

**ГОДИШЕН ДОКЛАД ОТНОСНО ДЕЙНОСТИТЕ,  
ФИНАНСИРАНИ ОТ СЕДМИЯ, ОСМИЯ И  
ДЕВЕТИЯ ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА РАЗВИТИЕ  
(ЕФР)**

(2009/С 269/02)



**Годишен доклад относно дейностите, финансирани от седмия, осмия и деветия Европейски фонд за развитие (ЕФР)**

## СЪДЪРЖАНИЕ

	<i>Точки</i>
Въведение	1—4
Глава I – Прилагане на седми, осми, девети и десети ЕФР	5—8
Финансово изпълнение	5—7
Годишен доклад на Комисията относно финансовото управление на седмия, осмия, деветия и десетия Европейски фонд за развитие	8
Глава II – Декларация за достоверност на Сметната палата относно Европейските фондове за развитие	9—56
Декларация за достоверност на Сметната палата относно седмия, осмия, деветия и десетия ЕФР за финансовата 2008 г.	I—XII
Информация в подкрепа на декларацията	9—49
Обхват и подход на одита	9—12
Надеждност на отчетите	13—15
Редовност на операциите	16—26
Годишен отчет за дейността и декларация на генералния директор на EuropeAid	27—32
Ефективност на системите	33—49
Заключения и препоръки	50—56

## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

## ВЪВЕДЕНИЕ

1. Европейските фондове за развитие (ЕФР) са създадени в резултат на международни конвенции или споразумения<sup>(1)</sup> между Общността и нейните държави-членки от една страна и някои държави от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ) от друга страна, както и на решения на Съвета относно асоциирането на отвъдморските страни и територии (ОСТ).

2. Комисията носи отговорността и поема управлението на по-голямата част от разходите на ЕФР. От 1 април 2003 г. инвестиционният механизъм на ЕФР се управлява изцяло от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ). Този механизъм не е обхванат от декларацията за достоверност на Палатата, нито е включен в процедурата на Европейския парламент по освобождаване от отговорност<sup>(2)</sup> <sup>(3)</sup>.

3. Структурата на ЕФР е представена в **диаграма 1**. ЕФР имат различни принципи на управление: централизирано, съвместно и децентрализирано управление<sup>(4)</sup>. При централизираното управление Комисията управлява сама процедурите по възлагане на обществени поръчки и плащанията към крайните бенефициенти. При съвместното управление някои задачи по изпълнението се възлагат на международни организации, при условие че използваните от тях процедури по отчетност, одит, контрол и възлагане на обществени поръчки предлагат гаранции, съответстващи на международно приетите стандарти. При децентрализираното управление всекидневното управление се осигурява от Националния ръководител<sup>(5)</sup> на всяка страна бенефициент и от Комисията (вж. **диаграма 2**). Те отговарят за:

- а) редовна проверка на правилното изпълнение на операциите;
- б) вземане на подходящи мерки за предотвратяване на нередности и на сериозни несъответствия със законите и разпоредбите и, ако е необходимо, за откриването на съдебно производство с цел възстановяване на неправомерно изплатени средства.

<sup>(1)</sup> Първата конвенция от Яунде датира от 1964 г. Последното споразумение (Котону) датира от 23 юни 2000 г. и е изменено на 25 юни 2005 г.

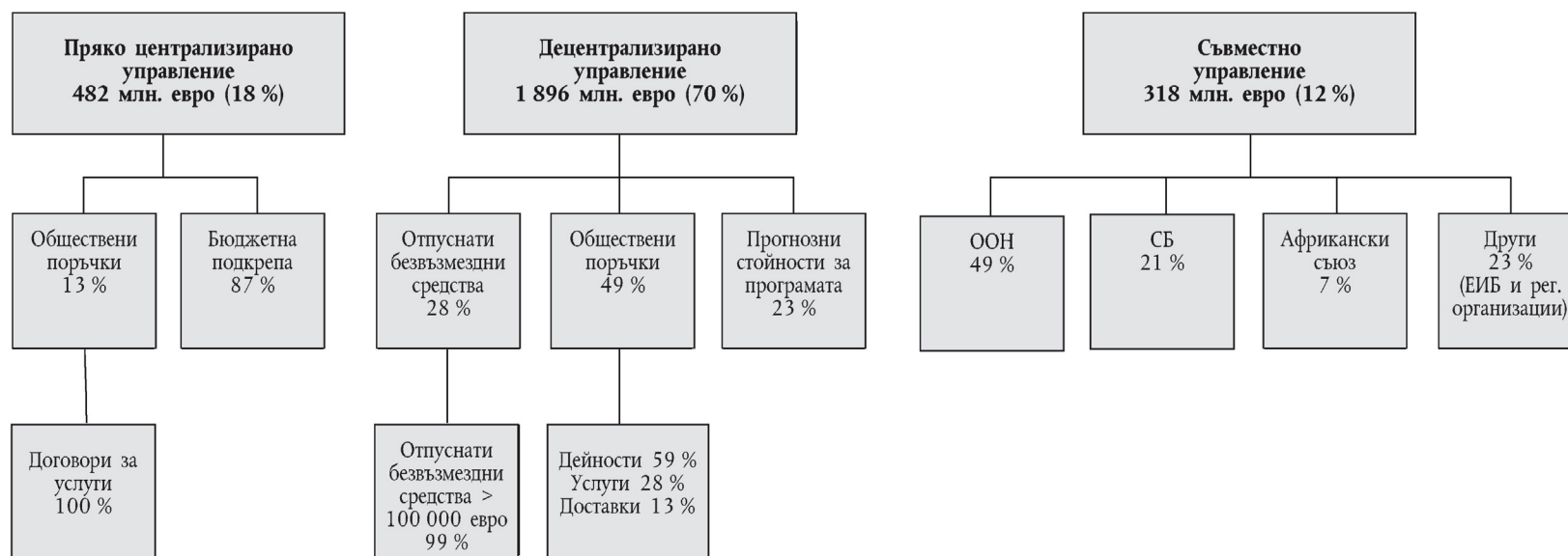
<sup>(2)</sup> Вж. членове 118, 125 и 134 от Финансовия регламент от 18 февруари 2008 г., приложим за десетия Европейски фонд за развитие (ОВ L 78, 19.3.2008 г.). В Становище № 9/2007 по предложението за посочения по-горе регламент (ОВ С 23, 28.1.2008 г.). Палатата подчертава, че тези разпоредби ограничават обхвата на правомощията на Европейския парламент в рамките на процедурата по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета.

<sup>(3)</sup> Тристранно споразумение между ЕИБ, Комисията и Сметната палата (член 134 от Финансовия регламент от 18 февруари 2008 г., приложим за посочения по-горе десети ЕФР) определя правилата за извършване на одит от Палатата на посочените операции.

<sup>(4)</sup> Членове 21—29 от Финансовия регламент, приложим за десетия ЕФР.

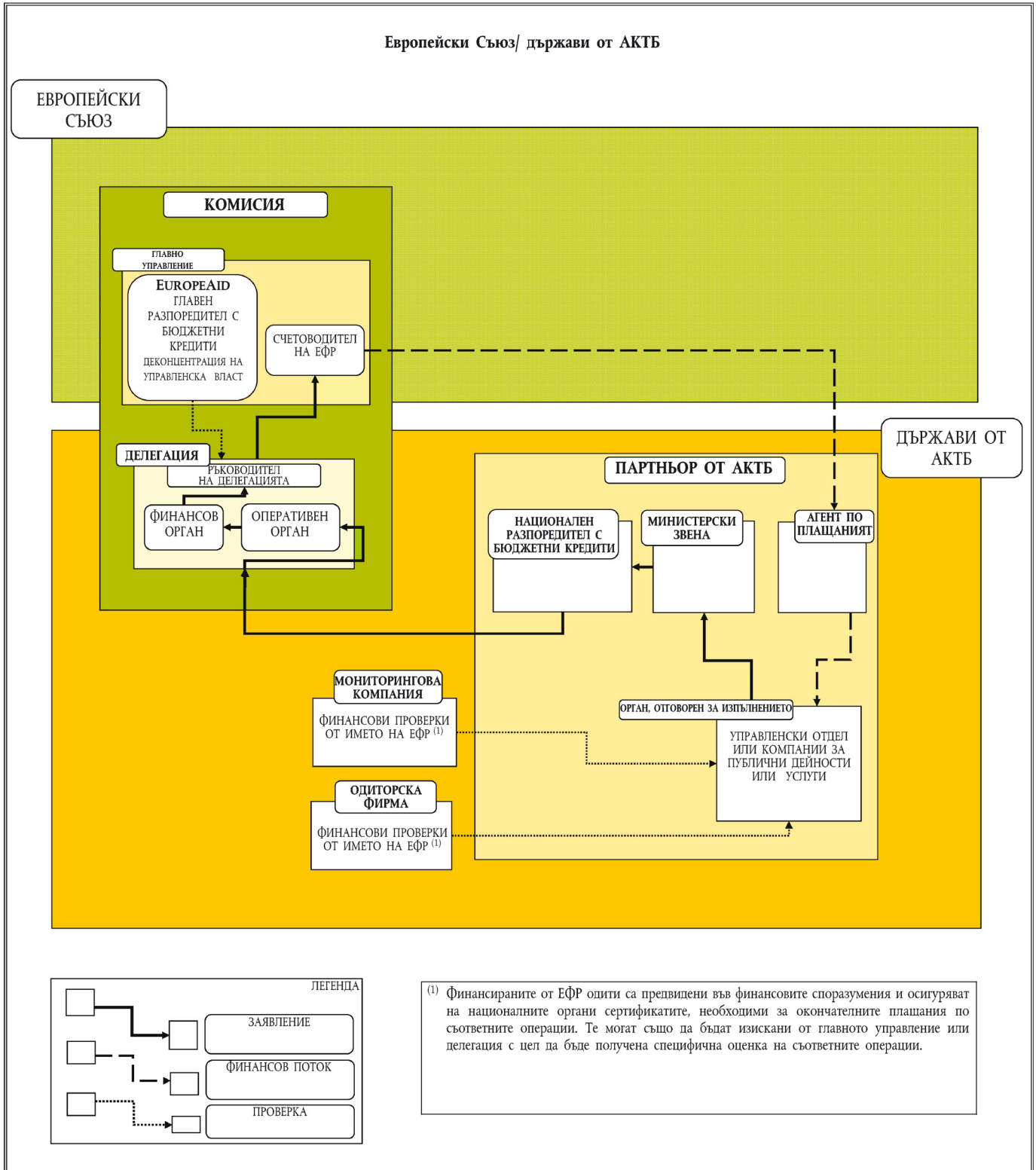
<sup>(5)</sup> Споразумение от Котону, приложение IV, член 35.

Диаграма 1 — Структура на ЕФР (по стойност на договорите)



Източник: Годишен отчет за дейността на службата за сътрудничество EuroAid за 2008 г. (Приложение 5 — Модели за вътрешен контрол).

Диаграма 2 — Принцип на децентрализирано управление



## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4. В рамките на Комисията почти всички програми на ЕФР се управляват от Службата за сътрудничество EurореАid (наричана по-долу EurореАid), която отговаря също така за управлението на повечето от разходите в областта на външните отношения и развитието, финансирани от общия бюджет на Европейския съюз<sup>(6)</sup>. Една малка част от проектите по ЕФР<sup>(7)</sup> се отнасят до хуманитарната помощ и се управляват от генерална дирекция „Хуманитарна помощ“.

