че са надплатени на одитираните бенефициенти.

Освен това за 7РП са предприети инициативи за подсилване на контрола. Генералните дирекции в областта на изследванията въведоха „съгласувани процедури“ за подобряване на одитните проверки, както и предварителната проверка на счетоводната методика на бенефициента за отчитане на средните разходи за персонал и/или на общите разходи (включително косвените разходи).

Що се отнася до останалите програми, обхванати от тази глава, като трансевропейските мрежи и фондовете за извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения, техните стратегии за контрол се различават в по-голямата или по-малка степен от стратегията за РП за научни изследвания, за да се вземат предвид техните специфични характеристики.

⁽¹⁾ Всеки проект има средно около 20 партньора, въпреки че броят им може да варира от 4 до 95. Партньорите могат да участват в няколко проекта.

⁽²⁾ През 2008 г. 434 текущи транспортни (TEN—Т) проекти със среден размер на отпуснатите безвъзмездни средства 16,43 милиона евро и 53 текущи проекти в областта на енергетиката (TEN—Е) със среден размер на отпуснатите безвъзмездни средства 1,34 милиона евро.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

7.11. Резултатите от проверката на операциите са обобщени в **приложение 7.1, част 1**. Палатата установи, че 33 от 150 плащания в извадката са били засегнати от грешки. Не са открити грешки в одитираните 63 авансови плащания и едно междинно плащане в рамките на 7РП. Най-вероятният процент грешки, установен от Палатата, е между 2 % и 5 %.

7.12. По-голямата част от грешките засягат възстановяванията на недопустими разходи при междинните и окончателните плащания към изследователски проекти в рамките на 6РП. В тези случаи Комисията или не е открила недопустимите разходи, преди да извърши плащането, или е изчислила погрешно допустимата сума за възстановяване.

7.13. Тези констатации са в съответствие с констатациите на програмата за одит на самата Комисия и с резервите относно точността на заявленията за възстановявания на разходи в рамките на 6РП, изразени в годишните отчети за дейността на генералните директори на генералните дирекции, работещи в областта на изследванията.

7.14. Най-често срещаният вид грешки остава възстановяването на недопустими разходи за персонал и непреки разходи. В действителност бенефициентите често не спазват регулаторното изискване да декларират действителните разходи, извършени в рамките на проекта, по-специално като представят неточни разходи, свързани с работещия по проекта персонал. Това се илюстрира от следния пример.

7.12—7.14. По-голямата част от грешките се дължат на неправилно деклариран разход за персонал и режийни разходи. Много от тези грешки могат да бъдат установени само при одит в помещението на бенефициентите. Затова Комисията въведе стратегия за контрол и разработи мярка за последващ одит. Предприетите корективни действия допринесоха за намаляване на процента на грешките през последните години. За 7РП бяха предприети допълнителни корективни действия, по-специално във връзка с одиторските проверки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Пример: Недопустими разходи за персонал и непреки разходи

Извадката от операции на Палатата включва проект в рамките на БРП с повече от 30 партньори в няколко държави-членки, който се отнася до изследвания и разработване на транспортни системи. Проектът е с продължителност няколко години с финансиране от ЕС в размер на повече от 10 милиона евро.

Палатата извърши одит на декларацията за разходите на един от партньорите за периода януари—декември 2006 г., за който Комисията е извършила възстановяване през 2008 г.

Според стандартните критерии за допустимост в споразумението между Комисията и бенефициента за отпускане на безвъзмездна помощ допустимите разходи трябва да бъдат действителни, икономични и необходими за изпълнението на проекта. Освен това, за да бъдат допустими за възстановяване, разходите следва да бъдат вписани в отчетите на изпълнителя (т.е. партньора по проекта) и използваните счетоводни процедури следва да позволят директно сравнение между разходите и постъпленията при изпълнението на проекта и общия финансов отчет, свързан с цялостната стопанска дейност на изпълнителя.

Бенефициентът е изчислил разходите за персонал по проекта въз основа на тарифи на час за двете категории служители (главен инженер/управляващ проекта и инженер/техник), които работят по проекта. Палатата установи, че използваните тарифи не отразяват действителните разходи, извършени от бенефициента при изпълнението на описаните в споразумението за отпускане на безвъзмездна помощ дейности по проекта.

Одиторите на Палатата преизчислиха разходите за персонал въз основа на действителните разходи за заплати, вписани в отчетите на бенефициента. Те показват, че бенефициентът е надценил разходите за персонал по проекта с повече от 13 000 евро. Това изисква също така пропорционално намаление на допустимите непреки разходи по проекта.

Бенефициентът е надценил допустимите разходи с общо над 16 000 евро, а Комисията е извършила неправомерно възстановяване от малко над 8 000 евро (при 50 % съфинансиране).

Пример

В този конкретен случай Комисията ще извърши необходимото компенсиране през следващия отчетен период. Въпреки това Комисията би желала да отбележи, че само последващият одит може да установи този вид грешка.

В БРП разходите по проектите трябва да се „определят в съответствие с обичайните счетоводни принципи“ на участника. Службите на Комисията тълкуват това като разрешаване на прибавянето до средни разходи (при условие че са изпълнени другите изисквания за допустимост), ако това е част от обичайните счетоводни принципи на участника. Не е ясно обаче до каква степен разликите между средните и реалните разходи за лицата, работещи по проекта, могат да се считат за приемливи.

В правилата за участие в 7РП са разрешени средни разходи, доколкото те не се „различават съществено“ от реалните разходи. По тази причина Комисията създаде възможността да одобрява заверки от участници по тяхната методика за изчисляване на средните разходи за персонал (вж. отговора на точки 7.6—7.10 и 7.27).

Това следва да доведе до намаляване на грешките в декларираните средни разходи за персонал.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.15. Други значителни грешки, открити от Палатата са:

- а) възстановяване на средства на бенефициент по БРП, който не е могъл да представи доказателства, че исканите за възстановяване разходи действително са били извършени или че е била извършена някаква значима дейност по проекта;
- б) грешка при въвеждането на данни в таблицата за изчисление на Комисията при междинно възстановяване по БРП, която не е открита при процедурите за одобряване на плащането, така че бенефициентът е получил 76 % по-голяма сума;
- в) възстановяване на значителни разходи за подизпълнение на бенефициент по проект в рамките на 5РП при липса на необходимото предварително одобрение от страна на Комисията;
- г) при един проект по TEN-T — възстановяване на разходи, поети извън допустимия период, определен в споразумението за финансиране между Комисията и бенефициента.

7.16. Палатата също така проследи предишни констатации и оценки, както е изложено в **приложение 7.2**. Палатата установи, че Комисията е предприела, макар и с някои забавяния, корективни действия във връзка с грешките, докладвани в декларацията за достоверност за 2006 г. Относно закъснелите плащания Палатата установи, че Комисията е постигнала значителен напредък в извършването на навременни плащания на бенефициентите през 2008 г.

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

7.17. Резултатите от извършената от Палатата оценка на ефективността на системите за управление и контрол са обобщени в **приложение 7.1, част 2**. Оценка е съсредоточена върху БРП, операциите в рамките на която представляват 82 % от извадката на междинните и окончателните плащания за 2008 г. Палатата установи, че системите са частично ефективни при гарантиране редовността на операциите.

7.15.

- а) Проблемите с този бенефициент вече са били установени и са били предприети мерки в рамките на собствената система за контрол на Комисията, преди обявяването на одита на Сметната палата.
- б) Мерките за контрол, прилагани от Комисията, са предназначени за избягване на този вид грешки, доколкото това е възможно. В този конкретен случай Комисията предприе корективни действия, като възстанови сумата през следващи отчетни периоди.
- в) В действителност, предварителното одобрение на тези разходи не бе дадено към датата на плащането. Комисията беше установила този проблем преди да пристъпи към извършване на окончателното плащане, като поиска от изпълнителя допълнителни доказателства. С оглед на предоставената допълнителна информация Комисията прецени, че са налице достатъчно основания да пристъпи към плащането.
- г) Това бе техническа грешка, дължаща се на административен пропуск на Комисията. По същество разходите са оправдани.

7.16. Комисията приветства положителните бележки на Палатата относно проследяването на одитите и навременните плащания. И в двете области бяха положени значителни усилия и през 2008 г. резултатите вече бяха видни. Комисията ще продължи да следи отблизо тези въпроси.

7.17. Комисията провежда стратегия за контрол, целяща гарантиране на законност и редовност на плащанията на многогодишна основа. За БРП целта на стратегията е до края на четвъртата година от прилагането ѝ (2010 г.) остатъчният процент на грешка да бъде сведен под прага на същественост от 2 %. Тази цел се преразглежда всяка година с оглед на естеството, честотата и размера на установените грешки, както и предвид съображения за рентабилност.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Системи, свързани с редовността на плащанията**Предварителни документни проверки на декларациите за разходи**

7.18. Предварителните документни проверки се състоят предимно в счетоводна и математическа проверка на декларациите за разходи от страна на Комисията преди възстановяването на средства. В някои случаи те могат също така да включват проверка на отделни пера от разходите въз основа на допълнителна информация, като например изискани от бенефициента фактури или фишове за заплатата.

7.19. Палатата извърши проверка на указанията и процедурите, както и на механизмите за отчет и мониторинг, свързани с предварителните документни проверки в ГД „Информационно общество и медии“. Палатата провери действието на проверките за 30 операции ⁽³⁾.

7.20. Одитът не установи никакви специфични слабости и потвърди, че проверките действат според планираното. Палатата отбелязва, че независимо от възможността документните проверки да установяват основни недостатъци в декларациите за разходи, много грешки могат да бъдат открити единствено чрез проверки при бенефициента. Това ограничение на документните проверки следва да бъде компенсирано от другите елементи на системите за управление и контрол (одиторски заверки и последващи одити).

Одиторска заверка на декларациите за разходи

7.21. Подадените за възстановяване декларации за разходите на бенефициентите следва да бъдат подложени на одиторска заверка от независим одитор, когато това се изисква от споразумението за отпускане на безвъзмездна помощ ⁽⁴⁾. Одиторът удостоверява наличието на достатъчна увереност, че декларираните разходи отговарят на критериите за допустимост.

7.22. Палатата сравни резултатите от своите собствени проверки със заверката, представена за 39 одитирани операции на ниво бенефициенти. В 17, или 43 % от случаите, Палатата откри грешки в декларации за разходи, за които заверяващият одитор е изразил становище без резерви преди подаването им за възстановяване на средства.

7.22. Комисията споделя притеснението на Палатата относно правилността на одитните заверки на БРП, които не предоставят в пълна степен допълнителната увереност, очаквана първоначално по отношение на законността и редовността на разходните декларации. Въпреки това е ясно, че този инструмент значително допринесе за предотвратяването и ранното коригиране на грешки, което доведе до намаляване на процентите на грешка при БРП, спрямо 5РП.

⁽³⁾ 14 случая от извадката от директни съществени проверки и 16 избрани други случая.

⁽⁴⁾ В рамките на БРП всеки партньор по проекта следва да представи поне една одиторска заверка, обхващаща цялата продължителност на проекта. Винаги се изисква заверка когато финансовото участие на Общността, поискано от някой от партньорите, надвишава 750 000 евро за определен отчетен период.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.23. В повечето подобни случаи заверяващият одитор не е открил надценените допустими разходи, по-специално в категориите разходи за персонал и непреки разходи, които са основният източник на грешки в декларациите за разходите на бенефициентите (вж. точка 7.14).

7.24. Тези констатации са в съответствие с резултатите от предходната година и с констатациите, изложени в глава 10. Това потвърждава необходимостта Комисията да продължи да осигурява подкрепа и да представя указания на бенефициентите и заверяващите одитори с цел да подобри надеждността на този контрол ⁽⁵⁾.

Предварителната заверка на методологиите за изчисляване на разходите на бенефициентите в рамките на 7РП

7.25. Комисията е положила усилия да опрости процедурите, като е реформирала системата за одиторски заверки в рамките на 7РП. Основната иновация е премахването на задължението за подаване на декларации за междинни разходи посредством предварителна заверка на методологиите за изчисляване на разходите на бенефициентите.

7.26. Освен намаляването на административната тежест върху бенефициентите, тази мярка има за цел да насърчи използването на правилните методологии за изчисляване на разходите, като по този начин намали процента на грешки при декларациите за разходи.

7.27. При все това Комисията още не е формулирала ясно определение на необходимите критерии за оценка дали методологиите на бенефициентите за изчисляване на разходите съответстват на регулаторните изисквания. В края на 2008 г. тази нова форма на предварителна заверка е била одобрена само в един случай.

Одитната стратегия на Комисията за последващи одити

7.28. Другият главен елемент на системата за контрол на Комисията за разходите в областта на изследванията е нейната програма за последващи (т.е. след възстановяването на средства) финансови одити при бенефициентите. Одитите се извършват от одитори на Комисията и от външни одиторски фирми под надзора на Комисията. Целта на последващите одити е да откриват и коригират грешки, които не са били предотвратени или открити от предишните проверки.

7.23—7.24. За подобряване на ситуацията одитната заверка бе адаптирана за 7РП.

Одитната проверка в 7РП се основава на „съгласувани процедури“, според които се изисква заверяващият одитор да извърши предварително определени процедури и да докладва въз основа на това за фактическите констатации. Бенефициентите и заверяващите одитори имат достъп до т. нар. „ръководни бележки“ на уебсайта на Cordis (<http://cordis.europa.eu/>) (вж. още 7.33). Този подход трябва да доведе до съкращаване на грешките при тълкуването на правилата за допустимост от одиторите, наблюдавани при 6РП, и представлява допълнителна стъпка към подобряване на този контрол.

7.25—7.26. Заверката на методологията както за разходите за персонал, така и за косвените разходи, в действителност бе въведена с цел улесняване на процедурите за тези бенефициенти на множество сути безвъзмездни средства, чиито системи могат да предоставят разумни уверения, че прилаганите методологии съответстват на разпоредбите от споразумението за безвъзмездни средства. Тази заверка не е задължителна.

7.27. Определянето на критерии за оценка на методологията за изчисляване на разходите е трудна задача. Комисията изясни критериите за предварителна заверка на методологията за изчисляване на разходите за бенефициентите, които използват средни разходи за персонал, в решение на Комисията, прието на 23 юни 2009 г. (C(2009) 4705).

След плахо начало броят на заверките на оценените методологии нарасна през 2009 г.

⁽⁵⁾ Годишен доклад за финансовата 2007 година, точки 7.31—7.33 и точка 7.43, буква в).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.29. През 2008 г. генералните дирекции на Комисията, работещи в областта на изследванията⁽⁶⁾, продължават да увеличават броя на своите последващи одити в съответствие с въведената през 2007 г. обща стратегия за последващи одити за БРП. Стратегията предвижда засилено провеждане на последващи одити и е разработена, за да повиши увереността относно редовността на разходите на БРП, които представляват 42 % от общите разходи за рамкови програми през 2008 г.

7.30. Палатата извърши проверка на напредъка на Комисията при прилагането на стратегията въз основа на нейните ключови цели:

- а) увеличаване обхвата на одитите;
- б) подобряване на съгласуваността и последователността на последващите одити в рамките на всички генерални дирекции, работещи в областта на изследванията;
- в) въвеждане на нова централизирана ИТ информационна система за управление на одита и на механизъм за обмен на одитна информация;
- г) затвърждаване на процеса на одитни заверки; и
- д) осигуряване на общ подход на генералните дирекции, работещи в областта на изследванията, при дейността им с външни одиторски фирми, наети за извършване на одити от името на Комисията.

7.31. В отговор на предишни критики от страна на Палатата през 2008 г. размера на разходите, обхванати от последващи одити, нараства значително (*графика 7.1*). Броят на приключените одити се увеличава от 432 в края на 2007 г. на 1 084 в края на 2008 г.

7.32. Генералните дирекции, работещи в областта на изследванията, следват систематичен метод за последващи одити и полагат усилия да координират и наблюдават стриктно изпълнението на одитната стратегия. Разпределението на дейностите между генералните дирекции, работещи в областта на изследванията обаче, заедно с липсата на интегрирана система за управление на информацията, затруднява координирането, особено при проследяването на одитните резултати.

7.31. Комисията отчита положителния коментар на Стетната палата по отношение увеличения обхват на одита на разходите.

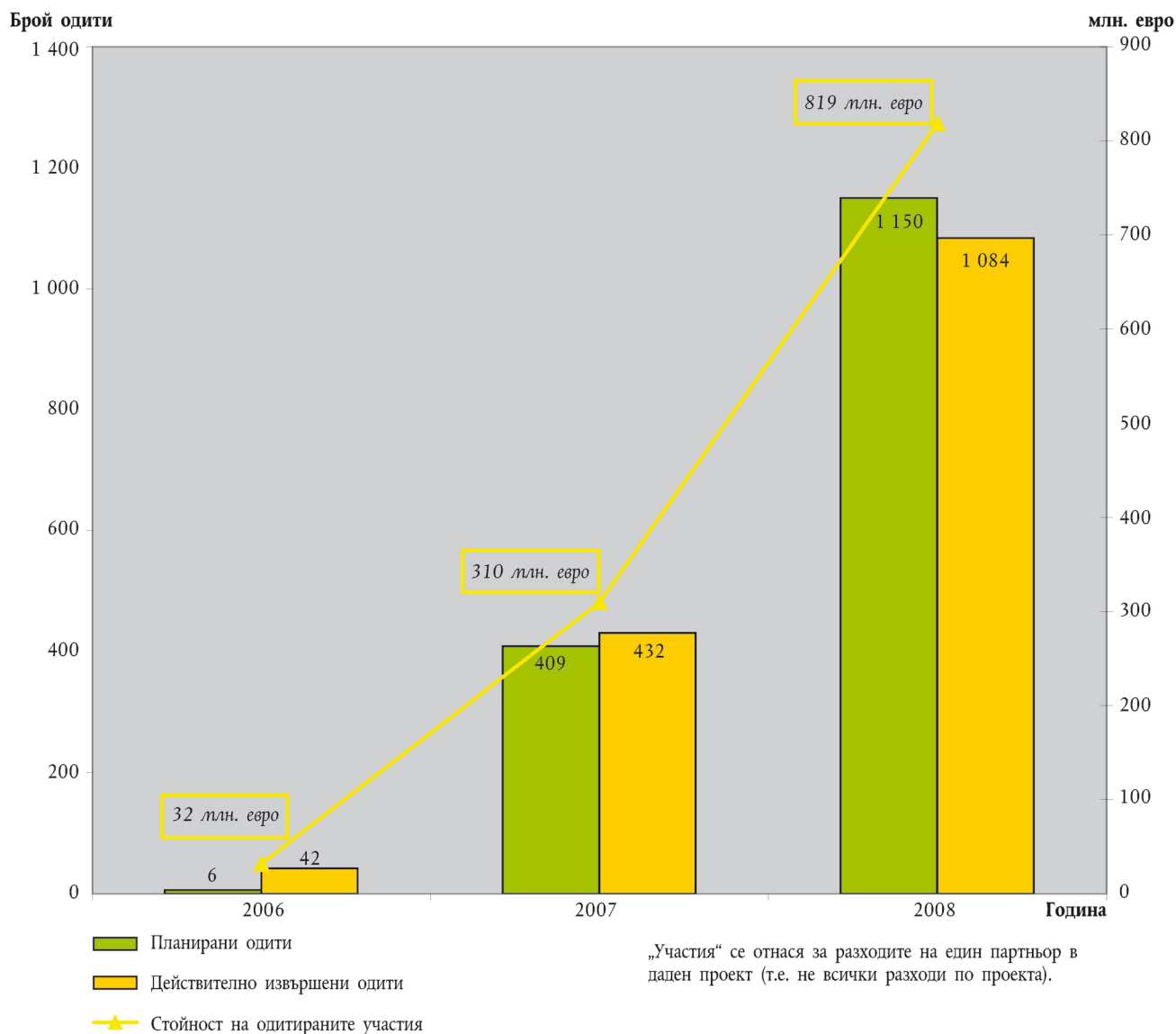
7.32. Комисията приветства положителните бележки на Палатата относно съгласувания и последователен подход, възприет от генералните дирекции, работещи в областта на изследванията, спрямо прилагането на общата одитна стратегия.

Липсата на специална ИТ програма сама по себе си не възпрепятства координацията. Високо ниво на координация се постига чрез междуведомствените работни групи, свързващи генералните дирекции, работещи в областта на изследванията. Месечните срещи, посветени на обобщаващите одитни доклади, са добър пример за това ефективно сътрудничество (вж. също 7.34).

Изпълнителната агенция за научни изследвания и Изпълнителната агенция на Европейския съвет за научни изследвания ще бъдат включени в тези координационни дейности през 2009 г.

⁽⁶⁾ ГД „Изследвания“, ГД „Информационно общество и медии“, ГД „Енергетика и транспорт“ и ГД „Предприятия и промишленост“.

Графика 7.1 — Изпълнение на общата стратегия на Комисията за последващи одити



КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.33. Стратегията за последващи одити на Комисията има за цел да затвърди процеса на провеждане на одитни заверки като увеличи подпомагането на бенефициентите и заверяващите одитори. Въпреки че Комисията е положила усилия да подобри ръководните насоки и да разпространи добрите практики, проблемите, наблюдавани преди от Палатата, продължават да съществуват и през 2008 г. (точка 7.22).

7.34. Общият подход за работа с външни одиторски фирми е подкрепен от провеждането на ежемесечни срещи, посветени на обобщаващи одитни доклади, и от използването на процедури за контрол на качеството на одитните доклади.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.33. Очаква се новите инициативи, разработени по 7РП, като предварителната заверка на методологията и заверката на средните разходи за персонал, които имат за цел предотвратяване на неправилните практики при деклариране на разходите и които бяха предмет на широка комуникационна кампания, допълнително да напалят срещаните от Палатата проблеми (вж. още точка 7.23).

7.34. Забележката на Палатата потвърждава, че генералните дирекции, работещи в областта на изследванията, са развили ефективно сътрудничество с външните одитори (вж. отговора на точка 7.32).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Системи, свързани с връщания на средства и финансови корекции

7.35. Увеличеният обхват на последващите одити осигурява по-широка база за Комисията за предприемане на корективни действия и за увеличаване на увереността относно законосъобразността и редовността на разходите.

7.36. Планират се или се въвеждат допълнителни корективни мерки посредством ориентиране към големи бенефициенти и последващо екстраполиране на системните одитни констатации към неаудирани договори на вече аудитираните бенефициенти.

7.37. Значителното засилване на одитната дейност предполага и значително по-голямо работно натоварване, свързано с реализирането на одитните резултати (екстраполиране на грешки, налагане на корекции, връщания на средства и санкции). Освен това то изисква съществени усилия за координиране между генералните дирекции, работещи в областта на изследванията.

7.38. През юли 2007 г. ГД „Информационно общество и медии“ изгражда вътрешна мрежа от служители за връзка за последващите одити с цел прилагане на резултатите от одита. През септември 2008 г. ГД „Изследвания“ създава нов отдел за работа с връщанията на средства. Отделът е издал указания относно прилагането на резултатите от одита, които да послужат на ръководителите на проектите в генералната дирекция.

7.39. Въпреки това в края на 2008 г. Комисията е предприела действия по малък брой връщания на средства, както се вижда от **графика 7.2**, и все още не е наложила никакви санкции ⁽⁷⁾ въпреки факта, че една от главните корективни мерки, въведени при стартирането на БРП през 2002 г., е разширена система от санкции. ⁽⁸⁾

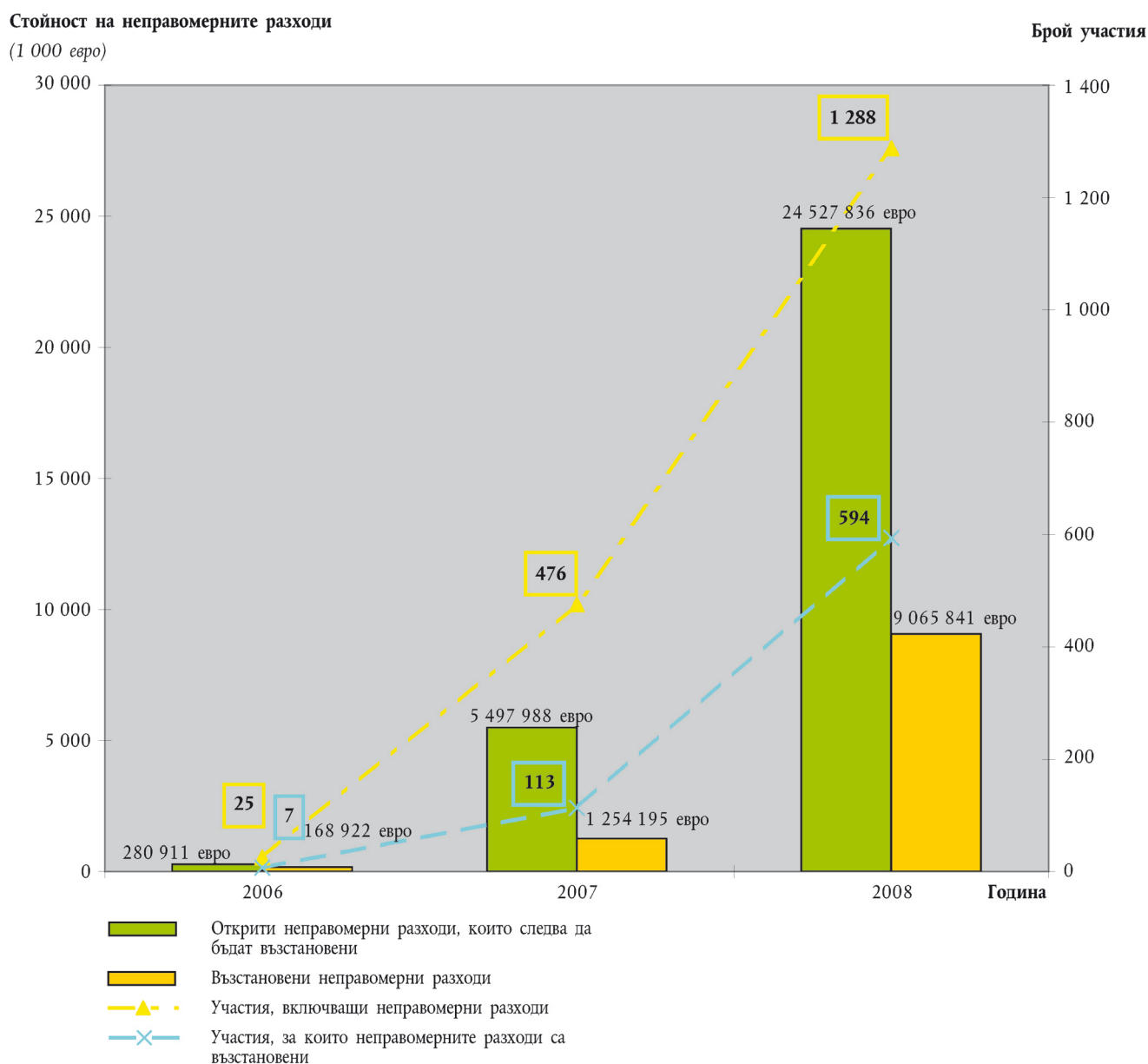
7.39. *Както е отбелязано от Палатата, постоянното засилване на одитната дейност предполага и значително по-голямо работно натоварване на генералните дирекции. Това изисква засилено координиране и въвеждане на всеобхватна система за вътрешен контрол за проследяване на одитните препоръки чрез издаване на нареждания за събиране или прихващане на сумите по последващите плащания, както и чрез неустойки (вж. бележка под линия 7).*

До края на 2008 г. процесите на управление, необходими за прилагането на многогодишната стратегията за контрол, бяха до голяма степен налице.

⁽⁷⁾ Освен събирането на средства, Комисията има правомощия да изисква компенсации (обезщетение за загуби и пропуснати ползи) от бенефициент, за когото е установено, че е надценен допустимите разходи и вследствие на това е получил неправомерна финансова вноска от ЕС. Всеки бенефициент, който трайно нарушава договорните си задължения, също може да подлежи на санкции.

⁽⁸⁾ Годишен доклад за финансовата 2007 година, точка 7.23.

Графика 7.2 — Въвеждане на финансови корекции след одитите



КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Заклучения

7.40. Въз основа на своята одитна дейност Палатата заключава, че плащанията за групата политики „Изследвания, енергетика и транспорт“ за годината, приключила на 31 декември 2008 г., са засегнати от съществени грешки. Най-вероятният процент на грешки е между 2 % и 5 %.

7.40. Комисията ще продължи да работи за постигането на ниво на остатъчните грешки, позволяващо декларация за достоверността без резерви в тази група от политики.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.41. Въз основа на своята одитна дейност Палатата достигна до заключението, че системите за управление и контрол за групата политики „Изследвания, енергетика и транспорт“ са частично ефективни при гарантирането на редовността на плащанията.

Препоръки

7.42. През последните години Комисията е подобрила своите системи за контрол и е опростила правилата за финансиране за изследователски проекти. Тези мерки са допринесли за намаляване на процента на грешки за тази група политики. С цел да запази тази положителна тенденция Комисията следва да:

- а) гарантира строго прилагане на контролите, по-специално като подобри надеждността на одиторските заверки посредством ефективно изпълнение на стратегията за последващи одити, като налага глоби при необходимост и като извършва навременни връщания на средства или корекции в случаите на неправомерно възстановяване на деклариран разход;
- б) в съответствие с неотдавнашния документ на Комисията относно рационализирането на финансовите правила ⁽⁹⁾, да опрости допълнително правилата за финансиране за следващата Рамкова програма за изследвания (8РП), като в същото време запази целта за установяване на ефективна по отношение на разходите система за контрол, осигуряваща достатъчна увереност относно редовността на разходите.

7.42. Комисията приема препоръките на Сметната палата.

- а) Комисията напълно съзнава важността от съществуване на ефективна система за контрол и постоянно се стреми към усъвършенстване. Вече бяха положени значителни усилия за подобряване на управлението на политиката в областта на научните изследвания в рамките на приложимата правна и финансова рамка. Комисията ще продължи да осъществява стриктен контрол.
- б) Комисията е съгласна, че за 8РП е желателно допълнително опростяване на финансовите правила и че трябва да се поддържа ефективна система за контрол. Комисията ще продължи да опростява и подобрява резултатите от изпълнението на бюджета, с цел да допълни своя план за възстановяване в съответствие със съобщението на Комисията за „рационализиране на финансовите правила и ускоряване на изпълнението на бюджета с цел подпомагане на икономическото възстановяване“. Комисията ще продължи работата си по рентабилността на системите за контрол и ще предложи приемливи нива на риска от грешка в областта на научните изследвания и други области през 2010 г.

