

IV

(Информация)

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

СМЕТНА ПАЛАТА



Съгласно разпоредбите на член 287, параграфи 1 и 4 от Договора за функционирането на Европейския съюз и 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 Европейския съюз, на заседанието си от 9 септември 2010 г. прие своите

ГОДИШНИ ДОКЛАДИ

за финансовата 2009 година.

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

Членовете на Сметната палата са:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (председател), Hubert WEBER, Maarten B. ENGWIRDA, David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN, Ioannis SARMAS, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN, Eoin O'SHEA, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ.

ГОДИШЕН ДОКЛАД ОТНОСНО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА БЮДЖЕТА

(2010/С 303/01)

СЪДЪРЖАНИЕ

	<i>Стр.</i>
Общо въведение	7
Глава 1 — Декларация за достоверност и съпътстваща информация	9
Глава 2 — Приходи	37
Глава 3 — Земеделие и природни ресурси	55
Глава 4 — Политика на сближаване	95
Глава 5 — Изследвания, енергетика и транспорт	115
Глава 6 — Външна помощ, развитие и разширяване	135
Глава 7 — Образование и гражданство	161
Глава 8 — Икономически и финансови въпроси	175
Глава 9 — Административни и други разходи	195
Приложение I — Финансова информация относно общия бюджет	219
Приложение II — Списък на специалните доклади, приети от Сметната палата след последния годишен доклад	242

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.

0.2. В настоящия документ е представен 33-ият годишен доклад на Палатата за финансовата 2009 година. Поети са задължения на стойност 142,5 милиарда евро и са извършени плащания на стойност 118,4 милиарда евро ⁽¹⁾. Отделен годишен доклад е изготвен относно Европейските фондове за развитие.

0.3. Общият бюджет на ЕС се приема ежегодно от Съвета и Европейския парламент. Годишният доклад на Сметната палата, заедно със специалните доклади, представлява основа за провеждане на процедурата за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, при която Европейският парламент решава дали Европейската комисия е изпълнила добре своите задължения. Освен това тази година Палатата за пръв път изпраща своя годишен доклад едновременно до националните парламенти и до Съвета и Европейския парламент съгласно Протокол № 1 към Договора от Лисабон.

0.4. Основна част от доклада е декларацията за достоверност на Палатата относно надеждността и точността на годишните отчети на ЕС, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции (наричани в доклада „редовност на операциите“). Докладът започва със самата декларация за достоверност, а по-голямата част от материала по-нататък съдържа информация за извършената одитна дейност във връзка с декларацията за достоверност.

0.5. Докладът е разделен по следния начин ⁽²⁾:

— глава 1 от доклада прави общ преглед на констатациите — обобщение на основните резултати от одита на Палатата относно надеждността и точността на годишните отчети, както и редовността на свързаните с тях операции, а също така и анализ на възможностите за коригиране на грешки от системите за управление и контрол;

— глави 2—9 съдържат подробни одитни констатации под формата на специфични оценки относно приходите и разходите на ЕС. Глава 2 представя приходната част на бюджета на ЕС. Глави 3—9 се отнасят до седем групи на политика, в рамките на които се оторизират и извършват разходи от бюджета на ЕС. Те в голяма степен отговарят на функциите от финансовата рамка за 2007—2013 г., която установява общите многогодишни разходни планове на ЕС.

0.6. Специфичните оценки се основават предимно на резултатите от извършените от Палатата тестове на редовността на операциите, както и на оценката на ефективността на основните системи за управление и контрол, регулиращи съответните приходи и разходи, както и на прегледа на надеждността на изявленията на ръководството в Комисията.

0.7. Заедно с доклада са представени и отговорите на Комисията или евентуално на други институции и органи на ЕС във връзка с направените от Палатата констатации и оценки. При формулирането на своите констатации и заключения Палатата взема предвид съответния отговор на одитираните. Отговорността на Палатата като независим външен одитор е да докладва своите констатации, да прави заключения въз основа на тези констатации, като по този начин дава обективна оценка на надеждността на отчетите, както и на законосъобразността и редовността на операциите.

⁽¹⁾ Подробна информация относно изпълнението на бюджета за 2009 г. може да се намери в част Б II от Годишните отчети на Европейския съюз за финансовата 2009 година, както и в доклада за бюджетното и финансовото управление за финансовата 2009 година, изготвени от ГД „Бюджет“. Подробни данни се съдържат също така в **приложение I** към настоящия годишен доклад.

⁽²⁾ Структурата на тазгодишния доклад е променена. Предишните глави 2 и 3 (съответно относно вътрешния контрол и бюджетното управление) не са включени в доклада за 2009 г.; а констатациите и оценките, свързани с вътрешните контроли на Комисията, са включени в съответните специфични оценки.

ГЛАВА 1

Декларация за достоверност и съпътстваща информация

СЪДЪРЖАНИЕ

	<i>Точки</i>
Декларация за достоверност, предоставена от Сметната палата на Европейския парламент и на Съвета — доклад на независимия одитор	I—X
Становище относно надеждността на отчетите	VII—VIII
Становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции	IX—X
Представяне на констатациите	1.1—1.50
Въведение	1.1—1.5
Надеждност на отчетите	1.6—1.20
Обща информация	1.6
Констатации за финансовата 2009 година	1.7—1.20
Редовност на операциите и ефективност на системите	1.21—1.26
Структура на специфичните оценки в рамките на декларацията за достоверност	1.21
Констатации за финансовата 2009 година	1.22—1.25
Сравнение с резултатите от предходните години	1.26
Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията	1.27—1.31
Годишни отчети за дейността и декларации на генералните директори	1.27—1.28
Обобщаващ доклад на Комисията	1.29—1.31
Механизми за възстановяване на неправомерни плащания и налагане на финансови корекции	1.32—1.50
Въведение	1.32—1.36
Информация, предоставена от Комисията заедно с отчетите за 2009 г.	1.37—1.48
Заклучение относно способността на системите за управление и контрол да коригират грешки	1.49—1.50

ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ДОСТОВЕРНОСТ, ПРЕДОСТАВЕНА ОТ СМЕТНАТА ПАЛАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА — ДОКЛАД НА НЕЗАВИСИМИЯ ОДИТОР

I. В съответствие с разпоредбите на член 287 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) Палатата извърши одит на:

- а) годишните отчети на Европейския съюз, които включват консолидираните финансови отчети ⁽¹⁾ и консолидираните отчети за изпълнението на бюджета ⁽²⁾ за финансовата година, приключила на 31 декември 2009 г.; и
- б) законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции.

Отговорност на ръководството

II. В съответствие с членове 310—325 от ДФЕС и с Финансовия регламент ръководството ⁽³⁾ отговаря за изготвянето и вярното представяне на годишните отчети на Европейския съюз, както и за законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции:

- а) Отговорността на ръководството по отношение на годишните отчети на Европейския съюз включва разработване, прилагане и поддържане на вътрешен контрол, необходим за 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 обосновани счетоводни разчети в съответствие с конкретните обстоятелства. Съгласно член 129 от Финансовия регламент Комисията приема годишните отчети на Европейския съюз, 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 другото декларира достатъчната си увереност относно вярното и точно представяне на финансовото състояние на Европейския съюз 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 принципа 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 адекватен надзор 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 в крайна сметка Комисията носи отговорността за законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите на Европейския съюз (член 317 от ДФЕС).

⁽¹⁾ Консолидираните финансови отчети включват счетоводен баланс, отчет за финансовия резултат, отчет за паричните потоци, отчет за промените в нетните активи, обобщение на основните счетоводни политики и други обяснителни бележки (включително 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⁾ На ниво институции и органи 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 (IPSAS), издадени от Международната федерация на счетоводителите, или, при липсата на такива, на международните счетоводни стандарти (МСФО) / международните стандарти за финансова отчетност (МСФО), издадени от Съвета по международни счетоводни стандарти. В съответствие с Финансовия регламент консолидираните финансови отчети за финансовата 2009 година се изготвят (от финансовата 2005 г. насам) въз основа на посочените счетоводни правила, приети и от счетоводителя на Комисията, които адаптират принципите на счетоводството на начислена основа към специфичната среда на Европейския съюз, докато консолидираните отчети за изпълнението на бюджета все още се съставят предимно на касова основа.

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

⁽⁶⁾ Годишните отчети на органите се изготвят от техните директори и се изпращат на счетоводителя на Комисията, придружени от становище на съответния управителен съвет. Освен това счетоводителят на ведомството подписва отчетите, като по този начин декларира достатъчната си увереност за това, че те отразяват вярно и точно финансовото състояние на дадения орган (член 61 от Финансовия регламент).

Отговорност 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 относно редовността на свързаните с тях операции. Палатата проведе своя одит в съответствие с международните одитни стандарти и етичните кодекси на Международната федерация на счетоводителите и международните стандарти на Върховните одитни институции в рамките на ИНТОСАЙ, доколкото същите са приложими в контекста на Европейския съюз. Съобразно тези стандарти Палатата планира и извършва одита си така, че да получи достатъчна увереност, че годишните отчети на Европейския съюз не съдържат съществени неточности, а 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 Европейския съюз при извършването на свързаните с отчетите операции, независимо дали това се дължи на измами или на грешки. С оглед на разработването на подходящи за обстоятелствата одитни процедури, при оценката на риска одиторът взема предвид вътрешния контрол, необходим за 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 разчети 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 включването им в окончателните отчети и получаването в Комисията на вноските от държавите членки. По отношение на традиционните собствени ресурси Палатата проверява отчетите на митническите органи и анализира потоците на митата от стоки под митнически надзор, 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 на отчетите

VII. Палатата счита, че „годишните отчети на Европейския съюз“ дават вярна представа, във всички съществени аспекти⁽⁷⁾, за финансовото състояние на Съюза към 31 декември 2009 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 противоречи на становището си, изразеното в точка VII, Палатата отбелязва, че все още не са отстранени слабостите в счетоводните системи на някои генерални дирекции на Комисията (особено по отношение на предварителното финансиране и съответното разделяне на финансовите периоди, както и фактурите/декларациите за разходи).

Становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции

IX. Палатата счита, че общата приходна част на бюджета, поетите задължения за всички групи политики, както и плащанията по операциите в отчетите за годината, приключила на 31 декември 2009 г., отнасящи се до групите политики „Икономически и финансови въпроси“ и „Административни и други разходи“, са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

⁽⁷⁾ Съгласно Международен одитен стандарт № 700 „Формиране на становище и докладване относно финансови отчети“ (МОС 700, точка 35) термините „дават вярна представа, във всички съществени аспекти“ и „дават вярна и точна представа“ са еквивалентни.

Х. Палатата счита, че плащанията, свързани с операциите в отчетите за годината, приключила на 31 декември 2009 г., отнасящи се до групите политики „Земеделие и природни ресурси“, „Сближаване“, „Изследвания, енергетика и транспорт“, „Външна помощ, развитие и разширяване“ и „Образование и гражданство“, са засегнати съществено от грешки. Системите за управление и контрол са частично ефективни по отношение на предотвратяването или откриването и коригирането на грешки, свързани с възстановяването на наддекларирани или недопустими разходи.

9 септември 2010 г.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Председател

European Court of Auditors

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ПРЕГЛЕД НА КОНСТАТАЦИИТЕ**Въведение**

1.1. В съответствие с член 287 от Договора за функционирането на Европейския съюз Сметната палата предоставя на Европейския парламент и на Съвета декларация за достоверност относно надеждността и точността на отчетите, както и относно 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 Европейския съюз 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 2009 г., както и за резултатите от операциите и паричните потоци за приключилата на тази дата финансова година (вж. точки 1.6—1.20).

1.3. Целта на одита на Палатата във връзка с редовността на операциите, свързани с отчетите за 2009 г., е да бъдат събрани достатъчни и подходящи преки или косвени доказателства, въз основа на които тя да произнесе становище относно съответствието на операциите с приложимите нормативни или договорни разпоредби, както и относно точността на изчисление на съответните суми (вж. точки 1.21—1.25 за кратко представяне на резултатите и глави 2—9 за повече подробности).

1.4. Палатата направи анализ на надеждността на изявленията на ръководството в Комисията, по-специално на декларациите на генералните директори и годишните отчети за дейността на службите на Комисията, както и на свързания с тях обобщаващ доклад, за да прецени доколко те дават вярна оценка на качеството на финансовото управление и най-вече доколко резервите са изчерпателни и достатъчни (вж. точки 1.27 и 1.28 и частта „Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията“ в глави 2—9).

1.5. В допълнение към това Палатата разгледа механизмите за извършване и отчитане на възстановявания на суми, свързани с неправомерно извършени разходи, и финансовите корекции (вж. точки 1.32—1.50).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Надеждност на отчетите*Обща информация*

1.6. Палатата направи одит на годишните отчети за финансовата 2009 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 23 юли 2010 г. Отчетите съдържат консолидирани финансови отчети, включващи счетоводен баланс, който отразява активите и пасивите в края на финансовата година, и отчет за финансовия резултат, както и консолидирани отчети за изпълнението на бюджета, представящи приходите и разходите за годината.

Констатации за финансовата 2009 година

1.7. Извършеният от Палатата одит на консолидираните финансови отчети показва, че те не съдържат съществени неточности. Въпреки това Палатата обръща внимание на следните въпроси, за които тя докладва също така през 2008 г. и предходни години:

- липсващи или непълни изявления на счетоводителите на някои организации, чиито отчети се консолидират с тези на Комисията (вж. точка 1.8);
- слабости в собствените системи за финансово управление, идентифицирани от счетоводителя на Комисията (вж. точки 1.9 и 1.10);
- третиране на предварителното финансиране и краткосрочните задължения през годината и в процедурата по разделянето на финансовите периоди (вж. точки 1.11—1.13);
- оповестяванията във връзка с възстановени суми от неправомерно извършени разходи вследствие на установени нередности (вж. точки 1.14—1.19).

1.7. Комисията приветства оценка на Палатата относно надеждността на отчетите, която остава положителна.

- Комисията постигна напредък в тази област и желае да изтъкне подобренията, направени към оповестеното в отчетите от 2009 г. Бележка 6 е подобрена и разширена, така че да се предостави по-изчерпателна информация за всички аспекти на процеса на възстановявания на неправомерни плащания.

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

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Изявление на счетоводителя

1.8. В изявлението на ръководството относно консолидираните отчети счетоводителят на Комисията подчертава, че счетоводителите на три консолидирани организации не са представили изявления или са представили изменени изявления. По-специално, не е предоставена изискваната информация относно валидирането на собствените счетоводни системи ⁽⁹⁾.

Валидиране на собствените системи за финансово управление ⁽¹⁰⁾

1.9. Тъй като продължават да съществуват слабости в управлението на временните сметки и процедурите по осчетоводяване на активите, счетоводителят на Комисията все още не е в състояние да валидира собствените системи на две генерални дирекции ⁽¹¹⁾.

1.10. По-голямата част от препоръките на счетоводителя от преходни години са изпълнени. Останалите за разрешаване въпроси нямат съществено отражение върху надеждността на отчетите за 2009 г., но предвид тяхното естество и значение Комисията следва да продължи да им обръща внимание, особено на някои аспекти на процедурите за разделяне на финансовите периоди, уравниването и регистрирането на предварителното финансиране, своевременното регистриране на операциите и съответствието между данните на собствените системи и на системата АВАС.

Предварително финансиране, краткосрочни задължения и процедури за разделяне на финансовите периоди

1.11. Палатата направи одит на представителни извадки от авансови плащания, възлизащи на 48 827 милиона евро след разделянето на финансовите периоди, и фактури/декларации за разходи, възлизащи на 1 526 милиарда евро. Палатата идентифицира счетоводни грешки, които като цяло нямат съществено финансово изражение, но се срещат често. Това показва необходимостта от по-нататъшно подобряване на точността на основните счетоводни данни на ниво отделни генерални дирекции. Най-често срещаните видове грешки са:

- липсващи или двойно осчетоводени суми;
- вписване на погрешни суми;
- неправилно отнасяне на операции по сметки.

1.8. Комисията отбелязва, че само три от общо 40 контролирани образувания не са предоставили пълната необходима информация в придружителни писма, които са изпратили на Палатата. Това представлява значително подобрение спрямо преходната година.

1.9. През 2009 г. и двете генерални дирекции — „Външни отношения“ и „Правосъдие, свобода и сигурност“ — постигнаха стабилен напредък по отношение на откритите недостатъци. Счетоводителят на Комисията ще продължава да настоява за по-нататъшен напредък към пълно валидиране на локалните системи.

1.11. Комисията отбелязва, че въз основа на своите представителни извадки Палатата е установила, че няма съществени грешки, които засягат отчетите. Тя ще продължи да работи за повишаване на точността на счетоводните си данни посредством текущи дейности като проекта за качество на счетоводната отчетност и валидирането на локалните системи.

⁽⁹⁾ Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз, Европейски полицейски колеж и Съвместно предприятие на инициативата за иновативни лекарства.

⁽¹⁰⁾ Много генерални дирекции използват собствените си ИТ системи за целите на финансовото управление и за извършването на операции, които се изпращат чрез интерфейс до централната счетоводна система (АВАС). Съгласно член 61, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент счетоводителят трябва да проверява дали тези системи функционират правилно.

⁽¹¹⁾ ГД „Външни отношения“ и „Правосъдие, свобода и сигурност“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.12. По отношение на осчетоводяването на предварително финансирани суми Палатата констатира също така следните проблеми:

- Уравняването на неуредени авансови плащания не винаги се извършва правилно. Няколко уравнявания изобщо не са извършени или са с грешни стойности. Това е довело до незначително завишаване на баланса на предварителното финансиране в края на годината.
- Някои генерални дирекции, отговарящи за изследванията, не обработват наличната информация относно постигнатия напредък и свързаните с това разходи и не уравняват съответното предварително финансиране според напредъка, а вместо това използват приближения при разделянето на финансовите периоди (напр. принципа *pro rata temporis*).

1.13. По отношение на фактурите/декларациите за разходи някои генерални дирекции не са спазили изискването да регистрират фактурите и декларациите за разходи в рамките на пет работни дни ⁽¹²⁾ от получаването им.

Оповестени данни във връзка с възстановените суми от неправомерно извършени разходи и финансовите корекции

1.14. Извършеният от Палатата одит показва, че съществуват значителни разлики между различните служби на Комисията в отчитането на финансовите корекции и възстановените суми от неправомерни плащания (вж. също така точки 1.37—1.50).

1.15. Някои служби представят данни за текущите финансови корекции едва когато се изготви официална позиция, докато други базират изчисленията си на статистически оценки, като екстраполират данни от предишни години и дори включват корекции за суми, по отношение на които процедурата на уравняване все още не е стартирала.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.12.

- Комисията ще анализира ситуацията по отношение на предварителното финансиране в различни служби и ще предприеме коригиращи мерки, когато е необходимо.
- Комисията отчита, че трябва да бъдат направени подобрения в тази област. Този въпрос вече е в обхвата на инициативи като програмата за качество на счетоводната отчетност и други централни насоки и проверки на счетоводните услуги.

1.13. Генералните дирекции предприеха необходимите действия за напояване на закъсненията и се отбелязват подобрения. Закъсненията при осчетоводяването на фактури/декларациите за разходи се разглеждат като част от проекта за качество на счетоводната отчетност.

1.14. Комисията се позовава на своите отговори по този въпрос в параграфи 1.38—1.50.

1.15. Цялата информация, свързана с възстановяванията, се намира в едно оповестяване, в бележка 6 към консолидираните отчети. По-подробна информация е включена във „Финансови корекции в процес на извършване“. В съответствие със счетоводните политики и общоприетите счетоводни принципи Комисията може да използва прогнози за изготвянето на годишните отчети. Такъв е случаят с разтера на разходите, за които е вероятно да бъдат изключени от финансиране на ЕС по силата на такива бъдещи решения за съответствие. Тази прогноза взема предвид най-достоверната налична информация. Тъй като някои корекции се определят за разходите за дадена финансова година, следователно е възможно да се изчисли средната стойност на корекциите за всяка приключена финансова година и този процент да се екстраполира за последните финансови години, за които проверките все още продължават.

Надеждността на тази прогноза се оценява въз основа на сравнението с разтера на текущите финансови корекции за по-ранните години, когато тази информация е на разположение.

⁽¹²⁾ Както е постановено във вътрешните инструкции на счетоводителя на Комисията от 10.7.2009 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.16. В областта на сближаването информацията относно финансовите корекции (отписвания и възстановяване на суми за неправомерно извършени разходи), представена от държавите членки и включена в бележка 6 към финансовите отчети, е все още непълна и ненадеждна (вж. също така точка 4.31).

1.17. След проверка на работата на сертифициращите органи и основавайки се на извършения от Комисията анализ на тяхната дейност, Палатата отново изказва съмнения относно надеждността на вземанията от държавите членки в областта на земеделското (дебиторски сметки за ЕФГЗ) ⁽¹³⁾ (вж. също така точка 3.54).

1.18. Въпреки че обяснителните бележки към годишните отчети съдържат информация, че някои плащания вероятно ще бъдат коригирани на по-късен етап от службите на Комисията или от държавите членки, размерът на сумите и областите на разходи, които могат да бъдат предмет на допълнителна верификация и на процедури за уравниване на сметките, все още не са идентифицирани в бележките ⁽¹⁴⁾.

1.16. Данните, предоставени от държавите членки на Комисията в първата половина на 2010 г. по отношение на 2009 г., са включени в бележка 6 към консолидираните годишни отчети. Извършваната от Комисията проверка на място на данните на държавите членки показва, че системите за регистриране и отчитане на данни все още не са напълно надеждни във всички държави членки (вж. също отговорите на параграфи 1.34 и 1.36). Комисията следи всички несъответствия в тези данни и отправя препоръки за подобрения към държавите членки.

Комисията се позовава също така на отговора си на параграф 4.31.

1.17. Комисията получи от сертифициращите органи (независими органи за професионален одит) надеждна информация относно длъжниците за целите на уравниването на сметките и на счетоводната отчетност. Корекции в размер на 14,8 млн. евро са предложени от Комисията по отношение на финансовата 2009 г. въз основа на нейната оценка на грешките, открити от сертифициращите органи в техните доклади. Установените финансови грешки се проследяват чрез обикновени процедури по уравниване на сметките.

1.18. Финансовият регламент позволява на Комисията да направи проверки на всички разходи в продължение на няколко години след реалната година на извършване на разходите. Отчетите не бива да оставят впечатлението, че заради проверки през следващите години всички засегнати разходи предстои да бъдат приети в отчетите. В противен случай всички бюджетни разходи ще бъдат считани за предварителни, докато се направи последваща проверка или докато изтече посоченият срок за давност. Когато разпорът на потенциалните възстановявания може да се изрази количествено, той се посочва в бележка 6 към консолидираните отчети.

В областта на земеделското, решението за финансово уравниване се взема около шест месеца след края на въпросната финансовата година, по силата на което Комисията определя размера на разходите, признати като разходи за сметка на бюджета на ЕС за тази година. Тази роля на решението за финансово уравниване не се поставя под въпрос от факта, че впоследствие на държавите членки могат да бъдат наложени финансови корекции чрез решения за съответствие. Разпорът на разходите, които е вероятно да бъдат изключени от финансиране на ЕС чрез такива бъдещи решения за съответствие, се посочва в бележките към финансовите отчети.

⁽¹³⁾ Вж. точка 5.61 от Годишния доклад за 2006 г., точка 5.44 от Годишния доклад за 2007 г. и точка 5.56 от Годишния доклад за 2008 г.

⁽¹⁴⁾ Вж. точки 1.10 и 1.11 от Годишния доклад за 2002 г., точка 1.11 от Годишния доклад за 2003 г., точки 1.12 и 1.13 от Годишния доклад за 2004 г., точка 1.57 от Годишния доклад за 2005 г., точка 1.34 от Годишния доклад за 2006 г. и точка 1.28 от Годишния доклад за 2007 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.19. Предвид сложността на механизмите за възстановяване на неправомерни плащания и налагане на финансови корекции, различното естество на третираните в тях елементи и необходимостта от прозрачно и ясно представяне на информацията (вж. също така точки 1.37—1.50) Комисията следва да усъвършенства своите указания за финансово отчитане по отношение на признаването на приходи и условните активи с оглед на установяването на изисквания за осчетоводяване и оповестяване.

Прехвърляне на активите на програма „Галилео“

1.20. Съгласно съвместния регламент на Европейския парламент и на Съвета⁽¹⁵⁾ през юли 2008 г. собствеността на всички създадени, разработени или придобити активи на програмата „Галилео“ беше законно прехвърлена на Съюза. Сключените споразумения за прехвърляне на активите обаче все още не са напълно изпълнени. Всички извършени до този момент разходи (приблизително 2 милиарда евро) се третират като разходи за изследвания. Това няма отражение върху счетоводния баланс за 2009 г., но Комисията следва да продължи да полага усилия, за да осигури цялата необходима информация към момента на прехвърлянето на активите с оглед на тяхното ефективно съхранение.

Редовност на операциите и ефективност на системите

Структура на специфичните оценки в рамките на декларацията за достоверност

1.21. В глава 2 Палатата предоставя специфична оценка за приходите, а в глави 3—9 — за групите области на политика, чийто бюджет е основан на дейности (вж. **таблица 1.1**). Всяка специфична оценка включва въведение, констатации и заключения относно редовността на операциите, ефективността на системите и надеждността на изявленията на ръководството в Комисията, както и проследяване на действията, предприети във връзка с предишни констатации и оценки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.19. Комисията спазва изискванията за оповестяване на информация, посочени в счетоводните й правила, и най-вече в правила 2, 4 и 10.

В международните стандарти не съществуват общи насоки относно изготвянето на тези специфични, несчетоводни оповестявания. Въпреки това, като взе предвид забележките на Палатата, Комисията подобри представянето на тази информация.

1.20. Прехвърлянето на активите, които се създават, не се предвижда до края на фазата на валидиране в орбита (IOV) и се очаква да бъде осъществено през 2012 г. Комисията вече работи в тясно сътрудничество с Европейската космическа агенция (ЕКА), за да се гарантира, че към момента на това прехвърляне цялата необходима счетоводна и техническа информация ще бъде на разположение, за да се осигури плавно предаване.

⁽¹⁵⁾ Регламент (ЕО) № 683/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 г. за продължаване на изпълнението на европейските програми за спътникова навигация (EGNOS и „Галилео“) (ОВ L 196, 24.7.2008 г., стр. 1).