## ГЛАВА I — ПРИЛАГАНЕ НА СЕДМИ, ОСМИ, ДЕВЕТИ И ДЕСЕТИ ЕФР

## Финансово изпълнение

5. През 2008 г. седмият, осмият, деветият и десетият ЕФР се прилагат едновременно. Оторизиращият служител на ЕФР приключи действието на седмия ЕФР на 31 август 2008 г.<sup>(8)</sup> Към датата на приключване са изплатени 10 381 милиона евро (98,3 % от 10 559 милиона евро, отпуснати за мерки за подпомагане). Излишъкът от 178 милиона евро е прехвърлен към деветия ЕФР.

6. Десетият ЕФР, който обхваща периода от 2008 до 2013 г. и предвижда помощ от Общността в размер на 22 682 милиона евро, влезе в сила на 1 юли 2008 г. От тази сума 21 966 милиона евро са отпуснати за държавите от АКТЬ, а 286 милиона евро за Отвъдморските страни и територии (ОСТ). Тези суми включват 1 500 милиона евро и 30 милиона евро за управлението от ЕИБ механизъм за инвестиции, съответно за държавите от АКТЬ и ОСТ. На последно място, 430 милиона евро са предвидени за разходите на Комисията по планирането и прилагането на ЕФР.

7. В **таблица 1** е илюстрирано кумулативното усвояване на управляваните от Комисията средства по ЕФР и финансовото им изпълнение. **Графики I** и **II** показват общите ресурси и решения по сектори на интервенция. През 2008 г. са надхвърлени всички съставени от Комисията прогнози за финансовото изпълнение по отношение на глобалните задължения, индивидуалните задължения и плащанията, достигайки рекордно ниво за глобалните задължения (4 723 милиона евро), за индивидуалните задължения (2 649 милиона евро) и за нетните плащания (3 143 милиона евро). Това отчасти се обяснява с факта, че изпълнението на десетия ЕФР стартира бързо, както и със силното нарастване на броя на операциите, използващи бюджетни средства, като глобалните задължения и плащанията достигат съответно 2 583 милиона евро и 606 милиона евро. Неизвършените плащания са се увеличили с 15 %, което е в рамките на нормалното, като се вземе предвид достигнатото през годината рекордно ниво на поети задължения. В същото време старите и изостанали неизвършени плащания са намалели с 33 %.

5. В интерес на доброто финансово управление на ЕФР Комисията продължи да полага усилия за финализирането на стари проекти и седмият ЕФР приключи, както бе предвидено, на 31 август 2008 г.

7. И тази година работата на Комисията бе изключително успешна по отношение на поетите задължения и на плащанията, както и при управлението на непогасени суми. Това е доказателство, че усилията, положени през последните години за ускоряване на изпълнението на програмите, дават резултати.

<sup>(6)</sup> Вж. глава 8 от Годишен доклад на Европейската сметна палата относно изпълнението на бюджета за финансовата 2008 година.

<sup>(7)</sup> Те представляват 0,6 % от плащанията за 2008 г.

<sup>(8)</sup> Решение РЕ/2008/4803 на Комисията от 29.8.2008 г.

## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

**Годишен доклад на Комисията относно финансовото управление на седмия, осмия, деветия и десетия Европейски фонд за развитие**

8. Финансовият регламент, приложим за десетия ЕФР <sup>(9)</sup>, изисква от Комисията да изготвя ежегодно доклад относно финансовото управление на Европейските фондове за развитие. Становището на Палатата е, че докладът относно финансовото управление представлява точно описание на постигнатите от Комисията оперативни цели за финансовата година (по-специално по отношение на финансовото изпълнение и контролните дейности), финансовото състояние и събитията, оказали съществено влияние върху извършваните през 2008 г. дейности.

<sup>(9)</sup> Членове 118 и 124.

Таблица 1 — Кумулативно усвояване на управляваните от Комисията средства на ЕФР към 31 декември 2008 г.

(млн. евро)

	Ситуация към края на 2007 г.		Изпълнение на бюджета за финансовата 2008 година					Ситуация към края на 2008 г.					
	Обща сума	Процент на изпълнение (%)	7-и ЕФР	8-и ЕФР	9-и ЕФР	10-и ЕФР	Обща сума	7-и ЕФР Приключен	8-и ЕФР	9-и ЕФР	10-и ЕФР	Обща сума (%)	Процент на изпълнение (%)
<b>А — РЕСУРСИ</b> <sup>(1)</sup>	<b>37 328,7</b>		- 765,0	- 53,4	725,4	21 260,1	<b>21 167,1</b>	0,0	10 785,9	16 631,8	21 260,1	<b>48 677,7</b>	
<b>Б — УСВОЯВАНЕ</b>													
<b>1. Финансови задължения</b>	<b>37 279,4</b>	99,9 %	- 765,0	- 53,4	774,7	4 766,4	<b>4 722,7</b>	0,0	10 785,8	16 631,8	4 766,4	<b>32 184,1</b>	66,1 %
<b>2. Отделни правни задължения</b>	<b>32 046,0</b>	85,8 %	- 699,2	54,6	3 163,2	130,4	<b>2 649,1</b>	0,0	10 539,2	14 207,4	130,4	<b>2 649,1</b>	51,1 %
<b>3. Плащания</b>	<b>26 700,0</b>	71,5 %	- 522,8	323,1	3 253,0	89,8	<b>3 143,1</b>	0,0	9 928,6	10 006,7	89,8	<b>20 025,1</b>	41,1 %
<b>В — Незвършени плащания (Б1—Б3)</b>	<b>10 579,4</b>	28,3 %						0,0	857,3	6 625,1	4 676,6	<b>12 159,0</b>	25,0 %
<b>Г — Налично салдо (А—Б1)</b>	<b>49,3</b>	0,1 %						0,0	0,0	0,0	16 493,7	<b>16 493,7</b>	33,9 %

<sup>(1)</sup> Начално разпределение на ресурсите по седем, осми, девети и десети ЕФР, лихви, разни ресурси и трансфери от предходни ЕФР.

<sup>(2)</sup> В процент от средствата.

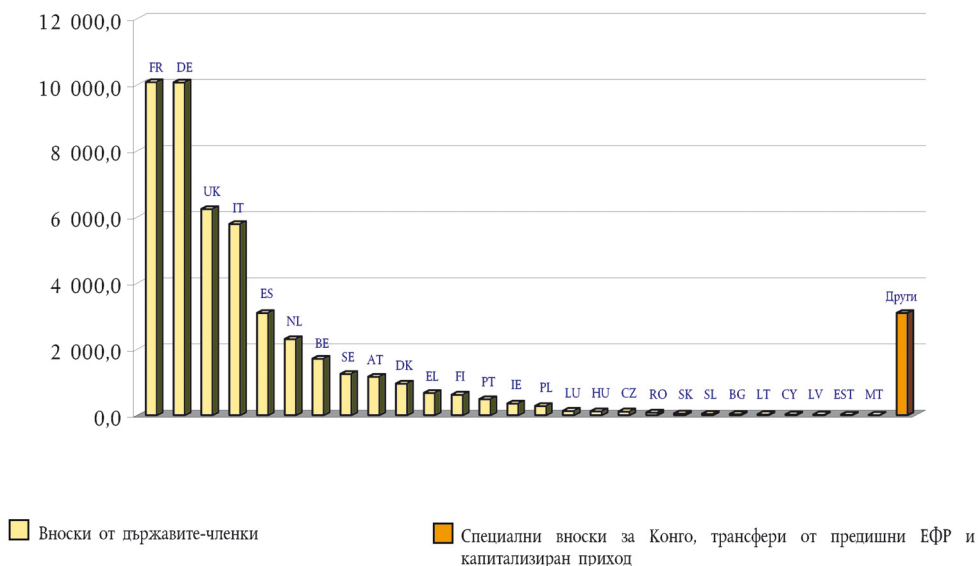
<sup>(3)</sup> Тези цифри не включват сумата 9 818 милиона евро за седмия ЕФР, който е приключен през годината.

Източник: Сметната палата на базата на доклади за ЕФР относно финансовото изпълнение и финансовите отчети към 31 декември 2008 г.

Графики, показващи консолидирани данни за седмия, осмия, деветия и десетия ЕФР  
към 31 декември 2008 г.

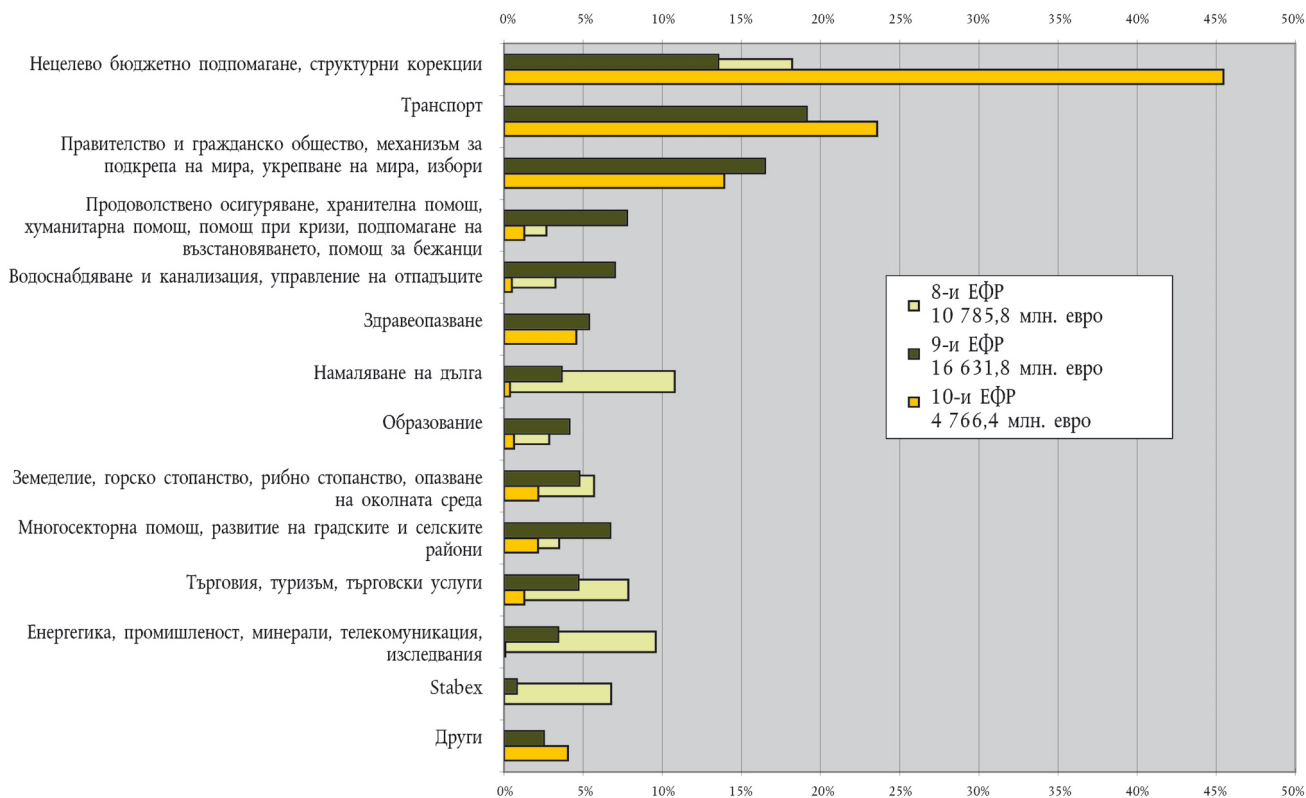
Графика I: Натрупани ресурси

Общо = 48 677,73 млн. евро



Графика II: Натрупана сума от решенията за финансиране

Общо = 32 184,06 млн. евро <sup>(1)</sup>



Източник: Европейска сметна палата въз основа на данните от счетоводната система.