⁽⁹⁾ Съобщение на г-жа Grybauskaitė в съгласие с председателя до Комисията (SEC(2009) 477 окончателен, 8.4.2009 г.).

ПРИЛОЖЕНИЕ 7.1

ЧАСТ 1: ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРОВЕРЕНАТА ИЗВАДКА ОТ ОПЕРАЦИИ

1.1 — Размер на извадката

Година	Брой проверени операции
2008	150
2007	180

1.2 — Структура на извадката

Процент на проверените операции, които представляват:	2008 г.								2007 г.	
	5 РП	6 РП	7 РП	TEN	Извеждане от експлоатация на ядрени мощности ⁽⁴⁾	Други	Общо			
Авансови плащания ⁽¹⁾	—	—	42 %	3 %	1 %	3 %	49 %	74	33 %	59
Междинни и окончателни плащания ⁽²⁾	1 %	33 %	1 %	3 %	3 %	3 %	44 %	65	61 %	109
Други плащания извън проектите ⁽³⁾	—	—	—	1 %	—	6 %	7 %	11	6 %	12
Общо	1 %	33 %	43 %	7 %	4 %	12 %	100 %		100 %	

⁽¹⁾ 74 авансови плащания: 63 към 7РП, 5 към TEN, 2 към извеждане от експлоатация на ядрени инсталации (изплатени директно на бенефициента), 2 към изпълнителна агенция „Интелигентна енергия“, 1 към изпълнителна агенция „Образование и култура“, 1 към Европейска космическа агенция (Галилео).

⁽²⁾ 65 междинни и окончателни плащания: 1 към 7РП, 50 към 6РП, 2 към 5РП, 4 към TEN, 4 към извеждане от експлоатация на ядрени мощности (изплатени на Международните фондове за подпомагане), 2 към изпълнителна агенция „Образование и култура“, 1 към Изследователски фонд за въглища и стомана, 1 фактура за извършени услуги по програма „Технологии на информационното общество“.

⁽³⁾ 11 други плащания извън проектите: например фактури за услуги и доставки, плащания към инструмента за гарантиране на заемите за проекти по TEN-T, субсидия за Инструмента за финансово споделяне на риска на 7РП, оперативни субсидии за изследователски агенции и за съвместния европейски проект ITER (Международен експериментален термоядрен реактор).

⁽⁴⁾ Програма под съвместното управление на Комисията (ГД „Енергетика и транспорт“) и Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР).

1.3 — Честота и вероятно отражение на грешките

Грешки	2008 г.							2007 г.
	5 РП	6 РП	7 РП	TEN	Извеждане от експлоатация на ядрени мощности	Други	Общо	
Честота на проверените операции, засегнати от грешки	100 % {2}	44 % {22}	—	30 % {3}	67 % {4}	12 % {2}	22 % {33}	48 % {86}
Честота на количествено измеримите грешки	50 % {1}	91 % {20}	—	20 % {1}	0 % {0}	67 % {2}	68 % {24}	44 % {61}
Въздействие на количествено измеримите грешки: Най-вероятният процент на грешки е в рамките на ⁽¹⁾	Между 2 % и 5 %							Между 2 % и 5 %

⁽¹⁾ Палатата разграничава три диапазона на най-вероятния процент на грешки: под 2 %, между 2 % и 5 %, над 5 %.

осочените в скоби {} стойности са абсолютния брой операции.

ЧАСТ 2: ОБЩА ОЦЕНКА НА СИСТЕМИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ

2.1 — Оценка на избрани системи за управление и контрол

Разгледана система	Ключов вътрешен контрол (Комисия)			Ключови вътрешни контроли в националните администрации	Обща оценка
	Документни проверки преди плащания	Одиторска заверка	Последващи финансови одити		
Шеста рамкова програма (6 РП)				N/A	

Обща оценка	2008 г.	2007 г.

Легенда:

	Ефективна
	Отчасти ефективна
	Неефективна
N/A	Не се прилага или няма оценка.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ОТ ДЕКЛАРАЦИЯТА ЗА ДОСТОВЕРНОСТ

Констатации и оценки на Сметната палата	Предприети действия	Анализ на Сметната палата	Отговор на Комисията
1. Декларация за достоверност за 2006 г.: съществено ниво на грешки при плащанията			
През 2006 г. Палатата откри грешки в 26 от 150 одитирани операции. Най-често срещаните грешки бяха: неточни документи за доказване на обявените разходи, особено на разходите за заплащане на персонал, които обикновено са най-голямата отделна категория разходи; отбелязване на сумите, вписани в бюджета, което противоречи на изискването да се отчитат реално възникнали разходи; неоправдано включване в проекта на непреки разходи; молби за възстановяване на разходи, възникнали извън установения срок, в който могат да бъдат компенсирани; включване на различни разходи, неподлежащи на възстановяване. (Годишен доклад за финансовата 2006 година, точки 7.10—7.11).	В четири случая отговорността за проследяването вече пада върху генерални дирекции извън тази група политики. В шест случая Комисията е заключила, че не са необходими корективни действия. В 13 случая Комисията е извършила финансови корекции чрез издаване на нареждания за събиране на вземания или като е коригирала плащанията към бенефициентите в последващи периоди. В три случая Комисията е предприела корективни действия, които все още не са приключили.	Комисията е проследила грешките и е предприела корективни действия, въпреки че в три случая финансовите корекции не са приключили. Дължимите на Комисията неизплатени суми следва да бъдат възстановени възможно най-бързо с оглед на доброто финансово управление.	Комисията е предприела корективни мерки с цел да гарантира проследяването на трите все още неприключени случая. В два от трите случая процесът на плащане и процесът на възстановяване на неправотерно извършени разходи са стартирали. В третия случай е започнал одит, като се очаква окончателният доклад.
2. Закъснения при плащанията от страна на Комисията			
В значителен брой случаи Комисията е забавила неправотерно плащанията на бенефициентите. 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 %). През 2008 г. Палатата откри по-малко закъснели плащания: 12 случая от 150 одитирани плащания (т.е. 8 %). (Годишен доклад за финансовата 2005 година, точка 7.10; Годишен доклад за финансовата 2006 година, точка 7.29 и приложение 7.1; Годишен доклад за финансовата 2007 година, приложение 7.2).	Комисията е подобрила мониторинга на закъсненията, въвела е усъвършенствани процедури, адаптирала е своите ИТ инструменти и е разширила програмата си за обучение на служители, включени в процеса на плащане.	Изпълнението на задълженията на Комисията за извършване на навременни плащания се е подобрило значително през 2008 г.	Докладваните от Палатата подобрения отразяват усилията на Комисията. Комисията ще продължи да следи отблизо този въпрос.

ГЛАВА 8

Външна помощ, развитие и разширяване

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	8.1—8.13
Специфични характеристики на групата политики в сферата на външната помощ, развитието и разширяването	8.2—8.11
Обхват на одита	8.12—8.13
Редовност на операциите	8.14—8.17
Ефективност на системите	8.18—8.32
Системи, свързани с редовността на операциите	8.18—8.32
EuropeAid	8.20—8.24
ГД „Външни отношения“	8.25—8.26
ГД „Разширяване“	8.27—8.28
ГД „Хуманитарна помощ“	8.29—8.30
Обща информационна система на Комисията в областта на външните отношения (CRIS)	8.31—8.32
Заключения и препоръки	8.33—8.37
Заключения	8.33—8.34
Препоръки	8.35—8.37
Проследяване на предишни констатации и оценки, направени извън контекста на декларацията за достоверност	8.38—8.46
Проследяване на специален доклад № 5/2006 относно програма MEDA	8.38—8.46
Въведение	8.38—8.39
Проследяване на препоръките	8.40—8.45
Заклучения и препоръки	8.46

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ВЪВЕДЕНИЕ

8.1. В настоящата глава е представена специфичната оценка на Палатата по отношение на групата политики в сферата на външната помощ, развитието и разширяването, които обхващат следните области на политика: 19 — „Външни отношения“, 21 — „Развитие и отношения с държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ)“⁽¹⁾, 22 — „Разширяване“ и 23 — „Хуманитарна помощ“. В **таблица 8.1** се съдържа подробна информация относно обхванатите дейности, изразходването на средствата през годината и вида на управление.

Таблица 8.1 — Разпределение на плащанията по област на политика

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания за 2008 г. (млн. евро)	Управление на бюджета
19	Външни отношения	Административни разходи	336	Централизирано пряко
		Многостранни отношения, сътрудничество с трети страни в областта на миграцията и убежището и общи въпроси относно външните отношения	54	Централизирано пряко
		Обща външна политика и политика на сигурност	192	Централизирано непряко ⁽¹⁾ или съвместно
		Европейски инструмент за демокрация и човешки права (ЕИДЧП)	109	Централизирано пряко
		Отношения и сътрудничество с индустриализирани държави, които не са членки на ЕС	16	Централизирано пряко
		Управление на кризи и глобални заплахи за сигурността	199	Централизирано пряко
		Европейска политика за съседство и отношения с Русия	1 475	Централизирано пряко или децентрализирано
		Отношения с Латинска Америка	310	Централизирано пряко или децентрализирано
		Отношения с Азия, Централна Азия и страните от Близкия изток	667	Централизирано пряко, децентрализирано или съвместно
		Стратегия относно политиките и координация	22	Централизирано пряко
		3 380		
21	Развитие и отношения с държавите от АКТЬ	Административни разходи	248	Централизирано пряко
		Продоволствено осигуряване	258	Централизирано пряко
		Недържавни участници в развитието	172	Централизирано пряко
		Околна среда и устойчиво управление на природните ресурси, включително на енергията	76	Централизирано пряко
		Човешко и социално развитие	127	Централизирано пряко или съвместно
		Географско сътрудничество с държавите от Африка, Карибския и Тихоокеанския басейн (АКТЬ)	223	Централизирано пряко, децентрализирано или съвместно
		Дейности за сътрудничество за развитие и <i>ad hoc</i> програми	24	Централизирано пряко
		Стратегия относно политиките и координация	13	Централизирано пряко
			1 141	

⁽¹⁾ За помощите, предоставяни чрез Европейските фондове за развитие, се съставя отделен доклад, тъй като те не се финансират от общия бюджет.

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания за 2008 г. (млн. евро)	Управление на бюджета
22	Разширяване	Административни разходи	71	Централизирано пряко
		Процес и стратегия за разширяване	1 388	Централизирано пряко, непряко или децентрализирано
		Следприсъединителна финансова подкрепа	66	Централизирано пряко или децентрализирано
		Информационна и комуникационна стратегия	9	Централизирано пряко
			1 534	
23	Хуманитарна помощ	Административни разходи	21	Централизирано пряко
		Хуманитарна помощ	862	Централизирано пряко или съвместно
			883	

Общо административни разходи ⁽²⁾	676
Общо оперативни разходи	6 262
Общо плащания за годината	6 938

Общо поети задължения за годината	7 415
--	--------------

⁽¹⁾ Съгласно член 53 от Финансовия регламент режимът на пряко централизирано управление се използва, когато задачите по изпълнението се осъществяват пряко от службите на Комисията, а непрякото централизирано управление се прилага, когато Комисията делегира задачите по изпълнението на бюджета в съответствие с разпоредбите на членове 54—57 от Финансовия регламент.

⁽²⁾ Олитът на административните разходи е представен в глава 11.

Източник: Годишни отчети на Европейските общности за финансовата 2008 година, том II, приложение Б.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Специфични характеристики на групата политики в сферата на външната помощ, развитието и разширяването

8.2. Разходите в областта на външните отношения и развитието се реализират основно от Европейската служба за сътрудничество EuropeAid (EuropeAid), както и от генерална дирекция „Външни отношения“. Разходите за разширяване се реализират от генерална дирекция „Разширяване“, а разходите за хуманитарна помощ, включително хранителната помощ — от генерална дирекция „Хуманитарна помощ“.

8.3. Управляваните от EuropeAid разходи 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.

8.4. По-голямата част от разходите се подчиняват на пряк централизиран режим от службите на Комисията в нейната централа или в делегациите на Комисията в съответните трети страни. Предоставянето на помощ чрез международни организации подлежи на съвместно управление.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.5. Голяма част от разходите представляват плащания за бюджетна подкрепа и плащания (авансово плащане или предварително финансиране) към организациите, изпълняващи развойни проекти, в това число държавни институции, неправителствени организации (НПО) и международни организации.

8.6. Подкрепените развойни 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 се подчиняват на сложни правила, особено по отношение на тържните процедури и произхода на доставките.

8.7. За разходите, реализирани от ГД „Външни отношения“, се прилагат следните режими на управление:

- а) непряко централизирано управление или съвместно управление с международни организации за дейности в контекста на областта на общата външна политика и политика на сигурност; и
- б) пряко централизирано управление за въпросите, свързани с отношения и сътрудничество с индустриализирани държави, които не са членки на ЕС (Инструмент за индустриализираните страни), и с управление на кризи и глобални заплахи за сигурността (Инструмент за стабилност). Проектите се изпълняват от централата на Комисията или от нейните делегации.

8.8. ГД „Разширяване“ управлява разходите, свързани с процеса и стратегията на разширяване, основно в рамките на инструмента за предприсъединителна помощ, програма ФАР, включително следприсъединителна финансова подкрепа, КАРДС ⁽²⁾, и предприсъединителна финансова помощ за Турция.

8.9. Обикновено плащанията се извършват в режим на централизирано или децентрализирано управление. При децентрализираното управление предварителните проверки на решенията за възлагане на обществени поръчки се реализират от съответната делегация на Комисията, а при изпълнение на някои специфични условия такива проверки не се извършват.

8.10. При отпускането на финансова помощ от ЕС за потенциалните кандидати за членство (Албания, Босна и Херцеговина, Черна гора, Сърбия и Косово ⁽³⁾), както и бившата югославска република Македония, съответните разходи се управляват най-вече пряко от делегациите. От октомври 2008 г. това включва частта от помощта, която преди това е разпределяна посредством Европейската агенция за възстановяване.

8.11. Разходите, реализирани от ГД „Хуманитарна помощ“, се управляват на централно ниво. Близко половината от бюджетните кредити, за които са поети задължения, засягат НПО (пряко централизирано управление), а останалата половина — ООН или други международни организации (съвместно управление).

⁽²⁾ Програма ФАР е основният финансов инструмент на предприсъединителната стратегия в страните от Централна и Източна Европа. Чрез програма КАРДС Общността предоставя помощ за възстановяване, развитие и стабилизиране на Балканите.

⁽³⁾ В съответствие с Резолюция 1244/99 на Съвета за сигурност на ООН.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Обхват на одита

8.12. Одитът беше базиран на три основни елемента:

- а) директни съществени проверки на плащания, извършени през 2008 г., посредством представителна статистическа извадка на 180 операции (вж. части **1.1** и **1.2** от **приложение 8.1**). 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, например въз основа на договори за строителство, услуги или доставки;
- 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) дейности по управление и мониторинг,
 - iii) външни одити,
 - iv) вътрешния одит;
- в) проследяване на предишни констатации и оценки от декларацията за достоверност (вж. **приложение 8.2**).

8.13. Следва да се отбележи, че за плащанията, направени за агенциите на Организацията на обединените нации (ООН), одиторите на Палатата са срещнали трудности при получаването на одитните доклади относно разходите по проектите и необходимите подкрепящи документи от ООН. Това е станало въпреки мерките, предприети от Комисията с оглед улесняване на одитната дейност на Палатата.

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

8.14. При директните съществени проверки за групата политики в сферата на външната помощ, развитието и разширяването беше констатирано съществено ниво на грешки. Резултатите от тези проверки са по-подробно анализирани и представени в **приложение 8.1**.

8.15. Проверените операции включват преки плащания от страна на службите на Комисията към изпълнителите и консултантите или към организациите изпълнители. И при двата вида плащания беше открито съществено ниво на грешки.

8.16. По отношение на плащанията, които службите на Комисията извършват пряко в полза на изпълнителите и консултантите, най-значимите идентифицирани грешки засягат:

- а) количествено измерими грешки в допустимостта (например ДДС и други данъци, неспазване на основни изисквания);

8.13. Комисията напълно подкрепя исканията на Сметната палата за информация от агенциите на ООН в рамките на Финансовото и административно рамково споразумение (FAFA), подписано между Европейската общност и ООН на 29 април 2003 г.

8.16.

- а) Във връзка с един от примерите на Палатата Комисията смята, че това не може да се определи като количествено изтеглена грешка само въз основа на факта, че официалните изисквания на договора не са били спазени.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

б) количествено измерими грешки в точността (например грешки при изчислението, включително плащания за предоставяне на бюджетна подкрепа) и;

в) количествено неизмерими грешки в съответствието (например неспазване на срокове, липса на основни подкрепящи документи, нередности в процедурите за възлагане на обществени поръчки).

8.17. По отношение на организациите изпълнители идентифицираните грешки се състоят най-вече от:

а) количествено измерими грешки в допустимостта (включване на недопустими разходи в декларациите за възстановяване на разходи и нередности в тръжните процедури и процедурите за възлагане на обществени поръчки);

б) една количествено измерима грешка в точността (неправилни обменни курсове).

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

Системи, свързани с редовността на операциите

8.18. Извършената от Палатата оценка на свързаните с редовността на операциите системи включва предварителните проверки на плащания и договори (въз основа на резултатите от директните съществени проверки), дейностите на управление и контрол, външните одити и последващите проверки, и вътрешния одит. Цялостната оценка на системите за управление и контрол е „частично ефективна“ за всички ГД (вж. **част 2 от приложение 8.1**).

8.19. Освен това въз основа на резултатите от извършения одит Палатата извърши анализ на ефективността на Общата информационна система на Комисията в областта на външните отношения (CRIS). Това е важен инструмент на разположение на EuropeAid, ГД „Външни отношения“ и ГД „Разширяване“, както на централно ниво, така и на ниво делегации, за управление на разходите, които попадат под тяхна отговорност.

в) По отношение на спазването на сроковете за плащане докато тече разследването Комисията понякога не е уведомявала изпълнителите за прекъсването на плащанията в интерес на доброто финансово управление при съмнение за финансови нередности.

8.17.

а) Комисията не споделя мнението на Палатата, че става дума за количествено измерима грешка, свързана с допустимостта, в един от случаите на допусната от подизпълнител нередност, при която Комисията, като е била напълно запозната със случая и след задълбочена оценка на ситуацията, е решила да намали плащането съгласно разпоредбите на членове 81, 113 и 119 от Финансовия регламент. Това оказва въздействие върху приложение 8.1 както по отношение на нивото на засегнатите от грешка операции, така и на общия процент на грешки.

Задължителните финансови одити преди окончателните плащания, предвидени в системата за контрол на Комисията, позволяват на Комисията да установи и коригира грешките в авансовите суми/предварителното финансиране, откривани от Стетната палата в следващи счетоводни години.

8.18. Комисията смята, че контролната среда за групата политики външна помощ, развитие и разширяване се е подобрила значително спрямо предходни години (и препоръките на Палатата за минали години са били изпълнени). Например предварителните проверки на EuropeAid бяха значително засилени през този период, по-конкретно за одита (предварителен и последващ), като същевременно от 2007 г. насам са въведени нови правила за работа, информационни системи и методологии. Собствените последващи проверки на Комисията (в EuropeAid и ГД „Хуманитарна помощ“) потвърждават много ниско ниво на остатъчни грешки при окончателното плащане/приключването на проекта.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

EuropeAid

8.20. EuropeAid управлява разходите, финансирани от бюджета на ЕС и от Европейските фондове за развитие. По-подробна оценка на ефективността на установените системи за контрол се съдържа в отделен доклад относно дейностите, финансирани от Седмия, Осмия, Деветия и Десетия европейски фонд за развитие фонд за развитие (ЕФР), който се публикува заедно с настоящия годишен доклад).

8.21. Палатата отбелязва, че EuropeAid продължава да въвежда подобрения в системите си за управление и контрол.

8.22. Въпреки това по отношение на предварителните проверки бяха идентифицирани някои слабости, а именно:

а) неефективен и недостатъчен превантивен контрол от страна на службите на Комисията (одиторите са открили случаи на плащания, направени при липсата на основни оправдателни документи, както и случаи на нередности, извършени от службите на Комисията на ниво тръжни процедури и процедури за възлагане на обществени поръчки);

б) недостатъчен мониторинг и недостатъчна подкрепа на организациите, отговарящи за изпълнението на финансираните от ЕС проекти (например организациите, които изпълняват финансираните от ЕС проекти, невинаги са наясно кои счетоводни правила следва да се прилагат при изготвянето на необходимите финансови отчети);

в) слабости в процедурите за проверка на спазване на условията за плащане при плащанията за бюджетна подкрепа.

8.23. По отношение на използването на външен одит, който представлява един от най-важните компоненти от рамката за вътрешен контрол на EuropeAid, Палатата констатира подобрение на процеса. Въпреки това заключението е, че тези контроли остават като цяло частично ефективни. В допълнение беше установено, че процесът за управление на риска също е само частично ефективен.

8.22.

б) Подкрепата за организации, отговарящи за изпълнението на проекти, финансирани по ЕФР, е съществена и включва предоставяне на указания на хартиен носител, наличието на добре поддържан уебсайт на EuropeAid с информация относно финансирането и договорите, обучения по места и непосредствени съвети от страна на служителите в делегациите, работещи в областта на финансирането и договорите. Например по Инструмента за европейска политика за съдействие през 2008 г. са проведени обучения с продължителност 29 дни по места по финансиране и договори, като 76 % (151) от общо 200 места в тях са били заети от служители на техническите министерства и от служители, заети с проекти.

Подкрепата за финансовото управление, мониторингът и нуждите от обучение винаги могат да бъдат допълнително разширени и подобрени. Подготвя се пакет от инструменти за финансово управление за изпълняващите организации, който ще бъде готов през 2010 г.

в) Комисията насърчава подобряването на запознатостта във всички свои служби с нуждата от по-структуриран и формален подход при оценяването на плащанията по бюджетното подпомагане. През февруари 2009 г. Комисията засили проверяващата роля на служителите, които се занимават с финансирането и договорите, в процеса на одобряване на плащанията.

8.23. Постигнат бе значителен напредък в одитната методология от 2007 г. насам и много от последните реформи с времето ще доведат до допълнителни ползи, напр. когато всички одитни резултати се основават на стандартните правила за работа от 2007 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.24. Слабостите, които продължават и през 2008 г., представляват най-вече несъответствия и недостатъци в годишния план за одит, в модула за одит CRIS и в цялостния мониторинг на резултатите от извършените одити. Някои от тях включват:

а) слабо ниво на изпълнение на годишния одитен план;

б) непълна информация в модула за одит CRIS;

в) несъответствия между резултатите от извършените одити и липса на анализ.

ГД „Външни отношения“

8.25. Палатата извърши задълбочена оценка на системите за управление и контрол, използвани от ГД „Външни отношения“ с оглед осигуряване на редовността на операциите. Бяха констатирани съществени недостатъци по отношение на последващите проверки. Например по отношение на последващите проверки от планираните три проверки на място са били извършени само две, а от предвидените шест външни одита не е бил проведен нито един.

8.26. В допълнение при извършения анализ са установени слабости при финансовото управление и контрола на финансовите данни във връзка с проектите. Така например с оглед управлението на финансовата информация за проектите от ресора на ГД „Външни отношения“ (Инструмент за стабилност) делегациите на Комисията използват притежаваната от EuropeAid система за управление на информацията CRIS. Въпреки това липсва автоматичен интерфейс с данните от проследяването на изпълнението на бюджета от централните служби, което се извършва отделно въз основа на електронни таблици, извлечени от системата за счетоводна отчетност на базата на текущо начисляване (ABAC). Това може да доведе до разлики в управленската информация.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията продължава усилията си за привличане на вниманието към процеса на управление на риска. През 2008 г. управлението на риска бе приоритетен стандарт за вътрешен контрол, като в централните офиси и във всички региони на външна помощ бяха проведени обучения. За управлението на риска през 2010 г. се планират още подобрения в обучението, включително осигуряване на обучение чрез Интернет.

8.24. Въз основа на наученото през 2008 г. методологията на годишния план за одит бе значително преработена за одитите през 2009 г., като в момента се правят други преработки за одитите през 2010 г. От 2007 г. одитът CRIS е предмет на детайлно усъвършенстване.

а) Броят на одитите, завършени за 1 година, постоянно нараства през последните години. През 2008 г. бяха завършени 455 одита, като това представлява увеличение с 35 % спрямо броя на одитите, завършени през 2007 г. (337).

Въпреки това графикът на повечето одити трябва да отразява темпа на изпълнение на дейностите по проекта.

б) През 2008 г. използването на одита CRIS за пръв път беше задължително и резултатите като цяло са много позитивни. Комисията все пак признава, че е необходим напредък при навременното зареждане на документи в системата.

в) В момента се извършва всеобхватен анализ на одитните резултати, насочен към одитите, предвидени в системата на рамковите договори.

8.25. Комисията смята, че през 2009 г. последващите проверки трябва да играят все по-важна роля за уверението за ГД „Външни отношения“ предвид увеличаващия се бюджет. Планирането ще бъде наблюдавано внимателно през 2009 г. и използването на резултатите от одитите и проверките ще бъде оптимизирано.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ГД „Разширяване“

8.27. При извършването на цялостна оценка от страна на Палатата беше установено, че системите са частично ефективни поради слабости, идентифицирани в структурата за вътрешен одит на генералната дирекция и в нейните последващи проверки. Работният план на структурата за вътрешен одит е базиран върху оценка на риска, но многогодишната ѝ програма не е достатъчно разработена. Нещо повече, с оглед на увеличаващия се размер на средствата, Палатата счита, че разработването на специфична стратегия е от особено значение за последващите проверки на проектите, управлявани на централно ниво, така както е предвидено в годишния план за управление за 2008 г. Ефективността на предварителните проверки е оценена като задоволителна.

8.28. Освен това продължават да съществуват съществени слабости по отношение на възможни нередности в управлението на средствата по ФАР от две изпълнителни агенции в България. Палатата се придържа към оценката си, според която ключовият вътрешен контрол в държавната администрация на България е само частично ефективен (вж. **приложение 8.2**).

ГД „Хуманитарна помощ“

8.29. Структурата за вътрешен одит е създадена през 2008 г. (преди това ГД „Хуманитарна помощ“ е подпомагана в това отношение от структурата за вътрешен одит на EuropeAid). Палатата счита, че 2008 г. е била преходен период за структурата за вътрешен одит и ползите от новата организация могат да се очакват от 2009 г. нататък.

8.30. По отношение на външните одити и по-специално стратегията за одит на генералната дирекция Палатата отбелязва усилията, направени за увеличаване броя на проектите, при които се извършват одити на място.

Обща информационна система в областта на външните отношения (CRIS)

8.31. По време на проверките на операциите беше отбелязано, че съхраняваната в CRIS информация невинаги е съвсем точна. Бяха открити грешки в систематизирането на данни за плащанията и за поетите задължения (например за проекти и/или договори, при които кодът CRIS на страната е въведен погрешно). Други грешки могат да засегнат надеждността на финансовите отчети на Комисията (например по отношение на крайните срокове на банкови гаранции и режимите на управление на проект/договор).

8.32. В допълнение одиторите са отбелязали наличието на технически ограничения, които често затрудняват потребителите на системата и които могат да засегнат редовността на извършваните операции (често поради нефункционирането на системата се констатира случай на плащания, направени след крайните срокове).

8.27. Комисията не споделя изцяло оценката на Палатата на ефективността на системите за последващи проверки и одит, като отчита въвеждането на подобрения.

Бързо променящата се обстановка в ГД „Разширяване“ затруднява многогодишното планиране на структурата за вътрешен одит и затова то изисква постоянно адаптиране.

В началото на 2009 г. ГД „Разширяване“ прие цялостна стратегия за контрол, която обхваща всички начини на управление, включително централизираното управление. Тя възнамерява да приеме специфична политика за последващите проверки в рамките на централизираното управление въз основа на придобития опит посредством пилотно действие, проведено през 2008 г., и вземайки предвид съотношението между разходите и ползите.

8.28. Поради откриването на редица системни слабости, Комисията преустанови плащанията от края на февруари 2008 г. и отне акредитацията на две агенции през юли 2008 г. Дори при наличие на системни слабости, вече не съществува възможност за сключване на нередовни договори, тъй като бе прекратено сключването на договори по фондовете ФАР.

8.31. Предприемат се редица мерки за повишаване на качеството на данните в CRIS. На първо място се разработват ясни, по-добре документирани правила за въвеждането на данни и системата CRIS редовно се преразглежда и съответно се усъвършенства. Второ, полагат се усилия за повишаване на качеството на данните, които вече са въведени в системата, включително одит на качеството на данните (за определяне на причините), изчистване на данните и мониторинг на качеството и с цел осигуряване на постоянен преглед на състоянието на качеството на данните.

8.32. CRIS не функционираше през определени периоди на 2008 г. най-вече поради технически причини, свързани с интегрирането на сметките на Европейския фонд за развитие в централната счетоводна система на Комисията през февруари 2009 г., което бе еднократна операция. Въпреки това оттогава бяха предприети редица стъпки за съкращаване на периодите на нефункциониране на CRIS.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Заключения

8.33. Въз основа на извършения от нея одит Палатата достигна до заключението, че плащанията за годината, приключила на 31 декември 2008 г. за групата политики в сферата на външната помощ, развитието и разширяването, са засегнати от съществена грешка.

8.34. Въз основа на извършения от нея одит Палатата достигна до заключението, че системите за управление и контрол, използвани с оглед осигуряване на редовността на операциите за групата политики в сферата на външната помощ, развитието и разширяването, са частично ефективни.

Препоръки

8.35. Палатата препоръчва:

- а) да се приемат мерки за подобряване на ефективността на системата на Комисията за предварителен контрол на плащанията и договорите (EuropeAid и ГД „Външни отношения“);
- б) да се осигури допълнително съдействие на организациите, изпълняващи финансираните от ЕС проекти, като тези организации бъдат подлагани на по-строг мониторинг;
- в) да се извършва по-реалистично планиране на одитите и последващите проверки, вземайки предвид необходимите за тяхното осъществяване ресурси с оглед стриктното спазване на планираните графици;

8.33. Проверките на Комисията са записани да обхващат пълния жизнен цикъл на многогодишните проекти. Подходът на Сметната палата е годишен и концентрира всички грешки, открити през дадена година. Повечето от финансовите грешки, установени от Палатата, биха били установени и от Комисията при нормалния ход на предварителните проверки и биха били коригирани през следващите счетоводни години преди приключването на сметките по проекта, като така остане ниско ниво на остатъчни грешки.