Таблица 1.1 — Отчет за разходите през 2009 г. по глави от годишния доклад

(В млн. евро)

Раздели (Р) и дялове (Д) ⁽¹⁾ , съответстващи на бюджетната номенклатура за 2009 г., разпределени по глави от годишния доклад на Палатата	Плащания през 2009 г. ⁽²⁾ ⁽³⁾
Глави от годишния доклад	
Земеделие и природни ресурси	56 318
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	35 467
Заетост и социални въпроси (Д.04)	
Регионална политика (Д.13)	
Изследвания, енергетика и транспорт	7 966
Научни изследвания (Д.08)	
Енергетика и транспорт (Д.06)	
Информационно общество и медии (Д.09)	
Преки изследвания (Д.10)	
Външна помощ, развитие и разширяване	6 596
Външни отношения (Д.19)	
Развитие и отношения с държавите от АКТЬ (Д.21)	
Разширяване (Д.22)	
Хуманитарна помощ (Д.23)	
Образование и гражданство	2 153
Образование и култура (Д.15)	
Комуникация (Д.16)	
Пространство на свобода, сигурност и правосъдие (Д.18)	
Икономически и финансови въпроси	732
Икономически и финансови въпроси (Д.01)	
Предприятия (Д.02)	
Конкуренция (Д.03)	
Вътрешен пазар (Д.12)	
Търговия (Д.20)	
Административни разходи	9 129
Парламент (Р. I)	
Съвет (Р. II)	
Комисия (Р. III)	
Съд на ЕС (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	118 361

⁽¹⁾ Бюджетни дялове 14 и 24—31 от раздел III от общия бюджет, засягащи предимно административните разходи, са включени в раздела за Европейската комисия в глава 9.⁽²⁾ Административните разходи се приспадат от разходите по групите политики и се записват в „Административни разходи“. В резултат на това се получават разлики в сравнение с глави 3—8.⁽³⁾ Разходите, одитирани във всяка група политики, са описани в частта „Обхват и подход на одита“ в глави 3—8.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Констатации за финансовата 2009 година

1.22. По отношение на приходната част на бюджета⁽¹⁶⁾ (117 285 милиона евро), на поетите задължения за всички групи политики и на плащанията за групата политики „Административни и други разходи“ (9 129 милиона евро) Палатата преценява, че финансовото изражение на грешките е под 2 % от общия размер на сумите (вж. **таблица 1.2**), и заключава, че системите за управление и контрол в тези области са ефективни (вж. също така точки 2.33—2.38 и 9.28—9.29).

1.23. При групите политики „Земеделие и природни ресурси“ (56 318 милиона евро), „Изследвания, енергетика и транспорт“ (7 966 милиона евро), „Външна помощ, развитие и разширяване“ (6 596 милиона евро) и „Образование и гражданство“ (2 153 милиона евро)⁽¹⁷⁾ по оценка на Палатата вероятният процент грешки е между 2 % и 5 % от извършените плащания, но за групата политики „Сближаване“ (23 081 милиона евро възстановени сертифицирани разходи) този процент е над 5 % (вж. точки 3.70, 4.34, 5.45, 6.51 и 7.18, както и **таблица 1.2**). За тези групи политики⁽¹⁸⁾ Палатата заключава, че техните системи за управление и контрол са частично ефективни (вж. точки 3.71—3.72, 4.36, 5.46—5.48, 6.52 и 7.19).

1.23. По отношение на групата политики „Земеделие и природните ресурси“, мнението на Комисията е, че, процентът грешки е на долната граница на диапазона, цитиран от Палатата, което потвърждава резултатите от предходни години. Идентифицираните от Палатата рискове са известни на Комисията и се вземат предвид от нея, както е показано в резервите, изразени в годишния доклад за дейността на Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“.

Освен това процедурите за уравняване с оглед на съответствието гарантират, че рискът за бюджета на ЕС е покрит по подобаващ начин. Относно групата политики „Образование и гражданство“ Комисията отбелязва, че процентът на грешки при приключванията леко надвишава 2 %.

За да се избегне натрупването на предварителното финансиране в счетоводния баланс, през май 2010 г. Комисията предложи преразглеждане на Финансовия регламент, за да се гарантира, че авансовите и междинните плащания се изчисляват своевременно.

Относно групата политики „Изследвания, енергетика и транспорт“ Комисията приветства положителната тенденция за намаляването на грешките, отбелязани от Палатата. Този резултат е в съответствие с констатациите на Комисията.

Относно групата политики „Външна помощ, развитие и разширяване“ Комисията приветства увеличаването на „честотата“ на операциите, които Палатата оценява като напълно „редовни“ (83 %) в сравнение с данните за 2008 г. и 2007 г.

В областта на политиката на сближаване е отбелязано значително намаляване на процента грешки в сравнение с предходни години. Честотата на грешките също се е понижила през последните три години от 54 % в годишния доклад на Стетната палата за 2007 г. до 36 % за тази година, както е отбелязано в приложение 4.1 от доклада на Палатата. (вж. също отговорите на параграфи 1.26 и 4.34).

⁽¹⁶⁾ Относно обхвата на одита на приходите вж. точки 2.7—2.14.

⁽¹⁷⁾ От които 1 881 милиона евро са свързани с авансови плащания, а 272 милиона евро — с междинни и окончателни плащания. Последните се отнасят до приключване на сметки и разплащания за разходи на стойност 1 399 милиона евро за дейности/проекти, стартирали предимно през 2004 и 2005 г., но одобрени от Комисията едва през 2009 г. (вж. точки 7.8 и 7.19).

⁽¹⁸⁾ В рамките на групата политики „Сближаване“ по-голямата част от одита на системите се отнася до новия период и се състои в проверка на съответствието на системите с нормативните изисквания. В резултат на одита оценката е, че системите „частично съответстват на изискванията“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.24. За групата политики „Икономически и финансови въпроси“ (732 милиона евро) Палатата преценява, че вероятният процент грешки е под 2 % от общия размер на плащанията (вж. точка 8.30 и **таблица 1.2**) и заключава, че системите за управление и контрол са частично ефективни (вж. точка 8.31).

1.25. Палатата преценява, че като цяло плащанията са засегнати съществено от грешки (по оценка на Палатата вероятният процент грешки е между 2 % и 5 %) и заключава, че системите за управление и контрол на плащанията като цяло са частично ефективни.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.25. Комисията приветства тази обща оценка. Тя отбелязва, че общият процент грешки, изчислен за всички глави, взети заедно, е намалял значително през последните години, включително през 2009 г. Тя ще продължи своята работа за намаляване на броя на операциите, засегнати от грешка.

Таблица 1.2 — Обобщение на констатациите за 2009 г. по отношение на редовността на операциите

Специфични оценки	Приходи или оперативни разходи (млн. евро)	Точки в годишния доклад	Функциониране на системите за управление и контрол	Процент грешки
Приходи	117 285	2.33—2.34		
Земеделие и природни ресурси	56 318	3.71—3.73		
Политика на сближаване	35 467	4.34—4.36	(¹)	(²)
Изследвания, енергетика и транспорт	7 966	5.45—5.46		
Външна помощ, развитие и разширяване	6 596	6.51—6.52		
Образование и гражданство	2 153	7.18—7.19	(³)	
Икономически и финансови въпроси	732	8.30—8.31		
Административни и други разходи	9 129	9.28—9.29		

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 включени 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 на одитния подход на Палатата (вж. **приложение 1.1**, точки 3—18).

Легенда:

Функциониране на системите за управление и контрол

	Ефективни
	Частично ефективни (⁴)
	Неефективни

Процент грешки (⁵)

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

(¹) По-голямата част от одита на системите се отнася до новия период и включва проверка на съответствието на системите с нормативните изисквания, в резултат на която системите са оценени като „частично съответстващи на изискванията“ (вж. точка 4.36).

(²) Междинни и окончателни плащания, с които се възстановяват сертифицирани разходи в размер на 23,081 милиона евро (вж. точка 4.15).

(³) Оценката на системите за управление и контрол се базира на проверка на системата на Комисията за приключване на програми и проекти (вж. точка 7.19).

(⁴) Системите се класифицират като „частично ефективни“, като някои механизми на контрол функционират адекватно, а други не. Съответно, взети като цяло, те може да не успеят да ограничат грешките в операциите до допустимо ниво.

(⁵) Палатата реши да разграничи процента грешки (вж. **приложение 1.1**, точки 8—12) в три интервала. Тези интервали не могат да се тълкуват като доверителен интервал (в статистически смисъл).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Сравнение с резултатите от предходни години

1.26. Резултатите от одита на Палатата показват, че в сравнение с 2008 г. е установен по-висок вероятен процент грешки по отношение на плащанията за групата политики „Земеделие и природни ресурси“⁽¹⁹⁾ и съществено по-нисък процент по отношение на плащанията за групата политики „Сближаване“⁽²⁰⁾. Общо погледнато, това потвърждава забелязаната през последните години тенденция за намаляване на вероятния процент грешки (според оценката на Палатата) в плащанията като цяло.

1.26. Комисията приветства положително становище на Палатата за подобряване на общото положение през годините. Мащабното намаление на процента грешки в областта на политиката на сближаване компенсира лекото увеличение на този процент в областта на земеделието, което води до много по-добро общо положение.

Относно групата политики „Земеделие и природните ресурси“, мнението на Комисията е, че процентът грешки продължава да се колебае около 2 %.

Що се отнася до политиката на сближаване, намаляването на най-долната граница на грешките от 11 % на 3 % изглежда потвърждава ефективността на разпоредбите за засилен контрол в регулаторната рамка за 2007—2013 г., както и първоначалното въздействие на плана за действие на Комисията за 2008 г. за засилване на надзорните ѝ функции, включително процедурите за временно преустановяване на плащанията и за финансови корекции. Временното преустановяване на плащанията може да представлява компромис с пълното изпълнение на бюджета. Комисията ще продължи да полага усилия, за да гарантира, че процентът грешки намалява допълнително.

Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията*Годишни отчети за дейността и декларации на генералните директори*

1.27. Всички генерални директори заявяват в своите годишни отчети за дейността, че са получили достатъчна увереност, че отпуснатите им средства са използвани по предназначение и че въведените от тях системи за вътрешен контрол гарантират редовността на операциите. От основните генерални дирекции или служби, изготвили декларации през 2009 г., 13 съдържат една или повече резерви, по-голямата част от които се отнасят до слабости във връзка с редовността на съответните операции⁽²¹⁾.

⁽¹⁹⁾ Вж. точки 3.18—3.19 и **приложение 3.1** (Резултати от проверката на операциите относно групата политики „Земеделие и природни ресурси“) от настоящия доклад и точки 5.13—5.14 и приложение 5.1, част 1 (Основни характеристики на проверената извадка от операции) от Годишния доклад за 2008 г.

⁽²⁰⁾ Вж. точки 4.17—4.19 и **приложение 4.1** (Резултати от проверката на операциите в областта на сближаването) от настоящия доклад и точки 6.16—6.17 и приложение 6.1, част 1 (Основни характеристики на тестваната извадка от операции) от Годишния доклад за 2008 г.

⁽²¹⁾ Общият брой на резервите е нараснал от 15 през 2008 г. на 20 през 2009 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.28. Палатата установи, че декларациите на генералните директори и годишните отчети за дейността дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността на операциите в приходната част на бюджета и за групите политики „Сближаване“, „Изследвания, енергетика и транспорт“, „Образование и гражданство“, „Икономически и финансови въпроси“ и „Административни и други разходи“ (вж. точки 2.32, 4.33, 5.44, 7.17, 8.29 и 9.11). По отношение на групата политики „Външна помощ, развитие и разширяване“ генералните дирекции „Хуманитарна помощ“, „Разширяване“ и „Външни отношения“ са дали вярна оценка (вж. точка 6.49), а Службата за сътрудничество EuropeAid — само частично вярна оценка относно финансовото управление във връзка с редовността на операциите (вж. точка 6.50). За групата политики „Земеделие и природни ресурси“ Палатата заключава, че декларацията на генералния директор и годишният отчет за дейността дават само частично вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността на операциите (вж. точки 3.66—3.69).

Обобщаващ доклад на Комисията

1.29. С приемането на своя обобщаващ доклад Комисията поема политическа отговорност⁽²²⁾ за оперативното изпълнение на бюджета на ЕС от страна на нейното висше ръководство⁽²³⁾. Това е първият доклад, одобрен през мандата на настоящата Комисия. Тя счита, че през 2009 г. усилията ѝ за подобряване на контролните механизми за гарантиране на законосъобразността и редовността на операциите с оглед получаване на декларация за достоверност без резерви, са продължили да дават положителни резултати.

1.30. Комисията признава, че все още има области, в които са необходими подобрения, и предлага действия за разрешаването на тези въпроси, като например:

- по-нататъшно подобряване на модела на схемите за финансиране с оглед укрепването на механизмите за управление и контрол;
- по-нататъшно опростяване на схемите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, без да се пречи на осъществяването на целите на политиката на ЕС;
- определяне на подходящи референтни критерии за оценка на нейното управление на риска (допустими нива на риск), като се отчитат всички разходи и ползи от контролите;
- следене отблизо на годишните обобщения с цел по-добро им използване за добиване на увереност;
- по-нататъшно подобряване на качеството на годишните отчети за дейността като основно средство, чрез което висшето ръководство документира отговорността си пред членовете на Комисията, и като източник на доказателства за декларацията за достоверност.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.28. Комисията приветства подобряването на оценката на качеството на услугите си в годишните доклади за дейността.

В становището на генералните директори се акцентира върху това дали фондовете са използвани по предназначение, отчитайки многогодишния характер на проверките и тяхната ефективност при установяването и коригирането на грешки, докато Палатата изразява годишно одитно становище относно законосъобразността и редовността на основните операции. Генералните директори изразяват управленско становище, въз основа на информация, която включва одиторската дейност на самата Комисия, докладите и забележките на Палатата и, където е уместно, резултатите от проверките на държавите-членки.

Вж. също отговорите на Комисията в секторните глави.

⁽²²⁾ Съгласно член 317 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

⁽²³⁾ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Сметната палата — Обобщение на резултатите от управлението на Комисията през 2009 година, COM(2010) 281 окончателен, 2.6.2010 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.31. В предишните си доклади Палатата идентифицира и други въпроси, които остават неразрешени:

- в някои области обхватът или мащабът на резервите следва да бъде по-голям (вж. точки 3.67—3.68, 6.50 и **приложения 3.3 и 6.3**) ⁽²⁴⁾;

- данните от държавите членки относно възстановяването на суми от неправомерни плащания или отписванията на недопустими разходи липсват или са непълни (вж. точки 1.16, 3.54 и 4.31) ⁽²⁵⁾; и
- механизмите за налагане на финансови корекции все още не функционират ефективно (вж. точки 1.37—1.50) ⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ Вж. също така точка 2.15 от Годишния доклад за 2008 г.

⁽²⁵⁾ Вж. също така точки 1.16 и 1.17 от Годишния доклад за 2008 г.

⁽²⁶⁾ Вж. също така точка 2.17 от Годишния доклад за 2008 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.31.

- Отговорността на Комисията (съгласно член 28а от Финансовия регламент) е да осигури функционирането на ефективни от гледна точка на разходите системи за контрол: това означава, че в техните рамки „адекватният контрол се извършва в точния момент“. В декларациите за достоверност в годишните доклади за дейността се взема предвид способността на такива системи да установяват и коригират грешки по време на изпълнението на програмата, с цел свеждане до минимум на неоткритите остатъчни грешки в края на програмния период. Като се съобщава в годишния доклад за дейността на генералния директор по регионалната политика за 2009 г., това действие за програмния период 1994—1999 г. за ЕФРР показва, че рискът от неоткрити грешки беше значително намален.

Комисията изрази своето задоволство, че плановете за действие, разработени от оправомощени разпоредители с бюджетни кредити (ОРБ), са достатъчни за преодоляване на слабостите и за стекчаване на откритите рискове.

По отношение на групата политики „Земеделие“, Комисията счита, че резервите, включени в годишния доклад за дейността от 2009 г. на генералния директор на Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ по отношение на мерките за развитие на селските райони по Axis2 и ИСАК в България и Румъния, са изчерпателни и че потенциалното ил въздействие е отразено по подобаващ начин в точки 3.2.1 и 3.2.2 от този доклад. По отношение на Гърция резервите в предишни години бяха оправдани от големия риск за репутацията на Комисията, произтичащ от недостатъчното прилагане на ИСАК в Гърция, а не от финансовия риск за бюджета на ЕС в резултат на нередности, който винаги е бил покрит от финансовите корекции, наложени на Гърция чрез процедури за уравниване с оглед на съответствието. Тъй като Гърция завърши своя план за действие за отстраняване на нередностите до края на 2008 г., а ефективно функциониране на системата ИСАК се оценява на текуща база, оттеглянето на резервите следователно беше напълно оправдано.

По отношение на групата политики „Външна помощ, развитие и разширяване“ Европейската комисия приветства признаването от страна на Палатата на подобрението по отношение на качеството на информацията, предоставена в годишните доклади за дейността (вж. точка 6.51) от всички генерални дирекции в групата политики.

Комисията счита, че резервите, направени от генералните директори в годишните доклади за дейността за 2009 г., или липсата на резерви, са били в съответствие с нейните вътрешни насоки и правилно са разгледали присъщите на програмите рискове.

- По отношение на групата политики „Земеделие“, вж. отговора на параграф 1.17.
За политиката на сближаване, вж. отговорите на параграф 1.16
- Вж. отговорите на параграфи 1.38 и 1.50.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Механизми за възстановяване на неправомерни плащания и налагане на финансови корекции*Въведение*

1.32. За целите на изпълнението на бюджета Комисията следва да осигури ефективен и ефикасен вътрешен контрол върху надеждността на отчитането, опазването на активите и информацията, предотвратяването и разкриването на измами и нередности и управлението на рисковете, свързани с редовността на операциите, отчитайки многогодишния характер на програмите, както и естеството на съответните плащания ⁽²⁷⁾.

1.33. Комисията носи крайната отговорност за това системите за управление и контрол да дават достатъчна увереност, че грешките в свързаните с отчетите операции са предотвратени или идентифицирани и коригирани. Тя отговаря също така за осигуряването на надеждна информация за целите на нейното управление, за заинтересованите страни и за външните одитори.

1.34. Неправомерно платените суми следва да се възстановяват ⁽²⁸⁾. На практика обаче:

- Комисията е в състояние да си възстанови суми от неправомерни плащания от бенефициенти само в областите, в които тя управлява разходите пряко (напр. по-голямата част от разходите в групата политики „Изследвания, енергетика и транспорт“).
- По отношение на разходите извършвани в режим на споделено управление (напр. по-голямата част от разходите в групите политики „Земеделие и природни ресурси“ и „Сближаване“), децентрализирано управление (напр. в областта на разширяването) и непряко централизирано управление (напр. в групата политики „Образование и гражданство“), отговорността за възстановяването на неправомерните плащания се делегира на държавите членки или на третите държави. При разходите, които се управляват съвместно (напр. в областта на хуманитарната помощ), корективните механизми се определят в споразумения с международните организации. Въпреки това в случаите, когато правилата за изразходване на средства по схемите на ЕС са приложени неправилно, Комисията също може да наложи финансови корекции (вж. точка 1.40).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.32. Комисията трябва да осигури ефективен и ефикасен вътрешен контрол и счита, че възстановяванията и финансовите корекции допринасят за защитата на финансовите интереси на Съюза (вж. отговора на параграф 1.50).

1.34.

- Комисията положи значителни усилия за подобряване на качеството на информацията за възстановяванията и отказванията на средства, предавана от държавите членки относно програмите за сближаване, чрез проверка на данните и одити на място на системите на държавите членки за регистриране и отчитане на корекции. През 2008 и 2009 г. тя провери системите в 19 държави членки. Като цяло функционирането на тези системи все още не е напълно надеждно във всички държави членки, въпреки че има доказателства, че качеството се подобрява и че е налице известно подобрение в сравнение с предходните години. Комисията формулира успешни препоръки и осигурява последващи действия. Тя ще гарантира, че информацията е пълна при приключването на програмите за 2000—2006 г.

За периода 2007—2013 г. съществува стандартизирана процедура за подаване на декларации за възстановяване на неправомерни плащания и Комисията очаква, че тази процедура за докладване допълнително ще подобри качеството на информацията, с която разполага. От държавите членки също така се изисква да правят разграничение между корекциите, произтичащи от тях, в резултат на одити на ЕС.

⁽²⁷⁾ Член 28а от Финансовия регламент.

⁽²⁸⁾ Член 71, параграф 3 от Финансовия регламент.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.35. От няколко години Палатата съсредоточава своя одит върху това как Комисията изпълнява надзорните си функции и как прилага тези корективни механизми. Палатата разглежда също така доколко националните органи и международните организации предоставят на Комисията вярна информация относно финансовите корекции и възстановените суми от неправомерни плащания.

1.36. Палатата редовно отбелязва подобряване на качеството на данните относно способността на системите за управление и контрол да коригират грешки на ниво държави членки, но все още тези данни не са пълни и надеждни, особено в областта на сближаването ⁽²⁹⁾. Комисията обаче отчита надеждни данни по отношение на своите дейности. След процедурата за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2005 г. Европейският парламент и Съветът насърчават Комисията и държавите членки да въведат необходимите подобрения за обезпечаването на пълна и точна информация, която да осигурява надеждни доказателства за оценката на Палатата на ефективността на многогодишните корективни механизми по отношение на разходите на ЕС.

Информация, предоставена от Комисията заедно с отчетите за 2009 г.

1.37. В бележките към отчетите за 2009 г. Комисията е отговорила на тези коментари, като в сравнение с предходни години е включила по-подробна информация за възстановяването на неправомерно извършени плащания и налагането на финансови корекции ⁽³⁰⁾. По-специално тя предоставя информация, разделена по етапите на напредък на процедурите за възстановяване или налагане на финансови корекции („текущи“, „потвърдени“ или „извършени“, вж. точка 1.42), по област на разходи; по програмен период — където е уместно, и в някои случаи по засегнати държави членки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.36. След годишния си доклад за 2005 г. Палатата признава постепенното подобряване на качеството и обхвата на информацията, оповестена в бележките към консолидираните отчети по въпроса за възстановяванията. Комисията разполага с процедури, за да предоставя надеждни данни по отношение на финансови корекции на базата на собствената си одитна дейност, както бе отбелязано от Палатата в годишния доклад за 2008 г. (параграф 1.16).

В областта на политиката на сближаване и относно финансовите корекции, извършени от държавите членки след техни проверки и одитна дейност, Комисията е зависела от качеството на информацията, изпратена от държавите членки.

През последните години Комисията положи значителни усилия за подобряване на качеството на наличната информация за възстановяванията и отказванията на средства, предавана от държавите членки за програтите за сближаване. Тя изиска от държавите членки да предоставят кумулативни и годишни данни за отказванията и възстановяванията, въпреки че това е извън нормативните изисквания. Тя също така извърши одит на място на системите на държавите членки за регистриране и отчитане корекции, което имаше доста добри резултати. В случай на идентифицирани нужди от подобрения, Комисията формулира съответни препоръки и осигурява последващи действия.

⁽²⁹⁾ Обща констатация относно разните дебитори в годишните доклади за 2002, 2003 и 2004 г. Отделни констатации в точки 6.36—6.41 от Годишния доклад за 2005 г., точки 2.26—2.30 от Годишния доклад за 2006 г., точки 1.29—1.31 и 7.39 от Годишния доклад за 2007 г. и точки 1.16—1.17 и точка 2.16, буква в) от Годишния доклад за 2008 г.

⁽³⁰⁾ Вж. годишните отчети на Европейския съюз за финансовата 2009 година, бележка 6 към финансовите отчети.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.38. Палатата приветства предоставянето на подобна информация. Тя обаче подчертава, че е необходимо да се преодолеят слабостите по отношение на представянето и съгласуваността на информацията и сумите, представени от държавите членки в областта на сближаването, и че тази информация трябва да се тълкува внимателно (вж. също така точки 1.14—1.19 по-долу).

Разлики в целите и ефекта на корективните механизми

1.39. Възстановяването на суми, неправомерно получени от бенефициентите на програми на ЕС, и другите финансови корекции съществено се различават по своите цели и ефект. При възстановяването се коригира получаването на неправомерни разходи, като по принцип получателите на средствата са тези, които следва да върнат неправомерно получените суми. Следователно възстановяването на неправомерни плащания може да се разглежда като механизъм за коригиране на грешки ⁽³¹⁾.

1.40. От друга страна, финансовите корекции (включително уравниването на разходите за земеделие) са насочени предимно към слабости в системите за управление. Чрез тях се отнема финансиране от тези държави членки или от трети държави, които не успяват да осигурят коректно прилагане на правилата на ЕС. Финансовите последици от подобни корекции обикновено се поемат от данъкоплатците на съответната държава членка, които не са бенефициенти на погрешно приложената разходна схема. Финансовите корекции спомагат за защитата на финансовите интереси на ЕС, но нито по принцип, нито на практика не могат да се разглеждат като средство за коригиране на отделни неправилно извършени плащания.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.38. Представянето на бележка 6 към консолидираните отчети беше преразгледано за отчетите от 2009 г. Комисията подобри представянето, за да отговори на исканията на заинтересованите страни.

1.39. Комисията е длъжна да се съобрази с различни практики за корекции, предвидени от различни правни основания и режими на управление. Съгласно тях при споделеното управление основната отговорност е ясно определена за държавите членки и финансовите корекции на Комисията са ограничени до случаи, в които държавите-членки не успяха да предприемат необходимите действия относно отделни или системни слабости. Това е обяснено в бележка 6 към консолидираните отчети.

1.40. В областта на политиката на сближаване — финансова корекция е механизъм, чиято цел е коригиране на нередовни разходи, които са включени за финансиране от ЕС и следователно имат отрицателно въздействие върху бюджета на ЕС.

Държавите членки следва да възстановят неправомерните плащания от бенефициерите. Възстановяването на неправомерни плащания се извършва или чрез изплащане на въпросните суми от страна на бенефициера, или като се прихванат дължимите суми от последващи плащания за същия бенефициер.

Когато в резултат на проверки от страна на ЕС могат да бъдат установени недължими плащания към бенефициерите, от държавите членки се изисква да ги проследят чрез действия по възстановяване срещу тези бенефициери. Все пак, дори когато не са възможни възстановявания на неправомерни плащания от страна на бенефициерите, тъй като финансовата корекция се отнася само до недостатъците в системата за управление и контрол на държавите членки, а не се отнася до недължимите плащания, тези корекции са важно средство за подобряване на системите на държавите членки и за превенция или установяване и възстановяване на неправомерни плащания към бенефициерите.

Системата за уравниване с оглед на съответствието в областта на земеделието има за цел да изключи разходи от финансирането от ЕС, когато тези разходи не са били извършени в съответствие с правилата на ЕС. Това обаче не е механизъм за възстановяване на нередовни плащания, извършени към бенефициерите, което съгласно принципа на споделеното управление, посочен в член 53б, параграф 2, буква в) от Финансовия регламент и член 9, параграф 1, буква а), подточка iii) от Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета, е отговорност единствено на държавите членки.

Комисията следователно счита, че някои финансови корекции могат да се разглеждат като механизми за коригиране на грешки, доколкото съответните суми се възстановяват от крайния бенефициер.