<sup>(1)</sup> Разликата между натрупаните ресурси (48 677,73 млн. евро) и натрупаната сума от решенията за финансиране (32 184,06 млн. евро) се равнява на наличното салдо за разпределяне (16 493,67 млн. евро).

## ГЛАВА II — ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ДОСТОВЕРНОСТ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА ОТНОСНО ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ ЗА РАЗВИТИЕ

**Декларация за достоверност на Сметната палата относно седмия, осмия, деветия и десетия Европейски фонд за развитие (ЕФР) за финансовата 2008 година**

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

- a) окончателните годишни отчети на седмия, осмия, деветия и десетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2008 г., които включват консолидираните финансови отчети <sup>(10)</sup> и консолидираните отчети за финансовото изпълнение на седмия, осмия, деветия и десетия Европейски фонд за развитие; и
- b) законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции съобразно правната рамка на ЕФР, по отношение на частта от средствата на ЕФР, чието финансово управление е под отговорността на Комисията <sup>(11)</sup>.

**Отговорност на ръководството**

II. В съответствие с финансовите регламенти, приложими за седмия, осмия, деветия и десетия ЕФР, ръководството <sup>(12)</sup> отговаря за изготвянето и вярното представяне на окончателните годишни отчети на Европейските фондове за развитие, както и за законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции:

- a) Отговорността на ръководството по отношение на окончателните годишни отчети на ЕФР включва планирането, прилагането и поддържането на вътрешен контрол, свързан с изготвянето и вярното представяне на финансовите отчети, без съществени неточности, независимо дали същите произтичат от измами или грешки. Ръководството носи отговорност също така за подбора и прилагането на подходящи счетоводни политики въз основа на счетоводните правила, приети от счетоводителя на ЕФР <sup>(13)</sup>, както и за изготвянето на счетоводни прогнози в съответствие с обстоятелствата. Комисията приема окончателните годишни отчети на ЕФР.
- b) Начинът, по който ръководството упражнява своята отговорност по отношение на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции зависи от метода на изпълнение на ЕФР. В случай на пряко централизирано управление задачите по изпълнението се извършват от службите на Комисията. При децентрализирано управление те са делегирани на трети страни, а при непряко централизирано управление — на други органи. В случай на съвместно управление, задачите по изпълнението се разпределят между Комисията и международни организации. Задачите по изпълнението трябва да се извършват в съответствие с принципа на добро финансово управление, който изисква планирането, прилагането и поддържането на ефективен и ефикасен вътрешен контрол, включващ адекватно наблюдение и подходящи мерки за предотвратяване на нередности и измами, и ако е необходимо, съдебни производства за възстановяване на неправилно изплатени или използвани средства. Независимо от използвания метод за изпълнение, Комисията носи общата отговорност по отношение на законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите на Европейските фондове за развитие.

<sup>(10)</sup> Консолидираните финансови отчети включват счетоводния баланс, отчета за приходите и разходите, отчета на паричните потоци и таблица на позициите, по които има плащания към Европейските фондове за развитие. Настоящата декларация за достоверност не обхваща финансовите отчети и предоставената от ЕИБ информация (вж. бележка под линия 11).

<sup>(11)</sup> В съответствие с членове 1 и 103, параграф 3 от Финансовия регламент, приложим за деветия ЕФР, и членове 2, 3, 4 и 125, параграф 3 от Финансовия регламент, приложим за десетия ЕФР, декларацията за достоверност не се отнася до частта от средствата на деветия и десетия ЕФР, която се управлява от ЕИБ и е под нейна отговорност.

<sup>(12)</sup> На ниво Комисия ръководството се състои от членовете на институцията, оправомощените или вторично оправомощените оторизиращи служители, счетоводителя и ръководния персонал на финансовите, одитните или контролните отдели. На нивото страна бенефициент ръководството включва националния ръководител, счетоводителя, агентите по плащанията и ръководния персонал на изпълняващите организации.

<sup>(13)</sup> Счетоводните правила, приети от счетоводителя на ЕФР, 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 въз основа на счетоводните правила, приети от счетоводителя на ЕФР, като те адаптират принципите на счетоводството на базата на текущо начисляване към специфичната среда на Европейските общности, докато консолидираните отчети за изпълнението на ЕФР все още се съставят на база движение на паричните средства.

**Отговорност на одитора**

III. Палатата носи отговорност да представи на Европейския парламент и на Съвета, въз основа на извършения от нея одит, декларация за достоверност относно надеждността и точността на отчетите, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Палатата проведе одита си в съответствие с международните одитни стандарти и етични кодекси на Международната федерация на счетоводителите и ИНТОСАЙ. Съобразно тези стандарти Палатата планира и извършва одитната си дейност, с цел постигане на достатъчна увереност, че окончателните годишни отчети на ЕФР не съдържат съществени неточности и свързаните с отчетите операции като цяло са законосъобразни и редовни.

IV. В описания в точка III контекст одитът включва прилагането на процедури за получаване на одитни доказателства относно сумите и информацията, оповестени в окончателните консолидирани отчети, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции. Избраните одитни процедури зависят от преценката на одитора, която се основава на оценка на риска от съществени неточности в окончателните консолидирани отчети и на риска от съществено неспазване на изискванията на правната рамка на ЕФР при извършването на свързаните с отчетите операции, независимо дали този риск се дължи на измами или на грешки. С оглед разработването на подходящи за обстоятелствата одитни процедури, по време на оценката на риска одиторът взема предвид вътрешния контрол, приложен при изготвянето и вярното представяне на окончателните консолидирани отчети, и системите за управление и контрол, въведени за осигуряването на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции. В този контекст одитът включва също така оценка на уместността на използваните счетоводни политики, обосноваването на направените счетоводни прогнози, както и оценка на цялостното представяне на окончателните консолидирани отчети и годишните отчети за дейността.

V. Палатата не е получила цялата необходима информация и документация във връзка с десетте плащания от извадката, извършени към международни организации. Поради тази причина Палатата не е в състояние да изрази становище относно редовността на разходите, възлизащи на 190 милиона евро, или 6,7 % от годишните разходи.

VI. Вземайки предвид отбелязаните в точка V ограничения, Палатата счита, че получените одитни доказателства са достатъчни и подходящи и могат да се използват като база за декларацията за достоверност.

**Становище относно надеждността на отчетите**

VII. Палатата счита, че във всички съществени аспекти окончателните годишни отчети на седмия, осмия, деветия и десетия Европейски фонд за развитие дават вярна представа за финансовото състояние на ЕФР 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.

VIII. Без да изразява резерва относно посоченото в точка VII становище, Палатата отбелязва, че използваният метод за оценка на провизията за извършени разходи не е валиден за определени видове договори, както и че Комисията е взела решение да го подобри, считано от финансовата 2009 година.

**Становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции**

IX. Палатата счита, че приходите и задълженията по седмия, осмия, деветия и десетия Европейски фонд за развитие за приключилата на 31 декември 2008 година не са засегнати от съществени грешки.

X. Без да поставя под въпрос изразеното в точка IX становище, Палатата обръща внимание на високото ниво на количествено неизмерими грешки, които възникват в поетите задължения за бюджетна помощ, въпреки че те не са включени в общата оценка на грешките.

XI- Палатата счита, че плащанията по седмия, осмия, деветия и десетия Европейски фонд за развитие за приключилата на 31 декември 2008 година са засегнати от съществен процент грешки.

XII- Палатата признава направените от Комисията значителни подобрения на системите за управление и контрол. Тя също така отбелязва, че има възможности за по-ясни заключения във връзка с начина, по който резултатите от различните проверки допринасят за увереността на генералния директор и за подобряването на разработването и/или прилагането на определени системи. Палатата също така обръща внимание на необходимостта Комисията да продължи своите усилия за обосноваване на решенията си относно допустимостта на бюджетната подкрепа. Това изисква структурирани и официални доказателства, че страните бенефициенти имат подходяща програма за реформи.

16 и 17 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****Обхват и подход на одита**

9. Констатациите и оценките относно надеждността на отчетите на ЕФР, посочени в точки VII и VIII от декларацията за достоверност, се основават на одита на консолидираните финансови отчети<sup>(14)</sup> и на консолидирания доклад за финансовото изпълнение на седмия, осмия, деветия и десетия ЕФР<sup>(15)</sup>. Одитът включи подходящ набор от одитни процедури, предназначени да проверят на тестов принцип доказателствата относно сумите и предоставената информация. Той включи оценка на използваните счетоводни принципи, значимите разчети, направени от ръководството и цялостното представяне на консолидираните отчети.

10. Констатациите и оценките относно редовността<sup>(16)</sup> на операциите, изложени в точки IX—XII от декларацията за достоверност, се основават на:

- a) директна съществена проверка на представителна статистическа извадка от 225 операции, включващи 45 финансови и индивидуални правни задължения и 180 плащания, извършени от централните служби на EuropeAid и от делегациите на Комисията, в това число 40 авансови плащания. Където бе необходимо, организациите изпълнители и крайните бенефициенти бяха посетени на място с цел да бъдат проверени плащанията, декларирани във финансовите отчети или в декларациите за разходи;
- б) оценка на ефективността на системите за управление и контрол на централните служби на EuropeAid и в делегациите на Комисията, включително и проследяване на предходни ключови констатации и оценки от декларацията за достоверност (вж. **приложение 2**):
  - i) предварителни проверки на споразумения и плащания от оторизиращия служител,
  - ii) мониторинг на организациите изпълнители,
  - iii) външни одити,
  - iv) мониторинг от централните служби на EuropeAid,
  - v) вътрешен одит;
- в) оценка на годишния отчет за дейността и на декларацията на генералния директор на EuropeAid.

<sup>(14)</sup> Вж. член 122 от Финансовия регламент от 18 февруари 2008 г., приложим за десетия ЕФР: финансовите отчети съдържат счетоводния баланс, отчета за приходите и разходите, таблицата за паричните потоци и таблица на позициите, по които има плащания към ЕФР.

<sup>(15)</sup> Вж. член 123 от Финансовия регламент от 18 февруари 2008 г., приложим за десетия ЕФР: докладите за финансовото изпълнение съдържат таблици, които описват бюджетните кредити, поетите задължения и плащанията.

<sup>(16)</sup> За краткост терминът „редовност на операциите“ се използва в настоящия доклад със значение „законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции“.

## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

11. В контекста на одита пет държави бяха посетени на място с цел извършване на подробен одит на операциите: Ангола, Република Конго, Малави, Мозамбик и Мавритания.

12. Одитът на Палатата включи преглед на установените процедури относно отчетността и мониторинга на издадените нареждания за събиране на вземания.

**Надеждност на отчетите**

13. Годишните отчети за 2008 г. са четвъртите отчети, изготвени съобразно правилата за счетоводна отчетност на базата на текущо начисляване. Както Палатата отбелязва в предходните си годишни доклади относно ЕФР, използваната за ЕФР счетоводна система не притежава всички характеристики, необходими за ефикасното и ефективно отчитане на икономическа информация на базата на текущо начисляване. Вследствие на това преобразуването на данните от счетоводна отчетност на базата на движение на паричните средства в елементи от счетоводна отчетност на базата на текущо начисляване за ЕФР налага детайлна ръчна обработка, което увеличава риска от грешки. Въпреки този риск, одитът на Палатата установи, че няма наличие на съществени грешки в годишните отчети.

14. Новата централна счетоводна система на базата на текущо начисляване (ABAC FED) влезе в действие от февруари 2009 г. Всички оперативни, финансови и счетоводни данни на ЕФР са прехвърлени към новата система. Това би трябвало допълнително да укрепи счетоводството на ЕФР.