8.34. Комисията смята, че контролната среда за групата политики външна помощ, развитие и разширяване се е подобрила значително спрямо предходни години (и препоръките на Палатата за минали години са били изпълнени). В действителност много от значимите елементи от ключовите системи за контрол бяха оценени като ефективни.

8.35.

- а) Комисията не споделя изцяло оценката на Палатата на ефективността на предварителните проверки в случая с EuropeAid, като отчита въвеждането на подобрения. Въпреки това Комисията признава, че като част от постоянните ѝ усилия за подобряване на общата система за вътрешен контрол е необходима още работа по архитектурата на системите за контрол за външната помощ. Като има това предвид и във връзка с работата на Комисията по допустимия риск от грешки, през 2010 г. EuropeAid ще започне преглед на своята стратегия за контрол.

Комисията е съгласна, че трябва по-добре да се документира използването на предварителни проверки в ГД „Външни отношения“.

- б) Комисията признава, че подкрепата за финансовото управление и мониторингът трябва да бъдат разширени и усъвършенствани. Подготвя се пакет от инструменти за финансово управление за изпълняващите организации, който ще бъде завършен през 2010 г.
- в) Централата на Комисията ще продължи да предоставя помощ на мениджърите на одиторските задачи, особено в делегациите, с цел подобряване на тяхното одитно планиране. В контекста на изготвянето на годишния план за одит за 2009 г. делегациите са приканени да обърнат специално внимание на наличността на ресурси.

За последващите проверки на операциите всяка година се постигат годишни цели.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- г) да се извършва по-стриктно проследяване на провеждането на планираните одити и последващи проверки с оглед на бързото откриване и отстраняване на всички възможни отклонения;
- д) да се извършва правилно документиране и систематично анализиране на резултатите от извършените одити и последващи проверки;
- е) допълнително разработване на стратегията за последващи одити в рамките на централизираното управление (ГД „Разширяване“).

8.36. Палатата препоръчва също така да се приемат необходимите мерки и да се извършат съответните действия с оглед подобряване на качеството на данните, въведени в различните системи за управление на информацията, с които разполагат службите на Комисията.

8.37. В допълнение Палатата препоръчва да продължи полагането на усилия по отношение на плащанията за бюджетна подкрепа с цел въвеждането на показатели за изпълнение, насочени в по-голяма степен към резултатите и крайните продукти.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ПРЕДИШНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ, НАПРАВЕНИ ИЗВЪН КОНТЕКСТА НА ДЕКЛАРАЦИЯТА ЗА ДОСТОВЕРНОСТ

Комисията предприе необходимите стъпки в отговор на препоръките от специален доклад № 5/2006 относно програма MEDA.

Въведение

8.38. През август 2006 г. Палатата публикува специален доклад № 5/2006 относно програма MEDA⁽⁴⁾. Тъй като срокът на действие на регламента за MEDA изтича в края на 2006 г., препоръките на Палатата бяха насочени към новия Европейски инструмент за съседство и партньорство (ЕИСП), който е в сила от 2007 г. Палатата препоръчва на Комисията:

- да осигури плавен и бърз преход към новите програми по страни, за да се избегнат отрицателни последици за бъдещото им прилагане,
- да определи по-ясно стратегическите си цели в документите за новото програмиране по страни и да въведе подходящи показатели, за да се позволи по-добър контрол и оценка на въздействието,

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- г) Изпълнението на годишното планиране ще бъде наблюдавано внимателно през 2009 г. и използването на резултатите от одитите и проверките ще бъде оптимизирано.
- д) Комисията планира подобрения в CRIS с цел усъвършенстване на анализа на одитните данни.
- е) В началото на 2009 г. ГД „Разширяване“ прие цялостна стратегия за контрол, която обхваща всички начини на управление, включително централизираното управление. Тя възнамерява да приеме специфична политика за последващите проверки в рамките на централизираното управление, въз основа на придобития опит посредством пилотно действие, проведено през 2008 г., и вземайки предвид съотношението между разходите и ползите.

8.36. Предприемат се редица мерки за повишаване на качеството на данните в CRIS. На първо място се разработват ясни, по-добре документирани правила за въвеждането на данни и системата CRIS редовно се преразглежда и усъвършенства. На второ място, полагат се усилия за повишаване на качеството на данните, които вече са въведени в системата.

8.37. Комисията ще внесе повече прецизност при изготвянето и изтерването на показателите в операциите за бюджетно подпомагане. Насоките за предоставяне на обща бюджетна подкрепа в момента се ревизират с цел по-добро формулиране и оценка на условията за допустимост и специфичните показатели, ориентирани към постигане на резултати, с оглед постигане на по-стриктен подход, ориентиран към постигане на резултати, като се използват показатели за резултата от процесите и крайните продукти.

8.38. Комисията предприе необходимите стъпки в отговор на препоръките от специален доклад № 5/2006 относно програмата MEDA.

⁽⁴⁾ ОВ С 200, 24.8.2006 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- да продължи да съсредоточава подкрепата си върху ограничен брой области на участие, за да се осигури съгласуваност и програмите да останат управляеми,
- да продължи да търси добрите практики в управлението на проектите с цел избягване на закъсненията.

8.39. Европейският парламент и Европейският съвет приеха препоръките на Палатата. В допълнение органът за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета обърна внимание на въпроси, свързани с видимостта на финансираните от ЕС действия, както и с подобряване на програмирането и прилагането на новия инструмент.

Проследяване на препоръките

8.40. Комисията изготви навреме докладите по страни, плановете за действие и съответните документи за стратегическо планиране. Предоставянето на финансовата помощ от ЕС не е било засегнато по време на прехода между предходната програма MEDA и новия Европейски инструмент за съседство и партньорство (ЕИСП). Нещо повече, поетите задължения и плащанията за 2007 и 2008 г. общо за MEDA и ЕИСП са били дори с по-голям размер в сравнение със средната стойност от предходни години.

8.41. Документите за стратегическо планиране съдържат комплексни стратегически цели, които отговарят на плановете за действие по страни, но голяма част от тях са описани доста общо и това затруднява оценката на въздействието на финансирането от ЕС в края на периода, установен в стратегическите документи. Качеството на установените на това ниво показатели за изпълнение варира значително за различните страни. Обикновено отправните елементи и целите, свързани с показателите, не са били определени в стратегическите документи.

8.41. Вж. отговора на 8.46.

8.42. Комисията ориентира подкрепата си към ограничен брой области на интервенция. Тези области са избрани в зависимост от оценката на специфичните нужди на всяка страна бенефициент. В допълнение Комисията положи усилия да продължава да подкрепя специфични области, дори запази някои секторни програми и в рамките на новия ЕИСП. Комисията подкрепи също така редица високоприоритетни области, които са общи за повечето страни бенефициенти.

8.43. Комисията извърши своята дейност в съответствие с постановените в регламента за ЕИСП разпоредби, които подобряват видимостта на финансирането от страна на ЕС посредством международни доверителни фондове. Неотдавна бяха изготвени също така два подробни оценъчни доклада относно предоставянето на помощ от страна на Комисията чрез банки за развитие и Европейската инвестиционна банка, както и посредством организации на ООН. Отделът за оценка⁽⁵⁾ възложи на външни изпълнители изготвянето на тези доклади с оглед да се оцени добавената стойност на различните начини за разпределяне на помощи.

⁽⁵⁾ Отделът за оценка е общ за служба EuropeAid, ГД „Развитие“ и ГД „Външни отношения“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.44. През 2008 г. Комисията изготви наръчник в сферата на комуникацията и видимостта. През 2006 г. специфични споразумения в областта на комуникацията, видимостта и информацията бяха подписани също така с ООН и Световната банка.

8.45. Комисията предприе мерки за изпълнение на повечето от препоръките на доклада за средносрочна оценка на MEDA II. Въпреки това окончателният оценъчен доклад, предвиден за средата на 2008 г., ще бъде готов едва на по-късен етап през 2009 г.

Заклучения и препоръки

8.46. Комисията предприе стъпки, които до голяма степен съответстват на препоръките от доклада. Комисията:

- взе необходимите мерки, за да осигури плавен и бърз преход към новите програми по страни;
- не е установила обаче във всички документи за стратегическо планиране стратегически цели и показатели със задоволително качество. Ето защо Палатата отново препоръчва на Комисията да определи стратегически цели и уместни показатели за изпълнение, които биха позволили една ефикасна оценка на въздействието на действията на Общността за периода като цяло;
- съсредоточи подкрепата си върху ограничен брой области на участие в съответствие с плановете за действие и оценката на нуждите на всяка отделна страна бенефициент;
- продължи да прилага добри практики при планирането и управляването на програми и проекти. Въпреки това Комисията закъснява с окончателния оценъчен доклад за MEDA, който би трябвало да съдържа ценни препоръки за изпълнението на първоначалната фаза на ЕИСП.

8.45. Вж. отговора на 8.46.

8.46.

- Съгласно регламента за ЕИСП основните показатели и показателите за изпълнение се определят на по-късен етап при изготвяне на годишните програми за действие. В действителност тези показатели се изготвят именно в момента на формулиране на програмата, когато те стават по-уместни и могат да бъдат по-добре определени. Стратегическите документи за страната имат за цел да дадат обща представа за ситуацията в страната и да представят приоритетните стратегически области на намеса с оглед преодоляване на важните предизвикателства, установени в страната.
- Средносрочният оценъчен доклад бе завършен едва през юли 2005 г. Поради факта, че новите решения за финансиране на MEDA бяха в процес на приемане през 2006 г., много от действията, свързани с тези решения, бяха все още изпълнявани през 2008 г. и 2009 г. Затова бе решено да се отложи окончателният оценъчен доклад с една година. Сега той е планиран за края на 2009 г.

ЧАСТ 2: ОБЩА ОЦЕНКА НА СИСТЕМИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ

2.1 — Оценка на подбраните системи за управление и контрол

Разгледана система		Ключов вътрешен контрол (Комисия)				Ключов вътрешен контрол в държавни администрации	Обща оценка
		Предварителни проверки на договори и плащания	Управление и контрол	Външни одити/ одити при приключване	Вътрешни одити		
EuropeAid ⁽¹⁾	Централа					N/A	
	Делегации						
ГД „Външни отношения“						N/A	
				⁽²⁾			
ГД „Разширяване“							
ГД „Хуманитарна помощ“						N/A	

Обща оценка	2008 г.	2007 г.

Легенда:

	Ефективна
	Частично ефективна
	Неефективна
N/A	Не се прилага или няма оценка

⁽¹⁾ Тази оценка съответства на оценката, публикувана в доклада за ЕФР.⁽²⁾ Последващи проверки.

Констатации и оценки на Палатата	Предприето действие	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
Външни отношения и развитие			
<i>Плащания за бюджетна подкрепа</i>			
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. 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. 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. (Годишен доклад за финансовата 2007 г., точка 8.14)	Въвеждане на показатели за изпълнение, насочени в по-голяма степен към резултатите и крайните продукти.	Вече е възможна проверката на резултатите от предприетите действия в тази връзка.	Комисията признава необходимостта от повече прецизност при изготвянето и измерването на показателите в операциите за бюджетна подкрепа. Насоките за предоставяне на обща бюджетна подкрепа в толената се ревизират с цел по-добро формулиране и оценка на условията за допустимост и специфичните показатели, ориентирани към резултатите, с оглед постигане на по-стриктен подход, ориентиран към постигане на резултати, като се използват показатели за процесите и постигане на резултати, в допълнение към показателите за крайните продукти.
<i>Система от външни одити</i>			
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. (Годишен доклад за финансовата 2007 г., точка 8.25)	По-строг мониторинг на изпълнението на годишния план за одит и по-добро използване на резултатите от одита.	Приетите мерки все още не са напълно ефективни и в това отношение са необходими допълнителни усилия.	Комисията планира подобрения в CRIS с цел усъвършенстване на анализа на одитните данни.

Констатации и оценки на Палатата	Предприето действие	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
Разширяване			
<i>Разширена децентрализирана система за изпълнение (РДСИ)</i>			
Беше констатирано, 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. (Годишен доклад за финансовата 2007 г., точка 8.12)	Създаден е план за действие, който да гарантира, че подобренията са осъществени; плащанията за две изпълнителни агенции са прекратени през февруари 2008 г., а Комисията оттегли техния сертификат за акредитация през юли 2008 г.	Въпреки предприетите действия все още са налице съществените слабости, които доведоха до прекратяването на плащанията и оттеглянето на акредитацията за РДСИ.	Положението се подобрява. Въпреки това, дори при наличие на системни слабости, вече не съществува възможност за сключване на нередовни договори, тъй като бе прекратено сключването на договори по фондовете ФАР.
<i>Последващи проверки (одити при приключване)</i>			
В резултат на смяна на методологията броят на докладите през 2007 г. е изключително голям, като за някои от тях не е било извършено своевременно проследяване. (Годишен доклад за финансовата 2007 г., точка 8.26)	Комисията положи сериозни усилия с оглед проследяване и обработване на одитните доклади.	Наблюдават се значителни подобрения при обработване на досиетата.	През 2008 г. бяха обработени 133 доклада, като е било възможно приключването на 89 от тях, докато през първите пет месеца от 2009 г. бяха обработени 71 доклада, сред които тези 44, които не бяха приключени през 2008 г., и 38 бяха приключени.
Хуманитарна помощ			
<i>Система от външни одити</i>			
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. (Годишен доклад за финансовата 2007 г., точка 8.27)	През 2007 г. Комисията вече увеличи броя на одитите на място.	Палатата отбелязва направените усилия за увеличаване на съотношението на одитите на място на проектите.	Дали разходите са действителни се проверява постоянно чрез мониторинг на проектите от технически асистенти, чрез одити на място, мисии на служителите на Комисията и чрез докладите за напредъка и финансовите доклади, предоставяни от партньора. В резултат на препоръката на Палатата, ГД „Хуманитарна помощ“ уравни броя на одитите на централно равнище и на място, така че да се постигне оптимален резултат и равновесие между разходите и ползите.

ГЛАВА 9

Образование и гражданство

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	9.1—9.7
Специфични характеристики на образованието и гражданството	9.1—9.4
Обхват на одита	9.5—9.7
Одит на авансовите средства	9.6—9.7
Редовност на операциите	9.8—9.11
Ефективност на системите	9.12—9.30
Системи, свързани с редовността на операциите	9.12—9.30
Системи, свързани с програмата „Учене през целия живот“	9.13—9.25
Последващи проверки в ГД „Образование и култура“	9.26
Фонд за външните граници	9.27—9.29
Генерална дирекция „Комуникация“	9.30
Заклучения и препоръки	9.31—9.34

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ВЪВЕДЕНИЕ

Специфични характеристики на образованието и гражданството

9.1. Настоящата глава представя специфичната оценка на Палатата на групата политики „Образование и гражданство“, която включва следните области на политика: 15 — Образование и култура, 16 — Комуникация и 18 — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Подробна информация относно обхванатите дейности, разходите за годината и вида на управление на бюджета е представена в **таблица 9.1**.

Таблица 9.1 — Образование и гражданство, плащания по област на политика за 2008 г.

(млн. евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания за 2008 г.	Управление на бюджета
15	Образование и култура	Административни разходи ⁽¹⁾	111	Централизирано пряко
		Обучение през целия живот, включително многоезичие	1 060	Централизирано непряко
		Развитие на културното сътрудничество в Европа	48	Централизирано непряко
		Насърчаване и популяризиране на сътрудничеството в областта на младежта и спорта	134	Централизирано непряко
		Насърчаване на европейското гражданство	24	Централизирано непряко
			1 378	
16	Комуникация	Административни разходи ⁽¹⁾	104	Централизирано пряко
		Комуникация и медии	25	Централизирано пряко
		Комуникация на местно равнище	35	Централизирано пряко
		Инструменти за анализ и комуникация	23	Централизирано пряко
			186	
18	Пространство на свобода, сигурност и правосъдие	Административни разходи ⁽¹⁾	58	Централизирано пряко
		Солидарност — външни граници, визова политика и свободно движение на хора	189	Споделено / Централизирано непряко
		Миграционни потоци — общи политики за имиграцията и престояването на убежище	80	Споделено
		Основни права и гражданство	26	Пряко
		Сигурност и опазване на свободите	28	Пряко
		Правосъдие по наказателни и граждански дела	42	Пряко
		Превантивно-информационна дейност в борбата с наркотиците	15	Пряко
		Политическа стратегия и координиране	7	Пряко
			445	
Общо административни разходи			274	
Общо оперативни разходи			1 735	
Общо плащания за годината			2 009	
Общо поети задължения за годината			2 323	

⁽¹⁾ Одитът на административните разходи е представен в глава 11.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

9.2. Трите бюджетни дяла в тази област се управляват почти изключително от съответните три генерални дирекции на Комисията. Това са ГД „Образование и култура“ за бюджетен дял 15, ГД „Комуникация“ за бюджетен дял 16 и ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ за бюджетен дял 18. По-голямата част от разходите в тази област са обект на непряко централизирано или споделено управление, като дейностите се изпълняват в рамките на многогодишни програми, поверени на Изпълнителната агенция за образование, аудиовизия и култура, на национални агенции⁽¹⁾ или други подобни управленски структури в държавите-членки. Отговорните органи в държавите-членки отпускат безвъзмездни средства и сключват договори за проекти или мерки, изпълнявани от частни или държавни бенефициенти. Средствата обикновено се изплащат на вноски, както е описано в точки 9.6 и 9.7.

9.3. Изпълнението на програмите в съответствие с новата финансова рамка за периода 2007—2013 г. е съпроводено от промяна на структурата за вътрешен контрол, като е засилена отговорността на държавите-членки. Например, за да бъде сключен договор по програмата „Учене през целия живот“, от националните органи (вж. точка 9.13) се изисква представянето на предварителна декларация за достоверност по отношение на финансовото управление на разходите в съответната държава-членка. Всяка година органите трябва да представят последваща декларация за достоверност по отношение на правилното използване на ресурсите и надеждността на действащите системи и процедури за контрол⁽²⁾.

9.3. ГД „Образование и култура“ (ЕАС) адаптира системата си за управление и контрол въз основа на единен одитен подход. Той включва следното:

- а) оценка на предварителната декларация за достоверност на националните органи, предоставена в началото на програмния период 2007—2013 г.;
- б) мониторинг на системите и контролни посещения на място;
- в) оценка на годишната последваща декларация;
- г) финансови одити;
- д) дейности по обучение с националните агенции и националните органи;
- е) постоянна информация и комуникация със заинтересованите страни;
- ж) общ и редовно актуализиран набор от процедури.

Оценката на годишната последваща декларация за достоверност беше нов и допълнителен контролен елемент през 2008 г.

⁽¹⁾ Които имат договорни отношения с Комисията.

⁽²⁾ Член 7, параграф 3 от С(2007) 1807 окончателен, Решение на Комисията от 26.4.2007 г. относно съответните отговорности на държавите-членки, Комисията и националните агенции при изпълнението на програмата за учене през целия живот (2007—2013 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

9.4. Помощта от ЕС в областите на образованието и гражданството се характеризира с множество схеми за финансиране за различни тематични области и видове проекти, като например безвъзмездни средства за дейности в подкрепа на гражданството или за мобилност в секторите на образованието и обучението. Проекти се изпълняват не само от образователни организации, но също така от частни предприятия и органи на държавната администрация. Крайните бенефициенти са физически лица, предимно граждани на ЕС. Управлението на някои програми обаче, а именно Фонда за външните граници, Фонда за интеграция, Фонда за връщане и Европейския фонд за бежанци, е споделено с държавите-членки.

Обхват на одита

9.5. Специфичната оценка се основава на:

- а) директна съществена проверка на представителна статистическа извадка от 150 плащания (вж. **таблица 9.2**);
- б) проверка и оценка на системите за контрол в рамките на програмата „Учене през целия живот“ в шест държави-членки, включително в националните органи и агенции ⁽³⁾;
- в) оценка на надзорните проверки, извършвани от Комисията на годишните декларации за достоверност за 2007 г. (последващи заверки) на националните органи по отношение на програмата „Учене през целия живот“;
- г) оценка на действието на системите за управление и контрол за Фонда за външните граници;
- д) проследяване на основните констатации и оценки на Палатата от скорошни декларации за достоверност (вж. **приложение 9.2**).

⁽³⁾ Шестте засегнати агенции са EPOS vzw – Europese Programma's voor Onderwijs, Opleiding en Samenwerking – Agentschap (Белгия), DAAD – Deutscher Akademischer Austauschdienst (Германия), FRSE – Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji (Полша), OAPEE – Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos (Испания), Léargas (Ирландия) и ISFOL – Istituto per lo Sviluppo della Formazione e dell'Orientamento Professionale dei Lavoratori (Италия).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Одит на авансовите средства

9.6. В съответствие с модела на разходи за финансовата 2008 година в извадката на Палатата от плащания за директна съществена проверка бяха включени 129 операции, за които условията за плащане до голяма степен са формални. Тези операции представляват най-вече авансови плащания към агенции на ЕС и национални агенции, както и малък брой тримесечни вноски за техните разходи за дейността. Плащанията са извършени след подписването на договор или приемането на работна програма, или, при повечето втори и трети предварителни плащания — след потвърждение от Комисията, че 70 % от вече изплатените авансово средства са изразходвани. Тези авансови средства обикновено се натрупват до 100 % от разрешения максимум. Ограничените изисквания за извършване на тези плащания означават, че рискът от грешки е много нисък.

9.7. На свой ред агенциите сключват споразумения за отпускане на безвъзмездни средства с участващите организации ⁽⁴⁾ и изразходват получените от Комисията авансови плащания, като изплащат на тези организации авансово между 80 % и 100 % от средствата в зависимост от вида програма. Тези проекти се изпълняват за период до две години, а в края на периода между бенефициентите и агенцията при приключването на проекта се изготвят окончателни доклади. След приключването на всички проекти, свързани с работната програма за дадена година, агенцията представя консолидиран окончателен доклад на Комисията, която изчислява окончателния баланс и изплаща оставащите средства. Счита се, че приключването на проектите между бенефициентите и агенциите има по-висок риск от авансовите плащания, като се вземат предвид нормалните за тази област рискове, свързани с допустимостта и действителността на декларираните разходи. Въпреки това тези приключвания могат да бъдат одитирани единствено след като вече са факт, няколко години след изплащане на първоначалните авансови средства.

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

9.8. Палатата установи, че като цяло операциите в тази област на политика не са засегнати от съществени грешки. Въпреки това, при проверените междинните и окончателни плащания беше установено съществено ниво на грешки.

9.7. Комисията също смята, че окончателните плащания са свързани с по-големи рискове, и затова нивото на извършваните от нея проверки и надзор на този етап е по-високо, така че тези рискове да бъдат намалени.

Що се отнася до ГД „Образование и култура“, при изготвянето на новите програми за 2007—2013 г. са взети предвид препоръките на Палатата от предходни години за опростяване на правилата и за широко използване на финансиране чрез еднократни суми. Това би трябвало да намали риска, свързан с окончателните плащания.

9.8. Комисията посреща със задоволство констатацията на Палатата, че при плащанията през 2008 г. за групата политики „Образование и гражданство“ няма съществени грешки. Това е значителен напредък в сравнение с миналата година.

Комисията отбелязва, че Палатата е установила количествено изперили грешки в 4 от общо 21 пручени междинни и окончателни плащания (вж. отговора по точка 9.9).

⁽⁴⁾ Участващите организации обикновено са университети, училища или колежи, които управляват плащанията към бенефициентите, като например студенти или учители.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

9.9. Палатата откри съществено ниво на грешки в шест от 21 окончателни и междинни плащания⁽⁵⁾, присъстващи в общата извадка от 150. Четири плащания съдържат количествено измерими грешки, четири са засегнати от количествено неизмерими грешки, като при две плащания се наблюдават и двата вида грешки. **Таблица 9.2** показва разпределението на грешките според вида на плащане и областта на политика.

9.10. От проверените 129 авансови плащания⁽⁶⁾ девет са засегнати от съществени количествено неизмерими грешки. Те са свързани с авансови плащания, извършени от ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ и ГД „Образование и култура“, и са възникнали защото е поето задължение преди да бъде прието необходимото решение за финансиране, или при липса на достатъчно подробни прогнози за паричните потоци.

9.9. Комисията ще предприеме действие по отношение на откритите от Палатата грешки и, когато има основание за това, недължимо платените средства ще бъдат възстановени.

Грешките, отнасящи се до ГД „Образование и култура“, са свързани с действия с по-малък мащаб по предишната правна рамка. Изготвянето на новите програти за 2007—2013 г. с опростени правила и широко използване на финансиране чрез еднократни суми би трябвало да намали рисковете, свързани с окончателните плащания.

9.10. Комисията би искала да отбележи, че необходимите решения за финансиране бяха взети, макар и официално това да стана със закъснение (шест дни в случая на ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“). Комисията бе наясно с касовите и бюджетните потребности на агенциите по това време.

За да се избегнат такива количествено неизмерими грешки, решенията за финансиране на Комисията вече се вземат много по-рано и за всички плащания към агенциите се изискват прогнози за паричните потоци (напр. посредством темпорандум за разбирателство).

Таблица 9.2 — Структура на извадката, брой проверени операции (броят на засегнатите от грешки операции е посочен в скоби)

Вид плащане (*)	Област на политика			
	15 Образование и култура	16 Комуникация	18 Пространство на свобода, сигурност и правосъдие	Общо
Окончателно/междинно плащане	10 (3)	6 (1)	5 (2)	21 (6)
Авансово плащане	100 (5)	0 (0)	29 (4)	129 (9)
Общо	110 (8)	6 (1)	34 (6)	150 (15)

(*) Четири междинни плащания, представляващи административни вноски за агенциите, са групирани с авансовите плащания, които са обект на подобни условия.

⁽⁵⁾ С изключение на четири плащания, които са определени като „междинни плащания“, но представляват вноски за административните разходи на агенцията. Също като авансовите средства за агенциите, тези плащания се извършват въз основа единствено на подписване на споразумение за предоставяне на безвъзмездни средства.

⁽⁶⁾ Включително четири междинни плащания (вж. точка 9.9).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

9.11. Както е показано в **таблица 9.2**, междинните и окончателните плащания са засегнати от грешки сравнително често, отколкото авансовите плащания. Като примери за грешки, открити в окончателни и междинни плащания, могат да се посочат:

- а) деклариране на разходи, извършени в периоди, които не са обхванати от споразумението за отпускане на безвъзмездни средства (допустимост);
- б) възстановим ДДС, деклариран като разход (допустимост);
- в) липса на документация, свързана с процеса на подбор при отпускането на безвъзмездни средства (действителност);
- г) неподходящи оправдателни документи за доказване на декларираните разходи (действителност).

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

Системи, свързани с редовността на операциите

9.12. Палатата извърши проверка в различни генерални дирекции на три отделни системи за контрол, отнасящи се до последващите проверки в ГД „Образование и култура“, програмата „Учене през целия живот“ и Фонда за външните граници.

Системи, свързани с програмата „Учене през целия живот“

9.13. Програма „Учене през целия живот“ и програма „Младежта в действие“ се осъществяват посредством централизирано непряко управление от 63 национални агенции в участващите държави, избрани и контролирани от националните органи. Поради близостта им до крайните бенефициенти националните агенции са натоварени с управлението на многобройните, но относително малки суми, които се изплащат като безвъзмездни средства в тази област. Управляваните от националните агенции дейности представляват общо около 68 % от бюджета по дял 15. Други програми за образование, като например „Жан Моне“ и „Еразмус Мундус“, както и някои дялове от програмите „Учене през целия живот“ и „Младежта в действие“, се управляват от Изпълнителната агенция за образование, аудиовизия и култура.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

9.11. Комисията старателно проследява всички констатации на Палатата. Където е уместно, е започната или ще бъде започната процедурата за възстановяване. Бяха предприети и корективни действия по отношение на новото поколение програми за 2007—2013 г., за да се намалят рисковете, свързани с окончателните плащания (вж. също отговора по точка 9.9).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

9.14. Отговорностите в контролната среда на програмата „Учене през целия живот“ са установени в Решение С(2007) 1807 на Комисията. Те включват:

- а) контроли от първо ниво, които се управляват от националните агенции и включват анализ на окончателните доклади, документни проверки на съпътстващите материали за заявените разходи, проверки на място по време на изпълнението на действията, извършване на одити след приключването на действията, и одити на системите на периодично участващите бенефициенти, като например университети. Националните агенции следва да изпращат годишен доклад до Комисията и националните органи, който да включва информация относно извършените контроли от първо ниво;
- б) контроли от второ ниво, прилагани от националните органи с цел в годишната последваща декларация да може да бъде предоставена увереност и подкрепяща информация, че системите и контролите от първо ниво са ефективни;
- в) контроли, прилагани от Комисията, които включват основно оценка на годишните декларации и посещения за извършване на мониторинг.

9.15. В контекста на декларацията за достоверност за 2008 г. Палатата предприе одит на системите по отношение на шест национални агенции и контролиращите ги национални органи.

Контроли от първо ниво

9.16. При извършения одит на националните агенции Палатата установи като цяло високо ниво на спазване на изискванията, определени от Комисията в нейното „Ръководство за националните агенции“. Въпреки това, в два случая са възникнали проблеми при прилагането на контролите от първо ниво, които са от основно значение за законосъобразното и редовно изразходване на средствата на Общността в област с толкова голям брой преки бенефициенти. В някои случаи липсват доказателства, документиращи извършения анализ или реализираните документни проверки, а в други не са проведени одити на системите на университетите, въпреки установените от Комисията изисквания за минималния брой такива одити, които следва да бъдат извършени преди края на 2008 г. Сред другите открити недостатъци са липсата на регистър на изключенията, политика по отношение на касовите средства, която не осигурява поставянето на средствата в лихвоносни сметки, и закъсняло предаване на годишните доклади на Комисията.

9.16. Комисията приветства факта, че Палатата е установила като цяло висока степен на спазване на изискванията, определени в Ръководството за националните агенции, и смята, че това е потвърждение за положителния ефект от многоканалната стратегия за управление и контрол (включваща семинари за обучение и постоянна информация и комуникация с националните агенции и националните органи).

Поради липса на персонал една от националните агенции не успя да спази изискването за извършване на одити на системите в университетите, но изпълни задълженията си през първата половина на 2009 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Контроли от второ ниво

9.17. Предварителните декларации относно качеството на системите за управление и контрол на националните агенции, които следва да бъдат изготвени от националните органи преди началото на програмите, бяха разгледани в годишния доклад на Палатата за 2007 г. След първата година от изпълнението (2007 г.) и всяка следваща година националните органи са задължени да изготвят последваща декларация относно надеждността на прилаганите през предходната година финансови системи и процедури, точността на отчетите и увереността, получена от използваните процедури за контрол.