⁽³¹⁾ В областта на земеделието обаче, съгласно Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета (ОВ L 209, 11.8.2005 г., стр. 1), 50 % от всяко неправомерно плащане, което държавите членки не са възстановили от бенефициентите в рамките на четири години, или осем години в случай на съдебно производство, автоматично се начисляват към техните национални бюджети (т.нар. правило 50/50) (вж. точки 3.50 и 3.51). Държавите членки трябва да продължат прилагането на процедурата по възстановяване на неправомерно извършени разходи и да прехвърлят възстановените суми към бюджета на ЕС.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.41. Въпреки че Комисията прави разлика между възстановяване на неправомерни плащания и финансови корекции в бележките към финансовите отчети, в други документи като например обобщаващия доклад тя все още не прави достатъчно ясно разграничение между двата механизма. Макар че за 2009 г. близо 90 % от потвърдените суми (около 2 900 милиона евро от общо 3 319 милиона евро) и близо 80 % от извършените корекции (около 1 400 милиона евро от общо 1 843 милиона евро), представени от Комисията, се отнасят до финансови корекции, които обикновено се поемат от данъкоплатците в държавите членки, понякога направените коментари внушават, че се касае изцяло или главно за възстановяване на неправомерни плащания.

Етапи на корективните механизми

1.42. Комисията представя данни за трите основни етапа на процеса:

- Дадена корекция е **текуща**, когато възстановяването или финансовата корекция все още са в процес на финализиране (напр. чрез съдебно производство или състезателна процедура в Комисията и/или държавите членки).
- Корекцията е **потвърдена/уточнена**, когато размерът на възстановяваната сума или финансовата корекция е установен и финализиран (напр. чрез решение на Комисията или споразумение с държавата членка).
- Корекцията е **извършена**, когато сумата от възстановяването или финансовата корекция е получена на практика (напр. чрез получаване на плащане от Комисията или приспадане на сумата от заявката за плащане на съответната държавата членка).

1.43. Комисията пояснява, че представените данни относно различните етапи на корективните механизми в групата политики „Сближаване“ се отнасят само до наложени от нея възстановявания и финансови корекции.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.41. Комисията отбелязва, че общият дял от финансовите корекции, на които Палатата се позовава, съответства на частта от бюджета, която подлежи на споделено управление, както и факта, че към тази област спадат голяма част от грешките, установени от Палатата. Акцентът, който Палатата поставя върху разликите между възстановяванията на неправомерни плащания и финансовите корекции, е вече отразен в някои доклади и ще бъде взет предвид в бъдещите годишни отчети за дейността.

Годишните отчети на ЕС представят по един обективен начин размера на финансовите корекции, произтичащи от надзорните функции на Комисията.

Сумите, които са представени като финансови корекции, показват, че Комисията е предприела мерки за защита на бюджета на ЕС от неправомерно изплатени парични средства. Забележките по тях имат за цел изясняване на процедурата, която Комисията прилага като процедура по този начин. Тези парични средства в крайна сметка ще бъдат възстановени от бенефициера чрез процедурите по възстановяване, инициирани от държавите членки, тъй като е в техен интерес да възстановят средствата, когато това е възможно.

Комисията се позовава също на отговора си на параграфи 1.36 и 1.40.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.44. В това отношение Палатата обръща внимание на факта, че в рамките на групата политики „Сближаване“ едва 20 % (476 милиона евро) от потвърдените през 2009 г. корекции (2 411 милиона евро) са извършени през същата година. Добавено към неуредените корекции от минали години, в края на 2009 г. все още не са извършени корекции на обща стойност 2 332 милиона евро. Ако държавите членки не представят допълнителни декларации за разходите през следващите години, останалите корекции ще бъдат извършени едва при приключването на програмите ⁽³²⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.44. Годишните отчети дават подробна информация относно финансовите корекции, които са потвърдени, извършени и които ще бъдат извършени, и обясняват причините, поради които една съществена част все още предстои да бъде изпълнена.

Както правилно се посочва от Палатата, извършването на финансовите корекции от последните години ще се осъществява главно при приключването на програмата, ако е достигнат регулаторният таван за междинни плащания. Освен това финансовите корекции, потвърдени по време на изпълнението на програмите, могат да бъдат извършени в последващите искания за плащане. Следователно е трудно да се направи пряка връзка между размера на финансовите корекции, потвърдени за дадена година, и размера на корекциите, извършени през същата година.

Като общо правило, финансовите корекции, потвърдени по време на изпълнението на програмите, се извършват в последващите искания за плащане. Тъй като таванът на плащанията може да е бил достигнат за повечето програми, отнасящи се за периода 2000—2006 г., е ясно, че приспадането на недопустимите разходи ще бъде отразено само в документите за приключване, които се очаква да бъдат представени от държавата членка през 2010 г.

След като Комисията разполага с доказателства за извършването на корекция чрез приспадане на недопустими разходи от искане за приключване на плащане, тя ще представи финансовата корекция като извършена. Подробна информация за извършването на финансови корекции е предвидена в бележка 6 към консолидираните отчети.

Въпреки че от всички отделни финансови корекции в счетоводната система на Комисията могат да бъдат проследени само тези с финансови последици по отношение на приноса на ЕС, финансовите корекции с доказателства за изпълнение през 2010 г. ще бъдат отчетени като извършени в отчетите на Комисията за 2010 г.

Цифрите се различават значително в отделните програми и фондове, поради естеството и/или обема на съответните корекции.

⁽³²⁾ През 2009 г. повечето оперативни програми за програмния период 2000—2006 г. вече са достигнали тавана от 95 % за деклариране на разходите преди приключването на програмите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Липса на надеждна информация относно годишния ефект от корективните механизми

1.45. По принцип, ако съществува надеждна информация относно ефекта от корективните механизми в миналото, би могло да се направи оценка на вероятния ефект от прилагането на същите механизми в бъдеще. Също така понякога неправилно се предлага възстановените суми и финансовите корекции да се сравняват с вероятния процент грешки, изчислен от Палатата, или дори да се приспадат от него.

1.46. Въпреки това няма налична надеждна информация относно корективните механизми, събирана ежегодно. Бележките към финансовите отчети не показват систематично връзката на възстановените суми с конкретни години, а в някои случаи натрупаните или изостанали от предишни години корекции се идентифицират и записват в настоящата финансова година.

1.45. Комисията е забелязала, че процентът грешки (по-специално за политиката на сближаване), посочен в годишния доклад на Палатата, в някои случаи е превърнат в абсолютна стойност, която след това е сравнена с цифрите за възстановявания и корекции. Комисията не е съгласна с тази практика.

Комисията многократно потвърди, че многогодишните програми са предмет на многогодишните системи за контрол и че много грешки, установени от Палатата за дадена година, по принцип са щели да бъдат установени и коригирани от системите на Комисията през следващите години. Това може да бъде доказано чрез изчисляване на процентите остатъчни грешки в момента на приключването на програмата, за които преди това е доказано, че са с пониски стойности, отколкото по време на периода на изпълнение.

Комисията е съгласна, че сравнението на процентите грешки в рамките на декларацията за достоверност на Палатата, които се отнасят до един годишен преглед на операцията, с изчисления от нея процент грешки, не е еднозначно.

1.46. Като е упоменато от самата Палата в точка 1.44, повечето финансови корекции в областта на политиката на сближаване, приети на този късен етап от програмния период 2000—2006 г., ще се извършат при приключването на програмата, а не в годината, когато са направени или когато финансовата корекция е била потвърдена. В това се изразява многогодишният характер на системите за корекция за програми със споделено управление.

Освен това могат да бъдат наложени корекции с фиксирани суми в случаите, в които са идентифицирани слабости на системите за контрол на равнище държави членки, но които не са коригирани от самата държава членка, без да се отнасят до конкретни неправилни разходи или конкретна година.

Следователно не е възможно да се направи пряка връзка между финансова корекция и годината на разходите, за която се отнася.

Структурните фондове се прилагат в многогодишна рамка. Ако финансова корекция не е била регистрирана през година N, тя ще бъде докладвана през година N+1, без това да се отразява на надеждността на процедурата, чиято основна цел е да се гарантира, че всички нередовни плащания се коригират. Тази компенсация между години в рамките на програмния период е необходима, за да се даде точна, пълна и прозрачна кумулативна информация за финансовите корекции.

Въпреки това бележките към финансовите отчети представят информация за финансовите корекции, потвърдени и извършени в определена година, както и кумулативна информация.

В областта на земеделието обаче (ЕФГЗ и ЕЗФРСР) финансовите корекции са свързани с разходите за съответната бюджетна година и тази връзка се посочва във всяко решение за съответствие, прието от Комисията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.47. Освен това цикълът на много корективни механизми може да е с продължителност от няколко години и вариациите в елементите, които влияят на способността на много системи за управление и контрол да откриват грешки (правна и организационна рамка, условия на процедурите за възстановяване на неправомерни плащания, вид, размер и продължителност на проектите и т.н.), могат да окажат въздействие върху способността да се прави оценка на вероятния ефект в бъдеще.

1.48. Най-накрая следва да припомним, че корективните механизми на Комисията са свързани най-вече с финансови корекции, различни от възстановяването на неправомерни плащания (вж. точки 1.39 и 1.40).

Заключение относно способността на системите за управление и контрол да коригират грешки

1.49. През 2009 г. Комисията е предприела стъпки за увеличаване и подобряване на предоставяната от нея информация относно корективните механизми, прилагани за бюджета на ЕС. Това е положителна стъпка. Въпреки това информацията, която Комисията предоставя, все още не е напълно надеждна, тъй като тя не винаги получава надеждна информация от държавите членки. Освен това следва да се разгледа необходимостта от усъвършенстване на насоките за финансово отчитане по отношение на вида информация, която да бъде включвана, и начина, по който тя да бъде третирана. В някои области на разходи Комисията не предоставя информация, показваща едновременно следните елементи: годината, в която е извършено съответното плащане, годината, в която е установена грешката, и годината, в която извършената финансова корекция е оповестена в бележките към отчетите.

1.50. Огромната част от корекциите – в стойностно изражение, представляват по-скоро финансови корекции, наложени върху държави членки или трети държави, отколкото възстановяване на суми от отделни бенефициенти, получили неправомерно финансиране от ЕС. От друга страна, установените от проверките на Палатата грешки се състоят главно в неправилно заявени или получени от бенефициентите суми. Отчитайки този факт, Палатата заключава, че не е възможно да се направи разумно сравнение между установения от нея процент грешки и предоставените от Комисията данни за финансовите корекции и възстановените суми.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.48. Вж. отговора на параграф 1.39.

1.49. Вж. отговорите на параграфи 1.19, 1.40 и 1.46.

Равняването на плащанията, грешките и извършените финансови корекции, предложено от Палатата, не е възможно, когато системата за деклариране на разходите е с натрупване в продължение на многогодишен период или, в някои случаи, когато те са корекции на системите (вж. също отговора на параграф 1.50).

1.50. При прякото управление, Комисията коригира грешките или чрез процедура на възстановяване (възстановяване или обезщетение от последващо плащане), или изисква коригиран отчет за разходите.

По-голямата част от бюджета на ЕС — около 80 % — се изпълнява посредством споделено управление, когато държавите членки носят основната отговорност за гарантиране на редовността на разходите, декларирани пред Комисията, и по този начин — за установяване и коригиране на нередностите. В този режим на управление Комисията също така следва да гарантира, че системите, създадени от националните власти, са ефективни и, ако не са, Комисията може да наложи финансови корекции. Според системата за финансови корекции, предвидена от приложното законодателство, Комисията възстановява/коригира от държавите членки, които от своя страна трябва да възстановят неправомерните плащания от бенефициера. Въпреки това, ако финансовите корекции са свързани със системни слабости, те обикновено се базират на фиксирани или екстраполирани проценти, а не на грешки на нивото на бенефициерите.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

В резултат на това трябва да се направи разграничение по отношение на:

- информацията, свързана с финансови корекции вследствие на проверките и одитите на ЕС, която е пълна и надеждна, но в случай на системни недостатъци не може да бъде пряко свързана нито с грешки при плащанията към бенефициерите, нито с определена година,
- информацията, предадена на Комисията за отказванията и възстановяванията на неправотерни разходи от държавите членки: докато наличната информация за областта на земеделието е достатъчна (вж. отговора на параграф 1.17), планът за действие за 2008 г. относно структурните действия за политиката на сближаване обръща специално внимание на качеството и пълнотата на тези данни. В резултат на това, данните за 2009 г., представени на Комисията от държавите членки в първата половина на 2010 г., са с по-добро качество и са по-изчерпателни.

Комисията е съгласна, че не е уместно сравнението на процентите грешки в рамките на декларацията за достоверност на Палатата, които по силата на Договора се отнасят до годишен преглед на извадка от операции, с данните за финансовите корекции. Поради различните видове финансови корекции, както е посочено по-горе, в областта на политиката на сближаване не е възможно да се направи пряка връзка между финансова корекция и годината на разходите, за която се отнася. Въпреки това, въздействието на финансовите корекции може ясно да се определи при изчисляване на процент остатъчна грешка след приключване на програмата. Например нестатистическо проучване на одита на приключванията, проведено от ГД „Регионална политика“ върху извадка от програми по ЕФРР за периода 1994—1999 г., финализирани през януари 2010 г., показва, че при приключването — и след като са били направени всички финансови корекции — общото ниво на риск се е понижило значително.

Комисията гарантира защитата на финансовите интереси на Европейския съюз чрез прилагане на системи и процедури за управление и контрол, както е предвидено във финансовите и секторните регламенти, определени от законодателя с цел предотвратяване, установяване и коригиране на грешки, които представляват заплахата за бюджета на ЕС.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.1

ПОДХОД И МЕТОДОЛОГИЯ НА ОДИТА

ЧАСТ 1 — Подход и методология на одита за проверка на надеждността на отчетите

1. За да се направи оценка дали консолидираните отчети, които се състоят от консолидирани финансови отчети и консолидирани отчети относно изпълнението на бюджета ⁽¹⁾, дават вярна представа, във всички съществени аспекти, за финансовото състояние на Европейския съюз, както и за резултатите от операциите и паричните потоци в края на годината, се използват следните основни критерии за оценка:

- а) *законосъобразност и редовност*: отчетите са съставени в съответствие с правилата и са предоставени бюджетни кредити;
- б) *изчерпателност*: всички операции, свързани с приходите и разходите, както и всички активи и пасиви (в това число елементи от задбалансовия отчет) за съответния период са записани в отчетите;
- в) *действителност на операциите и реално съществуване на активите и пасивите*: всяка операция по приходите и разходите отговаря на действие, извършено от отчитащата се единица в съответния период; активът или пасивът съществува към датата на счетоводния баланс и принадлежи на отчитащата се единица;
- г) *измерване и стойностяване*: всички операции, свързани с приходите и разходите, както и всички активи и пасиви, са записани в отчетите с подходяща стойност, като се взема предвид принципът на предпазливост;
- д) *представяне на информацията*: всички операции, свързани с приходите и разходите, както и всички активи и пасиви, са оповестени и описани в съответствие с приложимите счетоводни правила и установената практика и с принципа на прозрачност.

2. Одитът се състои от следните основни елементи:

- а) актуализация на оценката на счетоводната контролна среда;
- б) проверка на функционирането на ключови счетоводни процедури и процеса на приключване на финансовата година;
- в) аналитични проверки (съгласуваност и обоснованост) на основните счетоводни данни;
- г) анализ и равнение на сметките и/или салдата; и
- д) тестове по същество на поетите задължения, плащанията и специфичните елементи от счетоводния баланс въз основа на представителни извадки.

ЧАСТ 2 — Подход и методология на одита за проверка на редовността на операциите

3. Възприетият 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 дали те са редовни; и
- оценка на ефективността на системи за управление и контрол, за да се провери дали те гарантират редовността на операциите.

4. Към тях се добавят доказателствата, получени от дейността на други одитори (ако има такава), както и от анализа на изявленията на ръководството ⁽²⁾.

Как Палатата тества операциите

5. Тестовите на операциите се извършват въз основа на **представителна статистическа извадка** от постъпления (в случая на приходите) и плащания, извършени в рамките на дадена група политики. Тези тестове дават статистическа оценка за степента на редовност на операциите в съответната популация.

6. За определянето на размера на извадката, необходим за получаването на надеждни резултати, Палатата използва **одитен модел за постигане на увереност**. Той включва оценка на риска от наличие на грешки в операциите (присъщ риск), както и на риска системите за управление и контрол да не предотвратяват или да не откриват и коригират грешките (контролен риск). Когато при тестване системите се окажат ефективни, те могат да осигурят част от цялостната увереност относно редовността на операциите. На практика Палатата разчита главно на директните проверки на операции.

⁽¹⁾ Включително обяснителните бележки.

⁽²⁾ По-специално годишните отчети за дейността, декларациите на генералните директори на Комисията (вж. точки 16 и 17) и обобщаващият доклад.

7. Тестването 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 относно извършването на разходи. Въз основа на извадка от операции, отразени 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 необходимите условия на всяко отделно ниво. Когато операцията (на което и да е ниво) не е изчислена правилно или не отговаря на нормативните изисквания или договорните разпоредби, се счита, че тя съдържа **грешка**.

Как Палатата оценява и представя резултатите от тестовете на операции

8. Грешки в операциите се появяват поради 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“.

9. Палатата **класифицира грешките**, както следва:

— *количествено измерими*; или

— *количествено неизмерими*, когато е невъзможно да се измери каква част от изплатената или получената от бюджета на ЕС сума е неправилна или когато грешката е свързана с „друг критерий за съответствие“⁽³⁾; и

— в зависимост от тяхното *естество*, напр. грешки по отношение на *допустимостта* (плащането не отговаря на критериите за допустимост), *действителността* (възстановяване на разход, чието извършване не е доказано) или *точността* (плащането не е изчислено правилно).

10. Палатата изразява **честотата** на възникване на грешки, като посочва каква част от операциите в извадката е засегната от грешки (количествено измерими и неизмерими). Това показва какво е вероятното разпространение на грешките в рамките на групата политики.

11. Палатата изчислява общото финансово отражение на количествено измеримите грешки, за да получи вероятния **процент грешки**. Вероятният процент грешки попада в една от следните три категории:

— под 2 %;

— между 2 % и 5 %; или

— над 5 %.

12. Получените от Палатата резултати от тестовете на операциите са изложени в приложение 1 към всяка от главите 2—9 и са обобщени в **таблица 1.2**.

Как Палатата оценява системите и съобщава резултатите

13. **Системите за управление и контрол** се въвеждат от Комисията (както и от държавите членки и държавите бенефициенти) с оглед управление на рисковете, засягащи бюджета на ЕС, в това число редовността на операциите. Следователно оценката на ефективността на системите за гарантиране на редовността е ключова одитна процедура и е особено полезна за формулирането на препоръки за подобрения.

14. Всяка група политики се управлява от множество отделни системи, като проверката и оценката на всяка от тях отнема значително време. Затова всяка година Палатата съставя извадка от системи за проверка. Резултатите от **оценките на системите** са представени в таблица, озаглавена „Оценка на избрани системи за управление и контрол“, която фигурира в приложение 2 към глави 2—9. Там където планираният и извършен одит е оценил ефективността на системите, тези системи се класифицират като „*ефективни*“ за намаляване на риска от грешки в операциите, „*частично ефективни*“ (когато съществуват известни слабости, засягащи оперативната ефективност) или „*неефективни*“ (когато слабостите са повсеместни и застрашават в голяма степен оперативната ефективност). В останалите области/групи политики системите се оценяват по отношение на тяхното съответствие с нормативните изисквания.

15. Ако при одита са получени достатъчни и подходящи доказателства, Палатата прави също така **обща оценка** на системите за управление и контрол (също представена в приложение 2 към глави 2—9), която взема предвид както оценката на избраните системи, така и резултатите от тестовете на операции.

⁽³⁾ В някои случаи разходните схеми поставят законови изисквания към бенефициентите, но предвиждат, че неспазването на изискванията не се отразява на правото на получаване на плащане от бенефициента, но води до налагане на финансова корекция или глоба. Явен пример е „кръстосаното спазване“ в областта на земеделието. Тези изисквания произтичат от законодателството относно опазването на околната среда, здравето на хората, животните и растенията, хуманното отношение към животните (законоустановени изисквания за управление), както и поддържането на земеделската земя в добро земеделско и екологично състояние (GAEC). Ако бенефициент на директни плащания в рамките на ОСП наруши свързаните с тях изисквания за кръстосано спазване, сумата на директните плащания се намалява или изключва от подпомагане. Когато Палатата установи неспазване на изискванията за кръстосано спазване, тя ги класифицира като количествено неизмерими грешки и съответно те не се отчитат при изчисляването на процента грешки.

Как Палатата оценява изявленията на ръководството в Колисията и съобщава резултатите

16. Всеки генерален директор изготвя и публикува годишен отчет за дейността, в който се отчита осъществяването на целите на съответната политика и въведените системи за управление и контрол с оглед осигуряване на редовността на операциите и правилното използване на ресурсите. Всеки годишен отчет за дейността се съпътства от декларация на генералния директор, в която наред с другото той заявява до каква степен ресурсите са използвани по предназначение и доколко процедурите за контрол гарантират редовността на операциите ⁽⁴⁾. Вzeti заедно, докладът и декларацията представляват ключов елемент от вътрешния контрол.

17. Палатата прави оценка на годишните отчети за дейността и съпътстващите ги декларации, за да определи доколко те дават вярна представа за финансовото управление по отношение на редовността на операциите. За тази цел тя извършва прегледи и анализи и ги съпоставя със своите констатации в съответните области.

Как Палатата достига до своето становище

18. Палатата оценява вероятния процент грешки спрямо прага на същественост от 2 %, за да определи, въз основа и на други доказателства, дали операциите не са засегнати от съществени грешки („становище без резерви“), дали са засегнати от съществен процент грешки („отрицателно становище“) или дали същественият процент грешки засяга само ограничена част от популацията („становище с резерви“).

⁽⁴⁾ Допълнителна информация за тези процеси, както и линкове към най-новите доклади, можете да намерите на адрес: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_en.htm.

ГЛАВА 2

Приходи

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	2.1—2.14
Специфични особености на бюджетната сфера	2.2—2.6
Обхват и подход на одита	2.7—2.14
Традиционни собствени ресурси	2.8—2.12
Собствени ресурси от ДДС и БНД	2.13—2.14
Редовност на операциите	2.15—2.18
Традиционни собствени ресурси	2.16
Собствени ресурси от ДДС и БНД	2.17
Други приходи	2.18
Ефективност на системите	2.19—2.31
Традиционни собствени ресурси	2.20—2.24
Собствени ресурси от ДДС	2.25—2.26
Собствени ресурси от БНД	2.27—2.31
Съставяне на националните сметки в държавите членки	2.27—2.28
Общи и специфични резерви	2.29—2.30
Проверка на описите на БНД в държавите членки	2.31
Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията	2.32
Заклучения и препоръки	2.33—2.39

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

2.1. В тази глава е изразена специфичната оценка на Палатата относно приходите, които включват собствени ресурси и други приходи. В **таблица 2.1** е представена основната финансова информация, свързана с приходите. Финансирането на бюджетните разходи се осигурява в най-висока степен от собствените ресурси (94,1 %).

Таблица 2.1 — Основна информация относно приходите

(млн. евро)

Бюджетен дял	Вид приходи	Описание	Приходи за 2009 г.	%
1	Традиционни собствени ресурси (ТСР)	Налози върху производството на захар (глава 11)	132	0,1
		Мита (глава 12)	14 397	12,3
	Собствени ресурси от ДДС	Ресурси от ДДС (данък върху добавената стойност) за текущата финансова година (глава 13)	13 743	11,7
	Собствени ресурси от БНД	Ресурси от БНД (брутен национален доход) за текущата финансова година (глава 14)	82 413	70,3
	Корекция на бюджетни дисбаланси	Корекция за Обединеното кралство (глава 15)	– 315	– 0,3
	Брутно намаление на годишната вноска от БНД	В полза на Нидерландия и Швеция (глава 16)	4	0,0
		ОБЩО СОБСТВЕНИ РЕСУРСИ	110 373	94,1
3		Излишъци, салда и корекции	330	0,3
4		Приходи от лица, работещи за институциите и другите органи на Общността	781	0,7
5		Приходи от административната дейност на институциите	258	0,2
6		Вноски и възстановявания във връзка със споразумения и програми на Общността	4 545	3,9
7		Лихви за просрочия и глоби	933	0,8
8		Операции по получаване и отпускане на заеми	4	0,0
9		Разни приходи	61	0,1
		ОБЩО ДРУГИ ПРИХОДИ	6 912	5,9
		Общо приходи за годината	117 285	100,0

Източник: Годишни отчети за 2009 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични особености на бюджетната сфера

2.2. Съществуват три категории собствени ресурси ⁽¹⁾ — традиционни собствени ресурси (мита и налози върху производството на захар, ТСП), собствени ресурси, изчислени на базата на данъка върху добавената стойност (ДДС), събирани от държавите членки, и собствени ресурси, базирани върху брутния национален доход на държавите членки (БНД).

2.3. Традиционните собствени ресурси се установяват и събират от държавите членки. Три четвърти от събраните суми се внасят в Съюза, а останалата четвърт държавите членки задържат за покриване на разходите по събирането. Всяка държава членка изпраща на Комисията месечен отчет за установените мита (отчет по „сметка А“) и тримесечен отчет за онези установени мита, които не са включени в сметка А („сметка Б“) ⁽²⁾.

2.4. Собствените ресурси на база ДДС и БНД са вноски, формирани съответно от прилагането на унифицирани ставки към теоретично хармонизирани бази за начисляване на ДДС в държавите членки или към БНД на държавите членки, изчислен съгласно правилата на Съюза.

2.5. Съгласно Решение 2007/436/ЕО, Евратом някои държави членки се ползват с намаление на изискуемия процент за ДДС ⁽³⁾ и брутно намаление на годишната си вноска от БНД ⁽⁴⁾ за периода 2007—2013 г. В допълнение към това на Обединеното кралство се дава корекция във връзка с бюджетните дисбаланси („корекцията за Обединеното кралство“), изразяваща се в намаляване на вноската му от собствени ресурси, основани на БНД.

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

⁽¹⁾ Вж. Решение 2007/436/ЕО, Евратом на Съвета от 7 юни 2007 г. относно системата на собствените ресурси на Европейските общности (ОВ L 163, 23.6.2007 г., стр. 17) и Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000 на Съвета от 22 май 2000 г. за прилагане на Решение 2007/436/ЕО, Евратом относно системата за собствените ресурси на Европейските общности (ОВ L 130, 31.5.2000 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕО, Евратом) № 105/2009 (ОВ L 36, 5.2.2009 г., стр. 1).

⁽²⁾ 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“).

⁽³⁾ Германия, Нидерландия, Австрия и Швеция.