15. Годишните отчети съдържат провизия от 2 113 милиона евро за извършените през отчетния период разходи, за които обаче не е получена фактура към края на годината. Размерът на тази провизия се установява на базата на няколко предположения, по-специално линейността на договорните разходи. Както бе обявено в отговора на Комисията към годишния доклад на Сметната палата относно ЕФР за финансовата 2007 г. <sup>(17)</sup>, Комисията извърши проучване, което потвърди, че тези предположения не са валидни за определени видове договори. Както е посочено в бележките към годишните отчети, Комисията е решила да подобри методите си считано от финансовата 2009 година.

**Редовност на операциите**

16. Основните характеристики и резултати от базираните на извадки директни съществени проверки са представени в **приложение 1**.

**Приходи**

17. Одитът на Палатата на свързаните с приходите операции констатира липса на съществени грешки.

**Поети задължения по проекти**

18. Одитът на Палатата на поетите задължения по проекти констатира липса на съществени грешки.

13. С въвеждането на нова счетоводна система през 2009 г. бяха преодолените съществуващи преди недостатъци. Новата система има всички характеристики, необходими за ефикасна и ефективна счетоводна отчетност на базата на текущо начисляване. Както през предишни години и през финансовата 2008 година ръчната обработка на данните бе предмет на строг контрол с цел избягване на рискове.

15. Проведено бе проучване за проверка на валидността на използвания метод за формиране на прогноза за разходи, за които още не са получени фактури, и бе констатирано, че методът е бил валиден в много голяма част от случаите. Имайки предвид заключенията от проучването, Комисията ще доусъвършенства метода за приключването на 2009 година.

<sup>(17)</sup> Точка 17.

## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

*Поети задължения в рамките на бюджетната подкрепа*

19. Извършеният от Палатата одит на поетите задължения в рамките на бюджетната подкрепа установи, че те са засегнати от висок процент на количествено неизмерими грешки. За разлика от предишни години, Палатата констатира, че извършваните от Комисията оценки на спазването на изискванията на споразумението от Котону се подобряват; изложението е по-добре структурирано и документирани, особено по отношение на договорите, свързани с Целите на хилядолетието за развитие. Въпреки това Палатата продължи да открива чести случаи, в които Комисията не демонстрира по структуриран и добре документиран начин, че управлението на публичните финанси е достатъчно прозрачно, отговорно и ефективно (вж. точки 44—46).

*Плащания по проекти*

20. Извършеният от Палатата одит на авансовите плащания констатира липса на съществени грешки.

21. Въпреки намесата на Комисията с цел да улесни одитната дейност, Палатата не получи всичката необходима информация и документация относно 10 операции, управлявани от международни организации<sup>(18)</sup>. Поради това Палатата не е в състояние да изрази становище относно редовността на тези операции. Палатата отбелязва, че проверителят, избран от Комисията за осъществяване на посещение за проверка в една от тези организации<sup>(19)</sup>, е докладвал за подобен проблем.

22. Одитът на Палатата констатира съществен процент грешки, което засяга размера на проверените плащания<sup>(20)</sup>. Честотата и видът на грешките, както и отражението на количествено измеримите грешки, са представени в **приложение I (част I, I.3 и I.4)**.

23. Основните открити видове количествено измерими грешки са следните:

- а) допустимост: разходи, направени извън периода на изпълнение, надхвърлящи отпуснатия бюджет, или свързани с недопустими елементи;
- б) действителност: липса на фактури или други подкрепящи документи;
- в) точност: грешки при изчисляването.

19. Комисията приветства констатацията на Палатата, че непрекъснатите и постоянни усилия на Комисията за подобряване на яснотата и структурата на оценките на спазването на изискванията на споразумението от Котону по отношение на допустимостта на бюджетно подпомагане (член 61 от споразумението) показват осезаеми резултати. Вниманието на Комисията е насочено към това да продължи процеса на подобрения в стремеж да не допуска никаква двусмисленост в своите оценки. Това ще бъде постигнато чрез допълнително усъвършенстване на указанията за бюджетно подпомагане, чрез обучение и чрез повишаване на осведомеността относно значението на това допустимостта да бъде представена по структуриран и добре документиран начин.

За да подобри допълнително своите анализи относно надеждността на прогностите на бенефициентите за реформа на управлението на публичните финанси, Комисията разработва методология за оценка, която да се използва от делегациите.

21. Комисията напълно подкрепя исканията на Палатата за предоставяне на информация. Тя признава, че за две организации, с които са свързани пет операции, поисканата информация е пристигнала твърде късно, независимо от намесата на Комисията. Тези организации обаче вече имат по-голяма готовност за съдействие. Комисията впоследствие наполни на тези организации значението на това информацията да се предоставя навреме предвид кратките срокове, в които Палатата трябва да приключи работата си.

22. Комисията е въвела система за контрол, основана на работата на външни одитори, надзорници и вътрешни проверки, които предотвратяват или откриват и поправят много грешки преди да бъдат извършени плащания. Трябва обаче да се признае, че някои делегации работят при особено трудни обстоятелства, като например при случая в Ангола, обхванат от одита на Палатата. Комисията продължава да усъвършенства своята система за контрол, като търси подходящ баланс между ефективност на разходите и подсибяване на достатъчна увереност.

<sup>(18)</sup> Африкански съюз, Световна банка, Световна здравна организация.

<sup>(19)</sup> Световна здравна организация.

<sup>(20)</sup> Палатата определя прага на същественост на 2 %.

## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

24. Откритите количествено неизмерими грешки засягат главно спазването на законно установените банкови гаранции, използваните видове договори, видимата роля на финансовата подкрепа от ЕФР, предварителното одобряване на документите за възлагане на поръчка и договорните срокове за представяне на финансовите отчети.

25. По-голямата част от грешките е трябвало да бъдат открити и коригирани от местните наблюдатели или от разпоредителите с бюджетни кредити преди плащанията да са били одобрени (вж. точки 33 и 34). Повечето случаи на липсващи подкрепящи документи са свързани с приключването на стари проекти по седмия ЕФР в Ангола, които са били изпълнени в период на въоръжен конфликт и политическа нестабилност. Тази трудна ситуация и продължителният период от време, изтекъл след края на проектите, означават, че е изключително трудно за делегацията на Комисията, която не е била отговорна за управлението на тези проекти, да събере всички необходими подкрепящи документи.

*Плащания в рамките на бюджетната подкрепа*

26. Извършеният от Палатата одит на плащанията в рамките на бюджетната подкрепа констатира значително ниво на количествено неизмерими грешки. Наблюдаваните случаи включват липса на доказателства, че трансферите на чуждестранна валута са отчетени в съответствие с приложимите разпоредби; извършена от Комисията оценка на спазването на условията, която се основава на остарели данни или изобщо не е изпълнена; недостатъчен анализ на факторите, които затрудняват изпълнението на програмата за реформа на управлението на публичните финанси и използване на неточен референтен период за оценката на изпълнението на показателите (вж. точки 44—46).

**Отчет за дейността и декларация на генералния директор на EuropeAid**

27. При своята проверка на годишния отчет за дейността и на декларацията на генералния директор на EuropeAid за финансовата 2008 година, Палатата оцени дали те представят реална картина (т.е. без значителни изкривявания) на ефективността на действащите процедури. В частност, Палатата провери дали системите за управление и контрол предоставят необходимата увереност по отношение редовността на операциите.

24. Въз основа на препоръките на Палатата Комисията предприе мерки за прилагане на по-строг контрол по отношение на банковите гаранции. Финализират се и нови инструкции относно видимостта. Другите въпроси, повдигнати от Палатата, са свързани в голяма степен с изпълнението на проекти и в този смисъл — с възможностите по места.

25. Има специфични рискове, свързани с управлението на сътрудничеството в държави, засегнати от специфични проблеми като война, бунтове и т.н., както в Ангола. Мащабът на проблема с липсващата документация, наблюдаван от Палатата в Ангола, не трябва в никакъв случай да се разглежда като общо правило при управлението на сътрудничеството с АКТЬ като цяло, както е видно от чудесните резултати в останалите одитирани органи.

26. Комисията отбелязва, че в редица случаи тези неизмерими количествено грешки се дължат на липсата на яснота във финансови споразумения, изготвени преди приемането на най-новите указания през 2007 г. По-новите финансови споразумения, изготвени в съответствие с указанията от 2007 г., са по-ясно структурирани. Очаква се плащанията, направени въз основа на тези по-нови споразумения, да доведат до по-ясни оценки и значително по-малко грешки. Освен това Комисията насърчава разширяването на осведомеността в своите служби относно нуждата от по-структуриран и основан на документи подход за оценка на плащанията, свързани с бюджетно подпомагане.

Освен това през февруари 2009 г. Комисията преразгледа финансовите механизми за плащания в полза на бюджетно подпомагане с цел засилване на ролята на финансовите проверки в процеса на одобрение. Очаква се това да доведе до още по-голяма задълбоченост при оценките на плащанията и така до спазване на условията, предвидени във финансовите споразумения.

## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

28. Както е отбелязано в точка 4, мисията на EuropeAid е да прилага повечето от инструментите за външна помощ<sup>(21)</sup>, финансирани от общия бюджет на Европейския съюз и ЕФР. Годишният отчет за дейността и декларацията не правят разлика между операции, финансирани от общия бюджет или операции, финансирани от ЕФР, които притежават същите присъщи рискове и се ръководят от сходни механизми за изпълнение. Поради тази причина, освен в специално отбелязани случаи, констатациите и оценките на Палатата относно годишния отчет за дейността и декларацията, както и относно системите за управление и контрол, се отнасят за цялата област на отговорност на EuropeAid.

29. Годишният отчет за дейността потвърждава констатациите и оценките на Палатата относно управлението и резултатите на действащите системи за управление и контрол. Палатата отбелязва, че в сравнение с предишни години качеството на годишния отчет за дейността значително се е подобрило: той е по-добре структуриран, по-ясен и по-информативен, предимно поради по-честото използване на количествени показатели. Въпреки това, заключенията относно начина, по който резултатите от различните проверки допринасят за увереността на генералния директор, биха могли да бъдат по-ясни. Ключов показател за прогнозираното финансово отражение на остатъчните грешки след провеждането на всички предварителни и последващи проверки също би осигурил на генералния директор по-стабилна основа, за да определи дали то остава под нивото на избраните критерии за същественост.

30. Годишният отчет за дейността споменава значителни ограничения на персонала<sup>(22)</sup>. Смята се, че големият процент служители по краткосрочни договори в централните служби на EuropeAid и свързаното с това текучество на персонала ще доведат до загуба на историческата памет в институцията, което ще има разрушителни последици за последователността и видимата роля на оперативното управление и за ефикасното използване на ресурсите. В делегациите на Комисията процентът на свободните работни места е представен като опасно висок и с тенденция да продължава да расте.

29. Комисията признава, че като част от текущите усилия за подобряване като цяло на системата за вътрешен контрол е необходима допълнителна работа по архитектурата на системите за контрол за външна помощ и приноса, който те имат за Декларацията за достоверност на генералния директор. Имайки това предвид и във връзка с работата на Комисията относно допустимия риск през 2010 г. EuropeAid ще стартира преглед на стратегията си за контрол.

30. Въпросът с текучеството е свързан с ограничението, породено от максималната продължителност от три години на наемането на договорни служители в Брюксел. За да намали риска от загуба на институционална памет в резултат на текучеството, EuropeAid е въвела редица мерки: докладване, задължително предаване на паметни записки при напускане на поста в рамките на стандартите за вътрешен контрол, системен надзор над договорните служители от страна на длъжностните лица в делегациите.

<sup>(21)</sup> С изключение на помощта за предприєдиняване, помощта за Западните Балкани, хуманитарната помощ, макро-финансовото подпомагане, общата външна политика и политиката за сигурност и механизма за бързо реагиране.

<sup>(22)</sup> Стр. 43.

## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

31. В своя годишен доклад относно ЕФР за финансовата 2007 година Палатата отправя препоръка да се извърши проверка и да се определи до каква степен централните служби на EuropeAid и делегациите разполагат с нивото и въда на човешките ресурси, необходими за осигуряване на качеството на контрола<sup>(23)</sup>. Тя препоръчва също така да се развие политика по отношение на човешките ресурси въз основа на анализ на уменията и познанията, необходими за управлението на бюджетната подкрепа предвид все по-нарастващото ѝ значение<sup>(24)</sup>.

32. Генералният директор на EuropeAid декларира, че е получил достатъчна увереност, че въведените контролни процедури осигуряват необходимите гаранции по отношение на редовността на операциите, но същевременно одитът на Палатата откри съществен процент грешки. Палатата установи, че макар напредъкът да продължава, ефектът на някои скорошни мерки все още не е напълно видим през 2008 г. и разработването или прилагането на определени контроли би могло да бъде подобро (вж. точки 33—43). В **приложение 2** е изложено обобщение на резултатите от проследяването от страна на Палатата на ключови констатации и оценки от декларацията за достоверност.

**Ефективност на системите****Предварителни проверки от оторизиращия служител**

33. Палатата оцени предварителните проверки като частично ефективни при предотвратяването и откриването на грешки, поспециално по отношение на изчисляването на декларираните суми, наличието на необходимите оправдателни документи и съответствието с правилата за възлагане на обществени поръчки. Както е посочено в точка 25, откритите в Ангола грешки се дължат на изключителни обстоятелства и не поставят под съмнение системата за предварителни проверки на делегацията.

**31.** В условията на нулево увеличение на постове в Комисията до 2013 г., подходът на EuropeAid към персонала има три елемента:

Подробна оценка на нуждите въз основа на ежегоден анализ на обема работа в делегациите както в оперативните отдели, така и в отделите по финанси, договори и одит; подбор и наемане на персонал с квалификации и умения, необходими за удовлетворяване на нуждите; колисиите за подбор включват всички заинтересовани географски и тематични служби; широкообхватна програма за обучение, която отговаря на текущите нужди от управление на възникващата помощ в делегациите и на централно ниво.

Кандидатите за постове в областта на бюджетното подпомагане се явяват на тестове и са подбирани въз основа на доказани знания и умения в областта на бюджетното подпомагане. Обученията по места по бюджетно подпомагане са нараснали от 7 курса през 2006 г. на 14 през 2007 г. и 24 през 2008 г. Това е в допълнение към обученията на централно ниво, в които средното участие от делегациите е 40 %. За занимаващите се с бюджетно подпомагане се организират и ежегодни регионални семинари.

**32.** Проверките на EuropeAid са замислени да обхващат целия цикъл на съществуване на нейните многогодишни проекти, така че тя да е в състояние да предотврати или открие и поправи повечето от финансовите грешки в хода на редовните си проверки. Последващите проверки на Комисията потвърждават, а и допълнително понижават това много ниско равнище на остатъчна грешка, което е от значение за Декларацията за достоверност на генералния директор на EuropeAid.

Все пак Комисията приема, че ефектът от неотдаващите подобрения в механизмите за контрол като цяло все още не е бил напълно видим през 2008 г. и че има още какво да се направи в това отношение.

<sup>(23)</sup> Точка 55, буква б).

<sup>(24)</sup> Точка 56, буква е).

## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

**Мониторинг на организациите изпълнители**

34. Както и през предишни години, Палатата констатира съществени слабости във финансовите процедури и контроли на организациите изпълнители, контролърите и националните ръководители:

- а) главните слабости на организациите изпълнители са неподходящите процедури относно подкрепящите документи и системи за документация и отчетност, които не гарантират коректно записване и отчет на разходите;
- б) в някои случаи качеството на извършените от контролърите проверки на възлагането на договори за строителство не е достатъчно високо;
- в) липсата на капацитет или ангажираност в повечето служби на националните ръководители води до лошо документирани и неефективни проверки.

35. Като цяло делегациите на Комисията са били наясно с тези слабости и не са разчитали прекалено много на тези проверки. Те също така са взели подходящи мерки за преодоляване на откритите слабости, по-специално като са изискали задължителни одити и проверки на разходите преди финансовото приключване на проектите, като са поръчали извършването на технически одити на текущите договори за строителство и са осигурили техническа помощ за увеличаване на капацитета на службите на националните ръководители. Освен това през 2008 г. EuropeAid стартира дейност, насочена към изготвяне на по-добри инструменти за изработване на указания и за комуникация с цел да се справи с повтарящите се слабости, открити на нивото на крайните бенефициенти и организациите изпълнители.

34. 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, работеци в областта на финансирането и договорите. В района на АКТЬ през 2008 г. са проведени обучения по места в областта на финансирането и договорите с обща продължителност 150 дни и 20 обучения по одит, като 94 % от местата в тях са били заети от служители на национални разпоредители с бюджетни кредити, технически министерства и служители, заети с проекти.

- а) Комисията е разработила различни информационни и управленски инструменти, насочени главно към техническите асистенти (специално ръководство) и НПО (на 23 и 24 март 2009 г. се състоя семинар с участието на групата „Конкорд“). Тя продължава да полага усилия за предоставяне в близко бъдеще на наръчник по финансово управление на организациите бенефициенти.
- б) Комисията е изработила специални правила за извършването на технически одит на инфраструктурата, които са на разположение на делегациите от 2009 г.
- в) През 2009 г. беше подписан нов договор относно обученията, с който се гарантира, че те ще продължат за служителите на национални разпоредители с бюджетни кредити. Освен това за повишаване на капацитета на националните разпоредители с бюджетни кредити са създадени редица програми.

35. Комисията приветства оценката на Палатата относно мерките, предприети от делегациите за справяне със слабостите, установени в службите на националните разпоредители с бюджетни кредити и за работата по подполагане на крайните бенефициенти и организациите изпълнители.

## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

## Външни одити

36. Извършването на финансови одити и одити на системите по проектите преди окончателните плащания е ключов компонент на системите за управление и контрол на EuropeAid<sup>(25)</sup>. Въпреки че през 2008 г. те не са били напълно действащи, тъй като това е първата година от тяхното прилагане, използването на нови стандартни правила за работа за около две трети от стартираните одити и въвеждането на информационна система за управление на одита (CRIS одит) са важни стъпки напред за осигуряване на последователно докладване от страна на одиторите и подходящ мониторинг на одитните дейности и анализ на одитните резултати<sup>(26)</sup>.

37. Одитът на Палатата констатира, че делегациите на Комисията не са спазвали последователно оперативните насоки на EuropeAid при изготвянето на своя годишен одитен план за 2008 г., както и че липсва яснота по отношение на начина, по който са били избрани основаните на риска одити, и по отношение на степента, в която те допринасят за увереността на генералния директор. EuropeAid обаче напълно осъзнава необходимостта от подобрения в това отношение. Тя отдава приоритетно значение на стандарта за вътрешен контрол № 6 „Управление на риска“ в своя годишен план за управление за 2008 г. и предприема различни действия (по-специално обучение на служителите), за да гарантира по-ефективното прилагане на този стандарт.

38. Нивото на изпълнение на годишните одитни планове е нисък: 56 % от одитите в годишния одитен план за 2008 г. са били стартирани през годината, като другите са били отложени или в някои случаи отменени, а 67 % от одитите, описани в годишния план за одит за 2007 г. са били завършени до края на 2008 г. Това се дължи отчасти на неподходящото планиране на годишния одитен план, на продължителността на одитния процес и на ограничения капацитет на делегациите на Комисията за организиране и проследяване на одити.

39. Въпреки неколкото напомняния от централните служби на EuropeAid, много делегации на Комисията не вписват навременни и пълни данни в CRIS одит, което намалява полезността на тази ИТ система. Ръководните насоки на EuropeAid от ноември 2008 г. за ръководителите на одитните задачи се занимават с тази слабост.

<sup>(25)</sup> Одитите включват одити за постигане на увереност и други видове задачи, по-специално проверки на съответствието („четири стълба“) на счетоводната отчетност, вътрешния контрол, одитните процедури и процедурите по възлагане на обществени поръчки на международните организации, по международно приети стандарти, както и последващи мисии за проверка.

<sup>(26)</sup> По-нови подобрения, които ще влязат в сила от 2009 г., засягат изменението на процеса на планиране за годишния одитен план и нови указания за ръководителите на одитните задачи, издадени през ноември 2008 г.

36. Широкото използване на стандартните правила за работа и на одита CRIS ще допринесе за подобряване на последователността при качеството на одитите и консолидирането на одитните резултати.

37. С цел да се повиши последователността при участието на делегациите в годишния одитен план, за годишния одитен план за 2010 г. и тези по-нататък ще има задължителен хармонизиран формат. Анализът на риска предвижда степен на гъвкавост, която е необходима в условията на сложния и постоянно променящ се контекст на предоставяне на външна помощ. Все пак основните принципи, описани в методологията ще трябва да се спазват. Комисията вярва, че тези адаптации ще повишат прозрачността и последователността на годишния одитен план.

38. Комисията подчертава устойчивия напредък, постигнат при изпълнението на годишните одитни планове. През 2008 г. са финализирани 455 одита, което е увеличение от 35 % спрямо 2007 г. (337).

От юни 2008 г. ръководството на EuropeAid редовно наблюдава изпълнението на годишните одитни планове.

Централните служби на EuropeAid ще продължат да оказват подкрепа на делегациите с цел подобряване на тяхното одитно планиране. В контекста на подготовката на годишния одитен план за 2009 г. делегациите са приканени да обърнат специално внимание на наличието на ресурси.

39. През 2008 г. използването на одита CRIS за пръв път беше задължително. Като цяло одитът CRIS беше използван коректно. Комисията все пак признава, че е необходим напредък при навременното зареждане на документи в системата.

## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

**Мониторинг от централните служби на EuroreAid**

40. Възложените от централните служби на EuroreAid одити по рамковото договорно споразумение подлежат на проверка на качеството. EuroreAid също така анализира резултатите от тези одити и проследява повтарящите се констатации на нивото на крайните бенефициенти и партньорите по изпълнението, както е посочено в точка 35. Освен това тя е извършила преглед на качеството на извадка от одити, възложени от делегациите. Все още не е извършен цялостен анализ на констатациите и препоръките на тези одити.

41. Въвеждането на системата CRIS одит е позитивна стъпка. Все още е необходимо да се направят някои малки поправки, които да позволят извършването на оценка на одитния обхват по отношение на разходите и по-ефикасното използване на тази система за сверяване, анализ и реагиране според одитните констатации и препоръки.

42. През 2008 г. централните служби на EuroreAid са изпълнили осем посещения за мониторинг. Тези мисии са били добре планирани и са определили адекватни препоръки за подобряване на вътрешния контрол в проверените делегации.

43. Както е посочено в годишния доклад на Палатата относно ЕФР за финансовата 2007 година <sup>(27)</sup>, системата на EuroreAid за последваща проверка на операциите представлява ефективен механизъм за идентифициране на грешките в съответствието, засягащи операциите, но не е толкова ефективна при установяването на грешки, които имат отражение върху размера на плащането. Палатата отбелязва, че по отношение на операциите в рамките на ЕФР отговорната дирекция е увеличила обхвата на тези контроли през 2008 г.: тя е извършила систематични проверки на извадка от документи в подкрепа на декларираните разходи и на точността на изчисленията относно ревизии на цените. Освен това тя е въвела шестмесечно проследяване на предприетите от делегациите действия в отговор на констатациите на тези контроли. Има вероятност този вид подход да подобри уместността и ефективността на последващите контроли на операциите както по отношение на проверката на редовността на операциите, така и по отношение на оценката на качеството на извършените от оторизиращите служители предварителни проверки.