9.18. Решение С(2007) 1807 на Комисията, член 8, параграф 3, постановява, че националните органи следва да изградят система от контроли от второ ниво, чиято цел е да предостави достатъчна увереност, че системите и контролите от първо ниво са ефективни. Те могат да поверят изпълнението на контролите от второ ниво на външна одиторска организация.

9.19. Одитът на Палатата откри подходи с различно качество, възприети от националните органи с цел да получат база за предварителните и последващите декларации за достоверност, и разлики в степента на оповестяване на процедурите, използвани от тези органи. В три от шестте национални органа контролите от второ ниво са били проведени задоволително, като външен изпълнител или служителите на националните органи са извършвали задълбочена проверка дали въведените от националните агенции системи и първични проверки спазват указанията на Комисията. При другите национални органи вторичните проверки не се провеждат, не са достатъчни, не са подходящо документирани или са възложени на външна фирма без да се прилага адекватен контрол, който да гарантира, че са били извършени подходящи проверки. Вследствие на това декларациите за достоверност, представени от тези национални органи, не са били обосновани.

9.20. Освен това само 10 от 40-те последващи декларации за 2007 г. са били изпратени на Комисията преди изтичането на крайния срок на 30 април 2008 г. Отчасти закъсненията могат да бъдат оправдани с факта, че указанията на Комисията относно информацията, която следва да се съдържа в докладите, са предоставени едва през март 2008 г. Въпреки това процентът на спазване на изискванията към март 2009 г. не се е подобрил. Последващите декларации за 2008 г. е следвало да бъдат предадени до 30 април 2009 г., но само шест декларации са получени навреме.

9.19. Като отчита различната ситуация в отделните държави, регулаторната рамка не налага универсална система за контрол, а предоставя на държавите-членки отговорността да постигнат свързани с контрола цели съгласно общите стандарти.

При все това, въз основа на първоначалния опит с декларациите Комисията доуточни целите, свързани с контрола, за извършваните от националните органи проверки в насоки, които бяха предоставени на държавите-членки през февруари 2008 г. и актуализирани през март 2009 г.

Сега националните органи трябва да описват подробно извършените контроли от второ ниво в новото приложение 4 към годишната декларация за достоверност.

9.20. Всички последващи декларации за 2007 г. бяха оценени навреме през 2008 г., за да се осигури приносът към декларацията за достоверност на ГД „Образование и култура“.

Надзорната система на ГД „Образование и култура“ получава увереност в течение на годината въз основа на различни елементи, а не само в моментта на получаване на декларациите за достоверност от националните органи (вж. също точка 9.3).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

9.21. Докато указанията за националните агенции са добре разработени както в нормативно отношение ⁽⁷⁾, ⁽⁸⁾, така и в издаденото от Комисията „Ръководство за националните агенции, изпълняващи програмата Учене през целия живот“, за националните органи случаят не е такъв. Въпреки че Комисията е изготвила изясняващи отговорностите насоки ⁽⁹⁾, не съществуват достатъчно подробни обвързващи указания, които да предписват специфични процедури за националните органи.

Контроли, прилагани от Комисията

9.22. Палатата извърши одит на процеса на оценка на предварителните декларации за периода 2007—2013 г. и на последващите декларации за 2007 г. Палатата установи, че прилагането на процедурите за предварителните и последващите декларации предоставя ограничена увереност по отношение на качеството на управлението на разходите за съответните години. Въпреки това, както беше отбелязано в миналогодишния доклад, Палатата счита, че ако се прилага правилно, моделът на системата би могъл да предостави подходяща основа за достигане на увереност в бъдеще.

9.23. Оценката на Комисията се основава на документна проверка на системите и контролите, както и на посещения за извършване на мониторинг на системите в 11 държави през 2008 г. Само в някои случаи обаче Комисията е проверила действителността и качеството на контролите от първо и второ ниво, на които се позовават годишните декларации и представената в годишните декларации информация.

9.24. Въз основа на оценката на предварителните и последващите декларации, годишните доклади на националните агенции и резултатите от посещенията за мониторинг на националните агенции и органи, Комисията е създала списък с резерви, които изискват корективни мерки от страна на националните агенции и органи. През 2008 г. са отгледени 169 резерви по отношение на програмата „Учене през целия живот“, а други 98 са добавени, така че в края на годината действащите резерви са 162. Нито една от тях не е определена от Комисията като „критична“, но 62 са определени като „много важни“. От тези 162 резерви 110 се отнасят до системите за контрол: 94 в националните агенции и 16 в националните органи.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

9.21. Комисията посреща със задоволство мнението на Палатата, че Ръководството за националните агенции е добре разработено. Тя е съгласна, че допълнителни мерки за опростяване и хармонизиране на подхода могат да се предприемат и по отношение на националните органи, като се отчита конкретната ситуация в отделните държави-членки.

9.22. Предварителните и последващите декларации са нови и допълнителни елементи на подсилена система за управление и контрол (вж. също отговорите по точки 9.3 и 9.20).

9.23. Стратегията за надзор на ГД „Образование и култура“ е многогодишна стратегия, основана на риска и ориентирана към процеса. Всички годишни декларации за достоверност бяха оценени навреме въз основа на задълбочени документни проверки и при необходимост бяха изразени резерви. Проверките на действителността и на качеството на контролите от първо и второ ниво бяха част от посещенията за мониторинг на системите, като в някои случаи бяха изразени резерви (вж. точка 9.24).

9.24. Съгласно стратегията за надзор, ориентирана към процеса, през годината могат да бъдат отгледани или добавяни резерви. Това показва, че дейността продължава непрекъснато и че резервите се проследяват системно.

В края на 2008 г. неотгледените резерви наброяваха средно около 4 на национална агенция.

Повечето от определените като „много важни“ резерви са свързани с проверки от първо ниво, които трябва да бъдат извършени до изтичането на споразуменията за децентрализирани действия, с цел да се привлече вниманието на националните агенции.

⁽⁷⁾ С(2007) 1807 окончателен.

⁽⁸⁾ Решение № 1720/2006/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 ноември 2006 г. за създаване на Програма за действие за обучение през целия живот (ОВ L 327, 24.11.2006 г., стр. 45).

⁽⁹⁾ Програма „Учене през целия живот“ и програма „Младежта в действие“ 2007—2013 г., годишни декларации за достоверност, „Насоки за националните органи“, Брюксел, 2.3.2009 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

9.25. Недостатъците в системите за вътрешен контрол, установени в посочените по-горе резерви, представляват риск за редовността на плащанията към крайните бенефициенти и към националните агенции. С цел получаване на увереност в следващите години, че националните агенции спазват изискванията по отношение на разходите за управление и контрол, е необходимо продължително проследяване на резервите под формата на по-задълбочени посещения за мониторинг и по-стриктен надзор от страна на Комисията на процедурата за годишните последващи декларации.

Последващи проверки в ГД „Образование и култура“

9.26. Годишният отчет за дейността за 2008 г. на ГД „Образование и култура“ посочва, че резултатите от финансовите одити на проекти, извършени от частна одиторска фирма от името на Комисията, показват среден процент на грешки от 0,01 % за одитираните договори по програмата „Учене през целия живот“. Въпреки това процентът на грешки, изчислен за приключените през годината проекти, би бил много по-висок. Освен това, тъй като тези одити са извършени предимно на нивото на националните агенции, които обикновено не получават всички подкрепящи документи, те не обхващат всички критерии за допустимост.

Фонд за външните граници

9.27. Рамковата програма „Солидарност и управление на миграционни потоци“, планирана за периода 2007/2008—2013 г., представлява около 50 % от разходите за дейността на генерална дирекция „Правосъдие, свобода и сигурност“ и се изпълнява в рамките на споделено управление с държавите-членки. Тя обхваща четири финансови инструмента⁽¹⁰⁾, най-големият от които е Фондът за външните граници, който представлява над 50 % от разходите в рамките на програмата.

9.28. Въпреки че Фондът за външни граници е създаден за периода, започващ от 1 януари 2007 г., нормативната му база е приета едва на 23 май 2007 г., а правилата за прилагане на 5 март 2008 г. Освен това някои държави-членки са подали първоначалните варианти на описанията на системите за управление и контрол и програмните документи със значителни закъснения или с недостатъчно добро качество. Поради това Комисията не е могла да извърши първите плащания по предварителното финансиране преди последните месеци на 2008 г.

9.25. В одитния план за 2009 г. са предвидени по-чести посещения за мониторинг, фокусирани върху съществуването и изпълнението на процедурите и проверките на управлението, описани от държавите-членки.

9.26. Годишният отчет за дейността на Комисията обхваща финансовата дейност за годината и затова в него се анализират направените през годината плащания (като авансови, така и окончателни). Комисията ще преразгледа подхода си за изчисляване на процента на грешка, посочен в годишния отчет за дейността.

Предвид това, че като цяло бенефициентите получават безвъзмездни средства с малък размер, трябва да се вземе под внимание точният баланс между броя на проверките и разходите за тях.

⁽¹⁰⁾ Четирите инструмента са: Фонд за външни граници, Фонд за интеграция, Фонд за връщане, Европейски фонд за бежанци.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

9.29. Следователно в контекста на декларацията за достоверност за 2008 г. извършеният от Палатата одит беше ограничен до проверка на описанията на системите за управление и контрол, представени от държавите-членки на ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ във връзка с Фонда за външните граници. При тази проверка не бяха установени значителни слабости, но оценката на реалната ефективност на системите за управление и контрол ще бъде възможна едва когато те започнат да функционират.

Генерална дирекция „Комуникация“

9.30. Палатата прегледа годишния отчет за дейността на ГД „Комуникация“, който посочва (вж. също **приложение 9.2**) процент на грешки в размер на 0,05 %, установен от извършените от генералната дирекция предварителни контроли от второ ниво. Това би могло да означава, че качеството на редовните предварителни проверки е по-добро от предишната година.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

9.31. Въз основа на своята одитна дейност Палатата заключава, че плащанията в рамките на групата политики „Образование и гражданство“ за годината, приключила на 31 декември 2008 г., не са засегнати от съществени грешки. Проведените от Палатата проверки показват обаче, че междинните и окончателните плащания са засегнати от съществени грешки.

9.32. Палатата заключава, че системите за управление и контрол за групата политики „Образование и гражданство“ са частично ефективни при осигуряването на редовността на плащанията.

9.33. Както е посочено в точка 9.21, издадените насоки за националните агенции са добре разработени и могат да се приемат като ръководство за процедурите. При все това не съществуват подобни указания за националните органи. Препоръчва се Комисията да въведе по-обвързваща рамка, показваща специфичните действия, които следва да бъдат предприети.

9.31. Комисията посреща със задоволство заключението на Палатата, че при плащанията за годината, приключила на 31 декември 2008 г., за групата политики „Образование и гражданство“ няма съществени грешки. Това е значителен напредък в сравнение с миналата година.

Комисията отбелязва, че Палатата е установила количествено измерими грешки в 4 от общо 21 проучени междинни и окончателни плащания.

Комисията ще предприеме действие по отношение на откритите от Палатата грешки и когато има основание за това, средствата ще бъдат възстановени.

9.32. Въведената за периода 2007—2013 г. система за управление и контрол осигурява стабилна рамка. През 2008 г. по отношение на ГД „Образование и култура“ бе отбелязан значителен напредък по прилагането на системата благодарение на анализа на последващите декларации за достоверност и по-големия брой посещения за мониторинг и одити.

9.33. Комисията посреща със задоволство мнението на Палатата, че Ръководството за националните агенции е добре разработено. Тя е съгласна, че допълнителни мерки за опростяване и хармонизиране на подхода могат да се приемат и по отношение на националните органи, като се отчете конкретната ситуация в отделните държави-членки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

9.34. Както е посочено в точки 9.22—9.25, Палатата счита, че процедурата на декларации на националните органи в рамките на програмата „Учене през целия живот“ и съответната ѝ система за контрол биха могли да предоставят подходяща база за получаване на увереност в бъдеще. При все това, въпреки отбелязания напредък, съществуващият начин на прилагане на системите за управление и контрол все още не предоставя задоволителна увереност, че грешките в редовността ще бъдат предотвратени или открити и коригирани. Ето защо се препоръчва Комисията да предприеме по-стриктно наблюдение на процеса, свързан с годишните последващи декларации, като извършва по-задълбочени посещения за мониторинг и преки проверки за това дали описаните контроли са адекватни и прилагани в пълнота.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

9.34. *Комисията изразява удовлетворение от заключението на Палатата относно адекватността на действащата интегрирана система за управление и контрол.*

Комисията е съгласна, че е необходим по-стриктен надзор по отношение на годишните последващи декларации. Ето защо в одитния план за 2009 г. са предвидени по-чести посещения за мониторинг, фокусирани върху съществуването и изпълнението на процедурите и проверките на управлението, описани от държавите-членки.

ПРИЛОЖЕНИЕ 9.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКИТЕ

ЧАСТ 1: ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРОВЕРЕНАТА ИЗВАДКА ОТ ОПЕРАЦИИ

1.1 — Размер на извадката

Година	Брой проверени операции
2008	150
2007	150

1.2 — Структура на извадката

Процент на проверените операции, които представляват	2008 г.				2007 г.
	15 Образование и култура	16 Комуникация	18 Пространство на свобода, сигурност и правосъдие	Общо	
Окончателни/междинни плащания	6,7	4,0	3,3	14,0	37
Авансови плащания	66,7	0,0	19,3	86,0	63
Общо	73,3	4,0	22,7	100,0	100

1.3 — Честота и вероятно отражение на грешките

Грешки	2008 г.				2007 г.
	15	16	18	Общо	
Честота на проверените операции, засегнати от грешки	7 % {8}	17 % {1}	18 % {6}	10 % {15}	21 % {31}
Честота на количествено измеримите грешки	18 % {2}	0 % {0}	25 % {2}	20 % {4}	26 % {10}
Отражение на количествено измеримите грешки:	Под 2 %			Под 2 %	Между 2 % и 5 %
Най-вероятният процент на грешки е (*)					

(*) Палатата разграничава три диапазона на най-вероятния процент на грешки: под 2 %, между 2 % и 5 %, над 5 %.
Посочените в скоби числа са абсолютни стойности.

ЧАСТ 2: ОБЩА ОЦЕНКА НА СИСТЕМИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ

2.1 — Оценка на избраните системи за управление и контрол

Система в рамките на програмата „Учене през целия живот“	Национален орган	Национална агенция	Комисия	Обща оценка
Белгия (EPOS)				
Германия (DAAD)				
Испания (OAPPE)				
Ирландия (Léargas)				
Италия (ISFOL)				
Полша (FRSE)				

Обща оценка	2008 г.	2007 г.
		N/A

Легенда:

	Ефективна
	Частично ефективна
	Неефективна
N/A	Не се прилага или няма оценка

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ПРЕДИШНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ОТ ДЕКЛАРАЦИЯТА ЗА ДОСТОВЕРНОСТ

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
Констатация 1: Слабости в процедурата за предварителни декларации по програмата „Учене през целия живот“			
Палатата отбелязва следните слабости при процедурата на представяне на предварителни декларации по програмата „Учене през целия живот“, които намаляват стойността на процедурата като елемент на системата за управление и контрол: — 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 води до разлики в степента на надеждност, която Комисията е приела за всяка декларация; — ефективното действие на тези системи и контроли не е било проверено от Комисията, чиято оценка се ограничава до документна проверка; — Комисията приема декларациите на държавите-членки с различни резерви, условията по които следва да бъдат изпълнени до края на 2007 г. без да е включила предпазна мярка в договорните си отношения с агенциите. Освен това липсва стриктно проследяване на корективните действия, крайните срокове често не са спазвани и голям брой резерви не са оттеглени към края на 2007 г.; — някои критерии, използвани от Комисията в рамките на процедурата на оценка, не са добре определени и оставят неясноти относно какво означава завършване на процеса на оценка, както и какви са предпазните мерки. (Годишен доклад за финансовата 2007 година, точки 9.16 и 9.17)	ГД „Образование и култура“ отбелязва, че представянето на предварителни декларации е ново изискване и „еднократна операция“ в началото на новите програми. Междувременно ГД „Образование и култура“ е предприела следните действия с цел да преодолее тази слабост: — Изготвени са по-точни указания за годишните декларации и са организирани специални срещи с националните органи през март и ноември 2008 г. — Организирани са повече посещения на място (включително финансови одити и стартиране на програмата за надзорен контрол). — Осигурено е подобро проследяване на корективните действия, като се използва метод за класиране. — Установена е ясна връзка между класирането и предпазните мерки, които следва да бъдат взети.	— Въпреки че Комисията е изготвила някои указания през март 2009 г., извършените от Палатата посещения на място показаха, че националните органи все още интерпретират различно начините за провеждане на контроли от второ ниво. — През 2008 г. са извършени посещения на място в национални агенции и органи в 11 държави. Дори за посетените на място страни Комисията не е проверила дали контролите от първо и второ ниво, описани в годишните декларации, са действително проведени. — Понастоящем Комисията прилага продължително проследяване на резервите за всяка държава-членка, но голям брой резерви (162) по отношение на програмата „Учене през целия живот“ все още не са оттеглени към края на 2008 г.	Насоки вече бяха изготвени през февруари 2008 г., като през 2009 г. те бяха актуализирани. Установени са цели по отношение на контрола, но начинът за постигането им се определя от националните органи съобразно конкретната ситуация в държавите-членки. Проверките на действителността и на качеството на контролите от първо и второ ниво бяха част от посещенията за мониторинг на системите, като в някои случаи бяха изразени резерви. Съгласно стратегията за надзор, ориентирана към процеса, през годината могат да бъдат оттеглени или добавяни резерви. Това показва, че дейността продължава непрекъснато и че резервите се проследяват системно. В края на 2008 г. неоттеглените резерви наброяваха средно около 4 на национална агенция.

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
Констатация 2: Частично ефективни надзорни проверки, извършени от Комисията по Европейския фонд за бежанци II			
Предварителната оценка на Комисията на системите за управление и контрол за Европейския фонд за бежанци (ЕФБ) II не е била изцяло ефективна. Палатата отбелязва следното: съществуват недостатъци в описанията на процедурите за управление и контрол, предоставени от държавите-членки; извършени са ограничен брой посещения за мониторинг в държавите-членки, като често не се спазва правилото на 12-те месеца; последващата процедура за проследяване на напредъка на държавите-членки не е систематична. (Годишен доклад за финансовата 2007 година, точки 9.20 и 9.21)	Според годишния отчет за дейността за 2008 г. на ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ всички посещения за мониторинг в 14-те държави-членки (т.е. тези, които все още не са посетени) са осъществени през 2008 г. Заключениеята от тези посещения представят като цяло ясна и задоволителна картина на ситуацията, въпреки че в някои държави-членки се наблюдават слабости в системите за управление и контрол. Като има предвид тези посещения, ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ счита, че в четири случая е получена достатъчна увереност, в седем други случая — приемлива увереност, и ограничена увереност в три случая. За последните 3 случая, тъй като независимостта на сертифициращия орган е била под въпрос, ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ е започнала изпълнението на подходящ план за действие: 2 са обект на последващ контрол, като е стартирана и съвместна процедура, а третата държава-членка понастоящем преразглежда своята система за контрол, следвайки указанията на ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“	Няма отбелязани въпроси.	
Констатация 3: Неефективна система за предварителни проверки за разходите в рамките на комуникацията			
Повечето от откритите от Палатата грешки (7 от 12), които засягат разходите в областта на комуникацията, не са били открити от предварителните проверки на Комисията. (Годишен доклад за финансовата 2007 година, точки 9.22 и 9.23)	Според годишния отчет за дейността на ГД „Комуникация“, генералната дирекция използва контролни списъци. За да може те да бъдат използвани по по-последователен начин и за да се подобри качеството на проверките преди плащане, се предвижда провеждането на интензивно обучение на вторично упълномощените разпоредители с бюджетни кредити, на ръководителите на администрацията и на оперативния персонал.	ГД „Комуникация“ използва система за предварителни проверки от второ ниво въз основа на системите за управление и контрол. Според годишния отчет за дейността за 2008 г. на ГД „Комуникация“, 5 % от операциите, които представляват 43 % от общата стойност на операциите, са били подложени на предварителни проверки от второ ниво през 2008 г. В резултат според годишния отчет за дейността е установен общ процент на грешка по отношение на проверените операции в размер на 9,4 % от броя на операциите и 0,05 % от стойността им. Наблюдаваният при предварителните проверки от второ ниво нисък процент на грешка (по стойност) предполага, че качеството на „обикновените“ предварителни проверки се е подобрило от предходната година.	Въведен е план за действие за подобряване на качеството на операциите и се провеждат действия по обучение.

ГЛАВА 10

Икономически и финансови въпроси

СЪДЪРЖАНИЕ

	<i>Топки</i>
Общ преглед	10.1
Специфична оценка в контекста на декларацията за достоверност	10.2—10.31
Въведение	10.2—10.11
Обхват на одита	10.7—10.10
Основен риск по отношение на редовността на операциите	10.11
Редовност на операциите	10.12—10.14
Ефективност на системите	10.15—10.26
Предварителни документни проверки на исканията за плащане	10.17—10.21
Одиторска заверка на декларациите за разходи по проекти	10.22—10.23
Последващи проверки	10.24—10.26
Заклучения и препоръки	10.27—10.31
Заклучения	10.27—10.28
Препоръки	10.29—10.31
Резултати от одита на Гаранционния фонд за външни дейности	10.32—10.36
Резултати от одита на ЕОВС в ликвидация	10.37—10.41
Проследяване на предишни констатации и оценки	10.42

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ОБЩ ПРЕГЛЕД

10.1. Глава 10 се състои от четири части. Първата част съдържа специфична оценка на групата политики „Икономически и финансови въпроси“ в контекста на декларацията за достоверност (вж. точки 10.2—10.31). След нея са представени резултатите от периодичните одити на Гаранционния фонд за външни дейности (вж. точки 10.32—10.36) и на Европейската общност за въглища и стомана в процес на ликвидация (вж. точки 10.37—10.41). Главата завършва с проследяване на констатациите и оценките от предишни години.

СПЕЦИФИЧНА ОЦЕНКА В КОНТЕКСТА НА ДЕКЛАРАЦИЯТА ЗА ДОСТОВЕРНОСТ

Въведение

10.2. Настоящата част съдържа специфична оценка на Палатата относно групата политики, засягащи икономическите и финансови въпроси, която включва следните области: 01 — Икономически и финансови въпроси, 02 — Предприятия, 03 — Конкуренция, 12 — Вътрешен пазар, и 20 — Търговия. В **таблица 10.1** е представена по-подробна информация за обхванатите дейности, изразходваните средства през годината и приложения принцип на управление.

Таблица 10.1 — Бюджетни кредити за плащания и за поети задължения за финансовата 2008 г.

(млн. евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания за 2008 г.	Управление на бюджета
1	Икономически и финансови въпроси	Административни разходи ⁽¹⁾	59	Централизирано пряко
		Икономически и паричен съюз	13	Централизирано пряко
		Международни икономически и финансови въпроси	42	Централизирано пряко
		Финансови операции и инструменти	172	Централизирано непряко/съвместно
		286		
2	Предприятия	Административни разходи ⁽¹⁾	110	Централизирано пряко
		Конкурентоспособност, индустриална политика, иновации и предприемачество	94	Централизирано пряко
		Вътрешен пазар за стоки и отраслови политики	142	Централизирано пряко
		Сътрудничество — космическо пространство и сигурност	131	Централизирано пряко
		477		
3	Конкуренция	Административни разходи ⁽¹⁾	79	Централизирано пряко
		Картели, антигъст и либерализация	8	Централизирано пряко
		87		
12	Вътрешен пазар	Административни разходи ⁽¹⁾	52	Централизирано пряко
		Политическа стратегия и координиране на Генерална дирекция „Вътрешен пазар“	6	Централизирано пряко
		Вътрешен пазар на услуги	0	Централизирано пряко
		58		
20	Търговия	Административни разходи ⁽¹⁾	63	Централизирано пряко
		Търговска политика	13	
		76		
Общо			984	

Общо административни разходи

363

Общо разходи за дейността

621

Общо плащания за годината**984****Общо поети задължения за годината****1 131**⁽¹⁾ Одитът на административните разходи е представен в глава 11.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.3. Основните програми в тази група политики, които представляват почти 80 % (или 493 милиона евро) от всички разходи за дейността в тази област, се финансират от бюджетните кредити за областите на политика 01 — Икономически и финансови въпроси, и 02 — Предприятия. Тези програми са представени в **таблица 10.2**.

Таблица 10.2 — Основни програми на групата политики „Икономически и финансови въпроси“

Дял от бюджета	Програми	Плащания за 2008 г. (млн. евро)	Процент от общите разходи за дейността
01	Финансови инструменти на Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (CIP) и Многогодишната програма за предприятия и предприемачество (MAP)	139	22 %
01	Макроикономическа помощ	41	7 %
02	Финансиране на агенции на ЕС ⁽¹⁾	111	18 %
02	Седма рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие (7РП)	77	12 %
02	Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации — програма за предприемачество и иновации	76	12 %
02	Шеста рамкова програма за изследвания и технологично развитие (6РП)	49	8 %
Общо		493	79 %

⁽¹⁾ Двете агенции на ЕС са Европейската агенция по химикалите (ЕСНА) и Европейската агенция по лекарствата (ЕМЕА). Палатата издава годишни одитни доклади за тези две агенции.

10.4. Програмите CIP и MAP, финансирани от областта на политика 01 — Икономически и финансови въпроси, имат за цел да улеснят достъпа на малките и средните предприятия (МСП) до капитал, рисков капитал и кредити посредством използването на финансови инструменти на Общността, управлявани от името на Комисията от Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ) ⁽¹⁾. Макроикономическата помощ е финансов инструмент за подкрепа на платежния баланс на трети страни. Тя се осигурява под формата на средносрочни/дългосрочни заеми и/или безвъзмездни средства. Помощта се предоставя, при условие че са спазени изискванията на политиката.

10.5. Програмата за предприемачество и иновации, която се финансира от област на политика 02 — Предприятия, има за цел стимулиране на конкурентоспособността на предприятията, и по-специално на МСП, така че да се насърчат иновациите, включително екоинновациите, както и подпомагане на предприемачеството и административните реформи.

⁽¹⁾ Европейският инвестиционен фонд е специализираната институция на Общността за предоставяне на рисков капитал и гаранционни инструменти за МСП. Тези програми се управляват от ЕИФ в рамките на „фидуциарни споразумения и споразумения за управление“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.6. Целта на дейностите по Седма рамкова програма на Общността (2007—2013 г.) е оказване на подкрепа за Европейската космическа програма и разработване на технологии и знания за защита на населението от заплахи като например тероризъм, както и от отражението и последствията от инциденти като природни бедствия или промишлени аварии. Освен подкрепата за европейските космически проекти Шеста рамкова програма на Общността (2002—2006 г.) финансира също така специфични дейности за насърчаване на технологични иновации, прилагане на резултатите от научните изследвания и създаване на технологични предприятия в Общността и всички нейни региони.

Обхват на одита

10.7. Специфичната оценка се основава на:

- а) директна съществена проверка на представителна статистическа извадка от 80 плащания, извършени от Комисията през 2008 г.;
- б) оценка на ефективността на следните системи за управление и контрол:
 - предварителни документни проверки на извършени от Комисията плащания на безвъзмездни средства и плащания по договори за възлагане на обществени поръчки, основно посредством проверка на извадка от 120 платежни операции;
 - одиторска заверка на декларации за разходи по проекти, извършена от независими одитори;
 - последващи проверки в контекста на общата одитна стратегия на БРП.

10.8. Проверените плащания се отнасят до предоставяне на безвъзмездни средства на крайни бенефициенти ⁽²⁾, трансфери към доверителни сметки ⁽³⁾ в рамките на програмите MAP и SIP, увеличаване на капитала на ЕИФ, прехвърляния към двете агенции на ЕС и плащания, свързани с възлагането на поръчки или с договори за предоставяне на услуги.

10.9. Одитът беше извършен на ниво краен бенефициент за 10 от общо 80 плащания. Останалите операции бяха одитирани на ниво Комисия, включително плащанията към доверителните сметки в рамките на програмите MAP и SIP и към двете агенции на ЕС.

⁽²⁾ Най-вече авансови средства за 7РП и междинни и крайни плащания за БРП.

⁽³⁾ С оглед изпълнението на програмите се прехвърлят средства от общия бюджет към доверителни сметки, поддържани от ЕИФ за обезпечаване на евентуални бъдещи плащания.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.10. Извадката от плащания, посочени в точка 10.7, буква а), включваше също така плащане към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) в рамките на споразумение за отпускане на безвъзмездни средства⁽⁴⁾. Беше сключено споразумение между ОИСР и Комисията, действащо от името на Европейските общности, с оглед уреждане на въпросите от административен характер във връзка с изпълняваните от ОИСР проекти на Общността. ОИСР тълкува това споразумение по начин, който ограничава одитните правомощия на Палатата. В този специфичен случай одитът беше проведен от вътрешния одитор на ОИСР. Палатата оцени резултатите от този одит, като разгледа работните досиета от одита и цялата налична съпътстваща документация.

Основен риск по отношение на редовността на операциите

10.11. По-голямата част от безвъзмездните средства, които са отпуснати по тази група политики, са изплатени въз основа на декларации за възстановяване на разходи, представени от бенефициентите. Основният риск за законосъобразността и редовността е да бъдат декларирани завишени допустими разходи и тази практика да не бъде установена от системите за управление и контрол на Комисията. Предвид значителния брой декларации за разходи Комисията не е в състояние да провери всяка от тях на място на ниво бенефициент. Ето защо Палатата оценява като високо нивото на риск по отношение на редовността на плащанията, направени въз основа на декларации за разходи.

Редовност на операциите

10.12. Резултатите от проверката на операциите са обобщени в **приложение 10.1**. Палатата констатира, че 14 % от плащанията (11 от общо 80) са засегнати от 13 грешки. 46 % от тях (6 от общо 13) се отнасят до допустимостта на декларираните разходи. Палатата установи, че най-вероятният процент грешки е малко над 2 %. По-голямата част от тези грешки са направени по проекти, финансирани от Шестата рамкова програма за изследвания и технологично развитие (6РП). Тези резултати потвърждават посочената в точка 10.11 оценка на риска и са подкрепени от констатациите от последващите проверки на Комисията⁽⁵⁾, заключението на Палатата в глава 10 от годишния доклад за 2007 г. и от представените в глава 7 одитни резултати на Палатата.