⁽⁴⁾ Нидерландия и Швеция.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Обхват и подход на одита

2.7. Цялостният одитен подход и методология на Палатата са представени в **част 2 от приложение 1.1**. За одитиране на приходите, на ниво Комисия беше проверена представителна статистическа извадка от 62 нареждания за събиране на вземания, взети от документите на Комисията за всички получени приходи (вж. **приложение 2.1**).

Традиционни собствени ресурси

2.8. Извършеният от Палатата одит на операциите, свързани със счетоводните сметки, не включва недекларирания внос или вноса, който не е регистриран от митническите органи.

2.9. Палатата извърши оценка на системите за управление и контрол в три държави членки ⁽⁵⁾ и провери техните счетоводни системи, свързани с традиционните собствени ресурси. Беше проследено движението на митническите сборове от етапа на установяването им до декларирането им пред Комисията, с цел да се получи достатъчна увереност за точността на отчетените суми. Одиторите провериха произволна извадка от 30 декларации за внос във всяка от трите държави членки.

2.10. За пет нареждания за събиране на вземания, свързани с традиционните собствени ресурси от споменатата в точка 2.7 извадка, Палатата направи равнение на избраните месечни отчети със съответните счетоводни записи на държавите членки ⁽⁶⁾.

2.11. Палатата оцени системите за управление и контрол в Комисията, в това число извършваните от нея проверки в държавите членки. Беше оценена и надзорната роля на ККСР ⁽⁷⁾.

2.12. Палатата взе предвид резултатите от своя специфичен одит, извършен през 2008 и 2009 година на опростените митнически процедури за внос в девет държави членки ⁽⁸⁾.

Собствени ресурси от ДДС и БНД

2.13. Собствените ресурси от ДДС и БНД се основават на макроикономическа статистика, а свързаните с нея операции 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 с цел определяне на размера на сумите, които следва да бъдат включени в окончателните отчети. Така одитът обхвана както изготвянето на годишния бюджет, така и точността на вноските на държавите членки.

⁽⁵⁾ Германия, Ирландия и Латвия.

⁽⁶⁾ Германия, Франция, Италия, Словения и Обединеното кралство.

⁽⁷⁾ Консултативен комитет по собствените ресурси: член 20 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000, изменен.

⁽⁸⁾ Белгия, Ирландия, Франция, Италия, Унгария, Нидерландия, Словения, Швеция и Обединеното кралство.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.14. 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 също така ролята на Консултативния комитет по собствените ресурси и на Комитета по БНД ⁽⁹⁾.

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

2.15. Резултатите от тестовете на операциите са обобщени в **приложение 2.1**.

Традиционни собствени ресурси

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

Собствени ресурси от ДДС и БНД

2.17. Одитът на Палатата установи, че изчислението на вноските на държавите членки и техните плащания не са засегнати от съществени грешки. През декември 2009 г. обаче Комисията е открила грешка в изчислението на предварителните си разчети за корекцията за Обединеното кралство за 2008 и 2009 г., изразяваща се в завишение съответно от 138 милиона и 458 милиона евро. Тъй като корекцията за Обединеното кралство за 2008 г. е била записана в бюджета за 2009 г., държавите членки, които я финансират, са внесли през 2009 г. повече, отколкото е било необходимо. Това ще бъде коригирано едва след като в бюджета за следващите години се запишат ревизираните разчети.

2.17. След като Комисията установи тези аномалии, държавите членки и Палатата бяха уведомени за тях. Всички държави членки изразиха съгласието си необходимите мерки за коригирането и/или да бъдат предприети в рамките на обичайните процедури за преразглеждане и актуализиране.

Други приходи

2.18. Палатата установи, че като цяло проверените операции по отношение на статията „Други приходи“ не съдържат съществени грешки.

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

2.19. Резултатите от проверката на системите са обобщени в **приложение 2.2**.

⁽⁹⁾ Член 4 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1287/2003 на Съвета — Регламент за БНД (ОВ L 181, 19.7.2003 г., стр. 1).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Традиционни собствени ресурси

2.20. Както и в предишни години ⁽¹⁰⁾, Палатата откри проблеми в процедурите и системите, имащи отражение върху записаните в сметки Б суми, които следва да бъдат преодолени. Те засягат по-конкретно закъснения в събирането на дължими мита и в предоставянето на възстановените суми ⁽¹¹⁾, както и неоснователно отписване на митнически задължения ⁽¹²⁾.

2.21. В две от одитираните държави членки ⁽¹³⁾ националните органи не успяха да обосноват напълно записаните в отчети Б суми, тъй като тези суми не съответстваха на свързаните с тях документи. Нещо повече — Палатата установи подобни разлики и при извършването на сравнения по сметки А ⁽¹⁴⁾.

2.22. Комията е възприела виждането, че в случаите, когато се задържат стоки, въведени незаконно на митническата територия на Общността, не е задължително да се вписват възникналите митнически задължения в сметки Б. В решението си от април 2009 г. ⁽¹⁵⁾ Съдът на Европейския съюз определя, че за да доведе до погасяване на митническото задължение, задържането на стоките трябва да бъде извършено, преди тези стоки да преминат първото митническо бюро, разположено във вътрешността на тази територия. Следователно според Сметната палата задълженията, възникнали по отношение на стоки, които са задържани след този етап, трябва задължително да бъдат вписвани в сметките.

2.23. Проверките на място, извършени от Палатата, разкриха слабости в надзора от страна на националните митнически органи, особено по отношение на анализа на риска във връзка с подбора на търговци и внасяни стоки, които да бъдат подложени на митнически проверки ⁽¹⁶⁾. Това увеличава риска от нередности, които могат да останат незабелязани, а това може да доведе до загуба на традиционни собствени ресурси.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.20. Комисията ще поиска от съответните държави членки да предприемат действия за коригиране на установените недостатъци, а при необходимост и да бъдат платени непредоставените традиционни собствени ресурси, както и всички дължими лихви за забава.

2.21. Ще бъде поискано съответните държави членки да обосноват сумите в сметките, да предоставят всички установени неплатени традиционни собствени ресурси, а в случаите на закъснение в предоставянето ще бъде поискано да се заплати лихва за забава.

2.22. Позицията на Комисията се основава на член 867а от Регламент (ЕИО) № 2454/93 за прилагане на Митническият кодекс, съгласно който задържаните и конфискуваните стоки се считат за поставени под режим митническо складиране. За поставените под този режим стоки не се установява и не се записва в сметките митническо задължение. В решението на Съда от 2009 г. не се разглежда приложимостта на член 867а по отношение на третирането на митническото задължение за задържаните стоки и затова Комисията изчака резултата от друг подобен случай — дело С-230/08. Понастоящем Комисията извършва оценка на последиците от наскоро постановеното съдебно решение по това дело и на действията, които следва да се предприемат по него. При всички случаи, когато освърененият Митнически кодекс влезе в сила, митническото задължение винаги ще се погасява за задържаните стоки, независимо от мястото на задържането им.

2.23. Държавите членки трябва сами да създадат своите системи за митнически контрол въз основа на подходящи методи на анализ на риска. Посочените от Палатата слабости се отнасят до три държави членки. За една от тях при одита на опростените процедури, извършен от Палатата, бяха направени идентични констатации и Комисията проследява действията, които се предприемат по тях. За останалите две държави членки установените слабости се отнасят до липсата на случаен елемент в системата за подбор на декларации/търговци. В една от тези държави националните органи предприеха коригиращи мерки. В другата държава членка е използван случаен елемент, но не е интегриран в автоматизираната система за подбор на декларации за внос/търговци, които да бъдат проверени.

⁽¹⁰⁾ Например точка 4.14 от годишния доклад за 2008 г.

⁽¹¹⁾ Германия, Ирландия, Италия и Латвия.

⁽¹²⁾ Германия.

⁽¹³⁾ Ирландия и Латвия.

⁽¹⁴⁾ Ирландия.

⁽¹⁵⁾ Дело С-459/07 от 2 април 2009 г.

⁽¹⁶⁾ Германия, Ирландия и Латвия.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

2.24. Освен това, в неотдавнашния си специален доклад⁽¹⁷⁾ относно опростените митнически процедури за внос⁽¹⁸⁾, Палатата съобщава за значителни слабости в контрола във всички посетени държави членки и висока честота на грешки в повечето от тях. Като се има предвид, че тези държави членки внасят над половината от общия размер на събраните традиционни собствени ресурси и че за около две трети от всички митнически декларации на ЕС се използват опростените процедури, тези слабости в контрола имат отражение върху функционирането на системите за управление и контрол на държавите членки в областта на традиционните собствени ресурси. Това съответно води до риск от събиране на неточни суми от традиционни собствени ресурси.

Собствени ресурси от ДДС

2.25. Отправната точка за изчисляването на собствените ресурси от ДДС е действително събраният ДДС в държавите членки⁽¹⁹⁾. В проучване на Комисията, публикувано през септември 2009 г., в което се анализира и измерва количествено пропуснатият ДДС в държавите членки на ЕС-25 (с изключение на Кипър)⁽²⁰⁾, разликата между начислените вземания на ДДС и теоретичните нетни задължения по ДДС се изчислява средно на 13 % за периода 2004—2006 г. Ако тази разлика бъде премахната, би се увеличила вноската от ДДС в бюджета на ЕС на държавите членки, чиято основа на ДДС няма таван⁽²¹⁾. Това би намалило вноските на база БНД, въпреки че за отделните страни ефектът от това ще бъде различен.

2.26. 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 2009 г. са изразени 67 резерви и са оттеглени 63. В края на годината съществуват общо 167 резерви (вж. **таблица 2.2**). Независимо от напредъка в премахването на поддържаните дълго време резерви, свързани с ДДС, в края на 2009 г. продължават да са в сила 20 от тях, отнасящи се до години преди 2000 г., като за сравнение в края на 2008 г. те са били 34.

⁽¹⁷⁾ Специален доклад № 1/2010.

⁽¹⁸⁾ Процедура за опростено деклариране и процедура за оформяне на място за допускане на стоки за свободно обращение. Съгласно тези процедури икономическите оператори могат да получат разрешение за освобождаване на стоките единствено чрез подаване на частично попълнени митнически декларации или чрез вписване на информацията в своята счетоводна документация. Подаването на пълна подробна митническа декларация и плащането на дължимите мита обикновено се извършва през следващия месец.

⁽¹⁹⁾ Член 3 от Регламент (ЕИО, Евратом) № 1553/89 на Съвета (ОВ L 155, 7. 6.1989 г., стр. 9).

⁽²⁰⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_cooperation/combating_tax_fraud/reckon_report_sep2009.pdf.

⁽²¹⁾ Съгласно член 2, параграф 1, буква б) от Решение 2007/436/ЕО, Евратом.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.24. Комисията е съгласна с Палатата, че митническият контрол може да бъде подобрен и трябва да се развива в съответствие с придобития опит и най-добрите практики.

Комисията извършва действия за подпомагане на държавите членки във връзка с развиващите се процедури. Предоставени са подробни насоки и обучение за най-добрия начин за прилагането ил. Резултатите ще бъдат разгледани по време на посещенията за мониторинг през 2010 и 2011 г. Освен това през цялата 2009 г. и през 2010 г. Комисията проведе конкретни проверки във всички държави членки на техните стратегии за митнически контрол. Въз основа на тези проверки и на констатациите и оценките от извършения от Палатата одит Комисията вече поиска да бъдат предприети коригиращи действия. През 2010 г. Комисията ще изготви тематичен доклад относно стратегията за митнически контрол в държавите членки, в който ще бъдат включени констатациите на Палатата и на Комисията. Този въпрос ще бъде обсъден с държавите членки в рамките на Консултативния комитет по собствените ресурси с цел набиране на възможните подобрения в тази област.

2.25. Като посочва Палатата, отправната точка за изчисляване на годишната база за ДДС, въз основа на която на свой ред се определя разтерът на вноските по собствените ресурси от ДДС, са действително събраните през съответната година приходи от ДДС. Въпреки че намаляването на разликата между събрания ДДС и задълженията по ДДС теоретично може да доведе до увеличаване на платените собствени ресурси от ДДС, законодателят избра метод, при който всяко увеличаване на собствените ресурси от ДДС се неутрализира от бюджетна гледна точка от съответно намаляване на събираните суми като ресурси от БНД.

2.26. Проактивните мерки за оттегляне на поддържаните от дълго време резерви продължават. През 2008 г. Комисията категоризира въз основа на рисковете всички поддържани от дълго време резерви и пристъпи заедно със съответните държави членки към разрешаването на въпросите съобразно съответните приоритети. Тази стратегия, която започна да дава резултати през 2009 г., продължава, като през 2010 г. бяха оттеглени още 7 от най-старите резерви. Комисията е на мнение, че е постигнат добър напредък. Ще бъдат насрочени нови срещи на ръководството през 2010/2011 г.

Таблица 2.2 — Резерви, свързани с ДДС, към 31.12.2009 г.

Държава членка	Брой на действащите резерви към 31.12.2008 г.	Резерви, изразени през 2009 г.	Резерви, оттеглени през 2009 г.	Брой на действащите резерви към 31.12.2009 г.	Най-ранна година, за която се отнасят резервите (считано към 31.12.2009 г.)
Белгия	8	0	5	3	2000
България	0	1	0	1	2007
Чешка република	8	1	0	9	2004
Дания	0	5	0	5	2004
Германия	18	1	15	4	2001
Естония	8	0	0	8	2004
Ирландия	16	1	0	17	1998
Гърция	10	4	3	11	1998
Испания	3	0	1	2	2001
Франция	4	6	0	10	1993
Италия	14	2	7	9	1995
Кипър	3	1	1	3	2004
Латвия	2	4	1	5	2004
Литва	2	12	7	7	2005
Люксембург	2	1	0	3	2004
Унгария	5	3	4	4	2004
Малта	6	4	0	10	2004
Нидерландия	5	3	1	7	2002
Румъния	0	0	0	0	—
Австрия	11	4	10	5	2002
Полша	3	3	0	6	2004
Португалия	9	1	0	10	1996
Словения	0	3	0	3	2004
Словакия	5	0	2	3	2004
Финландия	8	4	2	10	1995
Швеция	9	2	4	7	1995
Обединено кралство	4	1	0	5	1998
Общо	163	67	63	167	

Източник: Европейска комисия.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Собствени ресурси от БНД*Съставяне на националните сметки в държавите членки*

2.27. В доклада си за Съвета (Ecofin) относно статистиката за бюджетния дефицит и дълга на Гърция⁽²²⁾ Комисията изразява съмнения относно качеството на гръцката макроикономическа статистика, в т.ч. и на националните сметки. Комисията и Съветът поставиха под въпрос ефективното функциониране на системите за управление и контрол на националната статистическа служба на Гърция, която предоставя и данни за БНД за изчисляването на собствените ресурси.

2.28. В предишните си годишни доклади⁽²³⁾ Палатата е изразявала мнение, че различията в системите за управление и контрол на националните статистически институти (НСИ) на държавите членки могат да повлияят отрицателно върху сравнимостта, надеждността и изчерпателността на националните сметки. Евростат все още не е завършил оценката си на системите за управление и контрол в НСИ и не е приел указания относно прилагането на тези системи в държавите членки.

Общи и специфични резерви

2.29. В края на 2009 г. са в сила общи резерви⁽²⁴⁾ за данните относно БНД на държавите членки в ЕС-15 за периода 2002—2006 г. и на държавите членки в ЕС-10 за периода 2004—2006 г., в изчакване на приключването на анализа на актуализираните или новите описи на БНД.

2.30. В началото на 2009 г. съществуваша 10 специфични⁽²⁵⁾ резерви относно БНД, засягащи периода 1995—2001 г. През 2009 г. Комисията оттегли 6 от тях, отнасящи се до Гърция, като по този начин резервите в края на годината остават 4⁽²⁶⁾.

2.27. В посочения доклад са разгледани данните за дефицита и дълга на сектор „Държавно управление“ в Гърция. Задълбочен анализ на потенциалното отражение на проблемите, установени при тази проверка на дефицита и дълга, не показва съществено отражение на ниво БВП/БНД.

Гърция започна да предприема мерки за преодоляване на проблемите, посочени в доклада на Комисията от 8 януари 2010 г., като прие нов закон за гръцката статистическа система, в който е предвидено създаването на нов статистически орган (ELSTAT), с цел да се гарантират независимостта и истинността на статистическите данни.

2.28. Комисията смята, че надеждността на националните сметки зависи главно от използваните конкретни статистически източници и методи, и основава своя подход за утвърждаване на БНД върху тяхната проверка и подобряване. Добре изготвените системи за управление и контрол (СУК) в националните статистически институти на държавите членки могат да помогнат за откриване и намаляване на рисковете от допускане на грешки. Комисията вече се съобрази със забележките на Палатата относно СУК по начините, посочени в отговорите ѝ по параграф 4.24 от доклада за 2008 г. Освен това при проверките на БНД Комисията събра информация за практиките на държавите членки, по-специално за целите на селитара, който организира през декември 2009 г. В съответствие с целите на този селитар Комисията ще определи и разработи най-добри практики, които да бъдат използвани в държавите членки, както и процедури за оценяване в тази област.

2.30. Комисията продължава сътрудничеството си с двете държави, за които все още има резерви за БНП за периода 1995—2001 г. (1 за Гърция и 3 за Обединеното кралство), така че тези резерви да могат да бъдат оттеглени.

⁽²²⁾ COM(2010) 1 окончателен от 8 януари 2010 г. и протокол от заседанието на Съвета (Ecofin) на 19 януари 2010 г.

⁽²³⁾ Точки 3.47—3.49 от годишния доклад за 2004 г., точки 4.23—4.25 от годишния доклад за 2005 г. и точки 4.23—4.24 от годишния доклад за 2008 г.

⁽²⁴⁾ Член 10, параграф 7 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000, изменен, 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. Общите резерви обхващат всички данни на дадена държава членка.

⁽²⁵⁾ Специфичните резерви обхващат отделни елементи от опис на БНД.

⁽²⁶⁾ Тези действащи резерви засягат Гърция и Обединеното кралство и се отнасят най-вече до аспекти, свързани с методологията и съставянето на сметките.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Проверка на описите на БНД в държавите членки

2.31. През 2009 г. Комисията (Евростат) посети 16 държави членки за проверка на описите на БНД ⁽²⁷⁾ и извърши пряка проверка. Това обаче беше ограничено до много малък брой компоненти на БНД в посетените държави. Съгласно указанията на Евростат извършването на такава пряка проверка обикновено не води до приемането на заключенията относно всички елементи на разчетите за БНД.

НАДЕЖДНОСТ НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА

2.32. Резултатите от прегледа на изявленията на ръководството в Комисията са обобщени в **приложение 2.3**. Палатата обръща внимание на приетия неотдавна специален доклад относно опростените митнически процедури за внос, споменат в точка 2.24. В годишния отчет за дейността си за 2010 г. Комисията следва да вземе предвид заключенията от настоящия доклад, както и да отбележи резултатите от контрола на предприетите действия във връзка с констатациите и от извършени проверки на опростените процедури и стратегията за контрол на държавите членки.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

2.33. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че:

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

за годината, приключила на 31 декември 2009 г., не са засегнати от съществени грешки.

2.34. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че системите за управление и контрол ефективно осигуряват редовността на приходните операции. Палатата обаче обръща внимание на слабостите, които не са съществени за ефективността на системите като цяло, но въпреки това изискват предприемането на посочените по-долу действия.

Традиционни собствени ресурси

2.35. Извършваните от Палатата одити продължават да разкриват проблеми при използването на сметки Б. Поради това Палатата препоръчва на Комисията да продължи своите усилия да осигури правилното им използване, по-конкретно относно навременното установяване и предоставяне на събраните суми от митнически сборове (точка 2.20).

2.31. Комисията извършива пряка проверка в допълнение към проверката на описите на БНД на държавите въз основа на въпросника за оценка на описа на БНД (GIAQ). Комисията смята, че броят на избраните от нея компоненти е бил достатъчен за целите на пряката проверка в съответствие с Насоките за пряка проверка, одобрени от Комитета по БНД.

2.32. При извършените от нея проверки на опростените процедури и на контролната стратегия на държавите членки Комисията установи също слабости в процедурите за контрол в държавите членки и ще продължи да проследява своите констатации и тези на Палатата. След приключването на това проследяване Комисията ще разполага с по-изчерпателна база за оценка.

2.35. Комисията ще продължи редовната си проверка на сметките Б с цел установяване на всички слабости, които могат да имат отражение върху навременното установяване и предоставяне на традиционните собствени ресурси.

⁽²⁷⁾ 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.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.36. Имайки предвид слабостите, установени при одита на ефективността на контрола върху опростените процедури и в други нейни одитни дейности през 2009 г., Палатата заключава, че системите за управление и контрол на държавите членки в сферата на традиционните собствени ресурси са само частично ефективна гаранция, че регистрираните митнически сборове са изчерпателни и точни (точки 2.23 и 2.24).

Собствени ресурси от ДДС

2.37. Продължават да са в сила отдавна изразени резерви. Комисията следва да продължи да оказва натиск върху държавите членки да представят в кратки срокове необходимата информация, която да позволи да се оттеглят резервите възможно най-скоро и да се направят съответните корекции в ДДС основите на държавите членки (точка 2.26).

Собствени ресурси от БНД

2.38. Комисията все още не е изготвила доклади за оценка на БНД на държавите членки и не е наложила специфични резерви за периода след 2002 г. За да направи това, тя следва да приключи проверката на описите на БНД в държавите членки, като отчита и оценката си на системите за управление и контрол в НСИ за съставянето на националните сметки (точки 2.28 и 2.31). Комисията следва също да посочи какъв е обхватът на становището, което тя дава в оценките си на данните за БНД, предоставяни от държавите членки (точка 2.31).

2.39. В **приложение 2.4** са обобщени действията, предприети във връзка с предишни констатации и оценки.

2.36. Комисията ще предприеме действия по тези слабости успоредно с действията по констатациите от своите проверки.

2.37. До този момент през 2010 г. са оттеглени още седем от най-старите резерви. Ще бъдат насрочени нови срещи на ръководството през 2010/2011 г.

2.38. Комисията ще приключи проверката на описите на БНД на държавите членки и ще изготви доклади за оценка в края на 2010/началото на 2011 г. Според Комисията прилаганият от нея подход (документни проверки на въпросниците за БНД, проверка на описите на БНД въз основа на въпросника за оценка на описа на БНД заедно с пряка проверка) е подходящ за окончателна оценка на БНД на държавите членки. В този контекст системите за управление и контрол (СУК) имат организационен характер и не дават конкретна информация за надеждността на сметките, която зависи главно от използваните статистически източници и методи, при все че СУК могат да спомогнат за намаляване на рисковете от грешки в националните сметки.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ С ПРИХОДИТЕ

	2009 г.				2008 г.	2007 г.
	ТСР	ДДС/БНД/ корекция за Обединеното кралство	Други	Общо		
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА						
Общ брой операции (в т.ч.):	5	43	14	62	60	66
Нареждания за събиране на вземания	5	43	14	62	60	66
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ						
(в проценти и като брой операции)						
Операции, незасегнати от грешки	80 % {4}	100 % {43}	86 % {12}	95 % {59}	100 %	100 %
Операции, засегнати от грешки	20 % {1}	0 % {0}	14 % {2}	5 % {3}	0 %	0 %
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ						
Вероятен процент грешки:						
< 2 %	X				X	X
от 2 % до 5 %						
> 5 %						

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ, СВЪРЗАНИ С ПРИХОДИТЕ

Оценка на избрани системи за управление и контрол

Видове приходи	Ключов вътрешен контрол (Комисия)			Основни видове вътрешен контрол в одитираните държави членки
	Проверки от страна на Комисията в държавите членки	Документни проверки и управление на приходите от страна на Комисията	Управление на резервите от страна на Комисията	
Традиционни собствени ресурси			N/A	(¹)
ДДС				N/A
БНД				N/A

(¹) По отношение на традиционните собствени ресурси Палатата отчита слабостите, забелязани по време на работата ѝ по декларацията за достоверност за 2009 г. и описани в Специален доклад № 1/2010 относно опростените митнически процедури (точки 2.23, 2.24 и 2.36).

Обща оценка на системите за управление и контрол

Обща оценка	2009 г.	2008 г.	2007 г.

Легенда:

	Ефективни
	Частично ефективни
	Неефективни
N/A	Няма данни: Не се прилага или няма оценка

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.3

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРЕГЛЕДА НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА, СВЪРЗАНИ С ПРИХОДИТЕ

Основни участващи генерални дирекции	Декларация от генералния директор (*)	Изразени резерви	Констатации и оценки на Палатата	Обща оценка на надеждността
ГД „Бюджет“	без резерви по отношение на собствените ресурси	N/A	—	A

(*) В своята декларация за достоверност генералният директор изразява достатъчна увереност, че действащите контролни процедури дават необходимите гаранции за редовността на операциите.

A: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

B: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават частично вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

B: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, не дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

ПРОСПЕДЯВАНЕ НА ДЕЙСТВИЯТА, ПРЕДПРИЕТИ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРЕДИШНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ, СВЪРЗАНИ С ПРИХОДИТЕ

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 40,1 милиона евро, без да представи пълно обяснение за това намаление. През 2005 г. Палатата посочи, че 22,7 милиона евро от потенциалните задължения все още се обсъждат между Комисията и Германия.	В края на 2009 г. остатъкът от 22,7 милиона евро все още се обсъжда.	Окончателната сума, която трябва да бъде възстановена, следва бързо да се определи, за да може този въпрос да бъде приключен.	През 2009 г. отново се наложи Комисията да поиска допълнителни разяснения от Германия относно малка част от засегнатите операции. След като ги получи, Комисията заключи, че е налице достатъчна увереност, че Германия не дължи повече суми от традиционни собствени ресурси и лихви в допълнение към вече изплатените от нея суми. Следователно този въпрос е приключен.
Собствени ресурси от ДДС — закъснения, свързани с производството за установяване на неизпълнение на задължения			
В годишните си доклади за 2008 и 2007 г. (съответно точки 4.19 и 4.24) Палатата отбелязва дългото времетраене на производството за установяване на неизпълнение на задължения, което би могло да има отражение върху собствените ресурси от ДДС.	Комисията е променила процедурите си, за да е възможно по-често вземане на решения с цел ускоряване на процеса.	През 2009 г. са забелязани забавяния в производството за установяване на неизпълнение на задължения на различни етапи от процеса, които могат да отложат внасянето на точните суми собствени ресурси от ДДС. Палатата поддържа виждането си, че Комисията следва да намали времетраенето между регистрирането на производствата в единния регистър на потенциалните нарушения и тяхното отнасяне до Съда на Европейския съюз.	Комисията отново потвърждава, че е променила своите процедури, за да е възможно по-често вземане на решения с цел ускоряване на процеса. Това изменение на процедурата ще има своето отражение, но е необходимо известно време, за да се прояви положителният ефект от тези промени. Въпреки това от общо осем производства за установяване на неизпълнение на задължения, упоменати съответно в точки 4.19 и 4.24 от годишните доклади за 2008 и 2007 г., пет случая вече са приключени.