40. От 2009 г. нататък проверката на качеството на одитните доклади, извършвана от централните служби на EuroreAid, ще бъде съсредоточена върху изпълнители с нералковни договори. Освен това в одита CRIS ще бъдат въведени редица подобрения, които ще направят по-лесен анализа на констатациите на одиторите извън рамковия договор.

41. Функционалностите на одита CRIS постоянно се усъвършенстват с цел оптимално използване на базата данни.

43. Във връзка с последващите проверки на операциите, EuroreAid понастоящем оценява дали проверките, извършени от дирекцията, отговаряща за държавите от АКТЬ, могат да бъдат разширени и да обхванат и други региони на дейност. Това обаче ще е в зависимост от определянето на приоритети и от ограниченията, произтичащи от наличието на ресурси.

<sup>(27)</sup> Точка 46.

## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

## Бюджетна подкрепа

44. Споразумението от Котону предвижда, че пряка бюджетна помощ се предоставя, когато управлението на публичните разходи е достатъчно прозрачно, отчетно и ефективно<sup>(28)</sup>. Комисията тълкува това условие динамично<sup>(29)</sup>. Според нея слабостите, които се проявяват в управлението на публичните финанси към момента на вземане на решението за финансиране, не изключват възможността да се стартира програма за бюджетно подпомагане, при условие че съществува воля за провеждане на реформи и планираните реформи се считат за задоволителни. Европейският парламент постави под въпрос „динамичното тълкуване“ от страна на Комисията на критериите за допустимост на бюджетната подкрепа и декларира, че бюджетната подкрепа следва да се предприема единствено в страни, които вече спазват минимален стандарт за надеждно управление на публичните финанси<sup>(30)</sup>.

45. В своите годишни доклади относно ЕФР за финансовите години 2006<sup>(31)</sup> и 2007<sup>(32)</sup> Палатата препоръчва спазването на споразумението от Котону да се съпостави с възприетите основни изисквания. Комисията не е приела тази препоръка, защото счита, че определянето на общи минимални стандарти, прилагани по еднакъв начин във всички държави е неправилно. Както посочва Европейският парламент в своя доклад относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за финансовата 2007 г.<sup>(33)</sup>, този подход предоставя на Комисията много широка свобода на действие, което трябва да се балансира от еквивалентна прозрачност. Според специален доклад № 2/2005 относно бюджетната помощ, отпускана от ЕФР за държавите от АКТЬ<sup>(34)</sup>, това изисква оценката на съответствието с изискванията на споразумението от Котону да бъде представена по структуриран и добре документиран начин.

44. Комисията подробно обоснова своя подход при извършването на оценка на допустимостта на бюджетно подпомагане в отговор на позициите, приети съответно от Палатата и Парламента. По-специално писмото на г-н Луи Мишел, член на ЕК, от 9 януари 2009 г., копие от което е изпратено до Европейския парламент, излага подробно мотивите за възприетата от Комисията позиция. В него се подчертава, че подходът на Комисията е в унисон с този на други основни донори (напр. Международния валутен фонд и Световната банка). Отбелязва се също така, че подход, основан на минимални правила, не би бил в съответствие с насоките на ОИСР относно подкрепата за реформи на управлението на публичните финанси или с принципите за ефективност на помощта от Париж и Акра.

45. Комисията разбира и приема искането за още по-голяма прозрачност при разглеждането на бюджетно подпомагане. В тази връзка Комисията предлага да застъпи по-задълбочено въпросите, свързани с бюджетно подпомагане, в бъдещи годишни доклади по темата „Политиките на Европейската общност за развитие и външна помощ и тяхното изпълнение“.

Комисията признава, че има възможност за подобрения чрез възприемане на по-структуриран и добре документиран подход към оценяване на допустимостта на бюджетното подпомагане в съответствие със споразумението от Котону. В тази връзка Комисията понастоящем е в процес на допълнително усъвършенстване на своите указания относно бюджетното подпомагане с цел укрепване на своя подход.

<sup>(28)</sup> Член 61, параграф 2, буква а).

<sup>(29)</sup> Вж. точки 28 и 29 от специален доклад № 2/2005 относно бюджетната помощ, отпускана от ЕФР за държавите от АКТЬ (ОВ С 249, 7.10.2005 г.).

<sup>(30)</sup> Резолюция на Европейския парламент от 22 април 2008 година, съдържаща забележките, които са неразделна част от решението за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета на седмия, осмия и деветия Европейски фонд за развитие за финансовата 2006 година, точка 32 (ОВ L 88, 31.3.2009 г.).

<sup>(31)</sup> Точка 55 (ОВ С 259, 31.10.2007 г.).

<sup>(32)</sup> Точка 56, буква а) (ОВ С 286, 10.11.2008 г.).

<sup>(33)</sup> Резолюция на Европейския парламент от 23 април 2009 година, съдържаща забележките, които са неразделна част от решението за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета на седмия, осмия и деветия Европейски фонд за развитие за финансовата 2007 година, точки 46 и 47.

<sup>(34)</sup> Точка 85.

## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

46. Както е посочено в годишния доклад на Палатата относно ЕФР за финансовата 2007 година<sup>(35)</sup>, финансовите споразумения за програмите за бюджетно подпомагане, финансирани в рамките на деветия ЕФР, често са непълни или неясни и поради това не осигуряват достатъчно ясна рамка за такава структурирана и формализирана оценка. През 2008 г. Палатата отбелязва значително подобрене при финансовите споразумения за програми за бюджетно подпомагане, финансирани в рамките на десетия ЕФР. В някои случаи има възможности за по-нататъшно развитие при определянето на приоритетните мерки за управление на публичните финанси, които да бъдат приложени от страната бенефициент, както и на източниците на информация за проверка на съответствието с приетите условия.

**Вътрешен одит**

47. Структурите за вътрешен одит (IAS) действат ефективно и в съответствие с основната си цел да осигурят на генералния директор увереност относно ефективността и ефикасността на управлението на риска, процесите на контрол и вътрешно управление в EuropeAid. Според становището на IAS резултатите от извършената през 2008 г. работа показват, че липсват съществени системни слабости, които биха могли да повлияят отрицателно на функционирането на системата за вътрешен контрол като цяло. Палатата обръща внимание на факта, че извършеният от IAS одит не е имал за резултат получаването на пълна увереност по отношение на капацитета на системата CRIS—ЕФР да осигури надеждни и точни оперативни данни от януари 2009 г.

48. Службата за вътрешен одит на Комисията (IAS) извърши съвместно със IAS одит на процедурите за финансово управление на отговарящата за държавите от АКТЬ дирекция, засягащ нейните децентрализирани операции, както и одит на връщанията на средства<sup>(36)</sup>. Одитните констатации са в съответствие с тези на Палатата по отношение на управлението на банкови гаранции (вж. точка 24), използването на CRIS одит (вж. точка 39), и централизираното проследяване на одити, възложени от делегациите на Комисията (вж. точка 40).

49. Службата за вътрешен одит на Комисията (IAS) извърши също така последващ одит на изпълнението на Рамковото финансово и административно споразумение (FAFA)<sup>(37)</sup>. Този одит потвърди, че следва да се засили контролът на ниво проекти и партньори, като например се подобри координирането и комуникацията с органите на ООН по въпросите в областта на проверките и увереността.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

46. Комисията приветства констатацията на Палатата, че яснотата на неотдавнашни финансови споразумения се е подобрила. Същевременно Комисията признава, че има възможност за допълнителни подобрения и затова допълнително усъвършенства своите указания в отговор на забележките на Палатата с оглед на формулиране на ясни очаквания за реформи в областта на управлението на публичните финанси и следене на напредъка в тези области.

47. По времето, когато беше проведен одитът на структурите за вътрешен одит (IAS), новата система CRIS беше все още на етап разработване. Независимо от това бяха предприети всички мерки, необходими за стартиране на системата в началото на 2009 г. Прелинаването към новата система CRIS/ABAC беше извършено съгласно предвижданията и нормалната работа започна в началото на 2009 година.

49. В доклада се признава напредъкът, постигнат при изпълнението на по-голямата част от препоръките. Въпросът за проверките беше обсъден на шестата среща по FAFA в Брюксел (април 2009 г.). Комисията последователно използва правилата за работа при своите мисии за проверка на партньори от ООН.

<sup>(35)</sup> Точка 27.

<sup>(36)</sup> Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета: Годишен отчет до органа, който взема решение за освобождаване от отговорност за вътрешните одити, проведени през 2008 г. (COM(2009) 419 окончателен от 5.8.2009 г.).

<sup>(37)</sup> Рамково финансово и административно споразумение.

## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

**Заключения и препоръки**

50. Въз основа на одитната си дейност Палатата заключава, че отчетите на ЕФР за финансовата година, приключила на 31 декември 2008 г., във всички съществени аспекти дават вярна представа за финансовото състояние на ЕФР, 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. Палатата обръща внимание на формулираните в точка 15 констатации и оценки относно провизията за извършени разходи.

51. Поради описаните в точка 21 обстоятелства Палатата не успя да извърши пълен одит на десетте плащания от извадката към определени международни организации. Поради това Палатата не може да изрази становище относно редовността на разходите, които възлизат на 190 милиона евро, или 6,7 % от годишните разходи.

52. С изключение на споменатото в предишната точка ограничение и въз основа на одитната си дейност Палатата заключава, че за финансовата година, приключила на 31 декември 2008 г.:

а) приходите и поетите задължения на ЕФР не са засегнати от съществени грешки; и

б) плащанията в рамките на ЕФР са засегнати от съществени грешки. Най-вероятния процент на грешки е между 2 % и 5 %.

53. Въз основа на своята одитна дейност Палатата заключава, че системите за управление и контрол за EuropeAid са частично ефективни по отношение на гарантирането на редовността на плащанията. **Приложение 1, част 2** съдържа преглед на оценката на Палатата за системите за управление и контрол на EuropeAid <sup>(38)</sup>.

52.

б) Комисията отбелязва, че процентът на грешки като цяло е бил силно повлиян от факта, че една делегация е трябвало да работи в условия след въоръжен конфликт.

<sup>(38)</sup> За оценка на системите за управление и контрол на ГД „Хуманитарна помощ“ вж. глава 8, „Външна помощ, развитие и разширяване“, от годишния доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за финансовата 2008 година.

## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

54. През 2008 г. EuropeAid продължава да подобрява значително своите системи за управление и контрол. Службата започва да използва новите референтни показатели при извършването на одити и прилага система за информация за управлението, CRIS одит, която би трябвало да подобри нейния капацитет за планиране и мониторинг на одитите, както и за анализ и проследяване на одитните констатации и препоръки. Годишният отчет за дейността е по-добре структуриран, по-ясен и по-информативен, особено поради по-широката употреба на количествени показатели. Заклученията биха могли да бъдат по-ясни относно начина, по който резултатите от различните контроли допринасят за увереността на генералния директор, а наред с това би могъл да бъде разработен ключов показател относно прогнозираното финансово отражение на остатъчните грешки след извършване на предварителни и последващи проверки.