⁽⁴⁾ Това споразумение за отпускане на безвъзмездни средства предоставя общностно подпомагане на проекта „Better regulation in Europe and OECD assessment of the regulatory capacity in 15 Member States“ (По-добро законотворчество в Европа и оценка на ОИСР на регулаторния капацитет в 15 държави-членки).

⁽⁵⁾ Вж. резервата от декларацията на оторизиращия разпоредител с бюджетни кредити, действащ като оправомощено лице, в годишния доклад за дейността за 2008 г. на ГД „Предприятия и промишленост“, изразена относно процента остатъчни грешки във връзка с точността на заявленията за разходи в рамките на предоставените по 6РП безвъзмездни средства.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.10. Мнението на Комисията е, че клаузата за т.нар. „максимални усилия“, включена в придружаващата бележка към тълкувателното писмо от 17 ноември 1994 г., не ограничава правомощията на Палатата да извършва проверки, както е посочено в Договора. Комисията ще се свърже с ОИСР, за да не бъде допуснато ограничаване на правомощията на Палатата да провежда одит.

10.11. Рискът бенефициентите да декларират по-високи разходи произтича в голяма степен от присъщата сложност на механизмите за финансиране, предвидени в приложимата регулаторна рамка, които се основават на възстановяване на действителните разходи. Тази сложност ограничава и обхваща на документните проверки, които могат да бъдат извършвани преди възстановяването на разходи.

В по-голямата си част грешките се дължат на погрешно декларирани разходи за персонал и режимни разходи. Комисията не е в състояние да установи тези грешки преди извършването на плащанията и за тази цел е въвела стратегия за контрол и е разработила последващите одити. Предприетите корективни действия са насочени към снижаване на процента на грешки. По РП7 са предприети допълнителни корективни действия, по-специално по отношение на одитните заверки. На Комисията се възстановява всяка сума, надплатена на одитираните бенефициенти.

10.12. Комисията не е съгласна с количествената оценка на Палатата в два случая, при които работата е извършена, резултатите са приети и разходите са направени, което е основание за частично възстановяване на разходи. Въз основа на своето тълкуване на договорните споразумения в тези два случая обаче Палатата е счела по-голямата част от декларираните разходи за недопустими. Ако се вземе предвид оценката на Комисията за процента на грешка при тези два случая, процентът на грешка като цяло за тази област на политиката би паднал под 2 %.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.13. Както е посочено в част **1.3** на **приложение 10.1**, най-вероятният процент грешки за тази група политики се дължи най-вече на грешките, констатирани в плащанията по БРП. Повечето грешки засягат възстановяването от страна на Комисията на завишени допустими разходи, заявени от бенефициентите в декларациите им за разходи. Констатираните грешки се дължат на:

- неподходящи или липсващи оправдателни документи за обосноваване на заявените разходи (напр. липса на фактура);
- използване на стойности от бюджета или на средни стойности, което противоречи на договорните изисквания да се отчитат реално извършени разходи;
- искания за възстановяване на разходи, които са извършени извън допустимия период;
- включване на различни недопустими разходи (напр. разходи, направени от трета страна) или несъществуващи разходи;
- неправилно изчисляване от страна на Комисията на окончателния размер на безвъзмездните средства.

10.14. 38 % от грешките (5 от общо 13), всичките класифицирани като други критерии за съответствие, засягат областта на политика 20 — Търговия, и се дължат на липсата на някои документи, които представляват част от процедурите по възлагане на поръчки. Това е следвало да бъде установено от системите за управление и контрол на Комисията.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.13. Оценката на Палатата се основава на одита на 80 операции, в които при плащания по РПБ са наблюдавани само пет количествено измерими грешки. Освен това РПБ съставлява само 8 % от плащанията (вж. таблица 10.2 Основни програти на групата от политики „Икономически и финансови въпроси“). Всички констатации по отношение на РПБ са подобни на тези в глава 7.

Комисията предприема необходимите действия за възстановяване на финансирането, свързано с недопустими разходи.

- Комисията е съгласна, че необходимите доказателствени материали не винаги са били налице. Тя счита обаче, че финансовото въздействие от грешките е по-ниско отколкото това, възприето от Палатата. Въпреки че някои разходи не са били напълно подкрепени с официални документи, работата е била извършена и е било налице доказателство за плащане.
- Комисията е съгласна с тази констатация, която е свързана със специфичния риск, посочен от Палатата в параграф 10.11. Комисията въведе цялостна стратегия за последващ контрол, насочена към съществено намаляване на процента на грешки.
- Комисията е съгласна с тази констатация, която е свързана със специфичния риск, посочен от Палатата в параграф 10.11. Комисията въведе цялостна стратегия за последващ контрол, насочена към съществено намаляване на процента на грешки.
- В два от проектите, при които са наблюдавани грешки, бенефициентите на безвъзмездните средства от Комисията са били МСП със сложна юридическа структура. Въпреки че не са били налице договори за работа, са представени доказателства за договорни отношения между бенефициента и лицата, извършващи работата.
- Мерките за контрол в Комисията са разработени с цел да не се допускат такъв тип ситуации.

10.14. Комисията приема констатациите на Палатата, но обръща внимание на факта, че повечето от грешките, отбелязани от Палатата, се отнасят за процедури по възлагане на поръчки, проведени през 2004 г. или 2005 г.

Оттогава процедурите са значително по-стриктни и Комисията не очаква тези грешки да се повторят. Тази положителна оценка получи потвърждение при неотдавнашния одит на процедури по възлагане на поръчки в ГД „Търговия“, проведен от структурата за вътрешен одит.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Ефективност на системите

10.15. Комисията въведе различни проверки с оглед да намали риска от извършване на неправомерни плащания. Основните от тях са:

- предварителни документни проверки на исканията за плащане;
- одиторска заверка на декларациите за разходи по проекти; и
- последващи проверки на извадка от бенефициенти на междинни и крайни плащания.

10.16. Резултатите от извършената от Палатата оценка на ефективността на системите за управление и контрол са обобщени в **част 2** на **приложение 10.1**. Оценката е съсредоточена върху три области на политика, които отразяват почти всички плащания в извадката от 2008 г.

10.16. Комисията счита, че предварителните проверки на плащанията са ефективни. Слабостите, наблюдавани от Палатата, свързани с отбелязването на полета в контролните списъци, нямат съществено въздействие върху ефективността на системите за управление и контрол (вж. също параграф 10.19).

Предварителни документни проверки на исканията за плащане

10.17. Целта на предварителните документни проверки е да се установи дали операцията е извършена по законосъобразен и редовен начин и дали е спазен принципът на добро финансово управление. Те имат за цел също така да гарантират, че преди извършване на плащането всички задачи са изпълнени правилно и в съответствие с изискванията на договора или на споразумението за отпускане на безвъзмездни средства.

10.18. Палатата извърши оценка на финансовите механизми на генералните дирекции, натоварени с осъществяването на политиката в областите 01 — Икономически и финансови въпроси, 02 — Предприятия, и 20 — Търговия⁽⁶⁾. За всяко плащане, избрано за тези три генерални дирекции от посочената в точка 10.7 извадка от 80 плащания, беше проверено дали процедурите, свързани с финансовите механизми, се прилагат правилно и дали предварителните документни проверки са адекватни. Допълнителната извадка от 120 плащания беше използвана за оценка на ефективността на предварителните проверки по три програми, управлявани от ГД „Предприятия и промишленост“⁽⁷⁾, и 30 плащания, направени от ГД „Търговия“.

⁽⁶⁾ Одитът се ограничи до двете генерални дирекции, работещи в най-големите области на политика, и една генерална дирекция, работеща в една от по-малките области на политика.

⁽⁷⁾ Трите програми, управлявани от ГД „Предприятия и промишленост“, представляват безвъзмездни средства, отпуснати в рамките на БРП, свързване на предприятия в мрежа по програма МАР и безвъзмездни средства, отпуснати за стандартизиране и сближаване на законодателствата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.19. Палатата констатира, че в областта на политика 02 — Предприятия, контролните списъци и изчислителните таблици са използвани наред с други цели и за идентифициране и предотвратяване на грешки в декларациите за разходи. Въпреки това бяха отбелязани следните слабости:

- не винаги са предоставени достатъчно подробности относно контролите, извършвани от отговарящите за предварителните проверки служители ⁽⁸⁾;

- контролният списък, използван за проверка на предоставените от бенефициентите външни одиторски заверки, не включват кратко описание на дейността, осъществена във връзка с всяка проверена заверка; и

10.19. Комисията е убедена, че наличните системи за контрол са пропорционални и ефективни от гледна точка на разходите, както и че контролните списъци са много важен инструмент за обработване на операциите. Отбелязаните слабости не засягат по никакъв начин последователното прилагане на финансовия механизъм и адекватността на предварителните документни проверки.

Контролните списъци не са самоцел. Тяхната основна цел е да се гарантира, че всички необходими проверки са извършени.

- Всички проверки са пропорционални и съответстват на законността и редовността на операцията. Оценката на Палатата засяга: i) контролни списъци, в които вторият отговарящ за проверката служител само се е подписал, без да отбележи конкретни полета и ii) пет случая, при които Палатата е преценила, че полета са били отбелязани погрешно. Комисията не счита, че някоя от тези констатации има съществено въздействие върху ефективността на системите за управление и контрол. По-специално:

- i) За изготвянето на контролните списъци отговаря оправомощеният разпоредител с бюджетни кредити. Подписът на отговарящия за проверката служител потвърждава, че проверките са извършени. Изготвянето на контролни списъци, в които е отбелязване на полета или с подпис се потвърждава извършването на контроли не оказва въздействие върху ефективността на предварителния контрол.
- ii) В някои случаи отбелязването на полетата в контролните списъци може и да не е било правилно, но нищо освен тази формалност без финансов ефект не доказва, че проверките на са били извършени коректно.

Освен това на всички служители, участващи в работния поток, беше наложено да следят за това всички контролни списъци да са изцяло попълнени след извършването на проверки.

- Одитните заверки за всеки партньор, обвързан по договор, са вече включени в документацията за предварителната проверка. Контролният списък, използван за преглед на одитната заверка, обобщава извършените проверки.

За изготвянето на контролните списъци, съответстващи на съществуващото ниво на риск, отговаря оправомощеният разпоредител с бюджетни кредити. Комисията не счита, че от гледна точка на разходите не е оправдано наличието на отделен контролен списък за всяка одитната заверка.

⁽⁸⁾ Например при плащанията по програмата за стандартизиране и сближаване на законодателствата използваният контролен списък не е съдържал данни за дейността, извършена от отговорния за предварителната проверка служител. При плащанията по БРП проверките са били отбелязани като реализирани, въпреки че въз основа на наличната информация не е възможно те да са били извършени.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

— два случая, в които недостатъчните предварителни проверки, извършени във връзка с прехвърлянето на средства към агенция на ЕС, са довели до финансови корекции на по-късен етап.

10.20. Палатата отбелязва също така, че 30 % от плащанията по две програми ⁽⁹⁾ са били направени след крайния срок, посочен в правилата за прилагане. В рамките на третата проверена програма не са отбелязани закъснения.

10.21. В областите на политика 01 — Икономически и финансови въпроси, и 20 — Търговия, не бяха констатирани съществени слабости в предварителните документни проверки по отношение на предоставените безвъзмездни средства и извършените плащания.

Одиторска заверка на декларациите за разходи по проекти

10.22. В случай на декларации за разходи, надвишаващи определен праг, член 180 от правилата за прилагане ⁽¹⁰⁾ изисква заверка от правоспособен одитор, с която да се потвърди точността, действителността и допустимостта на декларираните разходи. Тези одиторски заверки представляват ключов контрол за Комисията по отношение на проектите, финансирани в рамките на област на политика 02 — Предприятия.

⁽⁹⁾ Двете програми са 6РП и стандартизиране и сближаване на законодателствата.

⁽¹⁰⁾ Регламент (ЕО, Евратом) № 2342/2002 на Комисията от 23 декември 2002 г. относно определянето на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета относно Финансовия регламент, приложим към общия бюджет на Европейските общности, изменен (ОВ L 357, 31.12.2002 г., стр. 1).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

— Мерките за контрол в Комисията са разработени с цел такъв тип ситуации да бъдат избегнати във възможно най-голяма степен.

При единия от двата случая грешката беше открита незабавно след плащането, което свидетелства за наличието на достатъчен контрол, гарантиращ адекватна контролна среда. Бяха приети корективни мерки преди Палатата да започне анализ на документацията. Не съществуваше финансов риск, тъй като това бяха предварителни плащания и агенциите на ЕС възстановяват всяка година предоставените им суми, надхвърлящи извършените разходи.

10.20. Комисията значително ограничи закъсненията по плащанията и продължава да работи за допълнителното ил ограничаване. Плащанията от извадката, на която се позовава Палатата, са извършени от ГД „Предприятия и промишленост“, която през първата половина на 2009 г. отново отбелязва явно подобрение (забавени са само 6 % от плащанията) в сравнение с резултатите от 2008 г. (забавени са 13 %) и 2007 г. (забавени са 34 %). Това постижение стана възможно единствено благодарение на осъществяването на широк кръг мерки, включващи по-ясни и изцяло преразгледани процедури, ефикасен предварителен контрол и опростен работен поток.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.23. Палатата съпостави резултатите от извършения от нея одит със заверката на одитираните на ниво бенефициент плащания. В 71 % от случаите (5 от 7), за които правоспособният одитор е изразил становище без резерви, Палатата е открила количествено измерими грешки ⁽¹¹⁾. По-голямата част от тези проекти са финансирани по БРП. Тази констатация потвърждава резултатите от предходната година ⁽¹²⁾, както и тези от глава 7, и показва, че одиторските заверки са само частично надеждни.

Последващи проверки

10.24. Генералните дирекции, натоварени с осъществяването на политика в областите 01 — Икономически и финансови въпроси, и 02 — Предприятия, са въвели последващи проверки най-вече поради големия брой плащания.

10.25. По отношение на областта на политика 01 — Икономически и финансови въпроси, Палатата констатира, че за 2008 г. не е изготвена работна програма за последващите проверки. По-голямата част от ресурсите, използвани при последващите проверки, са били предназначени само за една специфична, но въпреки това важна проверка. Вследствие на това се наблюдава натрупване на проверки, които предстои да бъдат извършени.

10.23. Комисията споделя безпокойството на Палатата във връзка с точността на одитните заверки по РПБ, които не предоставят в пълна степен допълнителната увереност, очаквана първоначално по отношение на законността и редовността на разходните декларации. Ясно е обаче, че този инструмент има огромен принос за предотвратяването и ранното коригиране на грешки, водейки до съществено намаляване на процентите на грешка при РПБ спрямо РП5.

10.24. Що се отнася до генералната дирекция, отговаряща за изпълнението в област на политиката 02 — Предприятия, функциите по осъществяване на последващ контрол бяха въведени, тъй като представляват необходим елемент на интегрираната рамка за вътрешен контрол, ако съществена част от разходите се основават на безвъзмездни средства в областта на изследванията.

10.25. Част от изостаналите проверки бяха приключени през 2008 г., а останалите следва да бъдат приключени през 2009 г.

Бъдещите приоритети бяха определени в преразгледаната работна програма, приета от управителния съвет за вътрешен контрол на ГД „Икономически и финансови въпроси“ през юли 2007 г. Първият приоритет обхваща проверките по изискванията за „допълняемост“ по SME Guarantee Facility за големи суми. В преразгледаната работна програма беше подчертано, че не е сигурно кога проверките ще бъдат осъществени.

В края на 2007 г. извършването на тези изключително важни проверки все още предстоеше по различни причини, свързани със сложността на конкретните въпроси. Съответно тъй като приоритетите, определени през юли 2007 г., бяха все още актуални, съгласуваната стратегия допълни програмата от 2007 г.

Що се отнася до изоставането, специфичният контрол, на който се позовава Палатата, беше изключително важен и доведе до значителни подобрения в интегрираната структура за контрол за бъдещата програма-продължение.

Във връзка с проучванията сред бизнеса и потребителите и програмата PRINCE беше извършена допълнителна работа по контрол.

⁽¹¹⁾ Грешките включват неправилно изчисляване на допустимите разходи (напр. завишаване на декларираните разходи за персонал) и деклариране на недопустими разходи (напр. разходи, за които не са представени фактури). Тези грешки е трябвало да бъдат открити от правоспособните одитори.

⁽¹²⁾ Вж. годишния доклад за финансовата 2007 година, точки 10.27—10.30 (ОВ С 286, 10.11.2008 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.26. По отношение на областта на политика 02 — Предприятия, основният елемент на системата за управление и контрол на разходите за изследвания представлява нейната програма за последващи (тоест след възстановяване на разходите) финансови одити на ниво бенефициенти. Одитите се извършват от одитори на Комисията и от външни одиторски фирми под надзора на Комисията. Целта на последващите одити е откриване и коригиране на грешки, които не са били избегнати или не са открити при предишни проверки. В точки 7.28—7.34 от глава 7 Палатата разглежда последващите одити на проекти, финансирани по 6РП.

Заклучения и препоръки**Заклучения**

10.27. Въз основа на извършената одитна дейност Палатата заключава, че с изключение на плащанията, направени по Шестата рамкова програма за изследвания и технологично развитие (6РП) ⁽¹³⁾, плащанията в областта на политика „Икономически и финансови въпроси“ за годината, приключила на 31 декември 2008 г., не са засегнати от съществени грешки.

10.28. Палатата провери три системи за управление и контрол в областта на политика „Икономически и финансови въпроси“. Две от тях са оценени като ефективни, а третата само като частично ефективна ⁽¹⁴⁾ за гарантиране на законосъобразността и редовността на плащанията.

Препоръки

10.29. Комисията следва да засили своите действия с оглед намаляване на грешките от заявяване на недопустими разходи в декларацията за разходи на бенефициентите на Шеста и Седма рамкова програма за изследвания и технологично развитие.

10.27. Тъй като РП6 съставлява само 8 % от плащанията (вж. таблица 10.2 Основни прозграи на групата от политики „Икономически и финансови въпроси“) Комисията счита, че общият процент на грешка при операциите в тази област на политиката като цяло не е съществен.

Що се отнася до плащанията по РП6 констатациите и заключенията на Палатата в тази глава са подобни на тези в глава 7.

10.28. Комисията счита, че съществуващите системи за контрол са адекватни и че контролните списъци допринасят за изключително важния контрол при обработването на операциите. Отбелязаните слабости не засягат последователното прилагане на финансовия механизъм и адекватността на предварителните документни проверки.

10.29. Комисията ще провери какво още може да се направи за намаляване на грешките, като отчита съотношението между разходите и ползите. По принцип Комисията е съгласна, че като цяло съществува нужда от по-задълбочена работа и отправя искане към законодателя да подкрепи съответните изменения в правното основание, които биха били необходими за подготовката на Осмата рамкова програма. С РП7 вече беше въведено значително опростяване в редица отношения, като Комисията продължава да работи върху опростяването на системата за възстановяване на разходи.

⁽¹³⁾ Плащанията по Шестата рамкова програма за изследвания и технологично развитие представляват почти 8 % от общите разходи за дейността тази област на политиката.

⁽¹⁴⁾ Това се дължи най-вече на системите за управление и контрол на Шестата рамкова програма за изследвания и технологично развитие.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.30. Две от основните причини за грешки в декларациите за разходи са: а) системното неразбиране от страна на бенефициентите на правилата за допустимост и б) практиката тези правила да не се прилагат стриктно. В тази връзка Комисията следва:

- да положи повече усилия за повишаване на информираността на бенефициентите по отношение на правилата за допустимост; и
- активно да разпространява сред заверяващите одитори типология на най-често срещаните грешки с цел повишаване на информираността им и подобряване на нивото на надеждност на одиторските заверки.

10.31. Освен това Комисията следва да усъвършенства прилагането на системите за управление и контрол, по-специално като подобри в още по-голяма степен качеството на предварителните процедури.

РЕЗУЛТАТИ ОТ ОДИТА НА ГАРАНЦИОННИЯ ФОНД ЗА ВЪНШНИ ДЕЙНОСТИ

10.32. Целта на Гаранционния фонд за външни дейности ⁽¹⁵⁾ (наричан по-долу „Фондът“), който гарантира заеми за трети държави, е да компенсира кредиторите на Общността ⁽¹⁶⁾ в случай на неизпълнение на задължения по заеми от страна на бенефициентите и да избегне директно натоварване на бюджета на Общността. Административното управление на Фонда се осъществява от генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“, а Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) е отговорна за неговото финансово управление.

⁽¹⁵⁾ 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).

⁽¹⁶⁾ Основно ЕИБ, но също и отпусканите от Евратом външни заеми, както и заеми от ЕО на трети страни в рамките на макрофинансовото подпомагане (МФП).

10.30. Комисията не е в състояние да установи много от грешките, допуснати от бенефициентите, преди извършването на плащанията. За преодоляване на тази ситуация Комисията осъществява стратегия за последващ контрол, целяща гарантиране на законността и редовността на плащанията на многогодишна основа. Тя се базира на системно разкриване и коригиране на всички грешки, които не са били установени преди извършване на плащането. Това се постига с по-големи усилия в последващия одит, който е ключов елемент на стратегията за контрол, и чрез възстановяване на сумите, за които е установено, че са надплатени на одитираните бенефициенти.

- Ще бъдат предприети допълнителни стъпки за информиране на бенефициентите и заверяващите одитори относно изискването за използване на действителни разходи и за представяне подкрепяща документация за доказване на заявените разходи, както и за често срещани грешки.
- При откриване на съществени грешки в одитни заверки на заверяващите одитори се изпраща писмо с правилните суми и методология и те се приканват да имат това предвид при следващи заверки.

Предвид факта, че бенефициентите са свободни да си изберат заверяващ одитор, Комисията ще напътни на бенефициентите в писмен вид за необходимостта да информират своите заверяващи одитори относно специфичните правила и наредби, които ръководят допустимостта на разходите по програтите за изследвания, и относно информацията, която е на разположение в CORDIS за най-често срещаните грешки.

10.31. Комисията счита, че системите за управление и контрол са адекватни, ефективни от гледна точка на разходите и стриктно прилагани.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.33. Към 31 декември 2008 г. средствата на Фонда възлизат общо на 1 091 милиона евро в сравнение с 1 152 милиона евро към 31 декември 2007 г. Намаляването на общия размер на ресурсите се дължи най-вече на възстановяване на 126 милиона евро от Фонда към общия бюджет на Общността. Това връщане на средства се дължи на факта, че стойността на Фонда към 31 декември 2006 г. е по-голяма от предвидената за него целева сума⁽¹⁷⁾. Към Фонда не са отправени искания за активиране на гаранции през годината, предмет на одита.

10.34. ЕИБ и Комисията прилагат референтен индекс за проверка на годишния резултат от изпълнението на Фонда. Доходността на портфейла на Фонда за 2008 г. достига 6,4 %, а референтният индекс е 7,5 %. ЕИБ счита, че относителното неизпълнение от 1,1 % се дължи на факта, че финансовите инструменти, включени в референтния индекс, са били по-малко засегнати от финансовата криза.

10.35. Палатата идентифицира слабости в проверките от страна на ГД „Икономически и финансови въпроси“ по отношение на инвестиционните ограничения, предвидени в споразумението за управление. Въпреки това в разгледаните случаи не е имало отражение върху резултатите от проверките за съответствие.

10.36. Като цяло Палатата счита, че управлението на Гаранционния фонд през 2008 г. е задоволително и са взети подходящи мерки за наблюдение на въздействието на финансовата криза върху портфейла на Фонда.

10.35. ГД „Икономически и финансови въпроси“ осъществява редовни проверки за това дали се спазват ограниченията на инвестициите, предвидени в споразумението за управление. Те показваха, че инвестициите съответстват на ограниченията на инвестициите, предвидени в споразумението. След одита на Палатата беше въведен допълнителен контрол за повишаване на съответствието дори по несъществени въпроси извън ограниченията, предвидени в споразумението за управление.

РЕЗУЛТАТИ ОТ ОДИТА НА ЕОВС В ЛИКВИДАЦИЯ

10.37. 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⁽¹⁸⁾. Нетната стойност на имуществото на организацията, наричана ЕОВС в ликвидация, се разпределя за изследвания в областта на въглищната и стоманената индустрия.

⁽¹⁷⁾ Целевата сума е фиксирана на 9 % от неизплатените заеми към трети страни, които са предоставени безвъзмездно или са гарантирани от Общността, плюс неизплатената дължима лихва. Регламент (ЕО, Евратом) № 89/2007 постановява, че излишъкът между целевата сума и стойността на нетните активи на Фонда в годината $n-1$ следва да се изплати в общия бюджет на Европейския съюз за годината $n+1$.

⁽¹⁸⁾ 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).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.38. Към 31 декември 2008 г. активите на ЕОВС в ликвидация възлизат на общо 2 045 милиона евро, съпоставено с 2 152 милиона евро към 31 декември 2007 г. Нетната загуба за 2008 г. е 14,8 милиона евро, съпоставено с нетна печалба от 5,3 милиона евро през 2007 г. Нетната загуба се дължи най-вече на загуба в справедливата стойност на финансовите деривати, използвани за обезпечаване на финансовите операции на ЕОВС в ликвидация.

10.39. Нетните приходи от инвестициите на ЕОВС в ликвидация, реализирани през 2008 г., възлизат на 56 милиона евро и ще бъдат предоставени на бюджета на Общността за финансиране на изследователски проекти в областта на възлищата и стоманата. Палатата отбеляза, че към 31 декември 2008 г. неизползваните средства, събрани в бюджета за финансиране на изследвания в областта на възлищата и стоманата, възлизат на 235 милиона евро ⁽¹⁹⁾.

10.40. Доходността на портфейла на ЕОВС в ликвидация е 5,4 % за 2008 г., докато референтният индекс, използван от ЕОВС в ликвидация, е 7,4 %. Относителното неизпълнение от 2 % се дължи най-вече на по-ниската доходност на облигациите на новите държави-членки на ЕС, които не са включени в референтния индекс.

10.41. Приключването на финансовите операции на ЕОВС в ликвидация продължава в съответствие със законодателството в тази област, включително с многогодишните финансови указания. Палатата отбеляза, че са взети подходящи мерки за наблюдение на отражението на финансовата криза върху активите на ЕОВС в ликвидация.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ПРЕДИШНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

10.42. Вж. **приложение 10.2.**

⁽¹⁹⁾ Включително отпуснатите за тази област 52 милиона евро за 2009 г. и 54 милиона евро за 2010 г.

10.38. Нетната загуба от деривати представлява основно счетоводна загуба при валутнообменна суапова операция (EUR/GBP), която послужи за обезпечаване на валутна позиция по заем, сключен от ЕОВС преди повече от 19 години. Суаповият договор, за който става въпрос, изтече на 13 март 2009 г., като от тази операция по обезпечаване не произтече действителна загуба. В счетоводните документи на ЕОВС в ликвидация няма други суапови операции.

10.39. Програмата за изследвания, финансирана от Изследователския фонд за възлища и стомана на ГД „Изследвания“, се използва изключително за изследвания извън обхвата на рамковата програма в сектори, свързани с възледобивната и стоманодобивната промишленост, съгласно правното основание (протоколът, приложен към Договора за създаване на Европейската общност, и актове, приети впоследствие въз основа на това правно основание). Сумата от 235 млн. EUR включва:

- от една страна, заделени средства за 2010 г. (56 млн. EUR) и заделени средства за 2009 г., за които още не са поети ангажименти, а
- от друга страна, неизплатени суми по договори от 2003 г. насам (започването на програмата за изследвания на Изследователския фонд за възлища и стомана), по които закриването на сметките все още не е приключило.

10.40. Портфолиото на ЕОВС в ликвидация отделя част от инвестициите си за ценни книжа, емитирани от новите държави-членки, с цел подобряване на диверсификацията и визиране на допълнителна възвръщаемост в дългосрочен план.

Финансовата криза (която започна през юли 2007 г. и се задълбочи през 2008 г.) доведе до процес на оттегляне към качество/ликвидност, което беше основен двигател за относителната ефективност през този период. При този процес ценните книжа, емитирани от новите държави-членки (възприемани от пазара като по-малко ликвидни и сигурни от тези на „основни“ емитенти като Германия и Франция), претърпяха тежък удар.

Портфолиото на ЕОВС в ликвидация обаче отбеляза сравнително добри резултати по отношение на абсолютната възвръщаемост, въпреки финансовата криза, като записа трети най-добър резултат в абсолютна стойност от момента, в който започва излизането на резултатите: + 5,4 %, резултат, по-нисък единствено от този през 2002 г. (+ 6,3 %) и 2004 г. (+ 5,8 %).

ПРИЛОЖЕНИЕ 10.1

ЧАСТ 1: ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРОВЕРЕНАТА ИЗВАДКА ОТ ОПЕРАЦИИ

1.1 — Размер на извадката

Година	Брой проверени операции
2008	80
2007	55

1.2 — Структура на извадката

Процент на проверените операции, които представляват	2008 г.						2007 г.
	Икономически и финансови въпроси	Предприятия	Конкуренция	Вътрешен пазар	Търговия	Общо	
Окончателни/междинни плащания	35 %	16 %	1 %	0 %	4 %	56 %	72 %
Авансови плащания	0 %	44 %	0 %	0 %	0 %	44 %	27 %
Общо	35 %	60 %	1 %	0 %	4 %	100 %	100 %

1.3 — Честота и вероятно отражение на грешките

Грешки	2008 г.			2007 г.
	Икономически и финансови въпроси, Търговия, Конкуренция и Вътрешен пазар	Предприятия	Общо	
Честота на проверените операции, засегнати от грешки	9 % {3}	17 % {8}	14 % {11}	7 % {4}
Честота на количествено измеримите грешки	0 % {0}	88 % {7}	54 % {7}	43 % {3}
Отражение на количествено измеримите грешки:	N/A	между 2 % и 5 %	между 2 % и 5 % (**)	под 2 %
Най-вероятният процент на грешки е (*)				

(*) Палатата разграничава три диапазона на най-вероятния процент грешки: под 2 %, между 2 % и 5 %, над 5 %.

(**) Една непропорционално голяма част от общия процент грешки се дължи на Шестата рамкова програма за изследвания и технологично развитие (6РП) (вж. точка 10.27).
Посочените в скоби числа са абсолютни стойности.