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
Собствени ресурси от БНД — политика на ЕС за ревизиране (в това число проследяване на ревизираните данни на Гърция)			
В годишния доклад за финансовата 2006 година Палатата изрази констатации и оценки по отношение на ревизираните данни на Гърция за БНД (точки 4.24—4.26) и в точка 4.32 отправи препоръки към Комисията да: а) определи правила за известяване, така че тя и Комитетът по БНД да бъдат предупреждавани за съществени ревизии, б) провежда съгласувана политика за ревизия на данните по националните сметки, включително изискването за редовно сравняване,	а) Четири държави членки са представили съществени ревизии на своите въпросници и доклади за качеството за БНП/БНД за 2009 г. Белгия и Естония не са изпратили официални уведомителни писма относно извършените от тях съществени ревизии в националните сметки, въпреки че от Евростат им бяха изпратени напомнителни писма. Малта и Латвия са изпратили официални писма след изтичане на крайния срок. б) На срещата на Комитета по парична и финансова статистика и статистика на платежния баланс (CMFB) през юли 2009 г. Комисията и Европейската централна банка направиха предложение за конкретна съвместна политика за ревизиране на националните сметки и платежния баланс. Членовете на CMFB решиха, че държавите членки трябва да извършат оценка на въздействието на предложената политика на ЕС за ревизия на процесите на изготвяне на национална статистика.	а) В нито един от четирите случая не бяха приложени изготвените от CMFB указания за известяване относно съществени статистически ревизии. Евростат следва да приеме необходимите мерки за осигуряване спазването на тези указания от държавите членки. б) Въпреки постигнатия напредък са необходими по-нататъшни действия от страна на Комисията и държавите членки за прилагане на обща политика за ревизиране в Европейския съюз.	а) Комисията (Евростат) непрекъснато напълня на държавите членки, че трябва да прилагат предоставените им насоки, особено по време на заседанията на Комитета по БНД и в двустранните отношения. Въпреки че още по време на заседанията на Комитета по БНД някои държави членки предоставиха информация по упоменатите от Палатата случаи на ревизии, приключени през 2009 г., Комисията ще продължава да следи и да подчертава колко е важно държавите членки да спазват тази процедура. б) Комисията продължава да работи и да провежда дискусии с държавите членки за въвеждането на обща политика за ревизиране в ЕС, като взела предвид забележките на Палатата.

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
в) осигури достатъчно ранното представяне на заключенията от проверката на гръцкия опис, за да може да се включат ревизираните данни в сметките за финансовата 2007 година. В годишните си доклади за 2007, 2008 и 2009 г. Палатата отбеляза постигнатия от Комисията напредък и необходимите допълнителни действия за изпълнение на посочените по-горе препоръки, в сътрудничество с държавите членки.	в) През юли 2009 г. Комисията оттегли шест от седемте специфични резерви за Гърция.	в) Комисията (Евростат) трябва да продължи работата си през 2010 г. в сътрудничество с Гърция, за да приключи проверката на данните за БНП на Гърция за периода 1995—2001 г.	в) Комисията (Евростат) продължава сътрудничеството с гръцките органи с оглед на оттеглянето на единствените останали резерви относно БНП за периода 1995—2001 г.
Собствени ресурси от БНД — отразяване на незаконните дейности в националните сметки			
Член 1.13, буква ж) и член 3.08 от ESA 95 ⁽¹⁾ изискват незаконните дейности, отговарящи на характеристиките на стопанска дейност, да бъдат включени в обхвата на БВП/БНД. В годишния си доклад за финансовата 2004 година (точка 3.54, буква в) Палатата препоръча на Комисията да осигури спазването от всички държави членки на изискванията на ESA 95 относно незаконните дейности.	През март 2004 г. Комитетът по БНД обсъди включването на незаконните дейности в националните сметки. Поради срещнатите сериозни затруднения да бъдат формулирани указания в тази област, Комитетът по БНД препоръча да не се въвеждат експлицитни корекции за отразяване на незаконните дейности, докато не бъдат намерени по-добри методи и източници за събиране на данни. През април 2008 г. и април 2009 г. Комитетът по БНД разгледа въпроси, свързани с отчитането на определени категории незаконни дейности, въз основа на резултатите от последните проучвания, извършени от някои държави членки. Комисията (Евростат) е планирала да приключи прегледа си на ситуацията по отразяване на незаконните дейности в националните сметки и да предложи указания за държавите членки през 2010 г., като вземе предвид становищата, изразени от Комитета по БНД.	Независимо от постигнатия напредък относно отразяването на незаконните дейности в националните сметки, е необходимо Комисията и държавите членки да продължат работата си.	На своето заседание от 29 април 2010 г. Комитетът по БНД обсъди въпроси, свързани с последната идентифицирана от него категория незаконни дейности във връзка с националните сметки. В допълнение към тази дискусия, през първата половина на 2011 г. Комисията ще предложи решения на въпроса за отразяването на незаконните дейности в националните сметки.

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
Собствени ресурси от БНД — косвено измерени услуги на финансовите посредници (FISIM)			
Косвено измерените услуги на финансовите посредници (FISIM) представляват част от дейността на финансовите институции, която не се реализира под формата на пряко предоставяне на услуги на определена цена, а под формата на начисляване на по-висок лихвен процент за отпусканите заеми в сравнение с процента по приеманите депозити. Разпределението на FISIM в рамките на ESA 95 беше определено с Регламент (ЕО) № 448/98 на Съвета ⁽²⁾ и влезе в сила от 1 януари 2005 г. с Регламент (ЕО) № 1889/2002 на Комисията ⁽³⁾. Член 8, параграф 1 от първия регламент въвежда дерогация, като постановява, че решението за разпределение на FISIM за целите на бюджета на Общността и собствените ѝ ресурси се приема единодушно от Съвета по предложение на Комисията. В годишния си доклад за 2005 г. (точка 4.30, буква д) Палатата отправи препоръка към Комисията да представи предложение за включването на FISIM в БНД, използван за изчисляването на собствените ресурси.	При изпращането на данни съгласно ESA 95 през септември/октомври 2008 г. всички държави членки представиха данни за националните сметки с разбивка за FISIM (като увеличението на БНД на държавите членки е средно над 1 %). През май 2009 г. Комисията направи предложение за решение на Съвета с обратно действие от 1 януари 2005 г. относно разпределението на FISIM с цел установяване на БНД, използван за целите на собствените ресурси. Работнатна група към Съвета по въпросите на собствените ресурси обсъди това предложение на Комисията и изрази безпокойство относно методологията за изчисляване на FISIM, както и относно датата на влизане в сила и обратното действие на предложението. През октомври 2009 г. беше внесено ревизирано предложение от председателството решението на Съвета да влезе в сила на 1 януари 2010 г. През март 2010 г. беше прието Решение 2010/196/ЕС, Евратом на Съвета ⁽⁴⁾.	В бъдещите си одити Палатата ще проследи напредъка по разпределението на FISIM в БНД, използван за изчисляване на собствените ресурси.	
⁽¹⁾ Регламент (ЕО) № 2223/96 на Съвета (ОВ L 310, 30.11.1996 г., стр. 1), изменен. ⁽²⁾ ОВ L 58, 27.2.1998 г., стр. 1. ⁽³⁾ ОВ L 286, 24.10.2002 г., стр. 11. ⁽⁴⁾ ОВ L 87, 7.4.2010 г., стр. 31.			

ГЛАВА 3

Земеделие и природни ресурси

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	3.1—3.17
Специфични особености на групата политики	3.3—3.16
Обхват и подход на одита	3.17
Редовност на операциите	3.18—3.26
Област на политика „Земеделие и развитие на селските райони“	3.20—3.23
Области на политика „Околна среда“, „Морско дело и рибарство“ и „Здравеопазване и защита на потребителите“	3.24—3.26
Ефективност на системите	3.27—3.64
Област на политика „Земеделие и развитие на селските райони“	3.27—3.61
Системи, свързани с редовността на операциите	3.27—3.49
Системи, свързани с възстановяването на неправомерно извършени разходи и финансовите корекции	3.50—3.61
Области на политика „Околна среда“, „Морско дело и рибарство“, „Здравеопазване и защита на потребителите“	3.62—3.64
Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията	3.65—3.69
Заклучения и препоръки	3.70—3.77

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

3.1. В настоящата глава са представени специфичните оценки на Палатата по отношение на групата политики „Земеделие и природни ресурси“, която обхваща следните области на политика: 05 — „Земеделие и развитие на селските райони“, 07 — „Околна среда“, 11 — „Морско дело и рибарство“ и 17 — „Здравеопазване и защита на потребителите“. Основната информация за обхванатите дейности и изразходваните средства през 2009 г. е представена в **таблица 3.1**.

Таблица 3.1 — Основна информация относно групата политики „Земеделие и природни ресурси“

(млн. евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания за 2009 г.	Принцип на управление
5	Земеделие и развитие на селските райони	Административни разходи	128	Пряко централизирано
		Интервенции на селскостопанските пазари	7 006	Споделено
		Преки помощи	39 114	Споделено
		Развитие на селските райони	8 738	Споделено
		Предприсъединителни мерки	254	Децентрализирано
		Други	– 31	Споделено
		55 209		
7	Околна среда	Административни разходи	87	Пряко централизирано
		Оперативни разходи	269	Пряко централизирано / Непряко централизирано
		356		
11	Морско дело и рибарство	Административни разходи	39	Пряко централизирано
		Оперативни разходи	553	Централизирано / Споделено
		592		
17	Здравеопазване и защита на потребителите	Административни разходи	111	Пряко централизирано
		Оперативни разходи	416	Пряко централизирано / Непряко централизирано
		526		
Общо административни разходи ⁽¹⁾			366	
Общо оперативни разходи (в т.ч.):			56 318	
– авансови плащания			518	
– междинни/окончателни плащания			55 800	
Общо плащания за годината			56 684	
Общо поети задължения за годината			62 165	

⁽¹⁾ Одитът на административните разходи е представен в глава 9.

Източник: Годишни отчети за 2009 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.2. 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**Област на политика „Земеделие и развитие на селските райони“**

3.3. Заложените в Договора цели ⁽¹⁾ на общата селскостопанска политика са да се увеличава селскостопанската производителност, като по този начин да се осигури приемлив жизнен стандарт за хората, занимаващи се със селско стопанство, да се стабилизируют пазарите, да се гарантира снабдяването и да се гарантира, че доставяните продукти достигат до потребителите на разумни цени.

3.4. Разходите по изпълнението на Общата селскостопанска политика се финансират от бюджета на ЕС главно чрез два фонда ⁽²⁾ — Европейският фонд за гарантиране на земеделието (наричан по-нататък „ЕФГЗ“), от който се финансират преки помощи и пазарни мерки ⁽³⁾, и Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (наричан по-нататък „ЕЗФРСР“), от който се съфинансират в различна степен програми за развитие на селските райони.

⁽¹⁾ Член 39 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

⁽²⁾ Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета от 21 юни 2005 г. относно финансирането на Общата селскостопанска политика (ОВ L 209, 11.8.2005 г., стр. 1).

⁽³⁾ С изключение на някои мерки, като например мерките за насърчаване и схемата за предлагане на плодове в училищата, които се съфинансират.

 КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.5. Основните финансирани по ЕФГЗ мерки са:

- Схемата за преки помощи „Схема за единно плащане“ (СЕП), въведена с цел да се премахне обвързването на плащанията към земеделските производители с производството. За да получат помощ по СЕП, земеделските производители първо трябва да придобият „права за получаване на плащане“ ⁽⁴⁾, всяко от които, съчетано с хектар допустима за подпомагане земя, декларирана от земеделския производител, поражда плащане по СЕП най-малко до 2013 г. ⁽⁵⁾ Тази схема придобива все по-голямо значение и през 2009 г. разходите по нея възлизат на 28,806 милиарда евро.
- Схемата за преки помощи „Схема за единно плащане на площ“ (СЕПП), която се състои в изплащане на фиксирани суми на хектар допустима за подпомагане земеделска земя. Понастоящем СЕПП се прилага в десет от новите държави членки ⁽⁶⁾ и през 2009 г. разходите по нея са на стойност 3,723 милиарда евро.
- Други схеми за преки помощи (обвързани с производството на плащания), чиято цел е запазване на производството в райони, които иначе биха били застрашени от преустановяване на производството. Размерът на разходите по тях е 6,585 милиарда евро, но като цяло те намаляват поради допълнителните мерки за премахване на обвързването на плащанията с производството и включването на други схеми за подпомагане в СЕП.
- *Интервенции на селскостопанските пазари*: основните мерки са интервенционно складиране и възстановявания при износ и други мерки като специфична подкрепа за програми в сектора на виното, плодовете и зеленчуците и храните (възлизали общо на 3,988 милиарда евро), както и Фонда за реструктуриране на захарната промишленост (3,018 милиарда евро).

 ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.5.

- Плащанията, извършени от Фонда за реструктуриране на захарната промишленост, бяха финансирани от вноските на производителите, притежаващи квота, които са целеви приходи по линия на ЕФГЗ.

⁽⁴⁾ 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. В *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. *Стесеният 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.

⁽⁵⁾ Съгласно член 137 от Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета (ОВ L 30, 31.1.2009 г., стр. 16) правата за получаване на плащане, предоставени на земеделските стопани преди 1 януари 2009 г., се считат за законни и редовни от 1 януари 2010 г., с изключение на случаите, в които тези права са предоставени въз основа на фактически неточни заявления освен в случаите, когато може разумно да се предположи, че грешката не е могла да бъде установена от земеделския стопанин.

⁽⁶⁾ България, Чешка република, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Полша, Румъния и Словакия.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.6. Разходите в областта „Развитие на селските райони“ се финансират от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), който обхваща голям брой мерки, като например агроекологични схеми, компенсаторни плащания за земеделие в необлагодетелствани райони, инвестиции в стопанства и инфраструктура в селските райони (8,992 милиарда евро) ⁽⁷⁾. През 2009 г. в рамките на така наречената „здравна картина“ на ОСП ⁽⁸⁾ и Европейския план за икономическо възстановяване ⁽⁹⁾ са предоставени допълнителни средства чрез областта на политика „Развитие на селските райони“ за финансиране на приоритетни области като инфраструктурата за високоскоростен интернет, изменението на климата, възобновяемите енергийни източници, управлението на водите, биоразнообразието и мерки, съпътстващи реструктурирането на млечния сектор. През 2009 г. обаче не са извършени никакви разходи по тези мерки.

3.7. По всички схеми за пряко подпомагане от ЕФГЗ, обхванати в Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета ⁽¹⁰⁾, и някои схеми за подпомагане от ЕЗФРСР получателите на помощ от ЕС трябва да изпълняват изискванията за „кръстосано спазване“. Тези изисквания са свързани с опазването на околната среда, общественото здраве, здравето на животните и растенията, хуманното отношение към животните (законоустановени изисквания за управление), както и с поддържането на земеделската земя в добро земеделско и екологично състояние (GAEC) ⁽¹¹⁾. В случаите на неспазване на тези изисквания законодателството на ЕС предвижда намаление или изключване ⁽¹²⁾ върху цялата сума на директните плащания, извършени въз основа на подадените заявления в течение на цялата календарна година, през която е констатирано неспазването на изискванията. Направената от Палатата проверка на плащанията към земеделски стопани включва само ограничен брой изисквания за кръстосано спазване (вж. точка 3.17, трето тире). При установяването на нарушения те биват класифицирани като количествено неизмерими грешки и съответно не се отчитат при изчисляването на процента на грешки.

⁽⁷⁾ Тази сума включва разходи за предишния програмен период, както и за предприемствените инструменти.

⁽⁸⁾ Регламент (ЕО) № 74/2009 на Съвета (ОВ L 30, 31.1.2009, стр. 100).

⁽⁹⁾ Регламент (ЕО) № 473/2009 на Съвета (ОВ L 144, 9.6.2009, стр. 3).

⁽¹⁰⁾ ОВ L 270, 21.10.2003 г., стр. 1.

⁽¹¹⁾ Докато стандартите за GAEC, изложени в приложение IV към Регламент (ЕО) № 1782/2003, се прилагат във всички държави членки, законоустановените изисквания за управление, изложени в приложение III към същия регламент са задължителни само в ЕС-15. За ЕС-10 законоустановените изисквания за управление се въвеждат постепенно между 2009 и 2013 г., а за ЕС-2 — между 2012 и 2014 г.

⁽¹²⁾ Съгласно членове 66 и 67 от Регламент (ЕО) № 796/2004 на Комисията (ОВ L 141, 30.4.2004 г., стр. 18) размерът на намалението за неспазване на дадено законоустановено изискване за управление или изискване за GAEC може да варира между 1 % и 5 % в случай на небрежност и да доведе до пълен отказ за предоставяне на помощ в случай на умишлено неспазване.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.6. Държавите-членки започнаха да изпълняват новите приоритети, посочени в прегледа на състоянието и на Европейския план за икономическо възстановяване още през 2009 г., но декларираха разходите пред Комисията едва от края на 2009 г., защото измененията на програмата не бяха одобрени преди това.

Сумата (8 992 млн. евро) се отнася до бюджетните кредити за плащания по глави 05 04 и 05 05, които включват:

- оперативна техническа помощ,
- мерки, свързани с генетичните ресурси,
- възстановявания от предишни програми за гарантиране на ЕФГЗ (ЕС15),
- предприемствените инструменти (САПАРД), които не са част от ЕЗФРСР и на практика са в отделен бюджетен ред, както и в друга позиция в рамките на финансовите перспективи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.8. Единствено земеделските производители имат право на пряка помощ от ЕС. Земеделски стопанин е лице, което извършва 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) ⁽¹³⁾. Съгласно правилата на ЕС в тази област, ако даден кандидат за подпомагане не извършва никаква друга селскостопанска дейност, поддържането на земята в GAEC представлява минималната изисквана от кандидата селскостопанска дейност, допустима за подпомагане.

3.9. Средствата по двата фонда се предоставят чрез около 80 национални или регионални разплащателни агенции. Преди тези разплащателни агенции да имат право да заявяват разходи от бюджета на ЕС, те трябва да бъдат акредитирани въз основа на установени от Комисията критерии. Разплащателните агенции извършват плащания към бенефициентите, но преди това трябва пряко или чрез оправомощени органи да се уверят, че подадените заявления са допустими за подпомагане. Сметките и операциите на разплащателните агенции се проверяват от независими одитори (сертифициращи органи), които докладват пред Комисията през февруари на следващата година.

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

3.10. Политиката на Съюза в областта на *околната среда* следва да допринесе за опазването и подобряването на околната среда, общественото здраве и рационалното използване на природните ресурси, включително на международно ниво. Финансовият инструмент за околна среда (LIFE) ⁽¹⁴⁾ е с най-голямо значение по отношение на финансирането. Чрез него ЕС участва в проекти в държавите членки, свързани с природата и биоразнообразието, както и политиката, управлението, информацията и комуникацията в сферата на екологията.

3.11. Европейският фонд за рибарство ⁽¹⁵⁾ е основният инструмент в областта на политика „Морско дело и рибарство“. Общата политика в областта на рибарството преследва същите цели като Общата селскостопанска политика (вж. точка 3.3).

3.12. Що се отнася до областта на политика „Здравеопазване и защита на потребителите“, от една страна ЕС допринася за опазването на здравето на хората, животните и растенията, а от друга страна — за защитата на потребителите.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.9. В съответствие с член 5 от Регламент (ЕО) № 885/2006 на Комисията, в допълнение към годишните счетоводни отчети, процедурите за вътрешен контрол на разплащателните агенции също се проверяват и сертифицират от сертифициращите органи всяка година.

⁽¹³⁾ Вж. член 1 и член 2, букви а) и в) от Регламент (ЕО) № 1782/2003.

⁽¹⁴⁾ Регламент (ЕО) № 614/2007 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 149, 9.6.2007 г., стр. 1).

⁽¹⁵⁾ През новия програмен период (2007—2013 г.) Финансовият инструмент за ориентиране на рибарството беше заменен с Европейския фонд за рибарство — Регламент (ЕО) № 1198/2006 на Съвета (ОВ L 223, 15.8.2006 г., стр. 1).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Авансови и междинни/окончателни плащания

3.13. При ЕФГЗ разходите се състоят главно от възстановяване на субсидии, изплатени от държавите членки на земеделски стопани и други бенефициенти.

3.14. При ЕЗФРСР и Европейския фонд за рибарство по всяка програма се изплаща аванс в размер на 7 % от финансовото участие на ЕС, след като тя бъде одобрена от Комисията⁽¹⁶⁾. През 2009 г. плащанията от бюджета на ЕЗФРСР са представлявали само междинни плащания, докато при Европейския фонд за рибарство те са включвали и авансови плащания.

3.15. Плащанията в областта на политика „Здравеопазване и защита на потребителите“ не включват аванси. Държавите членки си възвръщат средствата въз основа на декларираните от тях разходи. В областта на околната среда се предвижда предварително финансиране с максимален размер от 40 % от финансовото участие на ЕС за проектите по LIFE, както е заложено в съответните споразумения за отпускане на безвъзмездна финансова помощ.

Изпълнение на бюджета

3.16. В края на 2009 г., поради забавяне в изразходването на средства от страна на държавите членки, в рамките на ЕЗФРСР са анулирани бюджетни кредити на стойност 1,65 милиарда евро⁽¹⁷⁾. Това се дължи най-вече на трудности в осигуряването на национално съфинансиране, а в Румъния и България — на липса на опит в изпълнението на програми за развитие на селските райони⁽¹⁸⁾.

3.16. Отляната на бюджетните кредити в размер на 1 650 млн. евро за ЕЗФРСР в края на 2009 г. се дължи също така на закъснялото първоначално одобрение на програмите в редица случаи. Освен това повторното планиране, с цел да се вземат предвид прегледът на състоянието и Европейският план за икономическо възстановяване, може би също доведе до известно забавяне на стартирането на нови проекти от държавите-членки в очакване на приемането на преразгледаните програми за развитие на селските райони.

Обхват и подход на одита

3.17. Цялостният одитен подход и методология на Палатата са представени в **част 2 на приложение 1.1**. По отношение на одита на групата политики „Земеделие и природни ресурси“ трябва да се отбележи следното:

— проверена е извадка от 241 плащания;

⁽¹⁶⁾ Съгласно Регламент (ЕО) № 744/2008 на Съвета (ОВ L 202, 31.7.2008 г., стр. 1) в рамките на Европейския фонд за рибарство при заявка се изплаща втора авансова сума в размер на 7 %.

⁽¹⁷⁾ Коригиращ бюджет № 10, приет от Европейския парламент на 16 декември 2009 г.

⁽¹⁸⁾ Бюджетна позиция 05 04 05 01 — през 2009 г. плащанията възлизат на общо 8,2094 милиарда евро. Бюджетните кредити за плащания, налични в първоначалния бюджет, са били на стойност 9,1353 милиарда евро, като към тях са били пренесени още 774,9 милиона евро от 2008 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- оценката на системите за управление и контрол обхваща заявките за плащане по ЕФГЗ в избрани разплащателни агенции в четири държави членки, прилагащи СЕПП — Кипър, Латвия, Литва и Словакия, и в четири държави членки, прилагащи СЕП — Малта, Гърция, Италия (областта Емилия-Романя) и Испания (Страната на баските). Освен това, в Малта одитът обхваща и предоставянето на права за получаване на плащане след въвеждането на СЕП през 2007 г. При разходите за развитие на селските райони Палатата провери системите за управление и контрол в Австрия, Германия (Бавария), Обединеното кралство (Англия), Гърция, Чешката република, Румъния, България и Франция. По отношение на *здравеопазването и защитата на потребителите* Палатата извърши одит на системите за управление и контрол по програмите за премахване и наблюдение на болестите по животните;
- по отношение на кръстосаното спазване, когато Палатата одитира плащания на площ, тя прави проверка само на спазването на задълженията за GAEC (минимална почвена покривка, навлизане на нежелана растителност), за което могат да се получат доказателства и да се направи заключение по време на одитното посещение. Проверено е и спазването на някои законоустановени изисквания за управление (опазване на подземните води и почвата от замърсяване, идентификация на животните и хуманно отношение към животните) за плащанията в рамките на ЕЗФРСР. В контекста на одита на системите ИСАК Палатата извърши анализ на прилагането на стандартите за GAEC на национално ниво, както и на системите за контрол, въведени в държавите членки;
- в допълнение към това, за да направи оценка на основанията за решенията на Комисията за финансово уравняване, Палатата прегледа 60 сертификата и доклада на сертифициращите органи за 54 разплащателни агенции ⁽¹⁹⁾.

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

3.18. Резултатите от проверката на операциите са обобщени в **приложение 3.1**. Според оценката на Палатата най-вероятният процент грешки за групата политики „Земеделие и природни ресурси“ е между 2 % и 5 %.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.18. Комисията смята, че процентът грешки, който през последните години се колебае около 2 %, потвърждава цялостната положителна оценка от предходните години.

Освен това рискът за бюджета на ЕС е покрит в достатъчна степен от процедурата за уравняване с оглед на съответствието.

⁽¹⁹⁾ Броят на разплащателните агенции, включени в извадката за декларацията за достоверност, беше 56 по ЕФГЗ и седем по ЕЗФРСР. За три разплащателни агенции (две по ЕФГЗ и една по ЕЗФРСР) компетентните сертифициращи органи не представиха доклад и сертификат навреме и съответно те не бяха проверени. По същата причина Комисията отдели отчетите на тези три разплащателни агенции.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.19. През 2009 г. от 241 проверени операции 66 (27 %) ⁽²⁰⁾ са засегнати от грешки. 42 (64 %) ⁽²¹⁾ от тези операции са засегнати от количествено измерими грешки, предимно по отношение на допустимостта и точността на операциите. Примери за видовете грешки са дадени по-долу.

Земеделие и развитие на селските райони

3.20. При ЕФГЗ от 148 избрани операции 35 (24 %) ⁽²²⁾ са засегнати от грешки. 24 (69 %) от тези операции са засегнати от количествено измерими грешки. По отношение на ЕЗФРСР от 80 избрани операции 25 (31 %) са засегнати от грешки. 16 (64 %) от тези операции са засегнати от количествено измерими грешки.

3.21. Примери за грешки по отношение на *допустимостта* на плащанията, установени от Палатата:

3.20. *Комисията отбелязва, че повечето от количествено измерителните грешки са сравнително малки от финансова гледна точка и се отнасят основно до малки разлики в повторното измерване на парцели, извършено от Палатата (вж. параграф 3.22). Освен това няколко грешки вече са били открити от съответната държава-членка преди одита на Палатата.*

3.21.

⁽²⁰⁾ През 2008 г. техният брой е бил 66 (32 %).

⁽²¹⁾ През 2008 г. техният брой е бил 45 (68 %).