55. EuropeAid изгради подробна стратегия за контрол и продължава усилията си за осигуряване на по-ефикасно и ефективно прилагане на контролите. В този контекст следва да се вземат предвид следните препоръки:

- а) предварителните проверки следва да бъдат подобрени, като се фокусират повече върху ключови рискове;
- б) годишните одитни планове следва да бъдат изготвени въз основа на по-структуриран анализ на риска и по-реалистична оценка на наличните за целта ресурси;
- в) въвеждането на годишни одитни планове трябва да бъде следено отблизо през годината с цел съществените отклонения да бъдат открити и да бъдат предприети навременни корективни действия;
- г) следва да се развият функционалностите на CRIS одит, за да се осигури по-ефикасен и по-ефективен мониторинг на одитните дейности, както и анализ и проследяване на одитните констатации и препоръки;

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

54. Комисията признава, че като част от текущите усилия за подобряване като цяло на системата за вътрешен контрол е необходима допълнителна работа по архитектурата на системите за контрол за външна помощ и приноса, който те имат за Декларацията за достоверност на генералния директор. Имайки това предвид и във връзка с работата на Комисията относно допустимия риск през 2010 г. EuropeAid ще започне преглед на стратегията си за контрол.

55.

- а) Предварителните проверки на всяка една операция преди да бъде разпоредена са основният механизъм, с който се гарантира, че тя е редовна. Предварителните проверки са важни, тъй като водят до предотвратяване на грешки и избягване на необходимостта от предприемане на корективни мерки. При извършването на проверки се отчита равнището на риск. EuropeAid прилага редица мерки, особено по отношение на обучението, за да вземе по-добре предвид повтарящите се рискове.
- б) Анализът на риска, който се извършва при подготовката на годишния одитен план, предвижда степен на гъвкавост, която е необходима в условията на сложния и постоянно променящ се контекст на предоставяне на външна помощ. Все пак основните принципи, описани в методологията, ще трябва да се спазват.

В контекста на подготовката на годишния одитен план за 2009 г. делегациите са приканени да обърнат специално внимание на наличието на ресурси.

- в) От юни 2008 г. изпълнението на годишните одитни планове редовно се следи и се представя на срещите на ръководството. Разпределението на задачите по изпълнението по географски зони и между централното ниво и делегациите позволява предприемането на корективни мерки.
- г) Одитът CRIS е предмет на постоянно съвещстване.

От началото на 2009 г. например всеки одит, възложен в CRIS, автоматично се свързва с нолер в CRIS Audit, като с това приключва процесът на регистрация в CRIS Audit.

През близките месеци са планирани други подобрения като по-точно записване на одитните констатации и на недопустимите разходи.

## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- д) EurorAid следва да гарантира, че делегациите на Комисията вписват навременни и пълни данни в CRIS одата;
- е) в светлината на резултатите от възприетия от дирекцията, отговаряща за държавите от АКТЬ, подход, EurorAid следва да провери системата за последваща проверка на операциите с цел да оцени необходимостта и възможността за разширяване на обхвата на тези контроли.

56. По отношение на бюджетната подкрепа Палатата препоръчва на EurorAid:

- а) да продължи да полага усилия за подкрепа на решенията си относно допустимостта на бюджетната подкрепа като покаже по структуриран и добре документиран начин, че страната бенефициент разполага с адекватна програма за реформи, която е насочена към справяне с всички значителни слабости в предвидима времева рамка, както и че страната бенефициент се задължава да я изпълни;
- б) да гарантира, че всички бъдещи финансови споразумения осигуряват пълна и ясна основа за оценка на спазването на условията за плащане.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- д) В началото на 2008 г. генералният директор изпрати информационно съобщение, с което от съответните служби (централно ниво и делегации) се иска да въведат всички одити в CRIS Audit. През 2009 г. се следеше дали това е така и отговорните отдели редовно напомняха това задължение на ръководителите на одитните задачи.
- е) Що се отнася до последващите проверки на операциите, EurorAid понастоящем оценява дали проверките, извършени от дирекцията, отговаряща за държавите от АКТЬ, могат да бъдат разширени до други дирекции. Това обаче ще е в зависимост от определянето на приоритети и ограниченията, произтичащи от наличието на ресурси.

56.

- а) Комисията е съгласна и в момента преразглежда указанията си в отговор по тази точка. Очаква се това да приключи до края на 2009 г. Комисията възнамерява също така да подобри допълнително прозрачността на предоставяното бюджетно подполагане чрез подобряване на докладването.
- б) В момента Комисията преразглежда указанията си в отговор по тази точка. Очаква се това да приключи до края на 2009 г.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

## ЧАСТ 1: ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРОВЕРЕНАТА ИЗВАДКА ОТ ОПЕРАЦИИ

## 1.1 — Размер на извадката

Година	Брой проверени поети задължения	Брой проверени плащания
2008	45	170
2007	60	148

## 1.2 — Структура на извадката

Процент на проверените операции, които представляват	2008 г.			2007 г.
	Проекти	Бюджетна подкрепа	ОБЩО	
<b>Поети задължения</b>				
Общи поети задължения	33 %	22 %	56 %	50 %
Индивидуални правни задължения	44 %	0 %	44 %	50 %
<b>Общо</b>	<b>78 %</b>	<b>22 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>
<b>Плащания</b>				
Авансови	24 %	0 %	24 %	0 %
Междинни/окончателни	65 %	12 %	76 %	100 %
<b>Общо</b>	<b>88 %</b>	<b>12 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

## 1.3 — Честота и вероятно отражение на грешките в извадката от междинни/окончателни плащания

Грешки	2008 г.			2007 г.
	Проекти	Бюджетна подкрепа	ОБЩО	
<b>Честота на грешките:</b>	25 % {27}	40 % {8}	27 % {35}	37 % {55}
<b>Честота на количествено измеримите грешки:</b>	38 % {15}	9 % {1}	31 % {16}	53 % {31}
<b>Отражение на количествено измеримите грешки:</b> Най-вероятният процент грешки е (*)	Между 2 % и 5 %	Под 2 %	Между 2 % и 5 %	Между 2 % и 5 %

(\*) Палатата разграничава три диапазона на най-вероятния процент грешки: под 2 %, между 2 % и 5 %, над 5 %.

Посочените в скоби {} числа са абсолютни стойности.

## 1.4 — Видове грешки в извадката от междинни/окончателни плащания

Процент грешки в проверените операции по отношение на	2008 г.			2007 г.
	Проекти	Бюджетна подкрепа	ОБЩО	
<b>Количествено измерими грешки</b>				
Допустимост	47 %	0 %	44 %	68 %
Действителност	47 %	0 %	44 %	23 %
Точност	7 %	100 %	13 %	10 %
<b>Общо</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>
<b>Количествено неизмерими грешки</b>				
Количествено неизмерима грешка, която би могла да има финансово отражение	20 %	60 %	31 %	79 %
Количествено неизмерима грешка, чието финансово отражение не може да се измери количествено	32 %	40 %	34 %	0 %
Количествено неизмерима грешка без финансово отражение	48 %	0 %	34 %	21 %
<b>Общо</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

ЧАСТ 2: ОЦЕНКА НА ИЗБРАНИТЕ СИСТЕМИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ

Разгледана система	Предварителни проверки	Външен одит		Мониторинг					Вътрешен одит	Обща оценка
		Качество	Количество/ изпълнение на одитния план	Посещения за мониторинг		Последващ контрол	Одит			
				Качество	Количество		Проследяване на отделните одитни констатации/Ефективност на процедурите за възстановяване на средства	Цялостен мониторинг на възложените от делегациите одити от страна на централните служби		
Централни служби на EuropeAid										
Делегации				N/A	N/A	N/A		N/A		

Легенда:

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

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА КЛЮЧОВИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ОТ ДЕКЛАРАЦИЯТА ЗА ДОСТОВЕРНОСТ

Констатации и оценки на Сметната палата	Анализ на Сметната палата	Препоръки на Сметната палата	Отговор на Комисията
<p>1. Стратегията за контрол на EurореАid следва да включва ключови показатели в подкрепа на нивото на увереност, което трябва да се получи от генералния директор, обхвата на някои проверки, съгласуването между предварителните и последващите проверки, както и необходимите човешки ресурси. (Годишен доклад за финансовата 2007 година, точка 55, буква а)</p>	<p>През 2008 г. EurореАid продължава да подобрява значително своите системи за управление и контрол. Службата започва да използва новите референтни показатели при извършването на одити и прилага система за информация за управлението, CRIS одит, която би трябвало да подобри нейния капацитет за планиране и мониторинг на одитите, както и за анализ и проследяване на одитните констатации и препоръки. Годишният отчет за дейността е по-добре структуриран, по-ясен и по-информативен, особено поради по-широката употреба на количествени показатели. (Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 54)</p> <p>55. EurореАid изгради подробна стратегия за контрол и продължава усилията си за осигуряване на по-ефикасно и ефективно прилагане на контролите. (Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 55)</p>	<p>Заклученията биха могли да бъдат по-ясни относно начина, по който резултатите от различните контроли допринасят за увереността на генералния директор, а наред с това би могъл да бъде разработен ключов показател относно прогнозираното финансово отражение на остатъчните грешки след извършване на предварителни и последващи проверки. (Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 54)</p>	<p>Комисията признава, че като част от текущите усилия за подобряване като цяло на системата за вътрешен контрол е необходима допълнителна работа по архитектурата на системите за контрол за външна помощ и принос, който те имат за Декларацията за достоверност на генералния директор. Имайки това предвид и във връзка с работата на Комисията относно допустимия риск през 2010 г. EurореАid ще стартира преглед на стратегията си за контрол.</p>
<p>2. Следва да се извърши проверка и да се определи до каква степен централните служби на EurореАid и делегациите разполагат с нивото и типа на служители, необходими за осигуряване на качеството на контрола. (Годишен доклад за финансовата 2007 година, точка 55, буква б)</p>	<p>Годишният отчет за дейността споменава значителни ограничения на персонала. Смята се, че големият процент служители по краткосрочни договори в централните служби на EurореАid и свързаното с това текучество на персонала ще доведат до загуба на историческата памет в институцията, което ще има разрушителни последствия за последователността и видимата роля на оперативното управление и за ефикасното използване на ресурсите. В делегациите на Комисията процентът на свободните работни места е представен като опасно висок и с тенденция да продължава да расте. (Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 30)</p> <p>В условията на нулево увеличение на постове в Комисията до 2013 година, подходът на EurореАid към персонала има три елемента:</p>	<p>Преприети са задоволителни мерки в контекста на ситуацията на нулев растеж.</p>	

	Констатации и оценки на Сметната палата	Анализ на Сметната палата	Препоръки на Сметната палата	Отговор на Комисията
		<p>Подробна оценка на нуждите въз основа на ежегоден анализ на обема работа в делегациите както в оперативните отдели, така и в отделите по финанси, договори и одит; подбор и наемане на персонал с квалификации и умения, необходими за удовлетворяване на нуждите; комисиите за подбор включват всички заинтересовани географски и тематични служби; широкообхватна програма за обучение, която отговаря на текущите нужди от управление на външната помощ в делегациите и на централно ниво.</p> <p>(Отговор на Комисията на точка 31 от Годишния доклад за финансовата 2008 година)</p>		
3.	<p>Управлението на изпълнителните организации следва да бъде по-добре подпомогнато. За тази цел е необходимо подчертано присъствие на място на служителите на делегацията, подобряване на счетоводните системи и обучения, по-специално за проектите, реализирани посредством разчети на програми.</p> <p>(Годишен доклад за финансовата 2007 година, точка 55, буква в)</p>	<p>Като цяло делегациите на Комисията са били наясно с тези слабости и не са разчитали прекалено много на тези проверки. Те също така са взели подходящи мерки за преодоляване на откритите слабости, по-специално като са изискали задължителни одити и проверки на разходите преди финансовото приключване на проектите, като са поръчали извършването на технически одити на текущите договори за строителство и са осигурили техническа помощ за увеличаване на капацитета на службите на националните разпоредители с бюджетни кредити. Освен това през 2008 г. EuropeAid стартира дейност, насочена към изготвяне на по-добри инструменти за изработване на указания и за комуникация с цел да се справи с повтарящите се слабости, открити на нивото на крайните бенефициенти и организациите изпълнители.</p> <p>(Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 35)</p>	<p>Преприети са задоволителни мерки.</p>	
4.	<p>В рамките на направените от делегациите проверки преди одобряване на плащанията, следва по-внимателно да се разглеждат исканията за плащане, като се наблегне по-специално на действителността, достъпността и точността на разходите. Следва да се извършва по-добър мониторинг на качеството на работата на контрольорите и одиторите.</p> <p>(Годишен доклад за финансовата 2007 година, точка 55, буква г)</p>	<p>Палатата оцени предварителните проверки като частично ефективни при предотвратяването и откриването на грешки, по-специално по отношение на изчисляването на декларираните суми, наличието на необходимите оправдателни документи и съответствието с правилата за възлагане на обществени поръчки. Както е посочено в точка 25, откритите в Ангола грешки се дължат на изключителни обстоятелства и не поставят под съмнение системата за предварителни проверки на делегацията.</p> <p>(Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 33)</p>	<p>Предварителните проверки следва да бъдат подобрени, като се фокусират повече върху ключови рискове.</p> <p>(Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 55, буква а)</p>	<p><i>Предварителните проверки на всяка една операция преди да бъде разпоредена са основният механизъм, с който се гарантира, че тя е редовна. Предварителните проверки са важни, тъй като водят до предотвратяване на грешки и избягване на необходимостта от предприемане на корективни мерки. При извършването на проверки се отчита равнището на риск.</i></p> <p><i>Комисията е изработила специални правила за извършването на технически одит на инфраструктурата, които са на разположение на делегациите от 2009 г.</i></p> <p><i>Освен това централните служби на EuropeAid извършват проверки на качеството на одитните доклади.</i></p>