1.4 — Видове грешки в извадката

Процент на грешки в проверените операции по отношение на тяхната	2008 г.						2007 г.	
	Икономически и финансови въпроси, Търговия, Конкуренция и Вътрешен пазар		Предприятия		Общо			
Допустимост	0 %	0	75 %	6	46 %	6	29 %	2
Действителност	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0
Точност	0 %	0	12,5 %	1	8 %	1	29 %	2
Друго	100 %	5	12,5 %	1	46 %	6	42 %	3
Общо	100 %	5	100 %	8	100 %	13	100 %	7

ЧАСТ 2: ОБЩА ОЦЕНКА НА СИСТЕМИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ

2.1 — Оценка на избраните системи за управление и контрол

Разгледана система	Ключов вътрешен контрол (Комисия)			Обща оценка
	Предварителни проверки	Одиторска заверка	Последващ финансов одит	
Плащания по област на политика 01 — Икономически и социални въпроси		N/A		
Плащания по област на политика 02 — Предприятия			N/A	
Плащания по област на политика 20 — Търговия		N/A	N/A	

Легенда:

	Ефективна
	Частично ефективна
	Неефективна
N/A	Не се прилага или няма оценка

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ПРЕДИШНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
1. Операции с рисков капитал (ОРК) — предоставяне на рисков капитал чрез инвестиционни фондове			
По време на своя одит Палатата установи, че инвестиционните фондове, включени в портфейла на ОРК, не спазват напълно регламента за MEDA, тъй като: — портфейлът включва инвестиционни фондове, които не намират извън ЕС; — някои инвестиционни фондове са направили инвестиции в държави и територии извън списъка на избираемите страни-партньори. Това се дължи на факта, че в правилата за инвестиции на фондовете не са били включени необходимите ограничения. Освен това не е съществувала процедура за контрол на кръстосаното инвестиране между фондове. Поради това са възникнали трудности при проверката дали общите тавани са били спазени. (Годишен доклад за финансовата 2006 година, точки 11.8 и 11.9)	От 2003 г. по време на фазата на одобрение Комисията осигурява извършването на мониторинг на разпоредбите на регламента за MEDA по отношение на географското разположение на инвестиционните фондове и целевия им регион. Комисията се намесва по време на фазата на одобряване и ако счита, че кръстосаното инвестиране може да се превърне в проблем. За 2007 и 2008 г. Комисията е получила също така годишни доклади относно ОРК от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), като в тях се съдържа информацията относно направените действителни инвестиции.	Значително е подобрен извършваният от Комисията контрол на фазата на одобряване на инвестиционните фондове, но следва да бъде засилен мониторингът на географското разположение и кръстосаното инвестиране по време на изпълнението на фондовете. Освен това предоставените от ЕИБ годишни доклади не съдържат подробна информация относно финансираните чрез общи заеми инвестиции. В случай на общи заеми Комисията не е в състояние да провери спазването на съответните разпоредби.	<i>Новото рамково споразумение между ЕИБ и Комисията, по което в момента се водят преговори, ще гарантира, че оперативната и счетоводна информация, предоставяна от ЕИБ, ще позволи по-добър мониторинг на географското място и кръстосано инвестиране през жизнения цикъл на средствата. Ще бъде включена и информацията относно общите заеми.</i>
2. Операции с рисков капитал (ОРК) — слабости по отношение на стойността на ОРК			
ОРК се изчисляват от Комисията на историческата им стойност, като от нея са извадени провизиите за обезценка. Провизиите за обезценка се основават на временни или окончателни отчисления. Този метод не е последователно прилаган. Палатата откри няколко случая, при които временните оценки за обезценка на разположение на ЕИБ не са били оповестени на Комисията. Това показва, че споразумението между ЕИБ и Комисията трябва да бъде актуализирано, така че Комисията да получава цялата съответна информация навреме, за да може да вземе предвид всички данни при	В отговор на констатациите и оценките на Палатата Комисията посочва, че ЕИБ и Комисията следят развитието на ситуацията и съвместно обмислят най-доброто икономически ефективно решение. Към края на първото тримесечие на 2009 г. Комисията и ЕИБ все още разглеждат ситуацията и се опитват да намерят най-доброто икономически ефективно решение.	Палатата отбелязва, че не е постигнат напредък. Комисията следва да разреши този въпрос преди приключването на финансовата 2009 година.	<i>Изискването на Комисията ще бъде включено в новото рамково споразумение.</i>

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
прилагането на счетоводните си правила. Освен това Комисията следва по-активно да наблюдава прилагането на споразумението, а не както досега да разчита изцяло на информацията, предоставена от ЕИБ. (Годишен доклад за финансовата 2006 година, точка 11.11)			
3. Задължение за докладване пред бюджетните органи			
От началото на програмата MEDA през 1996 г. Комисията е задължена да представя на Европейския парламент и Съвета годишен доклад за дейностите, финансирани през годината (чл. 15 от регламента за MEDA). Въпреки че Комисията е публикувала общ годишен доклад относно сътрудничеството за развитие, той не предоставя достатъчно информация за напредъка, постигнат посредством финансовите инструменти. (Годишен доклад за финансовата 2006 година, точка 11.14)	Комисията продължава да публикува общ годишен доклад относно сътрудничеството за развитие, а не специфичен доклад за всяко отделно правно основание.	Нивото на информацията, предоставена относно MEDA в общите годишни доклади, значително варира. Палатата счита, че Комисията е следвало да предоставя достатъчно информация в годишните доклади, така както е предвидено в регламента за MEDA.	През 2001 г. EuropeAid реши да изготвя един общ доклад вместо специални доклади за всяко правно основание. Това решение беше взето с цел по-добро използване на ограничените човешки ресурси, с които дирекцията разполага. През следващите години EuropeAid взе предвид наблюденията на бюджетните органи при изготвянето на този доклад.

ГЛАВА 11

Административни и други разходи

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	11.1—11.5
Редовност на операциите	11.6
Съответствие на системите с Финансовия регламент	11.7
Специфични констатации и оценки	11.8—11.19
Парламент	11.9
Съвет	11.10
Комисия	11.11—11.13
Съд на Европейските общности	11.14
Сметна палата	11.15
Европейски икономически и социален комитет	11.16
Комитет на регионите	11.17
Европейски омбудсман	11.18
Европейски надзорен орган по защита на данните	11.19
Заклучения	11.20—11.21
Агенции на Европейския съюз	11.22—11.23
Европейски училища	11.24—11.25

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

11.1. Настоящата глава обхваща извършената от Палатата специфична оценка на административните разходи на институциите. По-подробна информация може да бъде открита в **таблица 11.1**, която представя обхванатите от оценката институции, плащанията по финансова година и принципа на управление на бюджета.

Таблица 11.1 — Разпределение на плащанията по област на политика

(Млн. евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания за 2008 г.	Управление на бюджета
24—27 и 29	Административни и други разходи	Парламент	1 489	Централизирано пряко
		Съвет	618	Централизирано пряко
		Комисия	5 867	Централизирано пряко
		Съд на Европейските общности	288	Централизирано пряко
		Сметна палата	116	Централизирано пряко
		Европейски икономически и социален комитет	114	Централизирано пряко
		Комитет на регионите	79	Централизирано пряко
		Европейски омбудсман	8	Централизирано пряко
		Европейски надзорен орган по защита на данните	4	Централизирано пряко
		Общо административни разходи	8 583	
		Общо разходи за дейността	0	
		Общо плащания за годината	8 583	
Общо поети задължения за годината			8 826	

11.2. Административните разходи включват основно разходи, свързани с човешки ресурси, сгради, оборудване, енергия, комуникация и информационни технологии. Настоящата глава обхваща също така разходите, определени в общия бюджет като разходи за дейността, въпреки че тяхното предназначение и обект е по-скоро функционирането на администрацията на Комисията, отколкото изпълнение на политиките ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Тези разходи обхващат следните дялове от общия бюджет: дял 24 („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“). Някои от тези дялове включват и разходи за дейността. Дял 27 за 2008 г. включва 200 млн. евро за „Временни компенсации и компенсации под формата на фиксирани суми за новите държави-членки“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

11.3. Беше проверена извадка от 57 операции, избрани произволно от всички административни разходи, описани в точка 11.2 (вж. също **1.1** в **приложение 11.1**). Освен това Палатата оцени доколко прилаганите от всяка институция системи за управление и контрол отговарят на изискванията на Финансовия регламент. Палатата извърши проверка и на други избрани въпроси ⁽²⁾.

11.4. Сметната палата е одитирана от независима външна одиторска фирма ⁽³⁾, която изготви доклад за достоверност относно законосъобразността и редовността на начина на използване на ресурсите на Палатата и съществуващите процедури за контрол за периода от 1 януари 2008 г. до 31 декември 2008 г. (вж. точка 11.15).

11.5. Настоящата глава също така предоставя информация за резултатите от извършените от Палатата одити на агенциите на Европейския съюз и на други децентрализирани органи, както и на Европейските училища.

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

11.6. Одитът на извадката от 57 операции показва, че при тях липсват съществени грешки.

СЪОТВЕТСТВИЕ НА СИСТЕМИТЕ С ФИНАНСОВИЯ РЕГЛАМЕНТ

11.7. Извършеният от Палатата одит на съответствието на системите, предназначени да осигурят редовността на операциите, с разпоредбите на Финансовия регламент (вж. точка 11.3), не откри съществени слабости.

⁽²⁾ Избраните за одит области са следните: договори за обществени поръчки във всички институции освен Европейския омбудсман и Европейския надзорен орган по защита на данните; управление на обществените поръчки в областта на информационните технологии в Парламента, Съвета и Комисията; продължаване действието на договори в Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите; санкции за закъснели плащания във всички институции; плащания по пренесени бюджетни кредити в Парламента, прехвърляне на придобити пенсионни права във всички институции освен Европейския омбудсман и Европейския надзорен орган по защита на данните.

⁽³⁾ PricewaterhouseCoopers, дружество с ограничена отговорност, одитор на предприятия.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

СПЕЦИФИЧНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

11.8. Изложените по-долу специфични констатации и оценки, представени за всяка институция, се основават на извършения от Палатата одит на прилаганите от институциите системи за управление и контрол и на избрани други въпроси (вж. точка 11.3). Тези констатации не поставят под въпрос оценките, изложени в точки 11.6 и 11.7.

Парламент

11.9. През декември 2007 г. Парламентът е сключил договор относно оборудването на помещения, според който фактурите следва да бъдат представяни ежемесечно след края на всеки период въз основа на извършената работа. Извършеният одит на тези разходи показва, че една фактура с дата 17 ноември 2008 г. е била заверена като „удостоверено вярна“ и „приета за плащане“, въпреки че е представлявала аванс за все още неизвършена работа. Общата сума на нередно изплатените авансови средства е 1 547 915 евро.

11.9. ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Фактура № 8101025356 за сумата от 1 547 915,33 евро беше издадена на 17 ноември 2008 г. и беше официално регистрирана от счетоводителя на 19 ноември 2008 г. Предполага се, че тази сума е била предназначена за дейностите, извършени през декември 2008 г. и описани в доклада за постигнатия напредък № ЕА 008, одобрен от външен консултант и двама надлежно упълномощени служители на Парламента на 4 декември 2008 г., когато фактурата беше заверена като вярна и приета за плащане. Платежното нареждане за това плащане беше потвърдено от оправомощения разпоредител с бюджетни кредити на 9 декември 2008 г.

Признава се, че това плащане е било извършено неправотерно, преди извършването на дейностите за въпросния период. Това плащане беше основано върху неправилна оценка на рисковете, свързани с неизползването до края на 2008 г. на пренесените от 2007 г. към 2008 г. бюджетни кредити. Плащането беше покрито с банкова гаранция, предоставена от изпълнителя, и затова не доведе до неблагоприятни бюджетни последици за Парламента.

Тези обстоятелства бяха представени на вниманието на оправомощения разпоредител с бюджетни кредити след извършването от Сметната палата контрол във връзка с подготовката на декларацията за достоверност (DAS) за 2008 г. След като въпросът беше обсъден с вътрешния одитор и след като беше уведомен генералният секретар, оправомощеният разпоредител с бюджетни кредити, като призна грешката и пое отговорността за нея, реши да отнесе лично въпроса на 20 май 2009 г. до специализираната инстанция за проверка на финансови нередности, в съответствие с член 75, параграф 1, алинея 2 от Финансовия регламент.

Междувременно Бюрото взе решение за извършването на мащабни структурни промени в Генерална дирекция за инфраструктура и логистика (DG INLO), които като резултат ще доведат до централизирането на тези отговорности на равнище генерален директор.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Съвет

11.10. Сроковете за въвеждане на Защитената европейска система за автоматични съобщения (SESAME), използвани при изготвянето на годишните бюджети на Съвета⁽⁴⁾, многократно са били предвиждани твърде оптимистично. В резултат на това годишният бюджет за SESAME е бил надценяван всяка година до 2008 г. За периода 2005—2008 г. разходите на Съвета, свързани със SESAME, са възлизали на по-малко от 2 милиона евро, а за същия период от бюджета на Съвета са отпуснати 59 милиона евро. Отпуснатото по този начин свръхфинансиране от 57 милиона евро е било на разположение за трансфер към други редове от бюджета на Съвета. Многократното свръхфинансиране на бюджета на SESAME, което свидетелства за слабост при планирането и изпълнението, нарушава принципа на точност на бюджета, постановен от Финансовия регламент (член 5, параграф 3), тъй като повечето суми, включвани всяка година в първоначалните бюджети на SESAME, не са били използвани според предвиденото.

11.10. ОТГОВОРИ НА СЪВЕТА

1. Съветът взема предвид бележките на Сметната палата след дискуссионната процедура във връзка с програмата SESAME (вж. приложението) и с удовлетворение отбелязва, че по отношение на отчета за 2008 г. не са направени други коментари.

2. Основната цел на тази иновационна програма е да замени настоящите комуникационни системи CORTESY и ESDP-NET с единна интегрирана система, включваща разделяне на класификацията в трезата: първото ниво на системата следва да даде възможност да се борави с информация до степен на класификация RESTREINT UE, а второто — до информация с гриф CONFIDENTIEL UE и SECRET UE. Следователно програмата представлява нещо повече от проект за заявяване; в нея ще бъдат въведени допълнителни комуникационни структури и бизнес функции.

3. Бюджетните средства винаги се определят въз основа на предварителна оценка на разходите за следващата година в съответствие със съгласувани политически решения. Причините за закъснението и произтичащото от него бюджетно отклонение през последните години се дължат предимно на промените в обхвата на програмата, след като секретариатът внесе предложението за следващата бюджетна година, както и на броя на заинтересованите страни и подготвителните органи на Съвета, участващи в нея.

Понастоящем съществува много по-висока степен на яснота по отношение на бъдещото развитие на програмата; определени са изискванията и са одобрени основните етапи на програмата. Следователно съществува разумна вероятност програмата скоро да бъде придвижена към следващата фаза.

4. В контекста на този опит Съветът понастоящем обмисля начини за подобряване на координацията си по отношение на структурите за управление на основни проекти в областта на информационните технологии като SESAME.

⁽⁴⁾ SESAME е система за защитена комуникация, разработвана от Съвета от 2002 г. Първоначалната предвидена дата за въвеждането на новата система е юли 2004 г. През януари 2009 г. тази дата е отложена още веднъж за края на 2012 г. В първоначалния модел на проекта са направени множество промени. Към края на 2008 г. планирането на SESAME все още не е приключило, тъй като не е постигнато съгласие между делегациите на държавите-членки в една от ключовите комисии относно начина на третиране на определени видове чувствителна информация. Стрикtnата процедура за получаване на право на достъп от Съвета и техническата сложност на проекта първоначално са подценени.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Комисия

Прилагане на Информационната система за индивидуални права

11.11. През юни 2008 г. Службата за управление и плащане по индивидуални права (РМО) е въвела нова система за управление на плащанията на служителите, включително и заплати, наречена Информационна система за индивидуални права (IRIS). Преминването към системата IRIS е довело до многобройни проблеми при изчисляването на заплатите. Според създадената от РМО работна група възможно е над 8 000 досиета на служители да съдържат грешни данни, които биха могли да засегнат изчисляването на заплатите. Работата по проверката на всички индивидуални досиета все още продължава. Предприетите спешни мерки за отстраняване на несъответствията включват ръчни корекции на системата за изчисляване на ведомостите, които не са били контролирани по подходящ начин. Не са извършени достатъчен брой системни тестове на IRIS, а старата и новата система не са работили паралелно до получаване на доказателства, че новата система функционира задоволително.

11.11. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

С въвеждането на новата система IRIS, която осигурява данни за системата за изчисляване на възнагражденията, бяха открити разминавания между историческите данни и данните, използвани за плащане на заплатите, по-специално относно състава на сетейството. Главното последствие от тези разминавания бе, че системата за изчисляване на възнагражденията отхвърляше старите данни.

Това доведе до анулиране със задна дата на суми, платени въз основа на тези данни. Въз основа на анализ на потенциално сгрешените досиета Комисията предложи 8 000 досиета да бъдат разгледани по-подробно в бъдеще.

В очакване на коригирането на данните изчисляването на правата със задна дата бе спряно, за да се избегнат неоснователни възстановявания. Това позволи ограничаване на броя на досиетата, съдържащи грешки. Така се контролира рискът несъответстващите данни да доведат до неправилни плащания, но недостатъкът е, че тази мярка блокира и корекциите със задна дата, които са дължими и все още не са изплатени. Провеждат се проверки за несъответстващи данни, които могат да засегнат някои стари плащания, но не и настоящите заплати.

Някои досиета бяха коригирани директно чрез ръчно въвеждане в системата за изчисляване на възнагражденията, но това винаги е било възможно и обичайните процедури за контрол бяха спазени. Въпреки това този метод носи по-голям риск и трябва да се използва възможно най-малко.

Проведени бяха голям брой тестове за много дълъг период от време и в средата на 2008 г. резултатът от тях най-накрая бе приет за задоволителен. С дистанцията във времето трябва да се признае, че резултатът не отговори изцяло на очакванията. В бъдеще РМО ще оценява тестовете много по-стриктно, преди да приема въвеждането на нова система или промяната на съществуваща система.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Прехвърляне на придобити пенсионни права

11.12. В някои случаи институциите трябва да изплатят на своите служители част от капиталовата стойност на прехвърлените пенсионни права⁽⁵⁾. Извършената от Палатата проверка откри слабост на контролите, които се прилагат с цел да се осигури коректното извършване на изчисленията и възстановяването на сумите в случай на погрешно изчисление. Одитът установи, че Службата за управление и плащане по индивидуални права (РМО) е възстановила неправомерно сума на обща стойност 138 000 евро на двама служители, като тези случаи още не са били разрешени.

Пенсионна схема за местния персонал в делегациите на Комисията

11.13. През 1996 г. Външната служба към Генерална дирекция „Външни отношения“ установява пенсионна схема за местния персонал, работещ в делегациите на Комисията. Схемата се основава на фонд, съставен от месечни вноски от страна на съответните служители и на Комисията. От 1996 г. тази схема се управлява съгласно временни правила. Тези правила не уреждат въпроса за отговорността на Комисията за запазването и възвръщаемостта на активите на фонда, нито определят подробни разпоредби относно уреждането на правата на персонала. Активите на фонда са оценени на около 34 милиона евро в края на 2008 г.

11.12. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Веднага след като Сметната палата установи тези два случая и формулира заключенията си, РМО взе съответните мерки. Службата измени изчислението на пенсионните права и подготви връщането на неправомерно възстановените суми. Това засяга възстановяването на част от прехвърления капитал, който трябваше да произведе допълнителни пенсионни права в пенсионната схема на Европейската общност, вместо да бъде изплатен обратно на получателите.

В дългосрочен план (от актюерска гледна точка) финансовото отражение върху бюджета на Общността е неутрално, тъй като неправомерно възстановените средства ще бъдат компенсирани чрез по-ниски пенсионни плащания в бъдеще и обратно — възстановените суми ще бъдат компенсирани чрез предоставяне на допълнителни пенсионни права.

Същевременно бяха предприети действия за засилване на цялостния контрол в областта на трансферите на пенсионни права.

11.13. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Взаимопомогателният фонд на местния персонал бе създаден с цел гарантиране поне на основна социална сигурност за местния персонал на Комисията, работещ в делегациите. Това е допълнителен фонд, управляван извън бюджета на ЕС, който работи с капитализация на предварително определени вноски. Местният персонал се уведомява относно взаимопомогателния фонд и може да упражнява контрол в определена степен. Комисията в момента проучва възможностите за постоянно използване на такава схема, както и правните и финансовите последици от това. Настоящите активи на фонда се смятат за достатъчни за покриване на индивидуалните права на местния персонал. Планира се подробно актюерско изследване с оглед на законодателното предложение.

⁽⁵⁾ Член 11, втора алинея от приложение VIII към Правилника за длъжностните лица постановява, че длъжностните лица могат да прехвърлят пенсионните права, придобити при предходна трудова заетост, към пенсионната схема за европейските длъжностни лица (PSEO). Капиталовата стойност на прехвърлените пенсионни права се преобразува в осигурителен стаж в PSEO. Одитът провери дали институциите разполагат с адекватни процедури, за да оценят коректно прехвърлените пенсионни права и да извършат прехвърлянето по подходящ начин. Въпреки че в повечето случаи процедурите функционират задоволително, сложността на приложимите разпоредби на Правилника за длъжностните лица и на националните пенсионни законодателства причинява закъснения при обработването на отделните прехвърляния и многобройни технически грешки при изчисленията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Съд на Европейските общности

11.14. През 2008 г. Съдът на Европейските общности сключва договор за предоставяне на услуги след провеждане на открита тръжна процедура за възлагане на обществена поръчка съвместно с държава-членка. Извършеният от Палатата одит на този договор показва слабости в системата за вътрешен контрол при провеждането на тръжната процедура. В резултат на това на оферентите се дава твърде кратък срок за набавяне на тръжната документация⁽⁶⁾, а обявлението за поръчка информира както за задължение за подаване на офертите само на един език⁽⁷⁾, така и за провеждане на закрыта среща за отваряне на тръжните документи⁽⁸⁾. Съдът на Европейските общности следва да въведе подобрени процедури за възлагане на обществени поръчки с оглед да се помогне на оправомощените служби да организират тръжните процедури и да се контролира спазването на нормативните изисквания.

11.14. ОТГОВОРИ НА СЪДА

След като наполни, че разглежданата от Сметната палата процедура за възлагане на поръчка се отнася до новия сграден комплекс и е първата за Съда поръчка, която се възлага съвместно с държава-членка съгласно новите разпоредби на член 91 от Финансовия регламент, Съдът би искал да внесе следните пояснения във връзка с отбелязаните от Сметната палата слабости в тази процедура.

Най-напред, що се отнася до графика за процедурата, съвместните възлагащи органи са били длъжни с оглед както на своите интереси, така и на интересите на оферентите да намерят пресечната точка между необходимостта от възлагане на поръчката към такава дата, че спечелилият поръчката оферент да има възможност да започне работа веднага след предоставянето на разглеждания нов сграден комплекс, и необходимостта предвид сложността на поръчката да се предвиди достатъчно дълъг срок, за да се даде възможност на оферентите да подготвят офертата си при добри условия.

Поради тази причина, макар да са спазени изрично предвидените във Финансовия регламент срокове, в графика по необходимост е оставен по-кратък срок на евентуалните кандидати, за да поискат документацията по процедурата.

Слабостите във връзка с два конкретни аспекта от обявлението за поръчката са резултат от административни грешки и несъмнено са били неволни. Що се отнася до езиковия режим, недостатъчната съгласуваност е единствената причина, поради която в обявлението за поръчката е предвидено, че оферти се подават само на френски език (обичайна практика в съответната държава-членка), докато в спецификацията е предвидено офертите да може да се подават на всеки от официалните езици на Европейския съюз (практика, която следва Съдът). Колкото до срещата на комисията по отварянето на офертите, трябва да се отбележи, че ако на нея се бяха явили оференти, те несъмнено щяха да бъдат допуснати да присъстват съгласно разпоредбите на Финансовия регламент.

Що се отнася до препоръката на Сметната палата относно подобряването на помощта за разпоредителите с бюджетни кредити в областта на възлагането на обществени поръчки, още от юни 2008 г. и в отговор на препоръка на вътрешния си одитор Съдът вече започна да предприема конкретни мерки в тази насока. Доколкото позволяват наличните човешки ресурси, Съдът ще се стреми да продължи да подобрява своя подход в тази област.

⁽⁶⁾ Член 98 от Финансовия регламент постановява, че с условията за внасяне на оферти се гарантира, че има действителна конкуренция. Правилата за прилагане установяват минимални срокове, които възложителите следва да спазват.

⁽⁷⁾ Член 125в от правилата за прилагане на Финансовия регламент постановява, че в случай на съвместна процедура за обществена поръчка между една институция и възлагащия орган на една или повече държави-членки се прилагат процедурните разпоредби, приложими за институцията, което включва и езиковия режим.

⁽⁸⁾ Член 118, параграф 3 от правилата за прилагане на Финансовия регламент постановява, че при открита процедура заседанието на комисията е открито за оферентите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Сметна палата

11.15. Докладът на външния одитор (вж. точка 11.4) отбелязва, че според становището на одитора „финансовите отчети дават вярна представа за финансовото състояние на Европейската сметна палата към 31 декември 2008 г., както и за финансовото изпълнение и паричните потоци от нейните операции за приключилата на същата дата финансова година, в съответствие с Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 г., Регламент (ЕО, Евратом) № 2342/2002 на Комисията от 23 декември 2002 г. относно определянето на подробни правила за прилагането на горепосочения регламент на Съвета и счетоводните принципи на Европейската сметна палата“. Докладът ще бъде публикуван в Официален вестник.

Европейски икономически и социален комитет

11.16. По отношение на одитираните въпроси одитът не установи никакви слабости, които заслужават да бъдат отбелязани.

Комитет на регионите

11.17. По отношение на одитираните въпроси одитът не установи никакви слабости, които заслужават да бъдат отбелязани.

Европейски омбудсман

11.18. По отношение на одитираните въпроси одитът не установи никакви слабости, които заслужават да бъдат отбелязани.

Европейски надзорен орган по защита на данните

11.19. По отношение на одитираните въпроси одитът не установи никакви слабости, които заслужават да бъдат отбелязани.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ

11.20. Въз основа на извършената одитна дейност Палатата заключава, че за годината, приключила на 31 декември 2008 г., плащанията за административни разходи на институциите не са засегнати от съществени грешки (вж. точка 11.6).

11.21. Въз основа на извършената одитна дейност Палатата заключава, че системите за управление и контрол на административните разходи на институциите съответстват на изискванията на Финансовия регламент (вж. точки 11.7—11.19).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

АГЕНЦИИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

11.22. Одитите на агенциите на Европейския съюз и другите децентрализирани органи са предмет на специфични годишни доклади, които се публикуват отделно в Официален вестник ⁽⁹⁾. За финансовата 2008 г. Палатата извърши одит на 29 агенции. Техните бюджети за 2008 г. възлизат на 1 488,5 милиона евро. Основните данни за агенциите са представени в **таблица 11.2**.

11.23. Палатата изготви становища без резерви относно надеждността на отчетите и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции за всички агенции с изключение на Европейския полицейски колеж.

ЕВРОПЕЙСКИ УЧИЛИЩА

11.24. Специфичният годишен доклад на Палатата относно Европейските училища (непубликуван в Официален вестник) е представен на Съвета на управителите на Европейските училища, който е органът за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета. Бюджетът на училищата за 2008 г. в размер на 258,0 милиона евро е финансиран основно от отпуснати от Комисията безвъзмездни средства (138,9 милиона евро) и от вноски от държавите-членки (54,5 милиона евро) ⁽¹⁰⁾. Основните данни за Европейските училища са представени в **таблица 11.3**.

11.25. Палатата не откри съществени грешки, които могат да поставят под въпрос надеждността на одитираните от нея отчети (на училищата в Карслруе и Мол и на Кабинета), изготвени в съответствие с разпоредбите на финансовия регламент от 24 октомври 2006 г., приложим за бюджета на Европейските училища, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тези отчети операции. Въпреки това проверката на Палатата показва, че консолидираните отчети не са представени, във всички съществени аспекти, точно, прозрачно и съответно на приложимите счетоводни стандарти. Това се отнася до: а) незадоволителното прилагане на принципа на счетоводна отчетност на базата на текущо начисляване, и б) включването на излишъка от предходната година като приход за текущата година.

⁽⁹⁾ Годишните доклади на Палатата относно отчетите на агенциите са представени на нейния уебсайт (<http://www.esa.europa.eu>) и ще бъдат публикувани в Официален вестник, с изключение на доклада относно Агенцията за снабдяване към Евратом.

⁽¹⁰⁾ Източник: Европейски училища, окончателни отчети за 2008 г.