⁽²²⁾ Една операция от извадката е била предмет на процедура за уравниване с оглед на съответствието съгласно член 11 от Регламент (ЕО) № 885/2006 на Комисията (ОВ L 171, 23.6.2006 г., стр. 90) и съответно по време на одита не беше възможно да се направи окончателна оценка.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Примери от ЕФГЗ

Извършено е плащане по СЕПП на бенефициент без никакво доказателство, че той извършва селскостопанска дейност. Бенефициентът — дружество с ограничена отговорност, общинска собственост — е подал заявление по СЕПП за ливади и пасища с площ над 530 хектара. Никакво доказателство не беше представено на одиторите, че дружеството изпълнява условията за получаване на помощ, като извършва селскостопанска дейност, т.е. отглеждане или производство на земеделски продукти, отглеждане на животни за селскостопански цели или поддържане на земята в добро земеделско състояние, в резултат на което изплащането на помощ (в размер на 30 000 евро) е необосновано. Палатата счита, че този случай е още един пример за проблема, който Палатата вече идентифицира в своя Годишен доклад за 2008 г. ⁽²³⁾

Извършено е плащане по СЕП на бенефициент, който неправилно е деклариал арендувана нискокачествена пасищна земя. Въпросната земя е общинска собственост, за която друг земеделски стопанин (наемодателят) е деклариал, че притежава права за паша на животни, като тези права са му предоставени от общината. Бенефициентът — пенсиониран земеделски стопанин, който е преотстъпил стопанството си, но е запазил част от правата си за получаване на плащане — е подписал два договора с наемодателя, очевидно за да спази изискванията на регламента:

- договор за аренда за 57 хектара от гореупоменатата пасищна земя;
- договор за взаимно обезпечаване, чрез който правата за паша се отстъпват обратно на наемодателя.

Общината обаче не е предоставила никакви права за паша на животни на наемодателя за въпросния парцел. При всички случаи преотстъпването (изцяло или частично) на права за паша на животни е забранено изрично в правилата за общинската земя.

От казаното по-горе следва, че нито наемодателят, нито бенефициентът са имали право да ползват тази земя. Следователно не са спазени разпоредбите на законодателството на ЕС ⁽²⁴⁾.

Последният случай се разглежда като явно нарушение на разпоредбите на член 29 от регламента относно схемите за директно подпомагане, който постановява, че „не се извършват никакви плащания в полза на бенефициенти, за които е установено, че изкуствено са създали условията за получаването на такива плащания“.

⁽²³⁾ В своя Годишен доклад за 2008 г. (точка 5.17) Палатата докладва за извършени плащания към недопустими за подпомагане бенефициенти, които не отговарят на дефиницията за земеделски производители, тъй като не са извършвали селскостопанска дейност. За пример беше даден случай, в който общини са се възползвали от плащания по СЕПП за общи затревени площи, използвани от местни стопани за паша на своите животни.

⁽²⁴⁾ Член 44, параграфи 1 и 3 от Регламент (ЕО) № 1782/2003.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Примери от ЕФГЗ

Физическите или юридическите лица имат право да получават плащания по СЕПП, ако извършват земеделска дейност или поддържат земята в добро земеделско състояние ⁽¹⁾. Следователно не се изисква специфична земеделска дейност. Достатъчно е бенефициерът да спазва добри земеделски условия.

Този случай не се отнася до редовността съгласно съответните правила на ЕС, а по-скоро до политическия избор от страна на законодателя на ЕС по време на прегледа на състоянието, като на държавите-членки се оставя да решат дали да предоставят директни плащания на физически или юридически лица с основна стопанска дейност, различна от земеделска дейност, или ако техните земеделски дейности са незначителни. Този въпрос се обмисля допълнително в рамките на реформата след 2013 г. на общата селскостопанска политика.

Данни от досието за плащане показват, че през септември 2008 г. съответните национални органи са проверили заявената земя на място, включително някои от парцелите, проверени от Палатата, и са определили плащането на базата на площта, за която са установили, че е в добро земеделско състояние. При посещението на място, извършено от Комисията през май 2010 г., бе потвърдено, че съответната площ, за която са били изплатени помощи, продължава да бъде в добро земеделско състояние.

⁽¹⁾ Вж. отговора на Комисията на точка 5.17 от годишния доклад на Палатата за 2008 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.22. По-голямата част от количествено измеримите грешки са грешки по отношение на *точността* (87 % при ЕФГЗ и 81 % за областта „Развитие на селските райони“), като повечето от тях се дължат на наддеклариране на допустима за подпомагане земя. Ето и други примери за грешки по отношение на точността, констатирани от Палатата:

Примери от ЕФГЗ

При две от общо 12 одитирани операции в държава членка плащанията са изчислени въз основа на права за получаване на плащане, неправилно вписани в базата данни, което е довело до надплащане в размер на 20 % във всеки от случаите.

В друга държава членка плащане по СЕП е изчислено въз основа на средната стойност на правата за получаване на плащане, притежавани от земеделския стопанин, а не въз основа на средната стойност на правата за получаване на плащане, декларирани от земеделския стопанин в неговото заявление, както е предвидено в законодателството на ЕС, вследствие на което е плащането е с около 20 % по-малко от дължимото.

3.23. Що се отнася до количествено неизмеримите грешки, Палатата констатира при **ЕФГЗ**, например, че парцелите не са ясно идентифицирани в заявлението, извършвани са плащания след изтичането на законния срок и не е уточнена датата, към която заявителят трябва да притежава право на изключително ползване на парцела. При **ЕЗФРСР** Палатата установи случай, в който не са били напълно спазени някои условия, отнасящи се до изплатена помощ за биоземеделци.

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

3.24. По отношение на областите на политика „Околна среда“, „Морско дело и рибарство“ и „Здравеопазване и защита на потребителите“ от 13 избрани операции 6 (46 %) са засегнати от грешки. 2 (33 %) от тези операции са засегнати от количествено измерими грешки.

3.25. По отношение на Финансовия инструмент за ориентирание на рибарството Палатата откри случаи на проекти, приключили извън допустимия за подпомагане период.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.22.

Примери от ЕФГЗ

И в двата случая националните органи вече бяха открили преди Палатата, че плащанията са изчислени въз основа на неправилно определени права за получаване на плащания и че всички надплатени суми ще трябва да бъдат възстановени.

Комисията изразява съжаление, че такива по-ниски плащания, които не водят до загуби за бюджета на ЕС, се екстраполират към общите разходи по начин, по който се повишава общият процент грешки, и така се създава погрешното впечатление, че процентът грешки е показател за степента на надплащане.

3.23. Комисията проверява систематично спазването на сроковете за плащане на преки помощи и при необходимост извършва финансови корекции. Другите посочени грешки са формални и без финансови последици.

3.24. При вземането на решение, което подлежи на споделено управление, относно своите плащания към държавите-членки Комисията не е била запозната с потенциалните грешки, установени от Палатата, които са били допускани на равнището на крайните получатели. Въпреки това Комисията създаде контролна среда, за да провери дали системите за управление и контрол на държавите-членки функционират ефективно за предотвратяване на такива грешки.

Що се отнася до една операция в областта на морското дело и рибарството, изчислението на Комисията на междинното плащане беше правилно прилагане на действащите правила за изчисляване на тези плащания, както е посочено в член 76 от Регламент (ЕО) № 1198/2006 на Съвета, според който Комисията няма право да използва различен метод на изчисление по своя преценка.

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

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Пример

Националните органи са възстановили разходи, извършени девет месеца след установения срок за построяване на риболовен кораб. Съгласно законодателството този разход е недопустим, тъй като срокът може да не бъде спазен само при форсмажорни обстоятелства.

3.26. Палатата констатира също така количествено неизмерими грешки.

Примери

Финансов инструмент за ориентиране на рибарството: краен бенефициент е декларирал, наред с другото, разходи за собствен персонал и машини, които са оценени въз основа на продажните им цени, вместо въз основа на реално изразходваните средства по изпълнението на проекта. Тъй като липсваше информация за реалните разходи на бенефициента, тази грешка е класифицирана като количествено неизмерима.

ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“: при едно плащане, свързано с излъчването на телевизионни клипове в рамките на кампания против тютюнопушенето, Палатата установи, че Комисията не е направила качествена проверка на това, дали заплатените услуги са били предоставени на практика.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Пример

В рамките на операцията по приключването на сметките Комисията ще вземе всички подходящи мерки, за да приспадне недопустимата сума от окончателния отчет на разходите и искането за окончателно плащане.

3.26.

Примери

ФИОР: В рамките на операцията по приключването на сметките Комисията ще вземе всички подходящи мерки, за да приспадне недопустимата сума от окончателния отчет на разходите и искането за окончателно плащане.

„Здравеопазване и защита на потребителите“ (SANCO): Службите на Комисията извършиха определен брой проверки, които предоставиха доказателства, че телевизионните рекламни клипове са били излъчени. В бъдеще ще се извършват допълнителни проверки.

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

Област на политика „Земеделие и развитие на селските райони“

Системи, свързани с редовността на операциите

3.27. Основната система за контрол, която осигурява редовността на операциите е Интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК) ⁽²⁵⁾.

3.28. Във всяка държава членка ИСАК се състои от база данни за стопанствата, заявленията, земеделските парцели и животните, в случаите на плащания, обвързани с броя животни, както и регистър на правата за получаване на плащане в държавите членки, които прилагат СЕП. Системата предвижда няколко контролни механизма по отношение на допустимостта за подпомагане: административна проверка на всички заявления, кръстосани проверки на базите данни, за да се предотврати дублирането на заявления за едни и същи площи или животни, както и минимум 5 % проверки на място в стопанствата, които се извършват от разплащателните агенции.

⁽²⁵⁾ Регламент (ЕО) № 73/2009 и Регламент (ЕО) № 796/2004.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.29. ИСАК обхваща СЕП, СЕПП и всички схеми за подпомагане, обвързани с производство и площ, а също така и схемите за премии за животни. 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 ⁽²⁶⁾.

3.30. Палатата направи оценка на осем системи ИСАК в рамките на ЕФГЗ и на осем специфични системи за контрол по ЕЗФРСР (вж. точка 3.17).

3.31. Одитът на Палатата включи проверка на спазването на разпоредбите на съответните регламенти и оценка на ефективността на системите за осигуряване редовността на операциите. 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) системи, осигуряващи изпълнението и контрола на кръстосаното спазване.

3.32. Макар че системата ИСАК сама по себе си е добре замислена, годишните одити на системите ИСАК, които Палатата извърши през последните години, показват, че ефективността на ИСАК е засегната от неточна информация в базите данни, непълни кръстосани проверки или неадекватно или непълно проследяване на аномалиите. За финансовите години 2006—2008 Палатата разгледа функционирането на системите ИСАК във връзка със СЕП или СЕПП в 20 разплащателни агенции в 17 държави членки и представи резултатите в своите годишни доклади. При една разплащателна агенция ИСАК е оценена като ефективна, при 12 като частично ефективна, а при седем от разплащателните агенции бяха идентифицирани съществени слабости, въз основа на които Палатата заключи, че техните системи са неефективни.

⁽²⁶⁾ Регламент (ЕО) № 1975/2006 на Комисията 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 (ОВ L 368, 23.12.2006 г., стр. 74).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.31.

III) Комисията припопня, че кръстосаното спазване на критериите от земеделските производители не представлява критерий за допустимост и следователно проверките на тези критерии не се отнасят до законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции. Земеделските производители, които не спазват тези критерии, имат право да получат плащания, но се санкционират въз основа на тежестта, степента, трайността и повторемостта на установеното неспазване, както и наличието на небрежност или ултисъл от страна на съответния бенефициер.

3.32—3.33. Комисията поддържа становището, че системата ИСАК по принцип е ефективна система за контрол за ограничаване на риска от грешки или неправотерни разходи, при условие че се прилага правилно, както признава Палатата в предишни годишни доклади от 2005 г. насам.

Ефективността и непрекъснато усъвършенстване на системите ИСАК се потвърждават от резултатите от одитите за съответствие, които Комисията извърши през последните години във всички държави-членки, с изключение на Люксембург, както и от ниския процент грешки в контролните статистики, които получава от държавите-членки и които се проверяват и удостоверяват от сертифициращите органи. Този нисък процент грешки е в съответствие също така с процента грешки в самата Палата, отразен в нейния годишен доклад за 2008 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.33. При одита на осем разплащателни агенции за 2009 г. Палатата установи, че системите са ефективни по отношение на осигуряването на редовността на плащанията само в една агенция, частично ефективни в четири агенции и неефективни в останалите три (Гърция, Кипър и Малта).

3.34. Що се отнася до одитираните системи за управление и контрол в областта „Развитие на селските райони“, Палатата констатира, че три от въведените системи за контрол са ефективни, а пет от тях са само частично ефективни по отношение на осигуряването на редовността на плащанията.

3.35. Основните одитни констатации на Палатата са представени в следващите точки. Резултатите от проверката на системите са обобщени в **приложение 3.2**.

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

3.36. 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⁽²⁷⁾. Административните проверки следва да включват кръстосани проверки, когато е възможно и целесъобразно, с информацията от ИСАК наред с другото. При одита Палатата провери дали базите данни са пълни и надеждни, както и дали проверките са адекватни за идентифицирането на аномалии и предприемането на корективни действия. По-долу са изложени най-важните констатирани слабости на системите.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Относно кампанията за 2008 г. Комисията установи наличието на сериозни недостатъци в системите ИСАК в България и Румъния. В резултат на това през 2009 г. тези две държави-членки създадоха планове за действие, които Комисията стриктно проследява.

Други държави-членки имат по-малки недостатъци в своите системи ИСАК, но те не правят техните системи неефективни, а по-скоро могат да бъдат предприети мерки за тяхното усъвършенстване. Те са предприели или предприемат действия по този въпрос.

Относно всички тези недостатъци се предприемат мерки чрез процедурите за уравниване с оглед на съответствието, които гарантират, че рискът за бюджета на ЕС е покрит в достатъчна степен.

3.34. Слабостите на системите за надзор и контрол на развитието на селските райони в България и Румъния се дължат на недостатъци в системите ИСАК, за които е включена резерва в годишния доклад за дейността на Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ за 2009 г.

Системата за контрол за другите държави-членки, одитирани от Комисията през 2009 г., се оказва ефективна. Въпреки това има възможност за подобрене по следните точки:

- спазване на общите насоки, определени в работния документ по отношение на агроекологичните задължения и тяхната контролируемост, в който се предвижда, че няколко инструмента за контрол трябва да бъдат прилагани заедно,
- необходими са непрекъснати усилия, за да се предоставят прости и ясни критерии за допустимост и за информиране на бенефициерите по ясен и недвусмислен начин за техните задължения,
- прилагане на изчерпателни административни проверки, по-специално по отношение на агроекологичните мерки,
- подобряване на качеството на докладите за проверките, за да се позволят по-добро проследяване и ясни заключения от извършените проверки.

⁽²⁷⁾ Член 11 от Регламент (ЕО) № 1975/2006 и член 24 от Регламент (ЕО) № 796/2004.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ЕФГЗ

3.37. Системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП) представлява база данни, в която се записват всички земеделски площи (референтни парцели) на дадена държава членка. Палатата констатира съществени слабости в СИЗП на три държави членки, които засягат административните кръстосани проверки в рамките на Европейския фонд за рибарство, както е илюстрирано по-долу:

Примери

Въвеждането на технологията СИЗП-ГИС стана задължително през 2005 г. В Гърция до кампанията за 2008 г. включително СИЗП-ГИС не е съдържала никаква графична информация (ортофотоснимки), която да показва реалната допустима площ на въведените в системата референтни парцели. Към декември 2009 г. СИЗП-ГИС все още не е функционирала напълно, за да извършва необходимите кръстосани проверки.

В Литва Палатата установи, че литовските органи не са премахнали недопустими елементи с обща площ 13 700 ха от избираемата площ на парцели, въведени в СИЗП като 100 % допустими за подпомагане.

През 2008 г. в Кипър са направени и анализирани нови ортофотоснимки. Анализът показва, че над 39 000 референтни парцела са засегнати от промяната относно начина на ползване на земята и в резултат на това допустимата за подпомагане по СЕПП площ е спаднала с над 7 000 ха (т.е. 5 % от земеделската земя). Въпреки че актуализираната информация е била налична, кипърските органи са решили да базират плащанията за кампания 2008 върху старите ортофотоснимки от 2003 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.37. Като цяло качеството на системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП) се подобрява непрекъснато в държавите-членки, както е показано и в отговора на Комисията на примерите, посочени от Палатата по-долу. Освен това от кампанията за 2010 г. насам държавите-членки са длъжни да извършват оценка на качеството на СИЗП-ГИС всяка година в съответствие с предварително определени процедури и да докладват за резултатите и дейностите, предвидени за подобряване на положението, когато е необходимо.

Комисията приела, че са съществували проблеми в системата ИСАК в Гърция в кампанията за 2008 г. Въпреки това финансовият риск за предходните години е предмет на процедурата за уравниване с оглед на съответствието, чрез която до този момент са били изключени или се изключват от финансиране на ЕС около 866 млн. евро.

СИЗП-ГИС станаха достъпни в съответствие с плана за действие на 31 декември 2008 г. и въвеждането беше извършено преди началото на кампанията за 2009 г. Проблемът през 2009 г. беше причинен от закъсняла цифровизация на парцелите на земеделски производители и междувременно бяха предприети мерки за коригиране на ситуацията чрез фиксирането на крайна дата за цифровизацията.

Комисията проследява нередностите, които съществуват в литовската СИЗП-ГИС от 2005 г. насам, чрез процедури за уравниване с оглед на съответствието. Литовските власти обаче междувременно информираха Комисията, че през декември 2009 г. коригиращите мерки са изпълнени в СИЗП-ГИС.

Комисията проследява нередностите в СИЗП-ГИС на Кипър от 2005 г. насам. В резултат на проведените мисии Кипър предприе коригиращи действия, така че към 2009 г. системата се счита за ефективна. Настоящото положение се проследява в рамките на процедурата за уравниване с оглед на съответствието.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.38. Палатата също така установи, че в две държави членки (Италия и Испания) не са използвани най-актуалните ортофотоснимки за коригиране на допустимите площи при изчисляването на плащанията.

Примери

В Италия (Емилия-Романя) и Испания (Страната на баските) процентът на допустимост на нискокачествената пасищна земя не се основава на най-актуалната налична информация (ортофотоснимки или инспекции на място), а на заявеното от земеделския стопанин преди въвеждането на СЕП. При разглежданите случаи земеделските стопани в Италия и Испания са имали право да заявят по-високия предишен процент на допустима площ по отношение на нискокачествена пасищна земя, която според последните ортофотоснимки има доста по-нисък процент на избираемост. В резултат на тези разлики е отпусната помощ за значително по-голяма от реалната допустима за подпомагане площ.

3.39. В няколко държави членки (Кипър, Гърция, Италия, Словакия и Литва) Палатата установи, че базата данни за заявките за плащане не позволява идентифицирането на естеството и момента на нанесените промени или корекции. При липсата на надеждна одитна следа Палатата не може да прецени дали санкциите на ЕС се прилагат правилно.

Примери

В Гърция основната част от административните кръстосани проверки и необходимите корекции на данните в заявките се извършват по процедура, която не оставя одитна следа и не води до налагане на санкции. В Кипър се наблюдава несъответствие в информацията, представена в заявката на хартия и в базата данни, относно датите и съдържанието на промените в заявките.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.38. Трябва да се подчертае, че се изисква още много работа, преди новите ортофотоснимки действително да могат да се считат за „оперативни“ в системата. Те трябва да бъдат преработени и цифровизирани, а резултатите — проверени по отношение на тяхното качество, преди да могат да бъдат ефективно използвани за кръстосани проверки. Този процес отнема време. Въпреки това Комисията счита, че би било много полезно държавите-членки да предоставят на разположение ортофотоснимки на по-ранен етап на земеделските производители за процеса на заявленията и на контролиращите органи за проверки на място, както е случаят.

Държавите-членки са длъжни да възстановят средствата от предишни години, ако след това е открито наддеклариране в резултат на актуализирани ортофотоснимки. Когато Комисията счита, че дадена държава-членка не е достатъчно активна при защитаването на бюджета на ЕС, тя проследява ситуацията в съответствие с процедурата за уравниване с оглед на съответствието.

Италия е в процес на финализиране на цялостно обновяване на СИЗП. Това означава, че нови ортофотоснимки ще обхващат цялата страна, изображенията ще се подновяват на всеки три години и референтните парцели ще се оценяват системно, включително чрез полеви посещения, където е необходимо. Установеното след обновяването наддеклариране се възстановява. Комисията смята, че този подход е една голяма крачка напред.

По отношение на Испания Палатата разгледа изображенията, които все още не са обработени. Тези изображения са предоставени на земеделските производители за подаването на техните заявления за 2008 г.

Комисията активно проследява мерките, предприети за отстраняване на предишно наддеклариране.

3.39. В докладите на сертифициращите органи за финансовата 2009 година бяха включени констатации, подобни на тези на Палатата за Кипър, Гърция и Словакия, като и в трите случая разплащателните агенции отговориха, че са предприели мерки за отстраняване на проблемите.

Комитетът по земеделските фондове напълни на държавите-членки да гарантират пълна одитна следа в своите ИТ заявления.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.40. Наличието на надеждна база данни за правата за получаване на плащане е необходимо условие за правилни плащания по СЕП. Държавите членки също така трябва да спазват общите национални тавани относно СЕП и СЕПП. Палатата установи случай на надхвърляне на тавана (Кипър), макар че това не е засегнало бюджета на ЕС, както и случай на неправилно предоставяне на права за получаване на плащане (Малта).

Примери

При въвеждането на СЕП в Малта през 2007 г. всички животновъди и млекопроизводители са получили специални права за получаване на плащане, включително и тези от тях, които са разполагали с допустими за подпомагане хектари, което е в противоречие със законодателството на ЕС. Законодателството на ЕС освободи Малта от изискването заявителят да запази поне 50 % от предишната дейност по отглеждането на животни, за да получи специално право на плащане. Властите в Малта решиха да не поставят никакви изисквания за минимална гъстота на животните на национално ниво, за да станат валидни специалните права за получаване на плащане. Така земеделски стопани, които са намалили значително броя на животните си след въвеждането на СЕП, продължават да бъдат допустими за подпомагане и получават плащания в пълен размер за специалните си права за получаване на плащане.

Кипър е надхвърлила тавана за подпомагане по СЕПП с 1,44 %. Кипърските органи не са приложили пропорционално намаление. В резултат на това всички отделни плащания са засегнати от надплащане с 1,44 %, въпреки че те са финансирани от националния им бюджет, а не от бюджета на ЕС.

3.41. Що се отнася до коректността на плащанията, Палатата установи съществени недостатъци в една държава членка, довели до случаи на заявяване на гори като постоянни пасища (Гърция). Освен това Гърция продължава да допуска заявената земя да надвишава допустимата за подпомагане площ на даден референтен парцел съгласно данните в СИЗП, като прилага толеранс от 5 %, който не е предвиден в регламента. Тази констатация вече беше отбелязана от Палатата през 2005 г. Освен това Палатата откри случаи на плащания към бенефициенти, извършени без да са отстранени установени аномалии (Италия) или без да се направи кръстосана проверка между заявената площ и допустимата площ, регистрирана в СИЗП (Испания). Също така бяха установени примери на систематично погрешно изчисляване на размера на помощта и неправилно прилагане на санкциите за заявени площи и късно подаване на заявления.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.40.

Примери

В Малта има значително интензивно животновъдство без земя. Съветът реши да направи дерогация за Малта по отношение на задължението за поддържане на най-малко 50 % от земеделската дейност, упражнявана преди прехвърлянето към схемата за единно плащане.

Кипър работи по този въпрос като част от прегледа на заявленията за 2008 г. с цел възстановяване на съответните суми.

3.41. Италианските власти потвърждават, че преди извършване на плащанията регионалните власти извършват всички административни проверки на допустимостта, за разрешаване на нередности, както и за предоставяне на резултатите на разположение на земеделските производители. Въпреки това, когато Комисията наблюдава случаи, в които системните слабости създават риск от неправилно изплатени суми, тези случаи се проследяват в процедурата за уравниване на сметките.

Испанските власти потвърждават, че в кампанията за 2008 г. СИЗП-ГИС наистина са били използвани само за част от кръстосаните проверки, но че са коригирали това положение от кампанията за 2009 г. насам.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Примери

В Гърция площи, регистрирани като гори в СИЗП, са заявени като постоянни пасища и за тях е получена помощ по СЕП, въпреки че на ортофотоснимките ясно се виждат дървета със значителна гъстота и скали.

Освен това беше установено, че Гърция систематично изчислява погрешно помощите по СЕП в случаите, когато установената площ не е достатъчна, за да се изплатят всички права за получаване на плащане, заявени от земеделския стопанин, и когато тези права имат различни единични стойности. Подобен проблем беше констатиран в Малта, където в един случай прилагането на неправилен метод на изчисляване е довело до надплащане с 69 %.

В Кипър предвидените в законодателството на ЕС санкции за наддеклариране не са приложени въобще през 2007 г., а през 2008 г. са приложени неправилно.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Примери

Комисията приема, че е имало проблеми със системата ИСАК в Гърция в миналото, но рискът е намален от кампанията за 2009 г. с новата СИЗП-ГИС в действие. Финансовият риск за предходните години е предмет на процедурата за уравняване с оглед на съответствието, чрез която до този момент около 866 млн. евро са били изключени или се изключват от финансиране на ЕС.

Комисията споделя наблюденията на Палатата. Гръцките власти заявиха, че ще отстранят проблема. Това обаче е проблем, чиито последици са ограничени. Същото може да се каже по отношение на случая в Малта, който засяга общо 519 земеделски производители, или площ от 203 хектара.

Комисията е наясно с положението за 2007 г. и Кипър направи оценка на неговото финансово отражение по време на прегледа на заявленията за 2007 г. ИЦО се отнася до кампанията за 2008 г., кипърските власти потвърдиха, че процедурата е изменена.

ЕЗФРСР

3.42. Административните проверки засягат точността на декларациите, направени от заявителя, и изпълнението на изискванията за отпускане на помощта⁽²⁸⁾. Тези проверки включват кръстосани проверки на данни, с които администрацията разполага, например в базите данни на ИСАК.

3.43. При одита бяха установени грешки при определянето на обменния курс, използван за превръщане в евро на сумите, изплатени като помощи в съответната национална валута (Обединено кралство, Чешка република), и слабости при изчисляването на намалението на размера на плащанията след проверки на място (Германия, Бавария). Също така бяха констатирани слабости при техническите проверки на намаляването на замърсяването с нитрати (Гърция) и спазването на специфични условия за избираемост, като например наличието на съответствие между селскостопанските машини и обработваната земя (България).

3.43. Финансовото отражение на тези грешки вече беше коригирано в следващите декларации за разходите (Чешката република, Обединеното кралство) или се проследява чрез процедурите за уравняване с оглед на съответствието. Освен това тези сути във връзка с извършените плащания могат да бъдат оценени като незначителни (много под 1 %).