	Констатации и оценки на Сметната палата	Анализ на Сметната палата	Препоръки на Сметната палата	Отговор на Комисията
5.	<p>Прилагането на CRIS одита би следвало да позволи мониторинга на одитния обхват и на резултатите от одита. Информацията за качеството по отношение на формулираните препоръки и подобренията, необходими, за да се вземат предвид констатациите, е от съществено значение, за да се осигури постигането на основните цели на възложениите одити.</p> <p>(Годишен доклад за финансовата 2007 година, точка 55, буква д)</p>	<p>Въпреки че през 2008 г. те не са били напълно действащи, тъй като това е първата година от тяхното прилагане, използването на нови стандартни правила за работа за около две трети от стартираните одити и въвеждането на информационна система за управление на одита (CRIS одит) са важни стъпки напред за осигуряване на по-последователно докладване от страна на одиторите и подходящ мониторинг на одитните дейности и анализ на одитните резултати.</p> <p>(Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 36)</p>	<p>Следва да се развият функционалностите на CRIS одит, за да се осигури по-ефикасен и по-ефективен мониторинг на одитните дейности, както и анализ и проследяване на одитните констатации и препоръки.</p> <p>(Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 55, буква г)</p>	<p><i>CRIS Audit е предмет на редовно усъвършенстване и от 2009 г. има нови действащи функционалности (свързване на възлагането на одит в CRIS с номер в CRIS Audit). През близките месеци са планирани други подобрения, като по-точно записване на одитните констатации и на недопустимите разходи.</i></p>
6.	<p>В рамките на последващите проверки на операциите следва да има по-добър контрол на подкрепящата документация, за да се гарантира, че операциите не са засегнати от грешки по отношение на тяхната допустимост и действителност, както и да се потвърди адекватността на проверките, извършени преди одобряване на плащанията.</p> <p>(Годишен доклад за финансовата 2007 година, точка 55, буква е)</p>	<p>Системата на EuroAid за последваща проверка на операциите представлява ефективен механизъм за идентифициране на грешките в съответствието, засягащи операциите, но не е толкова ефективна при установяването на грешки, които имат отражение върху размера на плащането. Палатата отбелязва, че по отношение на операциите в рамките на ЕФР отговорната за страните от АКТЬ дирекция е увеличила обхвата на тези контроли през 2008 г.: тя е извършила систематични проверки на извадка от документи в подкрепа на деклариранияте разходи и на точността на изчисленията относно ревизии на цените. Освен това тя е въвела шестмесечно проследяване на предприятиите от делегациите действия в отговор на констатациите на тези контроли. Има вероятност този вид подход да подобри уместността и ефективността на последващите контроли на операциите както по отношение на проверката на редовността на операциите, така и по отношение на оценката на качеството на извършените от разпоредителите с бюджетни кредити предварителни проверки.</p> <p>(Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 43)</p>	<p>В светлината на резултатите от възприетия от дирекцията, отговаряща за държавите от АКТЬ, подход, EuroAid следва да направи проверка на системата за последваща проверка на операциите с цел да оцени необходимостта и възможността за разширяване на обхвата на тези контроли.</p> <p>(Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 55, буква е)</p>	<p><i>Що се отнася до последващите проверки на операциите, EuroAid понастоящем оценява дали проверките, извършени от дирекцията, отговаряща за държавите от АКТЬ, могат да бъдат разширени до други региони на дейност. Това обаче ще е в зависимост от определянето на приоритети и ограниченията, произтичащи от наличието на ресурси.</i></p>

	Констатации и оценки на Сметната палата	Анализ на Сметната палата	Препоръки на Сметната палата	Отговор на Комисията
7.	<p>Следва да бъде финализирана стандартизираната методология за мониторинговите посещения, а броят на подобни мисии да се увеличи. Новата методология следва да остане насочена към проверката на установяването и функционирането на системите за управление и контрол.</p> <p>(Годишен доклад за финансовата 2007 година, точка 55, буква ж)</p>	<p>През 2008 г. централните служби на EuropeAid са изпълнили осем посещения за мониторинг. Тези мисии са били добре планирани и са определили адекватни препоръки за подобряване на вътрешния контрол в проверените делегации.</p> <p>(Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 42)</p>	<p>Предприети са задоволителни мерки.</p>	
8.	<p>Спазването на споразумението от Котону би трябвало да бъде разглеждано в светлината на основни изисквания като предоставянето на своевременно публикувани и одитирани отчети, като тези изисквания следва да се спазват преди предоставянето на бюджетната подкрепа.</p> <p>(Годишен доклад за финансовата 2007 година, точка 56, буква а)</p> <p>Преди стартирането на програмата за бюджетна помощ EuropeAid следва да осигури, че е била осъществена една ясна и точна оценка на управлението на публичните финанси и че страната бенефициент разполага с надеждна и подходяща програма за реформи с оглед преодоляване на всички значими слабости в предвидим срок.</p> <p>(Годишен доклад за финансовата 2007 година, точка 56, буква г)</p>	<p>В своите годишни доклади относно ЕФР за финансовите години 2006 и 2007 Палатата препоръчва спазването на споразумението от Котону да се съпостави с възприетите основни изисквания. Комисията не е приела тази препоръка, защото счита, че определянето на общи минимални стандарти, прилагани по еднакъв начин във всички държави е неправилно. Както посочва Европейският парламент в своя доклад относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за финансовата 2007 година, този подход предоставя на Комисията много широка свобода на действие, което трябва да се балансира от еквивалентна прозрачност. Според специален доклад № 2/2005 относно бюджетната помощ, отпускана от ЕФР за държавите от АКТЬ, това изисква оценката на съответствието с изискванията на споразумението от Котону, да бъде представена по структуриран и добре документиран начин.</p> <p>(Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 45)</p>	<p>EuropeAid следва да продължи да полага усилия за подкрепа на решенията си относно допустимостта на бюджетната подкрепа като покаже по структуриран и добре документиран начин, че страната бенефициент разполага с адекватна програма за реформи, която е насочена към справяне с всички значителни слабости в предвидима времева рамка, както и че страната бенефициент се задължава да я изпълни.</p> <p>(Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 56, буква а)</p>	<p>Комисията е съгласна и в момента преразглежда указанията си в отговор по тази точка. Очаква се това да приключи до края на 2009 г.</p>
9.	<p>Използваните показатели за изпълнение следва ясно да свидетелстват за евентуалния напредък в областта на управление на публичните финанси. Това може да се постигне чрез утвърждаване на показатели, които измерват развитието на резултатите във времето, в съчетание с показатели за процеса, отнасящи се до еднократни събития.</p> <p>(Годишен доклад за финансовата 2007 година, точка 56, буква б)</p>	<p>Палатата ще проследи тези констатации и оценки в други одити, извън декларацията за достоверност</p>		

	Констатации и оценки на Сметната палата	Анализ на Сметната палата	Препоръки на Сметната палата	Отговор на Комисията
10.	<p>С оглед да изложи в добре структурирана форма заключенията относно напредъка в управлението на публичните финанси си, Комисията би трябвало да гарантира, че данните, използвани като основание за вземането на решения за изразходване на средства, се базират по-скоро на преценката за събития, които вече са се случили, отколкото на прогнози за бъдещи събития.</p> <p>(Г дишен доклад за финансовата 2007 година, точка 56, буква в)</p>	<p>Палатата ще проследи тези констатации и оценки в други одити, извън декларацията за достоверност</p>		
11.	<p>Следва да се подобри качеството на споразуменията за финансиране чрез включването на общи условия във всички случаи, недвусмислени разпоредби и ясни изисквания за подобряване на управлението на публичните финанси.</p> <p>(Годишен доклад за финансовата 2007 година, точка 56, буква д)</p>	<p>Както е посочено в годишния доклад на Палатата относно ЕФР за финансовата 2007 година, финансовите споразумения за програмите за бюджетно подпомагане, финансирани в рамките на деветия ЕФР, често са непълни или неясни и поради това не осигуряват достатъчно ясна рамка за такава структурирана и формализирана оценка. През 2008 г. Палатата отбелязва значително подобрене при финансовите споразумения за програми за бюджетно подпомагане, финансирани в рамките на десетия ЕФР. В някои случаи има възможности за по-нататъшно развитие при определянето на приоритетните мерки за публично финансово управление, които да бъдат приложени от страната бенефициент, както и на източниците на информация за проверка на съответствието с приетите условия.</p> <p>(Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 46)</p>	<p>EuropeAid следва да гарантира, че всички бъдещи финансови споразумения осигуряват пълна и ясна основа за оценка на спазването на условията за плащане.</p> <p>(Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 56, буква б)</p>	<p><i>Комисията приветства констатацията на Палатата, че непрекъснатите и постоянни усилия на Комисията за подобряване на яснотата и структурата на оценките на спазването на изискванията показват осезаеми резултати. Нашето внимание е насочено към това да продължим процеса на подобрения в стремеж да не допускаме никаква двусмисленост в нашите оценки. Това ще бъде постигнато чрез допълнително усъвършенстване на указанията за бюджетно подпомагане, чрез обучение и чрез насърчаване на осведомеността относно значението на това допустимостта да бъде представена по структуриран и добре документиран начин.</i></p>
12.	<p>Следва да се развие политика по отношение на човешките ресурси въз основа на анализ на уменията и познанията, необходими за управлението на бюджетната подкрепа предвид все по-нарастващото ѝ значение.</p> <p>(Годишен доклад за финансовата 2007 година, точка 56, буква е)</p>	<p>Кандидатите за постове в областта на бюджетното подпомагане се явяват на тестове и са подбирани въз основа на доказани знания и умения в областта на бюджетното подпомагане. Обученията по места по бюджетно подпомагане са нараснали от 7 курса през 2006 г. на 14 през 2007 г. и 24 през 2008 г. Това е в допълнение към обученията на централно ниво, в които средното участие от делегациите е 40 %. За занимаващите се с бюджетно подпомагане се организират и ежегодни регионални семинари.</p> <p>(Отговор на Комисията на точка 31 от Годишния доклад за финансовата 2008 година)</p>	<p>Предприети са задоволителни мерки.</p>	