Таблица 11.2 — Агенции на ЕС — Основни данни

Агенции и други децентрализирани органи на Европейския съюз	Централа	Първа година на финансова самостоятелност	Бюджет ⁽¹⁾ (в млн. евро)		Одобрени длъжности	
			2008 г.	2007 г.	2008 г.	2007 г.
Агенции						
Агенция за снабдяване към Евратом	Люксембург	1960 г.	—	0,3	—	—
Европейски център за развитие на професионалното обучение	Солун	1977 г.	18,3	17,4	99	97
Европейска фондация за подобряване на условията на живот и труд	Дъблин	1977 г.	21,0	20,2	101	94
Европейска агенция за околната среда	Копенхаген	1994 г.	37,1	35,1	123	116
Европейска фондация за обучение	Торино	1994 г.	22,4	25,5	96	100
Европейски център за мониторинг на наркотиците и наркоманиите	Лисабон	1995 г.	15,1	13,8	82	82
Европейска агенция по лекарствата	Лондон	1994 г.	182,9	163,1	481	441
Център за преводи към органите на Европейския съюз	Люксембург	1995 г.	59,9	46,1	233	200
Служба на Общността за сортовете растения	Анже	1995 г.	12,5	13,4	43	42
Служба за хармонизация във вътрешния пазар	Аликанте	1995 г.	318,4	276,0	643	647
Европейска агенция за безопасност и здраве при работа	Билбао	1996 г.	14,9	14,9	44	42
Агенция на Европейския съюз за основните права	Виена	1998 г.	15,0	14,5	49	46
Европейска агенция за възстановяване	Солун	2000 г.	235,0	250,0	93	108
Европейски полицейски колеж	Брамсхил	2006 г.	8,7	7,4	22,5	22,5
Евроюст	Хага	2002 г.	24,8	18,4	175	147
Европейска агенция за авиационна безопасност	Кьолн	2003 г.	102,0	72,0	452	467
Европейска агенция за морска безопасност	Лисабон	2003 г.	50,2	48,2	181	153
Европейски орган за безопасност на храните	Парма	2003 г.	66,4	52,2	335	300
Европейска агенция за мрежова и информационна сигурност	Хераклион	2005 г.	8,4	8,3	44	44
Европейска железопътна агенция	Валансиен	2006 г.	18	16,6	116	116
Европейски център за профилактика и контрол върху заболяванията	Стокхолм	2005 г.	40,6	28,9	130	90
Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници	Варшава	2006 г.	71,2	42,2	94	49
Европейски надзорен орган на глобална спътникова навигационна система (GNSS)	Брюксел ⁽²⁾	2006 г.	10,5	7,0	50	39
Агенция на Общността за контрол на рибарството	Виго	2007 г.	9,5	5,0	47	38
Европейска агенция по химикалите ⁽³⁾	Хелзинки	2008 г.	66,4	—	220	—
Изпълнителни агенции						
Изпълнителна агенция за конкурентоспособност и иновации	Брюксел	2006 г.	11,5	6,9	36	35
Изпълнителна агенция за образование, аудиовизия и култура	Брюксел	2006 г.	38,2	36,0	92	83
Изпълнителна агенция за здравеопазване и въпроси, свързани с потребителите ⁽⁴⁾	Люксембург	2007 г.	4,4	4,1	42	28
Изпълнителна агенция за трансевропейска транспортна мрежа ⁽³⁾	Брюксел	2008 г.	5,2	—	32	2
Общо			1 488,5	1 243,5	4 155,5	3 626,5

⁽¹⁾ Бюджетни кредити за плащания.⁽²⁾ Временно седалище.⁽³⁾ Агенция, придобила финансова независимост през 2008 г.⁽⁴⁾ До май 2008 г. под името Изпълнителна агенция по програмата за обществено здравеопазване.

Таблица 11.3 — Европейски училища — Основни данни

Европейски училища	Държава	Бюджет ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (в млн. евро)		Безвъзмездни средства, получени от Комисията ⁽²⁾ (в млн. евро)		Брой на учениците ⁽³⁾	
		2008 г.	2007 г.	2008 г.	2007 г.	2008 г.	2007 г.
Кабинет	Белгия	9,2	9,3	7,0	7,5	—	—
Люксембург I	Люксембург	37,4	35,1	22,8	21,1	3 437	3 376
Люксембург II	Люксембург	7,0	7,0	3,4	2,9	888	897
Брюксел I (Uccle)	Белгия	32,1	30,4	22,7	21,0	3 057	3 045
Брюксел II (Woluwe)	Белгия	31,5	29,3	21,5	19,2	2 904	2 893
Брюксел III (Ixelles)	Белгия	29,1	26,2	19,8	16,7	2 649	2 621
Брюксел IV	Белгия	5,5	2,4	3,4	1,8	438	172
Мол	Белгия	11,3	11,2	6,0	6,0	718	657
Варезе	Италия	18,7	17,9	9,3	8,8	1 341	1 317
Карлсруе	Германия	12,9	11,9	2,4	3,5	979	1 001
Мюнхен	Германия	19,5	18,9	0,6	0,4	1 756	1 666
Франкфурт	Германия	10,6	10,3	3,9	3,8	1 053	978
Аликанте	Испания	11,9	11,3	5,2	4,2	1 029	1 017
Берген	Нидерландия	9,8	9,8	5,1	4,6	565	554
Кълам	Обединено кралство	11,4	11,1	5,7	5,9	835	827
Общо		258,0	242,1	138,9	127,4	21 649	21 021

⁽¹⁾ Общо приходи и разходи, както са предвидени в бюджета на всяко европейско училище и Кабинета, включително всички модификации на първоначално приетите бюджети.

⁽²⁾ Източник: Европейски училища, окончателни отчети за 2008 г.

⁽³⁾ Източник: Годишен доклад на главния секретар на Съвета на управителите на Европейските училища за 2008 г.

N. V.: Разликите в общите сборове се дължат на закръгляването.

ПРИЛОЖЕНИЕ 11.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА

ЧАСТ 1: ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРОВЕРЕНАТА ИЗВАДКА ОТ ОПЕРАЦИИ

1.1 — Размер на извадката

Година	Брой проверени операции
2008	57
2007	56

1.2 — Структура на извадката

Процент на проверените извадки, които представляват	2008 г.				2007 г.
	Разходи, свързани със служителите на институциите	Разходи, свързани със сгради	Други разходи	Общо	
Окончателни/междинни плащания	55	19	26	100	100
Авансови плащания	0	0	0	0	0
Общо	55	19	26	100	100

ЧАСТ 2: ОБЩА ОЦЕНКА НА СИСТЕМИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ

2.1 — Оценка на избраните системи за управление и контрол

Обща оценка	2008 г.	2007 г.

Легенда:

	Ефективна
	Частично ефективна
	Неефективна
N/A	Не се прилага или няма оценка

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговори на институцията
Коефициент за умножение, приложим към заплатите			
Годишен доклад за финансовата година 2007, точки 11.7—11.11: Парламентът и Икономическия и социален комитет не прилагат разпоредбите на Правилника за длъжностните лица относно коефициента за умножение по същия начин, както другите институции. Това води до предоставяне на техните служители на финансово предимство, което служителите в другите институции не получават, както и до по-високи разходи.	Парламентът и Икономическия и социален комитет продължават да прилагат тази практика, докато очакват окончателното решение на Съда на Европейските общности по няколко дела, внесени от служители на институциите във връзка с този въпрос.	Сметната палата ще наблюдава проследяването на решението на Съда на Европейските общности.	Отговор на Европейския парламент <i>Европейският парламент напълно споделя предпазливия подход, така както той е определен от Съда, и ще продължи да разглежда въпроса по същество.</i>
Възстановяване на разходите за настаняване, направени по време на командировки			
Годишни доклади за финансовите години 2004—2007, последно в приложение 11.2 на доклада за 2007 г.: 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 сума, варираща между 30 и 60 % от максимално допустимата сума, на служителите, които не са представили никакви оправдателни документи за извършени разходи за настаняване.	Бюрото на Парламента потвърди своята подкрепа за съществуващата схема на възстановяване на фиксирана сума, като наред с това се съгласи да приеме изменение на системата. В резултат на това Парламентът продължава да изплаща разходите за настаняване въз основата на еднократна обща сума по заявленията, свързани с престой в Люксембург, Страсбург и Брюксел.	Парламентът следва да се увери, че разходите за настаняване, направени по време на мисия, са възстановени в съответствие с Правилника за длъжностните лица.	Отговор на Европейския парламент <i>В контекста на процедурата, свързана с декларацията за достоверност за 2007 г., Парламентът посочи, че ще преразгледа някои аспекти на своя правилник относно възстановяването на командировъчни разходи, вследствие на доклад, изготвен от вътрешния одитор на институцията</i> <i>Въпреки че с оглед на особените затруднения, пред които е изправена институцията (към които вниманието на Сметната палата е било привлечено в предишни отговори), Бюрото на Парламента потвърди, че продължава да подкрепя режима на фиксирани ставки, функционирането на този режим беше изменено.</i> <i>Вследствие на промяна в съответния вътрешен правилник, от 1 септември 2008 г. нататък единствено за нощувки в рамките на надлежно документирано работно време може да бъде поискано възстановяване на разходите въз основа на фиксирана ставка.</i> <i>Освен това, през пролетта на 2009 г., беше въведен нов набор от правила по прилагане и вътрешни правила с оглед изясняване на положението.</i> <i>Този пакет трябва да влезе в сила в началото на септември 2009 г.</i>

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговори на институцията
			Отговор на Европейския парламент Накрая, в рамките на бюджета за 2010 г. бюджетната забележка относно позиция 3000 „Командировъчни разходи на персонала“ беше изменена. Бюджетната позиция 3000 в бъдеще ще бъде озаглавена „Разходи във връзка с командировки на персонала и служебни пътувания между трите места на работа“, като в забележките изрично се посочва, че бюджетните кредити са предназначени да покриват разходите във връзка със служебни пътувания на персонала на институцията, на командированите национални експерти или на стажантите между местоработата и/и едно от трите места на работа на Европейския парламент (Брюксел, Люксембург и Страсбург) и във връзка с командировки до места, различни от трите места на работа на Парламента, като по този начин се предоставя бюджетна основа за разпоредбите, които Парламентът прилага спрямо пътувания между трите места на работа. В близко бъдеще Парламентът ила намерение да предложи промени в Правилника на длъжностните лица в тази връзка, за да гарантира, че спецификата на пътуванията между трите места на работа се разграничава по подходящ начин от тази на обичайните командировки

Надбавки на асистентите на членовете на Европейския парламент

Годишен доклад за финансовата година 2006, точки 10.10—10.12, и приложение 11.2 от доклада за 2007 г.: В годишния си доклад за 2006 г. Сметната палата установи, че липсва достатъчно документация, доказваща, че членовете на ЕП действително са наели или ползвали услугите на сътрудници, и че функциите или услугите, посочени в подписаните от членовете на ЕП договори, са били реално изпълнени или извършени. Бюрото би трябвало да предприеме действия с оглед да получи документи от съществено значение, за да се докаже, че разходите са били оправдани.	През новия парламентарен мандат, започващ през 2009 г., работата на членовете на ЕП ще бъде подпомагана от акредитирани парламентарни сътрудници, избрани от членовете на ЕП и наети от Парламента, и от местни сътрудници, наети от членовете на ЕП. Регламент (ЕО) № 160/2009 на Съвета (ОВ L 55, 27.2.2009 г., стр. 1) изменя условията на работа на другите служители на Европейските общности и създава категорията на акредитираните парламентарни сътрудници, които ще бъдат назначени на работа от началото на новия парламентарен мандат. Тези сътрудници ще бъдат избирани от членовете на ЕП и наемани от Европейския парламент, като се използват стандартните схеми за заплащане. Те ще работят в сградите на Парламента и ще предоставят помощ на отделни членове на ЕП.	Палатата ще наблюдава извършването от Парламента сравняване на отчетите за разходи на членовете на ЕП, свързани с финансовите години 2004—2007. За финансовата година 2008 Парламентът следва да сравни всички отчети за разходи, като извърши проверки и на оригиналните фактури.	Отговор на Европейския парламент Деятелността по отчитане на разходите за парламентарни сътрудници през 2004 г. и 2006 г. изцяло приключи. Що се отнася до 2005 г. и 2007 г., отворено е само по едно досие за всяка от тези две години, за сума от около 10 000 евро (по-малко от 0,1 % от общите разходи). По-конкретно във връзка с отвореното досие за 2005 г., службите на ЕП очакват възстановяването на изплатена от белгийската администрация за социална сигурност сума, която превишава дължимото. Досието от 2007 г. е предмет на съдебно дело и понастоящем се разглежда от Правната служба.
--	--	--	--

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговори на институцията
Според изменените правила на Бюрото от декември 2006 г. членовете на ЕП вече не са задължени да предават фактурите и хонорарните сметки, издадени от агентите по плащанията и от доставчиците на услуги, а следва да ги съхраняват. Вместо това членовете на ЕП трябва да представят копия от „отчетите за разходи“ и „отчетите за фактурираните суми“, издадени от агентите по плащанията и доставчиците на услуги. Тези нови правила се прилагат за периодите след юли 2004 г. Годишният доклад за 2007 г. съдържа препоръка към Парламента да продължи подобряването на контролите върху надбавките за парламентарни сътрудници, като започне да провежда произволни проверки на фактури, съхранявани от членове на ЕП.	За новия парламентарен мандат мерките за прилагане по отношение на местните сътрудници, наети от членове на Парламента, бяха приети от Бюрото на 7 юли 2008 г. Членовете на парламента са задължени да използват услугите на агентите по плащанията; изключени са плащанията на членове на семействата на членовете на ЕП; а агентите по плащанията са задължени да представят годишни отчети за разходите до 30 март на последващата година. Администрацията на Парламента е получила над 98 % от отчетите за разходите и фактурираните суми за 2004 и 2005 г.; над 99 % за 2006 и 2007 г. и 87 % за 2008 г. Службите на Парламента все още приключват събирането на отчетите за разходите за 2008 г. През 2008 г. Парламентът извърши последващи проверки на произволно избрани отчети, получени от членовете на ЕП и отнасящи се до плащания през 2007 г., както и на вътрешните процедури, използвани от службите на Парламента с оглед правилната обработка на тези отчети. Само в някои случаи тези проверки са включвали преглед на съхраняваните от членовете на ЕП фактури в подкрепа на отчетите.		Отговор на Европейския парламент При всеки един случай, в който е имало съмнения относно предоставената информация, службите са изисквали подробни пояснения от членовете на ЕП, включително представяне на сметки и фактури. В случаите, в които са открити съществени грешки, е установено неправолтерно използване на надбавки или продължава да има съмнения, от членовете на ЕП е било поискано да възстановят съответните суми. В конкретни случаи въпросът е бил предаден за разглеждане и на Европейската служба за борба с измамите (OLAF). Що се отнася до финансовата 2008 г., Парламентът счита за уместно да запази механизма за проверка, благодарение на който бяха постигнати доста satisfactorni резултати за финансовите години в периода от 2004 до 2007 г. Наред с това, въвеждането на нова система относно сътрудниците на членовете на ЕП изисква наличието на всички разполагаеми средства, поради което промяната на условията за 2008 г. би било неуместно и дори с обратен ефект. Действително, през новия парламентарен мандат, започнал на 14 юли 2009 г., системата на надбавки за парламентарни сътрудници ще бъде изцяло преразгледана и ще включва две отделни категории сътрудници. По-специално, съгласно новите разпоредби акредитираните парламентарни сътрудници (работещи в помещения на Парламента) придобиват статус на други служители на институцията. Те ще бъдат наемани по договори, сключени с Парламента, и към тях ще се прилагат процедури на плащания, подобни на процедурите за други служители, работещи за институцията. Това ограничава необходимостта от документи за отчитане на разходите. Местните сътрудници, работещи в държавите-членки, в които са избрани съответните членове на ЕП, ще продължат да сключват с членовете на ЕП частноправни договори, които се уреждат от приложимото национално право. Въпреки това, в новите разпоредби се предвижда, че отсега нататък всички договори трябва задължително да се управляват от надлежно упълномощен платежен посредник. Освен това, самостоятелно заетите доставчици на услуги отсега нататък ще получават плащания единствено при представяне на фактури или хонорарни сметки, за които платежният посредник трябва да е удостоверил, че са в съответствие с приложимото национално право, преди тяхното представяне пред службите на Парламента за изплащане. Съответно от новата правна рамка се очаква да осигури пълно съответствие със съответните разпоредби и принципи и в много отношения тя надхвърля евентуалните резултати от процедурата за последващ контрол, тъй като последната поради самото си естество се ограничава до произволна извадка от случаи. По-скоро общото прилагане на новата процедура с повишени изисквания в началото на платежния цикъл ще предостави най-добра гаранция за прозрачност, законосъобразност и добро финансово управление на надбавките за парламентарни сътрудници.

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговори на институцията
			Отговор на Европейския парламент Новосъздадената рамка трябва да бъде особено радушно посрещната, тъй като тя представлява значителна стъпка напред с оглед допълнителното развитие и подобряване на съществуващите гаранции и на постигането на горепосочените цели, като същевременно се избягват прекомерната булащина и бюрократизъм.
Схеми за допълнително пенсионно осигуряване за членовете на Европейския парламент			
Годишен доклад за финансовата година 2006, таблица 10.2, и приложение 11.2 от доклада за 2007 г.: 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.	Към 31 декември 2008 г. фондовете са натрупали актюерски дефицит в размер на 121 844 000 евро. Към същата дата средствата, които остава да бъдат изплатени на членовете, участващи в схемата, се оценяват от фондовете на 276 984 000 евро. През март 2009 г. правната служба на Парламента изготви становище относно прилагането на новия устав за членовете на Парламента, което постановява, че Парламентът се задължава да гарантира придобитите пенсионни права. Следвайки това становище, на своята среща от 1 април 2009 г. Бюрото взе няколко решения: а) да увеличи пенсионната възраст от 60 на 63 години, като се предвидят някои преходни мерки; б) да премахне възможността за получаване на пенсия в намален размер от 50-годишна възраст; в) да премахне възможността за получаване на еднократна сума в размер на 25 % от пенсионните права.	Задълженията на Парламента следва да бъдат отразени във финансовите отчети към 31.12.2008 г., както се препоръчва от Палатата в нейното становище № 5/99 (точка 1.23). Следва да се извърши ново актюерско проучване, за да се оцени въздействието на взетите от Бюрото решения относно правилата, приложими за участващите в схемата членове. Парламентът следва да изясни своята роля в управлението и контрола на активите на фонда.	Отговор на Европейския парламент Задълженията на Парламента са отразени във финансовите отчети съгласно данните към 31 декември 2008 г. Парламентът ще поръча ново независимо актюерско проучване с цел да се извърши оценка на въздействието на решението, взето от Бюрото на неговото заседание на 1 април 2009 г., както и на последиците от влизането в сила на Устава на членовете на ЕП. Това проучване по-специално ще послужи за извършване на оценка на поетите задължения на Парламента, които трябва да бъдат отразени в неговия годишен счетоводен баланс. Ролята на Европейския парламент при управлението и контрола на активите на фонда се обуславя от настоящата правна рамка за независимите органи на фонда. Освен това трябва да се подчертае, че този въпрос се разглежда от Съда, вследствие на иск, внесен от някои членове на фонда. Поради тази причина е неуместно да се предприемат действия в тази област, преди Съдът да даде своето решение. Въпреки това председателят на Европейския парламент, с писмо от 4 май 2009 г., отправи официално искане към председателя на фонда да гарантира прилагането на предпазлива инвестиционна стратегия с цел да се защитят интересите на Парламента.

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговори на институцията
Проследяване от страна на Комисията на предоставянето на семейни надбавки			
Годишни доклади за финансовата 2005 година, точка 10.12; финансовата 2006 година, таблица 10.2; и финансовата 2007 година, приложение 11.2: 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 доказателства, че от тях е изискано да потвърдят или да актуализират първоначалните си декларации. Брюксел няма доказателства, че от тях е изискано да потвърдят или да актуализират първоначалните си декларации.	От септември 2008 г. един административен служител работи на пълен работен ден, проверявайки правата за надбавки за жилищни нужди на служителите, които нямат деца. Това е довело до възстановяването на неправомерно изплатени 88 000 евро през 2008 г. Въпреки това все още няма доказателства, че 926 от 2 001 служители на Комисията в Брюксел са били помолени да потвърдят или актуализират първоначално обявеното си състояние. Извършените през 2008 г. проверки относно получаването на надбавки за деца на издръжка на национално равнище продължават да са недостатъчно.	Комисията следва да продължи извършването на тези проверки. Комисията следва да предприеме по-нататъшни действия за проверка на подобни случаи.	Отговори на Комисията РМО е в процес на разработване, въз основа на анализ на риска, на високоефективна (рентабилна по отношение на разходите и ефикасна) стратегия за предварителни и последващи проверки за всички права, свързани с назначаването на длъжност, както и за всички семейни надбавки. Тя ще включва стратегия за контрол за семейните надбавки, получавани от други източници. Продължават проверките на надбавките за домакинство за служители със съпруг, но без деца.
Изплащане на заплати (РМО)			
Годишен доклад за финансовата година 2007, точка 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. През 2008 г. все още са се извършвали възстановявания на тези неправомерно извършени плащания.	В повечето случаи Комисията е възстановила неправомерно изплатените суми.	Комисията следва да прилага по-ефикасни предварителни проверки, за да предотврати риска от неправомерно изплащане на суми на служители, които са напуснали институцията.	Отговори на Комисията Грешката в плащането бе резултат от неправилна корекция в приложението NAP (ново приложение за заплатите) на 29 декември в деня на окончателното изчисляване на плащането, след приключване на предварителните проверки на изменените данни. След този инцидент РМО публикува няколко допълнителни бележки за спазване на съгласуваните процедури до служителите, отговорни за въвеждането на данни в NAP с цел избягване на неправомерно плащане на суми.

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. Осемте раздела са: раздел I — Парламент; раздел II — Съвет; раздел III — Комисия; раздел IV — Съд на ЕО; раздел V — Сметна палата; раздел VI — Европейски 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 се финансира главно от собствените ресурси на Общностите: собствени ресурси на базата на брутния 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 се 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, Евратом 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 брутния 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 брутния 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;

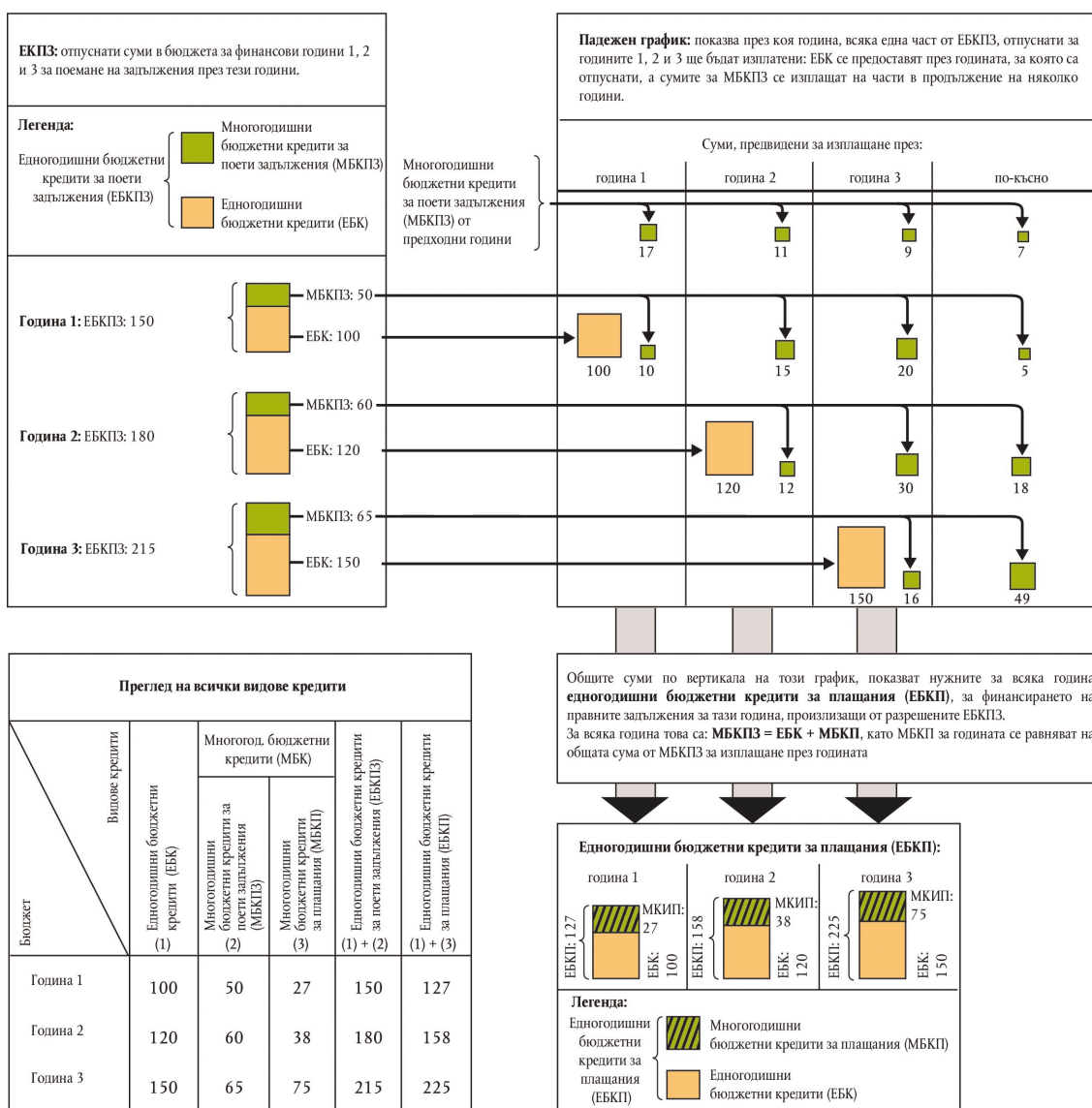
- б) недиференцираните бюджетни кредити (НДБК) позволяват да се изпълнят задълженията и извършат плащанията по разходите, свързани с едногодишни дейности, през всяка финансова година.

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 до тях ⁽⁶⁾. Финансовият регламент постановява процедурите по изпълнението, в частност отговорността на оторизиращите служители, 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 за плащане 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 за плащане, установени през текущата финансова година, и на събраните суми спрямо правата за плащане 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 + прехвърляния + 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 + прехвърляния + 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. член 274 от Договора за ЕО, член 179 от Договора за Евратом и член 50 от ФР.

⁽⁷⁾ Вж. членове 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 финансовото управление. Предварителните отчети се изпращат не по-късно от 31 март на следващата година, а окончателните отчети — на 31 юли.

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. член 276 от Договора за ЕО и член 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 (АВАС). 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 с известна предпазливост.

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
АТ	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 2008 Г. И ИЗПЪЛНЕНИЕ НА БЮДЖЕТА ЗА ФИНАНСОВАТА 2008 Г.

ДИА I	Бюджет 2008 — Очаквани приходи и окончателни бюджетни кредити, свързани с плащания
ДИА II	Бюджет 2008 — Бюджетни кредити, свързани със задължения
ДИА III	Бюджетни кредити, свързани със задължения, налични през 2008 г. и тяхното усвояване
ДИА IV	Бюджетни кредити, свързани с плащания, налични през 2008 г., и тяхното усвояване
ДИА V	Собствени ресурси през 2008 г. по държави-членки
ДИА VI	Плащания през 2008 г. във всяка държава-членка

КОНСОЛИДИРАНИ ОТЧЕТИ ЗА ФИНАНСОВАТА 2008 ГОДИНА

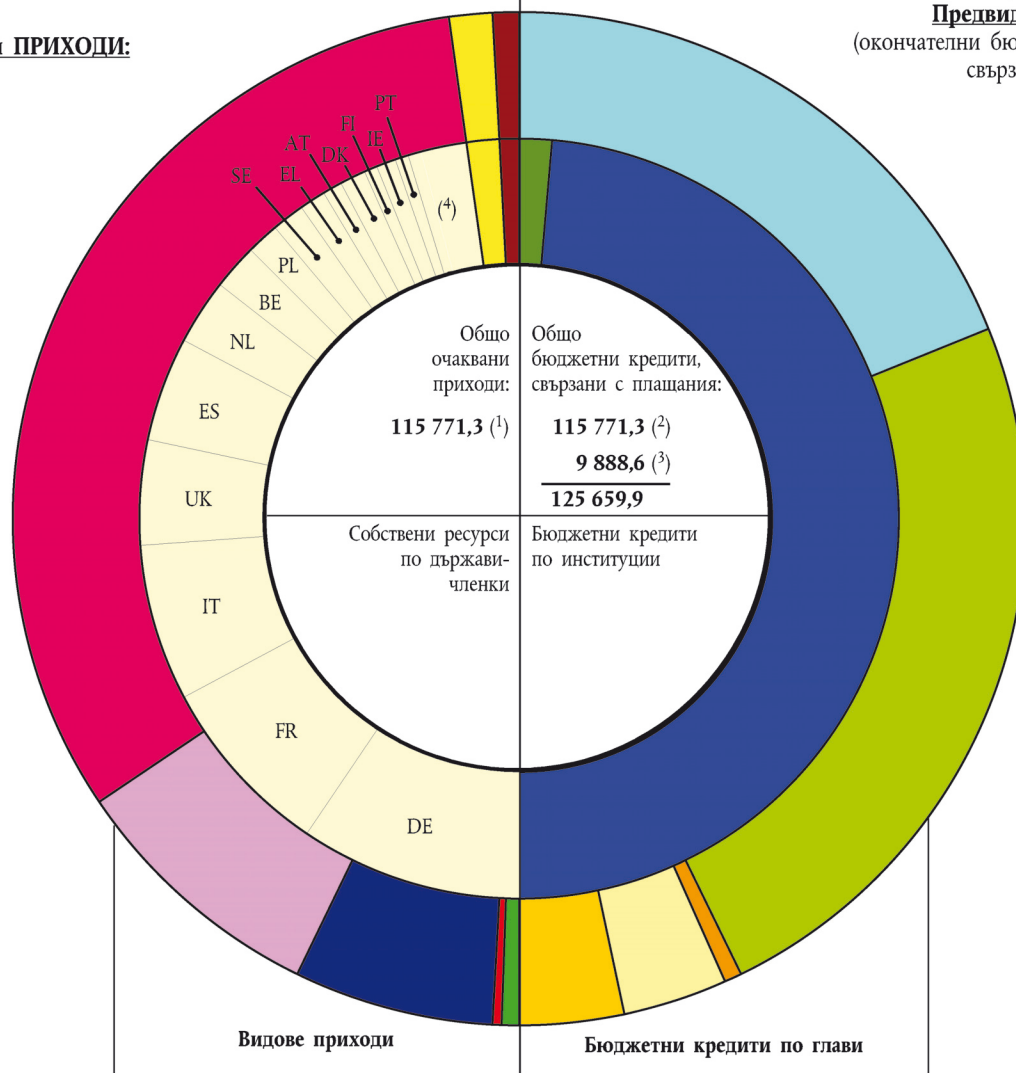
ДИА VII	Консолидиран счетоводен баланс
ДИА VIII	Консолидиран отчет за приходите и разходите

Диаграма I
Бюджет 2008 – Очаквани приходи и окончателни бюджетни кредити, свързани с 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)]

Очаквани ПРИХОДИ:

(милиони евро и %)
Предвидени РАЗХОДИ:
(окончателни бюджетни кредити,
свързани с плащания)



Легенда приходна част:

Общо собствени ресурси (по държави-членки)		
Селскостопански мита	1 282,8	(1,1 %)
Налози за захар и изоплюкоза	707,8	(0,6 %)
Мита	14 945,7	(12,9 %)
Собствени ресурси на база ДДС	19 139,5	(16,5 %)
Собствени ресурси на база БНД	74 753,0	(64,6 %)
Други приходи	3 288,0	(2,8 %)
Излишък от предходната фин. година	1 654,6	(1,4 %)

Легенда разходна част:

Глави от финансовата рамка

1. Устойчив растеж	47 743,4	(38 %)
2. Опазване и управление на природните ресурси	59 431,4	(47,3 %)
3. Гражданство, свобода, сигурност и правосъдие	1 533,2	(1,2 %)
4. Европейският съюз като глобален партньор	8 251,6	(6,6 %)
5. Администрация	8 493,7	(6,8 %)
6. Компенсация	206,6	(0,2 %)
Средства на разположение на другите институции	3 297,8	(2,6 %)
Средства на разположение на Комисията, от които оперативни бюджетни кредити	122 362,1	(97,4 %)
	117 166,2	(93,2 %)

⁽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.