Констатацията на Палатата по отношение на Германия (Бавария) не засяга бюджета на ЕС, тъй като намаляването на частта от помощите, изплатени от бюджета на ЕС, е било правилно изчислено.

Установените от Палатата слабости в България се проследяват чрез процедурата за уравняване с оглед на съответствието.

⁽²⁸⁾ Подробни изисквания за административните проверки в рамките на мерките за развитие на селските райони през програмния период 2007—2013 г. са заложи в Регламент (ЕО) № 1975/2006.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

II) Системи за контрол, базирани на проверки на място

3.44. Всяка година държавите членки трябва да извършват проверки на място, които да обхващат най-малко 5 % от всички бенефициенти при повечето схеми за подпомагане ⁽²⁹⁾. Одитът на Палатата се концентрира върху качеството на процедурите за анализ на риска при избирането на бенефициенти за такива проверки, върху качеството на проверките и адекватността на направените корекции. При одита на Палатата бяха установени специфични слабости в проверките на място.

3.45. При ЕФГЗ Палатата идентифицира случаи на неправилно прилагане на толеранса при измерването (Малта, Италия), ниско качество и недостатъчно обхващане на проверките на място (Гърция).

Пример

При одита в Гърция беше установено, че проверките на място не винаги отговарят на законовото изискване да се измерят поне 50 % от парцелите, а затревените площи обикновено не се проверяват изобщо или само визуално. В няколко разгледани от Палатата случая заявените парцели, които според ортофотоснимките са покрити с дървесна или храстовидна растителност, не са били включени в извадката от парцели, проверени на място. Освен това в няколко доклада от проверки, анализирани от Палатата, посочените географски координати на измерения на място парцел не съответстват на местоположението на парцела според цифровите данни в СИЗП-ГИС (различно местоположение, различен начин на ползване, различна форма и периметър).

3.46. При ЕЗФРСР Палатата установи слабости по отношение на точността и пълнотата на докладите от проверките (Германия (Бавария) и Румъния), общата оценка на резултатите от проверките (България) и спазването на сроковете за докладване пред Комисията относно извършените проверки (Германия (Бавария) и Франция).

III) Система, осигуряваща изпълнението и контрола на кръстосаното спазване

3.47. Изискванията за кръстосано спазване включват законоустановените изисквания за управление и стандартите за ГАЕС (вж. точка 3.7). Законоустановените изисквания за управление са заложи в няколко директиви и регламента на ЕС, докато стандартите за ГАЕС се определят на национално ниво.

3.45. Според властите в Малта коригиращи мерки са предприети за 2008 г. и са приложени също така за 2009 г. Италианските власти потвърдиха, че са приложили правилните процедури за прилагане на маржове за допустими отклонения в капиталацията за 2009 г.

Пример

Комисията приема, че е имало проблеми със системата ИСАК в Гърция в тиналото, но рискът е намален от капиталацията за 2009 г. с новата СИЗП-ГИС в действие. Финансовият риск за предходните години е предмет на процедурата за уравниване с оглед на съответствието, чрез която до този момент около 866 млн. евро са били изключени или се изключват от финансиране на ЕС.

3.46. Слабостите, посочени от Палатата, се отнасят до вторична проверка, а не до основна проверка. По отношение на сроковете за отчитане информацията е предадена на Комисията в срок, който предоставя достатъчно време, за да бъде взета предвид в годишния доклад за дейността на Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ за 2009 г.

⁽²⁹⁾ Член 12 от Регламент (ЕО) № 1975/2006 и член 26 от Регламент (ЕО) № 796/2004.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.48. Палатата откри недостатъци в дефиницията на условията за поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние, както и в контрола върху изпълнението на тези условия.

Пример

В Италия едни и същи овце са декларирани от двама различни земеделски стопани, за да се изпълни изискването за минимална гъстота на животните.

3.49. При своите посещения на място одиторите на Палатата, въз основа на ограничения по обхват одит (вж. точка 3.17, трето тире), установиха нарушения относно кръстосаното спазване в около 5 % от плащанията, за които трябва да се спазват задълженията за кръстосано спазване. Констатациите нарушения са свързани както със законоустановените изисквания за управление (замърсяване на подземните води, регистрация на животните, хуманно отношение към животните, неподходяща употреба на препарати за защита на растенията), така и с условията за поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние (навлизане на нежелана растителност).

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

Възстановяване на стари дългове

3.50. 50 % от всяко недължимо плащане, което държавите членки не са възстановили от бенефициентите в рамките на четири години, или 8 години в случай на съдебно производство, автоматично се начисляват към техните национални бюджети⁽³⁰⁾ (т.нар. правило 50/50)⁽³¹⁾. Държавите членки обаче са задължени да продължат процедурите по възстановяване на недължимите плащания. През 2009 г. е приложено правилото 50/50⁽³²⁾ и така невъзстановените суми от 2000 или 2004 г. (съответно от осем или четири години назад) са уравниени — 31,4 милиона евро са начислени към бюджетите на държавите членки и 20,1 милиона евро са поети от бюджета на ЕС.

⁽³⁰⁾ Регламент (ЕО) № 1290/2005.

⁽³¹⁾ Недължимите плащания в резултат на административни грешки от страна на националните органи не се допускат за финансиране от ЕС.

⁽³²⁾ Решение 2009/367/ЕО на Комисията (ОВ L 111, 5.5.2009 г., стр. 44).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.48. Слабости в определянето и контрола на стандартите за ГАЕС са открити при одитите за кръстосано спазване, извършени от Комисията, и се проследяват в рамките на процедурата за уравниване с оглед на съответствието.

Пример

Комисията е съгласна с Палатата, че в този конкретен случай стандартът на ГАЕС за минимална гъстота на животните не е спазен и съответната санкция във връзка с кръстосаното спазване следва да са приложи.

3.49. Констатациите на Палатата са потвърдени от контролните статистики, които Комисията получи от държавите-членки. Тези статистики показват, че санкциите се прилагат.

3.50. Комисията посочва, че сумата в размер на 20,1 млн. евро е поета от бюджета на ЕС от съображения за несъстоятелност на длъжника и по този начин е несъбираема, преди да е изтекъл крайният срок от 4—8 години.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.51. В своя годишен отчет за дейността за 2009 г. ⁽³³⁾ ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ отбелязва, че до края на финансовата 2009 година е постигнала възстановяване на недължими плащания в размер на 42 % от общо 1,266 милиарда евро невъзстановени суми към края на финансовата 2006 година. Според Комисията през периода 2007—2009 г. държавите членки са възстановили 121 милиона евро директно от бенефициентите, а Комисията е възстановила още 411 милиона евро от държавите членки чрез прилагане на правилото 50/50. Палатата отбелязва, че тези 121 милиона евро, възстановени от бенефициентите, съответстват на по-малко от 10 % от общия размер на невъзстановените суми.

Процедури по уравниване на сметките на Комисията

3.52. 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 ⁽³⁴⁾. 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.

Финансово уравниване за финансовата 2009 година

3.53. На 30 април 2010 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 3.5**. Решенията се основават главно на сертификатите, предоставени от независими одитори (сертифициращи органи). При одита на Палатата не бяха установени неправилно уравни разходи в решенията за финансово уравниване.

3.54. През последните три години Палатата отбелязва някои недостатъци по отношение на надеждността на отчетите на длъжниците. За финансовата 2009 година Комисията е предприела финансови корекции спрямо 13 разплащателни агенции в 10 държави членки на стойност 14,8 милиона евро, което представлява около 1,43 % от общо 1,037 милиарда евро, които трябваше да бъдат възстановени до края на финансовата 2009 година.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.51. Процедурите за възстановяване често се забавят от бавните производства в националните съдилища, които, в съответствие с принципа за споделено управление, както е определено в член 53б, параграф 2, буква в) от Финансовия регламент и член 9, параграф 1, буква а), подточка iii) от Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета, са отговорност единствено на държавите-членки. Това е причината, поради която беше въведен нов механизъм за уравниване при случаи на нередности, което доведе до намаляване с 60 % на неизплатената сума към бюджета на ЕС. Комисията счита, че този резултат показва, че този нов механизъм е ефективен и ефикасен начин за уравниване при случаи на нередности и за защита на финансовите интереси на ЕС и силен стимул за държавите-членки за ускоряване на процедурите за възстановяване.

3.54. Комисията получи достатъчно информация за длъжниците във връзка с уравниването и счетоводната отчетност. Корекциите в размер на 14,8 млн. евро бяха предложени от Комисията въз основа на нейната оценка на информацията, предоставена от сертифициращите органи в техните доклади. Относно установените финансови грешки се предприемат мерки чрез обикновените процедури по уравниване на сметките.

⁽³³⁾ Годишен отчет за дейността за 2009 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, стр. 60.

⁽³⁴⁾ На месечна основа за ЕФГЗ и на тримесечна основа за ЕЗФРСР.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Решение за съответствие

3.55. 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, за които Комисията е констатирала, че са „извършени по начин, нарушаващ правилата на Общността“⁽³⁵⁾.

3.56. В предишните си годишни доклади Палатата критикува факта, че финансовите корекции са за сметка на администрациите на държавите членки, а не на крайните бенефициенти. Освен това използването на метода, заложен в правилата за изчисляване на корекциите в рамките на решенията във връзка със съответствието и прилаган от Комисията, който се характеризира със значително прилагане на корекции с фиксирана сума, означава, че възстановените по този начин суми не могат да бъдат пряко отнесени към реалния размер на нередовните плащания. Системата за уравняване с оглед на съответствието е останала непроменена през 2009 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.56. Това, което е предмет на критика от страна на Палатата в системата за уравняване с оглед на съответствието, е присъщо на системата и срещу него не са направени възражения от нито една от страните, участващи в приемането на Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета.

Уравняването с оглед на съответствието има за цел да изключи разходи от финансирането от ЕС, които не са били извършени в съответствие с правилата на ЕС. Това обаче не е механизъм за възстановяване на неправотерни плащания, извършени към бенефициерите, което съгласно принципа на споделеното управление е отговорност единствено на държавите-членки.

Когато могат да бъдат установени неправотерни плащания към бенефициерите в резултат на уравняването 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 недължителни плащания, тези корекции са важно средство за подобряване на системите на държавите-членки и за предотвратяване или откриване и възстановяване на неправотерни плащания към бенефициерите.

Решенията за финансови корекции се вземат в зависимост от естеството и тежестта на нарушението, както и финансовата вреда, причинена на ЕС. Размерът им се изчислява въз основа на действителните вреди или въз основа на екстраполиране. В случаите, в които 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 ЕС. Затова Комисията смята, че съществува обоснована връзка между този вид финансови корекции и размера на неправотерните 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 (параграф 83).

Накрая, така наречените правни норми, отнасящи се до системата за уравняване с оглед на съответствието, не бяха променени. Комисията предприе действия за подобряване на нейната оперативност, включително и нови насоки за финансови корекции и предложението за укрепване на достоверността, посочени от Палатата в параграф 3.62.

⁽³⁵⁾ Член 31 от Регламент (ЕО) № 1290/2005.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Удостоверяване на резултатите от контролите и инспекциите, извършени от държавите членки

3.57. Резултатите от инспекциите, докладвани пред Комисията от разплащателните агенции, оценяват редовността на заявленията, подадени от земеделските стопани. От 2007 г. тези резултати трябва да бъдат удостоверявани от сертифициращите органи. От една страна, от сертифициращите органи се изисква да дадат становище относно качеството на проверките на място, като тестват извадка от най-малко 10 инспекции за всяка от следните четири популации: ЕФГЗ — обхваната от ИСАК, ЕФГЗ — необхваната от ИСАК, ЕЗФРСР — обхваната от ИСАК и ЕЗФРСР — необхваната от ИСАК. От друга страна, сертифициращите органи трябва да проверят и удостоверят контролните статистики на държавите членки. В своя годишен отчет за дейността за 2009 г. генералният директор на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ посочва, че резултатите от удостоверяването от страна на сертифициращите органи на качеството на проверките на място са в голяма степен (около 90 %) положителни за различните популации и че по отношение на точността на контролните статистики становището на сертифициращите органи е положително за 70 % от популацията ЕФГЗ и за едва 54 % от популацията ЕЗФРСР.

3.58. Насоките на Комисията оставят на сертифициращите органи избора дали да присъстват като придружители или да извършат наново 10 проверки на място. Докладите на сертифициращите органи, анализирани от Палатата, показват, че само шест от тях са извършили повторни проверки, 23 са присъствали на проверки, а останалите не са уточнили използвания от тях подход. Палатата счита, че повторното извършване на вече направени проверки би предоставило по-добра база за оценка на качеството на процедурите за проверка, тъй като присъствието на представители на сертифициращия орган може да повлияе върху поведението на инспекторите, които са обект на оценяване.

3.58. Въпреки че Комисията е съгласна, че ако се направи навреме, едно повторно извършване на предишна проверка предостига по-добра оценка на качеството на проверките на място, все още е възможно да се направи оценка на контролната среда чрез инспекции, в които сертифициращият орган участва като придружител. В някои случаи може дори да е невъзможно навреме да бъде извършена повторна проверка. Тези ограничения са присъщи на много последващи проверки, извършвани от външни одитори. В такива ситуации инспекциите, в които сертифициращият орган участва като придружител, са добра алтернатива. Освен това те допринасят за намаляване на административната тежест за земеделските производители.

Анализът на докладите на сертифициращите органи по отношение на финансовата 2009 година показва, че сертифициращите органи са извършили общо около 3 700 проверки. Когато сертифициращите органи са извършили необходимите проверки:

- в около 25 % от случаите инспекциите са извършени повторно,
- инспекциите са били придружени от сертифициращи органи в още 50 % от случаите,
- в 5 % от случаите са били използвани и двата метода (повторно извършени проверки за определени популации и инспекции, в които сертифициращият орган участва като придружител, за други популации),
- в допълнителни 20 % от случаите сертифициращите органи не уточняват кой от двата метода е бил използван. От таблиците в докладите е ясно обаче, че тези органи също така са проверили качеството на инспекциите, като са използвали поне един от споменатите методи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.59. Освен това сертифициращите органи не винаги предоставят подробна информация за резултатите от проверките, които са извършили наново. Палатата счита, че подобна информация би била от полза за Комисията, тъй като би ѝ позволила да направи надеждна оценка на качеството на работата на сертифициращите органи.

3.60. Палатата отбелязва, че сертифициращите органи не са били в състояние да потвърдят надеждността на контролните статистики на няколко разплащателни агенции, тъй като техните доклади не са били пълни или не са били предоставени.

3.61. През 2009 г. Комисията предостави на държавите членки възможността да поискат от сертифициращите органи да извършат отново представителна извадка от проверки и да проверяват дали е направено съответно проследяване на тези проверки на място. Ако на тази основа сертифициращият орган може да потвърди точността на контролните статистики на дадена държава членка, тогава Комисията ще приеме, че установеният процент грешки представлява възможно най-големият риск, т.е. финансовите корекции за въпросната година не могат да бъдат по-високи от това ниво. Предвижда се тези разпоредби да влязат в сила през 2010 г. за финансовата 2011 година и за финансовите години след това.

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

3.62. 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 разгледана системата за вътрешен контрол, свързана с програмите за премахване на болестите по животните ⁽³⁶⁾, управлявани от ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“.

Системата за вътрешен контрол, свързана с програмите за премахване и наблюдение на болестите по животните

3.63. В тази област бяха проверени 30 произволно избрани плащания по програмите за премахване и наблюдение на болестите по животните. Одитът показва, че липсва систематично разделение на функциите, както и ясно определяне и разграничаване на ролите и задълженията на служителите, инициращи дейностите, и проверяващите служители. Същото важи за ветеринарните и финансовите служители. Освен това не се прилагат ключови контроли въз основа на периодично разглеждане на формализиран анализ на риска.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.59. Сертифициращите органи са длъжни да запазят достатъчно подробна одитна следа за всяка извършена проверка. Въпреки това Комисията не изисква сертифициращите органи да предоставят в доклада, представен на Комисията, подробна информация за всички извършени проверки (общо около 3 700 всяка година), а по-скоро да предоставят обобщен доклад за извършената работа и за общите заключения. От финансовата 2010 година насам към сертифициращите органи е отправена молба да предоставят по-подробна информация по този въпрос.

3.60. Сертифициращите органи точно са изпълнили задълженията си или посредством доклад и заключения относно извършената работа, или като са сигнализирали в случаите, когато това не е било възможно. Този въпрос беше ясно представен в годишния доклад за дейността на Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ за 2009 г. и се проследява от Комисията, която изиска от разплащателните агенции в засегнатите държави-членки да предприемат необходимите стъпки, за да се осигури навременно предоставяне на точна информация в бъдеще.

3.61. По време на този доклад няколко държави-членки са посочили, че ще поискат от сертифициращите органи да извършват необходимата работа или обмислят да разгледат този въпрос.

Освен това Комисията отбелязва, че повторното извършване на проверките няма да бъде ограничено до проверките на място, а ще обхване цялата обработка на досието от получаването на заявлението за помощ до изчисляването и извършването на крайното плащане, включително прилагането на санкции (съществени проверки).

3.63. Функциите и ролята на служителите (финансови инициатори и проверяващи служители, оперативни инициатори и проверяващи служители) са посочени в описанието на длъжността. Комисията ще изясни допълнително разделенията на функциите между отделните служители. От последователните годишни решения, свързани с предвидените вноски от ЕС за програмите за премахването на болестите по животните/надзор на заболяванията, може също да се види, че законодателството се развива в зависимост от нуждите в тази област и на рисковете (таваните се понижават, допустимите мерки се адаптират и дефинират по-добре, изискванията за докладване се актуализират и уточняват).

⁽³⁶⁾ Бюджетен ред № 17 04 01 01.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.64. Някои важни процедури за контрол са оставени на преценката на отделни служители. Тъй като вътрешните контроли не са стандартизирани, съществува риск да не бъдат извършвани важни проверки. Не съществува стандартизиран доклад на ветеринарните служители относно изпълнението на оперативните програми, както и стандартизирани контролни листове за извършените проверки. На последно място, малкият брой последващи одити не допринася в достатъчна степен за придобиването на увереност, че плащанията не са засегнати от съществени грешки.

НАДЕЖДНОСТ НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА

3.65. Палатата прегледа изявленията на ръководството в Комисията, включващи годишните отчети за дейността и декларациите на генералните директори за генералните дирекции на Комисията „Земеделие и развитие на селските райони“, „Околна среда“, „Морско дело и рибарство“ и „Здравеопазване и защита на потребителите“. Резултатите от този преглед са обобщени в **приложение 3.3**.

3.66. В своя годишен отчет за дейността генералният директор на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ заключава, че няма сведения за сериозни проблеми, които биха могли да повлияят на увереността на генералния директор. Като взема предвид собствените одитни резултати на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и резултатите от проверките на място, извършени от държавите членки, той заключава, че остатъчният процент грешки в рамките на преките помощи, пазарната интервенция и мерките за развитие на селските райони е под 2 %.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.64. Въпреки че по своята същност програмите не са напълно сравними (програми за преработване на болестите спрямо програми за мониторинг), се предвижда максимално стандартизиране за вътрешен контрол, отчитане и проверка. Следва да се напълни, че финансовите инициатори и ветеринарните служители имат опит и действат под надзора на пряката йерархия.

Недостигът на човешки ресурси през 2009 г. и приоритетът, който беше даден на предварителните одити на Фонда за извънредни положения, бяха причината за извършването на малък брой последващи одити. Въпреки това, тъй като тези последващи проверки се организират на всеки две години, повече от 35 % от платените суми са могли да бъдат подложени на последваща проверка. Комисията подчертава, че всички елементи, взети заедно, осигуряват разулни гаранции (оценката на ръководството на цялата система за вътрешен контрол, резултатите от одита, проследяването на резерва през предходната година и план за действие за одити от предходни години и гаранцията, получена от други авторизирани служители в случаите на кръстосано вторично делегиране).

3.66. Декларацията за достоверност и годишният отчет за дейността на генералния директор на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ са създадени в съответствие с вътрешните насоки на Комисията и поради причините, посочени в отговорите на Комисията на параграфи 3.67-3.69, дават точна оценка на финансовото управление по отношение на редовността на разходите за земеделие.

Резервата относно мерките за развитие на селските райони в рамките на ос 2 се основава на насоките на Комисията, които предвиждат съществеността да се оценява на равнището на ЕС за дейност БД. Ицо се отнася до преработването на резерва за Гърция, вж. отговора на Комисията на параграф 3.69.

В годишния отчет за дейността на Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ за 2009 г. се посочва, че процентът остатъчни грешки при разходите за земеделие като цяло е под 2 %, докато за ЕЗФРСР той е малко по-висок.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.67. Палатата не подкрепя подхода на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, който ограничава понятието за остатъчни грешки до аномалии, установени по време на проверките на място. Този подход пренебрегва остатъчните грешки в резултат на кръстосани проверки, направени въз основа на неточни бази данни или на неадекватно проследяване на аномалиите. Палатата прилага интегриран одитен подход, който за всяка операция обхваща и двата компонента на остатъчните грешки. Одитът на Палатата показва, че за няколко операции административните контроли са пропуснали да открият грешки. Тези слабости в административните контроли се потвърждават също така от резултатите от одита на системите ИСАК, извършен от Палатата. Освен това одитът на Палатата показва, че увереността, която може да се добие относно качеството на извършваните от държавите членки проверки на място, е ограничена.

3.68. Годишният отчет за дейността от генералния директор на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ съдържа резерви по отношение на разходите, обхванати от ИСАК в България и Румъния. Тези резерви съвпадат с резултатите от одита на системите, извършен от Палатата през 2008 г., но Палатата отново изказва предишната си констатация, че дългогодишната резерва относно ИСАК в Гърция е отменена твърде рано.

3.69. Годишните отчети за дейността от генералните директори на „Околна среда“ и „Морско дело и рибарство“ съдържат резерви, които съответстват на предишните констатации на Палатата. Годишният отчет за дейността от генералния директор на „Здравеопазване и защита на потребителите“ не съдържа резерви, макар че е трябвало да бъде изразена резерва поради установените грешки, засягащи дейностите, свързани с безопасността на храните и фуражите, както и поради недостатъчния обхват на одита.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

3.70. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че плащанията в рамките на групата политики „Земеделие и природни ресурси“ за годината, приключила на 31 декември 2009 г., са засегнати от съществени грешки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.67. Съгласно съответните правила на ЕС от държавите-членки се изисква да извършват административни проверки на всички получени заявления за помощ. По принцип плащанията следователно не съдържат грешки, които могат да бъдат открити чрез такива административни проверки. Подходът на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за определяне на процента остатъчни грешки въз основа на резултатите от произволно избрани проверки на място е следователно концептуално правилен.

Комисията е наясно, че поради слабости на административните проверки или на проверките на място е възможно процентът грешки при контролните статистики, които получава от държавите-членки, да бъде занижен. За преодоляване на този риск ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ прилага марж на сигурност от 25 % увеличение на този процент грешки.

3.68. Резервата за Гърция е била оправдана от големия риск за репутацията на Комисията, който произтича от недостатъчното прилагане на системата ИСАК в Гърция, а не от финансовия риск за бюджета на ЕС в резултат на недостатъците, който винаги е бил покрит от финансови корекции, наложени на Гърция чрез процедурите за уравниране с оглед на съответствието. След като Гърция завърши своя план за действие за отстраняване на недостатъците до края на 2008 г., този голям риск за репутацията престана да съществува и поради това е напълно оправдано резервата да бъде оттеглена. Освен това финансовият риск относно предишни недостатъци е покрит в достатъчно голяма степен в рамките на процедурата за уравниране с оглед на съответствието, чрез която до този момент около 866 млн. евро са били изключени или се изключват от финансиране на ЕС.

3.69. Благодарение на допълнителни човешки ресурси и възлагането на някои одити на външни одитори значителна част от общата сума за плащане през 2010 г. е била и ще бъде подложена на одит. Почти 40 % от тези суми са били предмет на предварителни одити. Освен това повече от 35 % от сумите ще бъдат подложени на последващ одит. Това ще доведе до много високо ниво на покритие.

3.70. Комисията счита, че процентът грешки, който през последните години се колебае около 2 %, потвърждава цялостната положителна оценка на предходните години.

Освен това рискът за бюджета на ЕС е покрит в достатъчна степен от процедурата за уравниране с оглед на съответствието.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.71. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че като цяло системите за управление и контрол за групата политики „Земеделие и природни ресурси“ в най-добрия случай са частично ефективни по отношение на осигуряването на редовността на плащанията.

3.72. По отношение на ИСАК Палатата заключава, че са необходими съществени подобрения, особено в три от осемте одитирани разплащателни агенции (вж. точка 3.33).

3.73. Палатата препоръчва да бъдат преодолените идентифицираните слабости в системите. В това отношение недостатъците на СЕП и СЕПП, чието отстраняване е най-належащо, са следните:

- а) преодоляване на слабостите в системите, водещи до грешки, свързани с подпомагане на недопустима земя или наддеклариране на земя, както и неправилно изчислени права за получаване на плащане, най-вече чрез повишаване на надеждността и пълнотата на регистрираните в СИЗП данни (напр. актуални ортофотоснимки);
- б) гарантиране, че всички бази данни в ИСАК предоставят надеждна и пълна одитна следа за всички извършени промени;

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.71—3.72. Комисията поддържа становището, че системата ИСАК обикновено е ефективна система за контрол за ограничаване на риска от грешки или неправотерни разходи, при условие че се прилага правилно, както признава Палатата в предишните годишни доклади от 2005 г. насам (вж. отговора на Комисията на параграфи 3.32 и 3.33).

Комисията установи, че в кампанията за 2008 г. съществуват значителни недостатъци в системите ИСАК в България и Румъния. В резултат на това тези две държави-членки създадоха планове за действие през 2009 г., които Комисията стриктно проследява. Тъй като изпълнението на тези планове за действие се предвижда едва за 2011 г. и вече има известно забавяне в изпълнението на отделните действия, генералният директор на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ изрази резерва за системите ИСАК в България и Румъния в своя годишен доклад за дейността за 2009 г., основана на риск за репутацията на Комисията.

Други държави-членки имат по-малки недостатъци в своите системи ИСАК, но те не правят техните системи неефективни, а по-скоро могат да бъдат предприети мерки за тяхното усъвършенстване. Те са предприели или предприемат действия за отстраняване на недостатъците.

Относно всички тези недостатъци се предприемат мерки чрез процедурите за улавяване с оглед на съответствието, които гарантират, че рискът за бюджета на ЕС е покрит в достатъчна степен.

СИЗП трябва да се актуализира непрекъснато, защото както техническите възможности, така и даденостите в тази област са в процес на непрекъснато развитие. Освен това понастоящем държавите-членки са задължени да правят годишна оценка на качеството на своите СИЗП. Резултатът от проверката на качеството ще посочва дали е необходимо обновяване.

3.73.