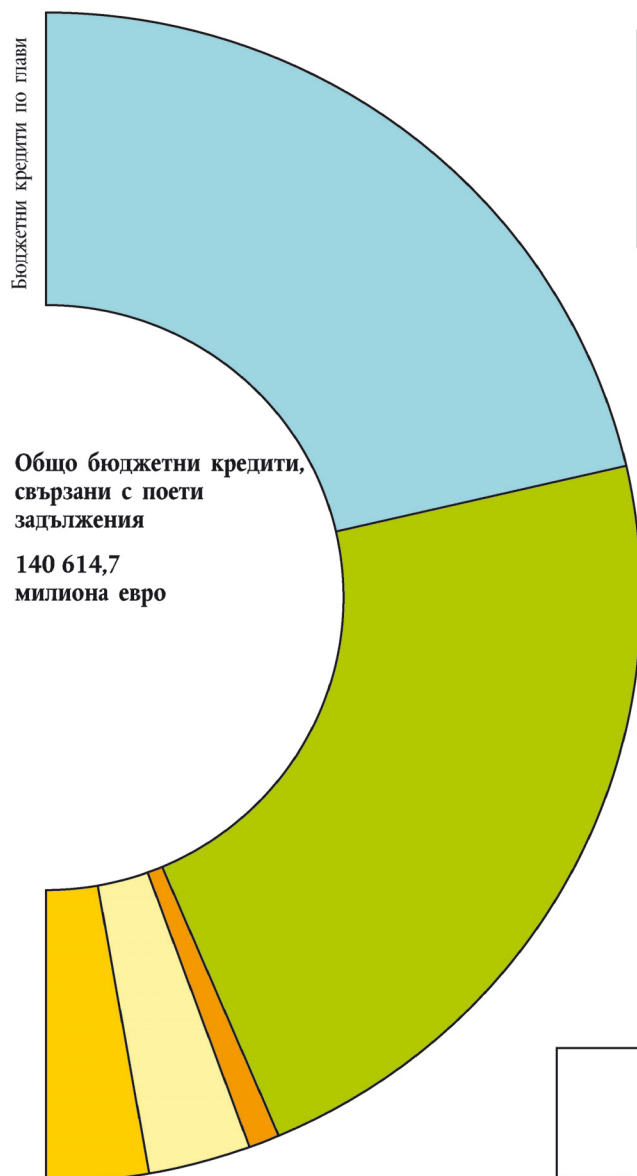
⁽²⁾ След коригиращи бюджети и прехвърляния между бюджетни редове.

⁽³⁾ Целеви приходи, повторно предоставени и пренесени бюджетни кредити.

Диаграма II
Бюджет 2008 – едногодишни бюджетни кредити за поети задължения

[след коригиращи бюджети; за повече информация вж. диаграма III, колона б)]

(милиони евро и %)



Забележка:

Общата стойност на бюджетните кредити, свързани с поети задължения, не е изравнена с приходите в бюджета за 2008 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	59 879,3	(42,6 %)
	2. Опазване и управление на природните ресурси	63 037,9	(44,8 %)
	3. Гражданство, свобода, сигурност и правосъдие	1 722,2	(1,2 %)
	4. Европейският съюз като глобален партньор	7 973,3	(5,7 %)
	5. Администрация	7 795,4	(5,5 %)
	6. Компенсация	206,6	(0,1 %)

Диаграма III

Бюджетни кредити, свързани със задължения, налични през 2008 г., и тяхното усвояване

(милиони евро и %)

Раздели (Р) и дялове (Д), съответстващи на бюджетната номенклатура за 2008 г. и главите от финансовата рамка	Финансова рамка	Окончателни бюджетни кредити		Усвояване на бюджетните кредити					
		Сума ⁽¹⁾	(%)	Поети задължения	Процент на усвояване (%)	Преноси 2009 г. ⁽²⁾	(%)	Анулирания	(%)
		(a)	(b)/(a)	(c)	(c)/(b)	(d)	(d)/(b)	(e) = (b) - (c) - (d)	(e)/(b)
Бюджетна номенклатура									
I Парламент (Р. I)		1 556,2		1 472,3	94,6	41,6	2,7	42,2	2,7
II Съвет (Р. II)		743,3		693,8	93,3	34,6	4,6	15,0	2,0
III Комисия (Р. III) ⁽³⁾		137 660,0		131 748,3	95,7	5 062,0	3,7	849,7	0,6
III.1 Икономически и финансови въпроси (Д.01)		284,4		278,8	98,0	1,3	0,5	4,2	1,5
III.2 Предприятия (Д.02)		659,5		620,4	94,1	31,1	4,7	7,9	1,2
III.3 Конкуренция (Д.03)		95,8		93,7	97,8	1,5	1,6	0,6	0,6
III.4 Заетост и социални въпроси (Д.04)		11 061,8		11 029,7	99,7	9,2	0,1	22,9	0,2
III.5 Земеделие и развитие на селските райони (Д.05)		61 570,0		57 905,3	94,0	3 555,3	5,8	109,4	0,2
III.6 Енергетика и транспорт (Д.06)		2 894,0		2 830,2	97,8	54,7	1,9	9,2	0,3
III.7 Околна среда (Д.07)		425,7		394,1	92,6	17,4	4,1	14,1	3,3
III.8 Научни изследвания (Д.08)		4 646,8		4 355,4	93,7	286,7	6,2	4,7	0,1
III.9 Информационно общество и медии (Д.09)		1 634,7		1 568,6	96,0	62,4	3,8	3,7	0,2
III.10 Преки изследвания (Д.10)		708,2		403,2	56,9	298,7	42,2	6,2	0,9
III.11 Морско дело и рибарство (Д.11)		1 020,8		974,5	95,5	3,6	0,4	42,7	4,2
III.12 Вътрешен пазар (Д.12)		64,0		62,7	98,1	1,0	1,5	0,3	0,4
III.13 Регионална политика (Д.13)		37 335,2		37 291,1	99,9	24,9	0,1	19,3	0,1
III.14 Данъчно облагане и митнически съюз (Д.14)		128,2		119,3	93,1	1,8	1,4	7,1	5,6
III.15 Образование и култура (Д.15)		1 547,9		1 432,1	92,5	108,9	7,0	6,9	0,4
III.16 Комуникация (Д.16)		210,9		206,6	98,0	1,3	0,6	3,0	1,4
III.17 Здравеопазване и защита на потребителите (Д.17)		703,2		690,2	98,2	7,9	1,1	5,1	0,7
III.18 Пространство на свобода, сигурност и правосъдие (Д.18)		804,7		704,2	87,5	84,3	10,5	16,2	2,0
III.19 Външни отношения (Д.19)		4 151,0		4 090,4	98,5	29,4	0,7	31,1	0,8
III.20 Търговия (Д.20)		79,9		75,8	94,9	1,1	1,4	3,0	3,7
III.21 Развитие и отношения с държавите от АКТЕ (Д.21)		1 759,1		1 402,8	79,7	352,6	20,0	3,6	0,2
III.22 Разширяване (Д.22)		1 217,3		1 164,4	95,7	51,0	4,2	1,9	0,2
III.23 Хуманитарна помощ (Д.23)		958,5		955,8	99,7	2,1	0,2	0,7	0,1
III.24 Борба с измамите (Д.24)		74,4		72,5	97,4	0,0	0,0	1,9	2,6
III.25 Координиране политиките на Комисията и правни съвети (Д.25)		185,7		180,4	97,1	3,3	1,8	2,1	1,1
III.26 Администрация на Комисията (Д.26)		1 051,1		987,6	94,0	42,5	4,0	21,1	2,0
III.27 Бюджет (Д.27)		274,7		265,5	96,6	1,4	0,5	7,9	2,9
III.28 Опит (Д.28)		10,7		10,2	95,4	0,3	2,6	0,2	2,0
III.29 Статистика (Д.29)		135,1		124,9	92,5	2,6	1,9	7,6	5,6
III.30 Пенсии (Д.30)		1 080,5		1 049,5	97,1	—	—	31,0	2,9
III.31 Езикови служби (Д.31)		434,8		408,4	93,9	23,7	5,5	2,7	0,6
III.40 Резерви (Д.40)		451,6		—	—	—	—	451,6	100,0
IV Съд на ЕО (Р. IV)		296,6		291,3	98,2	1,6	0,6	3,7	1,2
V Сметна палата (Р. V)		133,3		120,8	90,7	0,3	0,2	12,1	9,1
VI Европейски икономически и социален комитет (Р. VI)		118,3		113,2	95,6	0,3	0,2	4,9	4,1
VII Комитет на регионите (Р. VII)		93,1		80,8	86,8	10,8	11,6	1,5	1,6
VIII Европейски омбудсман (Р. VIII)		8,5		7,8	91,5	—	—	0,7	8,5
IX Европейски надзорен орган по защита на данните (Р. IX)		5,3		4,6	86,1	—	—	0,7	13,9
Общ размер на бюджетните кредити, свързани с поети задължения	132 797,0	140 614,7	105,9	134 532,9	95,7	5 151,2	3,7	930,6	0,7
Финансова рамка									
1 Устойчив растеж	57 653,0	59 879,3		58 514,2	97,7	820,5	1,4	544,6	0,9
2 Опазване и управление на природните ресурси	59 193,0	63 037,9		59 306,6	94,1	3 571,3	5,7	159,9	0,3
3 Гражданство, свобода, сигурност и правосъдие	1 362,0	1 722,2		1 565,5	90,9	133,3	7,7	23,5	1,4
4 Европейският съюз като глобален партньор	7 002,0	7 973,3		7 512,9	94,2	435,2	5,5	25,2	0,3
5 Администрация	⁽⁴⁾ 7 380,0	7 795,4		7 427,0	95,3	190,9	2,4	177,5	2,3
6 Компенсация	207,0	206,6		206,6	100,0	—	—	—	—
Общ размер на бюджетните кредити, свързани с поети задължения	132 797,0	140 614,7	105,9	134 532,9	95,7	5 151,2	3,7	930,6	0,7
Общ размер на бюджетните кредити, свързани с плащания	129 681,0	125 659,9	96,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4

⁽¹⁾ Окончателни бюджетни кредити, включващи прехвърляния между бюджетни редове, бюджетни кредити, отговарящи на целеви приходи или други подобни, и пренесени кредити от предходната 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⁾ 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 по цените от 2004 г. за периода 2007—2013 г. За 2008 г. това намаление възлиза на 77,3 милиона евро.

Диаграма IV
Бюджетни кредити, свързани с плащания, налични през 2008 г., и тяхното усвояване

(милиони евро и %)

Раздели (Р) и дялове (Д), съответстващи на бюджетната номенклатура за 2008 г. и главите от финансовата рамка	Окончателни бюджетни кредити (1)	Усвояване на бюджетните кредити					
		Извършени плащания през 2008 г.	Процент на усвояване (%)	Преноси 2009 г.	(%)	Анулирания	(%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a)-(b)-(c)	(d)/(a)
Бюджетна номенклатура							
I Парламент (Р. I)	1 807,4	1 488,9	82,4	244,6	13,5	74,0	4,1
II Съвет (Р. II)	798,5	618,1	77,4	154,7	19,4	25,7	3,2
III Комисия (Р. III) (2)	122 362,1	113 827,9	93,0	6 880,1	5,6	1 654,1	1,4
III.1 Икономически и финансови въпроси (Д.01)	358,1	285,9	79,8	17,5	4,9	54,6	15,3
III.2 Предприятия (Д.02)	603,1	477,3	79,1	64,4	10,7	61,4	10,2
III.3 Конкуренция (Д.03)	103,6	87,4	84,4	14,4	13,9	1,7	1,6
III.4 Заетост и социални въпроси (Д.04)	9 414,9	9 092,0	96,6	25,6	0,3	297,3	3,2
III.5 Земеделие и развитие на селските райони (Д.05)	58 507,9	53 803,2	92,0	4 499,8	7,7	204,9	0,4
III.6 Енергетика и транспорт (Д.06)	2 168,6	1 784,5	82,3	126,7	5,8	257,4	11,9
III.7 Околна среда (Д.07)	319,2	263,9	82,7	25,8	8,1	29,5	9,2
III.8 Научни изследвания (Д.08)	5 146,4	4 438,5	86,2	686,1	13,3	21,8	0,4
III.9 Информационно общество и медии (Д.09)	1 889,7	1 708,4	90,4	170,7	9,0	10,6	0,6
III.10 Преки изследвания (Д.10)	671,7	389,4	58,0	269,0	40,1	13,2	2,0
III.11 Морско дело и рибарство (Д.11)	931,5	878,9	94,3	8,3	0,9	44,4	4,8
III.12 Вътрешен пазар (Д.12)	69,2	58,4	84,3	8,1	11,7	2,8	4,0
III.13 Регионална политика (Д.13)	27 891,2	27 674,5	99,2	195,2	0,7	21,5	0,1
III.14 Данъчно облагане и митнически съюз (Д.14)	121,0	105,3	87,0	10,3	8,5	5,4	4,5
III.15 Образование и култура (Д.15)	1 554,6	1 377,7	88,6	147,2	9,5	29,7	1,9
III.16 Комуникация (Д.16)	223,8	186,3	83,2	18,5	8,3	19,1	8,5
III.17 Здравеопазване и защита на потребителите (Д.17)	603,7	515,1	85,3	38,2	6,3	50,5	8,4
III.18 Пространство на свобода, сигурност и правосъдие (Д.18)	549,7	444,6	80,9	19,9	3,6	85,2	15,5
III.19 Външни отношения (Д.19)	3 603,8	3 449,1	95,7	71,8	2,0	82,9	2,3
III.20 Търговия (Д.20)	85,2	75,3	88,3	7,2	8,4	2,8	3,2
III.21 Развитие и отношения с държавите от АКТЬ (Д.21)	1 400,7	1 229,0	87,7	118,5	8,5	53,2	3,8
III.22 Разширяване (Д.22)	1 642,5	1 554,6	94,6	57,5	3,5	30,4	1,8
III.23 Хуманитарна помощ (Д.23)	903,6	895,1	99,1	6,8	0,8	1,7	0,2
III.24 Борба с измамите (Д.24)	76,2	62,8	82,4	5,9	7,7	7,5	9,9
III.25 Координиране политиките на Комисията и правни съвети (Д.25)	200,9	176,9	88,0	21,0	10,4	3,0	1,5
III.26 Администрация на Комисията (Д.26)	1 181,6	970,9	82,2	171,1	14,5	39,6	3,4
III.27 Бюджет (Д.27)	283,7	263,4	92,8	11,7	4,1	8,6	3,0
III.28 Одит (Д.28)	11,5	10,3	89,3	0,9	8,0	0,3	2,8
III.29 Статистика (Д.29)	130,3	109,6	84,1	14,5	11,2	6,2	4,8
III.30 Пенсии (Д.30)	1 080,5	1 049,5	97,1	—	—	31,0	2,9
III.31 Езикови служби (Д.31)	462,3	410,3	88,7	47,4	10,2	4,6	1,0
III.40 Резерви (Д.40)	171,2	—	—	—	—	171,2	100,0
IV Съд на ЕО (Р. IV)	309,6	288,5	93,2	16,3	5,3	4,8	1,6
V Сметна палата (Р. V)	142,1	116,5	81,9	12,6	8,9	13,0	9,2
VI Европейски икономически и социален комитет (Р. VI)	125,6	114,0	90,7	5,9	4,7	5,7	4,6
VII Комитет на регионите (Р. VII)	99,2	78,7	79,3	17,6	17,8	2,9	2,9
VIII Европейски омбудсман (Р. VIII)	9,1	7,7	84,6	0,6	6,7	0,8	8,7
IX Европейски надзорен орган по защита на данните (Р. IX)	6,3	4,3	68,1	0,9	14,3	1,1	17,6
Общ размер на бюджетните кредити, свързани с плащания	125 659,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4
Финансова рамка							
1 Устойчив растеж	47 743,4	45 611,4	95,5	1 431,1	3,0	700,9	1,5
2 Опазване и управление на природните ресурси	59 431,4	54 812,7	92,2	4 361,1	7,3	257,7	0,4
3 Гражданство, свобода, сигурност и правосъдие	1 533,2	1 310,6	85,5	91,3	6,0	131,3	8,6
4 Европейският съюз като глобален партньор	8 251,6	7 310,7	88,6	527,3	6,4	413,6	5,0
5 Администрация	8 493,7	7 292,5	85,9	922,5	10,9	278,8	3,3
6 Компенсация	206,6	206,6	100,0	—	—	—	—
Общ размер на бюджетните кредити, свързани с плащания	125 659,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4

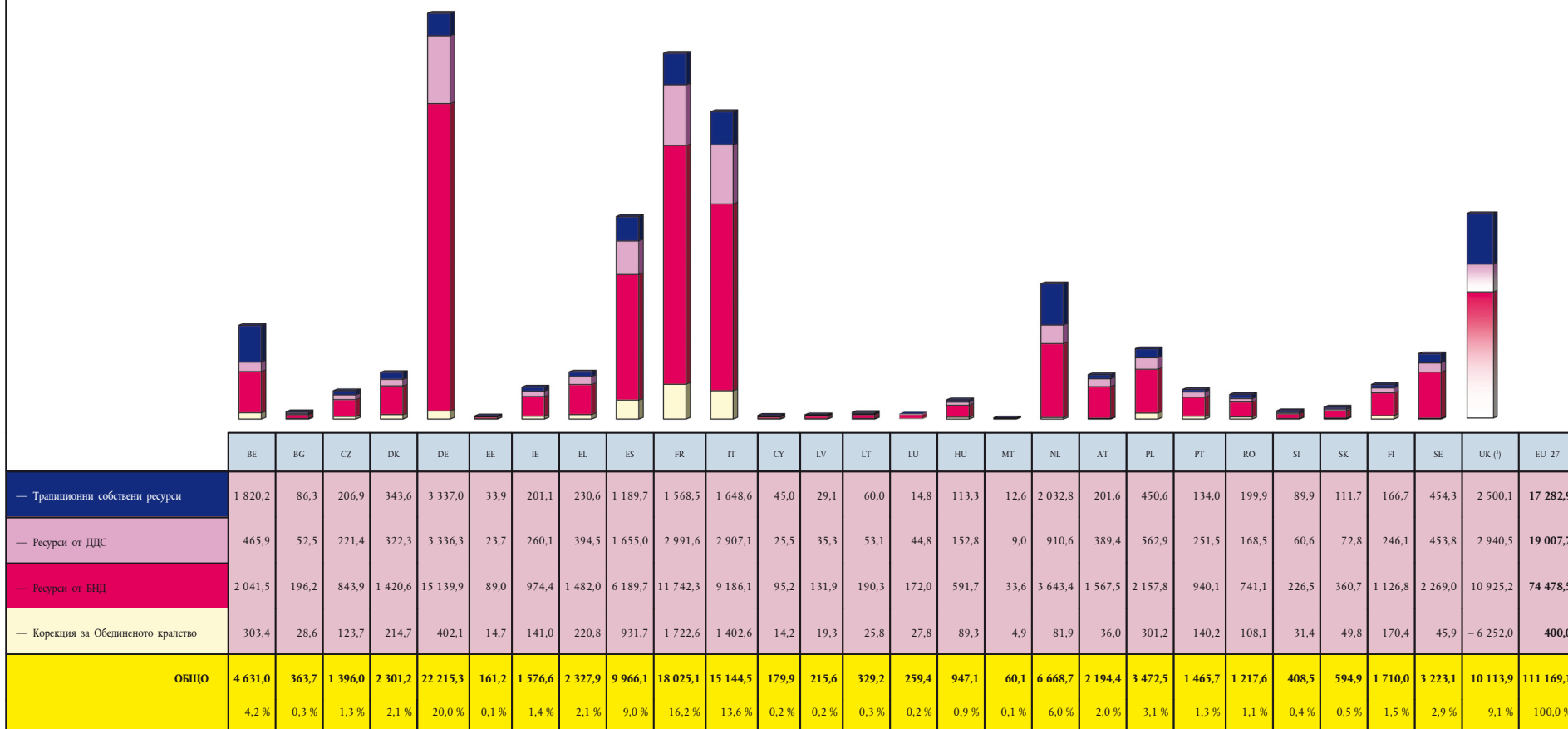
(1) Окончателни бюджетни кредити, включващи прехвърляния между бюджетни редове, бюджетни кредити, отговарящи на целеви приходи или други подобни, и пренесени бюджетни кредити от предходната финансова година.

(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 2008 г. по държави-членки

Изпълнение на приходната част

(в милиони евро и %)



(*) За Обединеното кралство се прилага корекция (6 252 милиона евро) спрямо brutната сума на собствените ресурси (16 365,9 милиона евро). Финансирането на корекцията се поема от останалите държави-членки. От съставните части на brutните собствени ресурси корекцията засяга единствено ДДС и БНП пропорционално на съответния им размер.

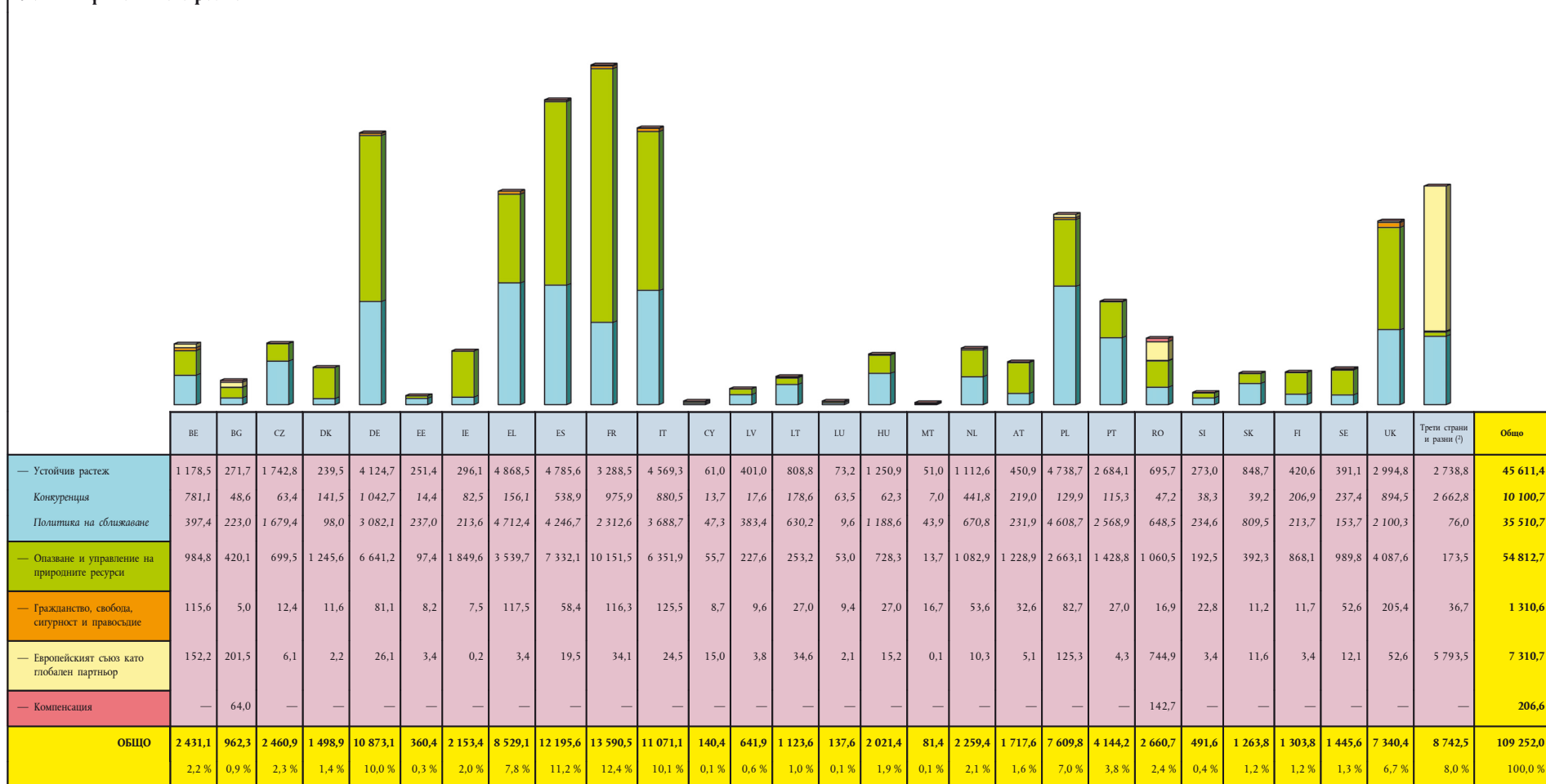
Диаграма VI

Плащания през 2008 г. във всяка държава-членка ⁽¹⁾

Забележка: Плащания през 2008 г. = плащания спрямо оперативните бюджетни кредити за 2008 г. + плащания спрямо пренесените суми от 2007 г.

Глави от финансовата рамка

(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

(милиони евро)

	31.12.2008 г.	31.12.2007 г.
Нетекущи активи:		
Нематериални активи	56	44
Имущество, заводи и оборудване	4 881	4 523
Дългосрочни инвестиции	2 078	1 973
Заеми	3 565	1 806
Дългосрочно предварително финансиране	29 023	14 015
Дългосрочни вземания	45	127
	39 648	22 488
Текущи активи:		
Запаси	85	88
Краткосрочни инвестиции	1 553	1 420
Краткосрочно предварително финансиране	10 262	20 583
Краткосрочни вземания	11 920	12 051
Парични средства и парични еквиваленти	23 724	18 756
	47 544	52 898
Общо активи	87 192	75 386
Нетекущи пасиви:		
Социални придобивки на служителите	- 37 556	- 33 480
Дългосрочни провизии	- 1 341	- 1 079
Дългосрочни финансови задължения	- 3 349	- 1 574
Други дългосрочни задължения	- 2 226	- 1 989
	- 44 472	- 38 122
Текущи пасиви:		
Краткосрочни провизии	- 348	- 369
Краткосрочни финансови задължения	- 119	- 135
Краткосрочни задължения	- 89 677	- 95 380
	- 90 144	- 95 884
Общо пасиви	- 134 616	- 134 006
Нетни активи	- 47 424	- 58 620
Резерви	3 115	2 806
Суми, подлежащи на събиране от държавите-членки		
Социални придобивки на служителите	- 37 556	- 33 480
Други суми	- 12 983	- 27 946
Нетни активи	- 47 424	- 58 620

Диаграма VIII
Консолидиран отчет за приходите и разходите

(милиони евро)

	31.12.2008 г.	31.12.2007 г.
Оперативни приходи		
Собствени ресурси и получени вноски	112 713	112 084
Други оперативни приходи	9 731	9 080
	122 444	121 164
Оперативни разходи		
Административни разходи	– 7 720	– 7 120
Оперативни разходи	– 97 214	– 104 682
	– 104 934	– 111 802
Излишък от оперативни дейности	17 510	9 362
Приходи от финансови операции	698	674
Разходи по финансови операции	– 467	– 354
Движение по пасивите, свързани със социалните придобивки на служителите	– 5 009	– 2 207
Дял от нетния излишък (дефицит), принадлежащ на асоциирани и съвместни предприятия	– 46	– 13
Резултат от стопанска дейности за годината	12 686	7 462

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Списък на специалните доклади, приети от Сметната палата след последния годишен доклад:

- Специален доклад № 8/2008 — Ефективна политика ли е кръстосаното спазване?
- Специален доклад № 9/2008 — Ефективност на проектите на Комисията в областта на правосъдието и вътрешните работи на Западните Балкани
- Специален доклад № 10/2008 — Помощ за развитие, предоставяна от ЕО за здравни услуги в държавите от Субсахарска Африка
- Специален доклад № 11/2008 — Управлението на помощта на Европейския съюз за операциите на публично съхранение на зърнени култури
- Специален доклад № 12/2008 — Инструмент за предприсъединителна структурна политика (ИСПА), 2000—2006 г.
- Специален доклад № 1/2009 — Банкови дейности в Средиземноморския регион в рамките на програма MEDA и предходните протоколи
- Специален доклад № 2/2009 — Ефективна ли е програмата за обществено здраве на Европейския съюз (2003—2007 г.) за подобряване на здравето?
- Специален доклад № 3/2009 — Ефективност на разходите за пречистване на отпадъчни води в рамките на структурните мерки за програмните периоди 1994—1999 г. и 2000—2006 г.
- Специален доклад № 4/2009 — Управлението на Комисията по отношение на включването на недържавни участници в сътрудничеството на ЕО за развитие
- Специален доклад № 5/2009 — Управление на касовите средства в Комисията
- Специален доклад № 6/2009 — Европейска програма за хранителни помощи за най-нуждаещите се лица: оценка на поставените цели и използваните методи и средства
- Специален доклад № 7/2009 — Управление на фазата на разработване и валидиране на програма „Галилео“
- Специален доклад № 8/2009 — Постигнали ли са своите цели „мрежите за високи научни постижения“ и „интегрираните проекти“ в политиката на Общността в областта на изследванията?
- Специален доклад № 9/2009 — Ефикасност и ефективност на проведените от Службата за подбор на персонал на Европейските общности дейности за подбор на персонал
- Специален доклад № 10/2009 — Действия за информиране и насърчаване, свързани със селскостопанските продукти
- Специален доклад № 11/2009 — Устойчивост на проектите в рамките на LIFE „Природа“ и тяхното управление от страна на Комисията
- Специален доклад № 12/2009 — Ефективност на проектите на Комисията в областта на правосъдието и вътрешните работи на Западните Балкани
- Специален доклад № 13/2009 — Добър избор ли е делегирането на задачи по изпълнението на изпълнителни агенции?
- Специален доклад № 14/2009 — Постигнали ли са основните си цели инструментите за управление на пазара на мляко и млечни продукти?

Тези доклади са достъпни за справка или изтегляне на уебсайта на Европейската сметна палата:
www.eca.europa.eu

Докладът може да бъде предоставен от Европейската сметна палата на хартиен носител или на CD-ROM при
заявка:

**European Court of Auditors
Communication and Reports Unit
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG
Tel: + (352) 4398-1
e-mail: euraud@eca.europa.eu**

или при попълване на електронен формуляр за поръчка на уебсайта EU-Bookshop.