- а) Комисията работи непрекъснато заедно с държавите-членки по действия за подобряване на надеждността на информацията в СИЗП-ГИС. От кампанията за 2010 г. насам държавите-членки са длъжни да извършват оценка на качеството на СИЗП-ГИС всяка година в съответствие с предварително определени процедури и да докладват за резултатите и дейностите, предвидени за подобряване на положението, когато е необходимо.
- б) В приложение I към Регламент (ЕО) № 885/2006 като част от критериите за акредитация вече се изисква наличие на одитна следа. Тези критерии се проверяват от сертифициращите органи всяка година.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

в) изясняване и по-стриктно налагане на правилата, за 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 в добро земеделско и екологично състояние;

г) определяне на ниво ЕС на минимални годишни изисквания за поддържане на затревените площи, за да бъдат те допустими за пряко подпомагане от ЕС.

3.74. Палатата повтаря също така, че са необходими повече усилия в областта на развитие на селските райони за по-нататъшно опростяване на правилата и условията.

3.75. Освен това Палатата счита, че насоките на Комисията относно дейността на сертифициращите органи трябва да бъдат преразгледани по отношение на нейния характер, обхват и задълженията за докладване, особено що се отнася до удостоверяването на валидността на проверките и контролните статистики на държавите членки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

в) Въпросът за определението за земеделски производител, посочено от Палатата, беше разгледан в рамките на прегледа на състоянието, като на държавите-членки се оставя да решат дали да предоставят директни плащания на физически или юридически лица с основна стопанска дейност, различна от земеделска дейност, или ако земеделските дейности са незначителни (член 28, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 73/2009).

По-нататъшни обсъждания по този въпрос могат да бъдат предвидени в рамките на ОСП след 2013 г., като се има предвид необходимостта да се избягват сложни правила, които биха довели до сложна система за контрол, чието изпълнение би било скъпо и в противоречие с усилията за опростяване от страна на Комисията.

г) Сегашната система предвижда обща правна рамка, в която държавите-членки са отговорни за определяне на критериите по поддръжка съгласно GAEC. Това дава възможност да се вземе предвид разнообразието на земеделските райони и традиции в ЕС.

3.74. За периода 2007—2013 г. Комисията вече е извършила опростяване в общата селскостопанска политика, в това число и в областта на развитието на селските райони, и ще продължи да извършва такова опростяване и в бъдеще. Въпреки това нито едно такова бъдещо опростяване няма да е достатъчно, за да се намали процентът грешки в някои области на развитието на селските райони под прага от 2 %, определен от Палатата, без риск това да застраши целите на политиката. Поради това Комисията предложи допустимото ниво на риска от грешки за разходите на ЕЗФРСР да се определи в диапазона между 2 и 5 %. Процент грешки със средна стойност в този диапазон би бил приемлив и оправдан. Над тази степен ще бъдат взети допълнителни мерки, за да се намали процентът грешки посредством увеличаване на проверките и разглеждане на основните причини за грешките.

3.75. Комисията счита, че структурата и изискванията за докладване в тази област са подходящи, особено като основа за решението за финансово уравниване (вж. също параграф 3.54). Преразгледаните насоки за финансовата 2010 година бяха разпределени на събранието на Комитета по земеделските фондовете на 18 юни 2010 г. Пролетите бяха ограничени до правилата и условията за докладване и не се отразиха на работата, която се извършва от сертифициращите органи.

Освен това по отношение на работата, свързана с проверките и контролните статистики, Комисията неотдавна представи система, чрез която държавите-членки могат да укрепят общата рамка за получаване на приемливо уверение по отношение на законността и редовността на операциите на равнище крайни бенефициери. За тази цел сертифициращите органи следва да разширят своята работа извън рамките на настоящите изисквания, като проведат повторно и изцяло за дадена популация разходи представителна извадка от операциите, за които разплащателната агенция е извършила проверки на място. Работата ще обхване цялата обработка на досието от получаването на заявлението за помощ до изчисляването и извършването на крайното плащане.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.76. Най-накрая, следва да бъдат предприети ефективни мерки в сътрудничество със засегнатите национални органи с цел да се избегне изплащането на недопустими разходи по проекти в областта на рибарството. При вътрешните контроли относно плащанията по програми за премахване и наблюдение на болестите по животните е необходимо по-ясно разпределение на функциите между службите на Комисията и разработване на подходящи формални процедури за контрол.

3.77. В **приложение 3.4** са обобщени действията, предприети във връзка с предишни препоръки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.76. За програмния период 2000—2006 г. Комисията предприе всички необходими действия за коригиране на недопустимите суми. По време на приключването на сметките ще се гарантира, че всички недопустими суми се приспадат от окончателното заявление за плащане.

В рамките на ЕФР контролната среда беше подкрепена от нови разпоредби относно ефективното функциониране на системите за предотвратяване и коригиране на недопустими разходи. Комисията упражнява надзорни функции, като проверява надеждността на работата на одитните органи в държавите-членки. В рамките на съвместно управление държавите-членки поемат отговорността за проверката на място. Контролната среда, описана по-горе, гарантира, че държавите-членки са въвели надеждни и ефективни системи за управление и контрол за предотвратяване и за коригиране на недопустими разходи.

Освен това Генерална дирекция „Морско дело и рибарство“ в сътрудничество с други генерални дирекции, отговарящи за структурните фондове, издават редовно обяснителни бележки по въпроси от общ интерес за повишаване на ефективността на съществуващите системи за управление и контрол.

3.77. Вж. отговорите на Комисията в приложение 3.4.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ ОТНОСНО ГРУПАТА ПОЛИТИКИ „ЗЕМЕДЕЛИЕ И ПРИРОДНИ РЕСУРСИ“

		2009 г.								2008 г.	2007 г.
		ЕФГЗ		Развитие на селските райони		SANCO, ENV, MARE		Общо			
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА											
Общ брой операции (в т.ч.):		148		80		13		241		204	196
Авансови плащания		0		0		0		0		0	0
Междинни/окончателни плащания		148		80		13		241		204	196
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ											
(в процент и брой операции)											
Операции, незасегнати от грешки		76 % {113}		69 % {55}		54 % {7}		73 % {175}		68 %	69 %
Операции, засегнати от грешки		24 % {35}		31 % {25}		46 % {6}		27 % {66}		32 %	31 %
АНАЛИЗ НА ОПЕРАЦИИТЕ, ЗАСЕГНАТИ ОТ ГРЕШКИ											
(в процент и брой операции)											
Анализ на грешките (по видове грешки)											
Количествено неизмерими грешки		31 % {11}		36 % {9}		67 % {4}		36 % {24}		32 %	36 %
относно	Количествено измерими грешки	69 % {24}		64 % {16}		33 % {2}		64 % {42}		68 %	64 %
	Допустимост	13 % {3}		13 % {2}		100 % {2}		17 % {7}		20 %	36 %
	Действителност	0 % {0}		6 % {1}		0 % {0}		2 % {1}		2 %	3 %
	Точност	87 % {21}		81 % {13}		0 % {0}		81 % {34}		78 %	61 %
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ											
Вероятен процент грешки:											
< 2 %										X	
от 2 % до 5 %		X									X
> 5 %											

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ ОТНОСНО ГРУПАТА ПОЛИТИКИ „ЗЕМЕДЕЛИЕ И ПРИРОДНИ РЕСУРСИ“

Оценка на избраните системи за управление и контрол — ЕФГЗ

Държава членка (Разплащателна агенция)	Схема	Разходи по ИСАК (млн. евро)	Административни процедури и проверки за гарантиране на редов- ността на плащанията, в т.ч. качество на базите данни	Проверки на място — методология, подбор, изпълнение, контрол на качеството и отчитане на отделни резултати	Изпълнение и контрол — GAEC/Кръстосано спазване	Обща оценка
Литва	СЕПП	183,5	2			
Латвия	СЕПП	69,5				
Словакия	СЕПП	179,7	1, 2, 4, 5	А, Б, В	а	
Кипър	СЕПП	24,6	1, 2, 3, 4, 7, 8	А, Г		
Италия (AGREA)	СЕП	409,0	6, 7, 9	А	б, в	
Малта	СЕП	2,7	3, 4, 5, 7, 10	А		
Гърция	СЕП	2 077,1	2, 3, 5, 6, 7, 9, 11, 12	А, Д, Е, Г	б, г	
Испания (Страната на баските)	СЕП	30,0	1, 5, 6, 7, 13			

Легенда



Ефективни

Частично ефективни

Неефективни

- 1 Не са изключени недопустими елементи/наддекларирана допустима земя в СИЗП
- 2 Недостатъчна одитна следа
- 3 Процедурата за регистрация на заявления не е напълно надеждна
- 4 Допустимите площи не се актуализират в СИЗП въз основа на нови ортофотоснимки и/или извършени проверки на място
- 5 Не се извършват кръстосани проверки (с обратно действие) въз основа на актуализирана информация за референтните парцели
- 6 Слабости при определянето на допустимата за подпомагане площ по отношение на постоянните пасища и общинските пасища
- 7 Неправилно прилагане на санкции
- 8 Таванът по СЕПП е надхвърлен с около 1,44 % и не е приложен коефициент на намаление
- 9 Извършени са плащания по СЕП преди отстраняване на установени аномалии
- 10 Противно на законодателството на ЕС са предоставени специални права на земеделски стопани, които вече са разполагали с допустими хектари в годината на въвеждане на СЕП
- 11 Наблюдават се сериозни закъснения при установяването на СИЗП-ГИС, което се отразява на качеството на кръстосаните проверки
- 12 Неправилно прилагане на толеранса от 5 % при административните кръстосани проверки
- 13 Няма правно основание за административните процедури за определяне на правата за получаване на плащане, които да бъдат отделени за националния резерв
- А Толерансът при измерванията се прилага неправилно/не се прилага
- Б Няма налични данни за контролните листове и проверки за кампания 2008
- В Дефицитите на площи не се компенсират с излишъците на площи в рамките на една група култури
- Г Извършените от Палатата проверки на място показаха доста съществени разлики
- Д Бенефициенти, деклариращи нискокачествена пасищна земя, които не са проверени на място
- Е Незадоволително качество на проверките на място, което води до ненадеждни резултати
- а Непълни/недостатъчно подробни контролни листове от проверките за GAEC
- б Недостатъчни национални изисквания за GAEC по отношение на затревените площи и нискокачествената земя за пасища
- в Проверките за GAEC се извършват само чрез дистанционен контрол
- г Неправилно прилагане на санкции по отношение на кръстосаното спазване

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

Държава членка (Разплащателна агенция)	Фонд	Административни процедури и проверки за гарантиране на редов- ността на плащанията, в т.ч. качество на базите данни	Проверки на място — методология, подбор, изпълнение, контрол на качеството и отчитане на отделни резултати	Изпълнение и контрол — GAEC/Кръстосано спазване	Обща оценка
Австрия	ЕЗФРСР				
България	ЕЗФРСР				
Чешка република	ЕЗФРСР				
Германия (Бавария)	ЕЗФРСР				
Франция	ЕЗФРСР				
Гърция	ЕЗФРСР				
Румъния	САПАРД			N/A	
Обединено кралство (Англия)	ЕЗФРСР				

Обща оценка на системите за управление и контрол

Обща оценка	2009 г.	2008 г.	2007 г.

Легенда

	Ефективни
	Частично ефективни
	Неефективни
N/A	Не се прилага — одитираните плащания не подлежат на кръстосано спазване

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРЕГЛЕДА НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА ОТНОСНО ГРУПАТА ПОЛИТИКИ „ЗЕМЕДЕЛИЕ И ПРИРОДНИ РЕСУРСИ“

Основни участващи генерални дирекции	Декларация от генералния директор (*)	Изразени резерви	Констатации и оценки на Палатата	Цялостна оценка на надеждността
„Земеделие и развитие на селските райони“	с резерви	Сериозни недостатъци в ИСАК в България и Румъния. Разходи за мерки в областта на развитието на селските райони в рамките на ос 2 (подобряване на околната среда и ландшафта) за програмния период 2007—2013 г.	Одитът на системите, извършен от Палатата в рамките на декларацията за достоверност за 2009 г., потвърди, че ИСАК в Гърция все още не осигурява ефективно редовността на плащанията; по-специално процентите на допустимост за затревените площи, регистрирани в СИЗП, не са надеждни (вж. точка 3.38), базата данни за заявленията е засегната от сериозни слабости по отношение на одитната следа (вж. точка 3.40) и проверките на място са с ниско качество и недостатъчен обхват (вж. точка 3.46). Освен това в своя годишен отчет за дейността за 2009 г. Комисията заявява, че акредитацията на разплащателната агенция в Гърция се отнася само до мерките по ЕЗФРСР, считано от кампания 2010. Палатата счита, че при тези обстоятелства не е следвало да се оттегля резервата относно Гърция. Резервата се основава на процента грешки, установен при проверките на място, извършени от държавите членки през 2008 г. Процентът грешки варира значително в различните държави членки. Генералният директор не обяснява защо тази резерва се прилага за всички операции, извършени в Европейския съюз, а не само за операциите, извършени в държавите членки, където процентът грешки за 2008 г. е особено голям. Палатата е съгласна обаче, че като цяло е вероятно да бъдат установени нередности при операциите в рамките на ос 2, отколкото при операциите по другите оси.	Б
„Околна среда“	с резерви	Допустимост на разходите, декларирани от бенефициентите.	Резервата е в съответствие с предишните констатации на Палатата. Следва да се отбележи, че ГД „Околна среда“ е изчислила „процента грешки“ в нейната област въз основа на риска, а не на стандартна основа.	
„Морско дело и рибарство“	с резерви	Системи за управление и контрол при определени оперативни програми и мерки в рамките на Финансовия инструмент за ориентиране на рибарството (Германия, Обединено кралство, Испания, Франция). Допустимост на плащанията, извършени към държавите членки за компенсиране на допълнителни разходи по плащането на пазара на определени рибни продукти от най-отдалечените региони.	Резервите се основават на одитната дейност на дирекцията. Те съответстват на констатациите на Палатата.	

Основни участващи генерални дирекции	Декларация от генералния директор (*)	Изразени резерви	Констатации и оценки на Палатата	Цялостна оценка на надеждността
„Здравеопазване и защита на потребителите“	без резерви	N/A	ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“ смята остатъчните грешки за съществени, ако тяхното финансово отражение върху финансовите отчети надвишава 2 % от годишния бюджет на дирекцията. Съгласно указанията на ГД „Бюджет“ трябва да се взема предвид само бюджета за съответната дейност. Предвид резултатите от последващия контрол от 2009 г. и систематичното установяване на висок процент грешки над прага на същественост (6 %) е трябвало да бъде изразена резерва относно дейностите, свързани с безопасността на храните и фуражите, за които установеният процент грешки е 6,9 %.	

(*) В своята декларация за достоверност генералният директор изразява достатъчна увереност, че действащите контролни процедури дават необходимите гаранции за редовността на операциите.

A: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават вярна оценка на финансовото управление от гледна точка на редовността.

B: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават частично вярна оценка на финансовото управление от гледна точка на редовността.

B: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, не дават вярна оценка на финансовото управление от гледна точка на редовността.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ДЕЙСТВИЯТА, ПРЕДПРИЕТИ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРЕДИШНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ЗА ГРУПАТА ПОЛИТИКИ „ЗЕМЕДЕЛИЕ И ПРИРОДНИ РЕСУРСИ“

ГД	Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
Развитие на селските райони				
„Земеделие и развитие на селските райони“	Лихвени субсидии: съществуващите процедури не гарантират адекватна одитна следа. Поради това не може да бъде проверена редовността на плащанията на субсидии от ЕС на крайните бенефициенти (Франция) (точка 5.15 (*).	Според Комисията Франция е въвела нова административна система, която улеснява проследяването на заемите от банката до крайния бенефициент от 2008 г. нататък. Сертифициращият орган е проверил всички извършени през 2009 г. плащания към банки, които са предоставили по-ниски лихвени проценти. Сертифициращият орган счита, че плащанията са били редовни, но отбелязва, че новата система все още не осигурява пълното проследяване на индивидуалните заеми, до които се отнася даден банков документ. Комисията а е проверила развитието на въпроса, като е извършила специфични проверки във Франция.	През 2009 г. все още беше трудно да се установи връзка между банковия документ за намаления лихвен процент, отпуснат от банката за даден период, и индивидуалните заеми за крайните бенефициенти.	Въз основа на своя одит Комисията счита, че съществува надеждна одитна следа.
Развитие на селските райони				
„Земеделие и развитие на селските райони“	Необходими са допълнителни усилия в областта на развитието на селските райони по отношение на опростяването на правилата и условията (точка 5.66 (**).	През 2009 г. Съветът и Комисията предприеха действия по този въпрос. В рамките на Съвета шестнадесет държави членки представиха конкретни предложения за опростяване на различни аспекти от общата селскостопанска политика. Някои предложения бяха свързани с опростяване на правилата и проверките за кръстосаното спазване и съответно засягаха развитието на селските райони. Службите на Комисията разгледаха предложенията и планираха да представят на Съвета подходящи изменения на съществуващите правила през 2010 г. На своето заседание на 14—16 декември 2009 г. Съветът изрази задоволство от намерението на Комисията да направи проследяване на някои предложения и я прикани да предприеме действия по предвидените изменения, както и да продължи работата си по различни текущи мерки за опростяване.	Предприетите през 2009 г. стъпки показват, че Комисията е взела предвид необходимостта от опростяване на някои правила и условия, приложими за мерките за развитие на селските райони. Тъй като разходите в тази област се ръководят и от национални правила, Палатата, в съответствие с препоръката на Съвета относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за финансовата 2008 година, напомня, че е необходимо се постигне опростяване и на национално ниво.	Вж. отговора на Комисията по точка 3.74.

ГД	Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
ИСАК				
„Земеделие и развитие на селските райони“	Гърция В продължение на много години Палатата повдига въпроса за незадоволителното въвеждане на ИСАК в Гърция. Административните контроли в Гърция са недостатъчни, СИЗП е непълна и съдържа сериозни грешки в обозначаването на парцелите. Освен това бяха идентифицирани недостатъци в административния контрол и проверките на място. Други държави членки Бяха констатирани важни недостатъци 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 (точка 5.32 (**)).	До 2007 г. годишният отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ включваше резерва относно ИСАК в Гърция. През 2008 г. Комисията реши, че всички елементи на ИСАК в Гърция са въведени и функционират в рамките на процедурата за кампанията за 2009 г. и че резервата може да бъде оттеглена. България и Румъния са изготвили планове за действие, одобрени от Комисията през 2009 г., чиято цел е преодоляване на идентифицираните недостатъци. Комисията счита, че констатираният в Обединеното кралство недостатък има много ограничено отражение върху функционирането на системата. Комисията проследява случаите, докладвани в рамките на процедурите за вземане на решение с оглед на съответствието.	Извършеният от Палатата одит на системите в рамките на декларацията за достоверност за 2009 г. потвърди, че ИСАК в Гърция все още не осигурява ефективно редовността на плащанията, т.е. СИЗП/ГИС в Гърция все още не функционира напълно, липсва надеждна одитна следа относно базата данни за заявленията и обхватът и качеството на проверките на място са незадоволителни (точки 3.37, 3.39 и 3.45 (***)). Извършеният през 2009 г. от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ акредитационен одит на агенция ОРЕКЕРЕ разкри сериозни недостатъци, свързани с управлението на средствата по ЕФГЗ (годишен отчет за дейността за 2009 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, раздел A.1.3, стр. 29). Все още не може да се направи оценка на действията, предприети от Комисията и от държавите членки. Предвижда се изпълнението на плановете за действие да приключи през 2011 г., но вече има известни закъснения в изпълнението на отделни действия (годишен отчет за дейността за 2009 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“). Все още не може да се направи оценка на действията, предприети от Комисията и държавите членки. При кампания 2008 бяха отбелязани недостатъци в СИЗП в Гърция, Кипър, Литва, Италия и Испания (точки 3.37 и 3.38 (***)). Палатата отново отбеляза слабости в системата за налагане на санкции. Палатата препоръчва да се отстранят слабостите, идентифицирани в системите.	Комисията приема, че е имало проблеми със системата ИСАК в Гърция в миналото, но с въвеждането на новата СИЗП-ГИС проблемите са разрешени и рискът е намален от кампанията за 2009 г. насам. По отношение на одита за акредитация на агенция „ОРЕКЕРЕ“ през 2009 г., разкритите от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ сериозни недостатъци се отнасят по-скоро до ЕЗФРСР, а не до ЕФГЗ. Акредитацията на „ОРЕКЕРЕ“ впоследствие е била ограничена до мерките по ЕЗФРСР, за които съществува подходяща система за контрол и процедури. Относно кампанията за 2008 г. Комисията установи наличието на сериозни недостатъци в България и Румъния. В резултат на това през 2009 г. тези две държави -членки създадоха планове за действие, които Комисията стриктно проследява. Тъй като се предвижда тези планове за действие да бъдат изпълнени през 2011 г. и Комисията вече е отбелязала закъснения, генералният директор на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ изрази резерви в своя годишен доклад за дейността за 2009 г. по причини, свързани със запазването на репутацията. Други държави -членки имат по-малки проблеми в своите системи ИСАК, но те не правят техните системи неефекасни, а по-скоро могат да бъдат предприети мерки за тяхното усъвършенстване. За тези държави -членки са създадени планове за действие и проблемите, открити в предходни години, са отстранени или се постига напредък в тази насока. По отношение на Гърция, Италия, Испания и Португалия слабостите в административните проверки са част от текущите процедури с оглед на съответствието.

ГД	Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
	СИЗП Палатата откри съществени недостатъци на СИЗП в две държави членки, които оказват сериозно влияние върху ефикасността на административните кръстосани проверки (България, Обединеното кралство). В друга държава членка (Испания) недопустими площи (частично залесени или скалисти планински пасища) са били допуснати за подпомагане в резултат на прилагането на „щедри“ коефициенти (точка 5.36 (**)). В някои държави графичната част на СИЗП (ГИС) съдържа остарели въздушни снимки (точка 5.30, букви б) и в) (*)). В една държава членка Палатата установи също така, че не са въведени корекции в плащанията в съответствие с орто-снимките (Полша). Административен контрол В декларацията за достоверност за 2007 г. бяха идентифицирани слабости в административния контрол на директните плащания, обвързани с производството в Гърция, Италия, Испания и Португалия: грешно вписване на данни от заявления, плащания по множество несъвместими схеми за помощ за един и същ парцел и некоректно прилагане на глоби и санкции, което води до надплащане (точка 5.27, буква а (*)).	Комисията измени Регламент (ЕО) № 1122/2009 (изменението е въведено с Регламент (ЕО) № 146/2010), като въведе изискване за държавите членки да извършват годишна оценка на качеството на своите СИЗП и когато е подходящо да съставят план за действие за отстраняване на идентифицираните недостатъци (годишен отчет за дейността за 2009 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, стр. 48). Комисията проследява случаите, докладвани в рамките на процедурите за вземане на решение с оглед на съответствието. Комисията проследява случаите, докладвани в рамките на процедурите за вземане на решение с оглед на съответствието.		
СЕП				
„Земеделие и развитие на селските райони“	При одита бяха установени значителни недостатъци по отношение на изчисляването на правата за получаване на плащане (т. 5.22—5.26 (*), 5.38 (**)). При контролните проверки, извършени от Палатата, бяха установени някои специфични слабости в качеството на проверките на място и бяха открити недопустими площи или парцели, които би следвало да бъдат изключени от националните инспектори (Гърция, Италия, Испания, Португалия) (т. 5.28 (*)).	Комисията проследява случаите, докладвани в рамките на процедурите за вземане на решение с оглед на съответствието.	Одитите на Палатата продължават да разкриват недостатъци в изчисляването на правата за получаване на плащане и слабости в контрола (точки 3.40, 3.41, 3.44, 3.45 (***)).	Комисията проследява недостатъците, установени в контекста на процедурата за улавяване на сметките с оглед на съответствието.

ГД	Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
ГАЕС — изисквания за поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние				
„Земеделие и развитие на селските райони“	Палатата откри недостатъци по отношение на дефиницията на държавите членки за това какво е необходимо, за да се поддържа земята в ГАЕС, вследствие на които някои бенефициенти получават подпомагане по СЕП или СЕПП, без да извършват никаква селскостопанска дейност на тази земя (точка 5.49 (**).	С член 28 от Регламент (ЕО) № 73/2009 се въвежда разпоредба с незадължителен характер за държавите членки, с която се постановява, че физическите и юридическите лица, чиято селскостопанска дейност е незначителна, могат да бъдат изключени от схемите за подпомагане. От друга страна обаче, що се отнася до поддържането на земята, Комисията счита, че настоящата система дава достатъчни гаранции, че земята се поддържа съгласно условията за ГАЕС (годишен отчет за дейността за 2009 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“). Поради това Комисията не планира да предприеме допълнителни мерки по този въпрос.	Палатата препоръчва правилата за ГАЕС и минималните условия за поддържане на земята да станат по-стриктни (точка 3.73, букви в) и г) (**).	Вж. отговора на Комисията на параграф 3.73.
„Околна среда“	При мерките в областта на околната среда проектите, финансирани от основния фонд (проекти в рамките на LIFE), са включвали недопустими разходи (точка 5.49 (*).	През 2008 г. ГД „Околна среда“ състави план за действие за повишаване на дела на допустимите разходи, деклариран от бенефициентите на безвъзмездна финансова помощ. Допълнителен план за действие за повишаване на информираността на бенефициентите и за превантивни дейности е в процедура на приемане през 2010 г.	Все още предстои да бъде оценен ефектът от тези действия, но ГД „Околна среда“ изрази резерва по отношение на декларираните недопустими разходи.	Палатата извърши своята оценка въз основа на одитните доклади, издадени през 2009 г. Благодарение на усилията, положени за намаляване на изоставането, голям брой забавени доклади бяха издадени през 2009 г., като това автоматично доведе до нарастване на видитото забавяне на докладите.
	Сериозните закъснения при приключването на одитите са продължили. През 2007 г. обаче ситуацията се е подобрила (точка 5.49 (*).	ГД „Околна среда“ съобщи, че полага усилия за намаляване на закъсненията.	Средното забавяне при изготвянето на одитни доклади се е повишило от 191,6 дни през 2006 г. на 230,5 дни през 2009 г. (периодът между датата на одитното посещение и датата на публикуване на одитен доклад). Доказателствата показват, че ГД „Околна среда“ все още не е успяла да отстрани този недостатък.	Комисията е убедена, че през 2010 г. ще бъде постигнато подобрене по отношение на закъснението, тъй като това всъщност е закъснение от 116,56 дни за докладите, издадени през тази година.
„Морско дело и рибарство“	В областта на рибарството липсата на подходящи нормативни правила и лошото документиране на разходите, свързани със събирането на данни за управлението на рибарството, увеличават риска от извършване на нередовни плащания (точка 5.49 (*).	Комисията отбеляза, че се предвижда промяна на законовите разпоредби през 2008 г. Новата правна рамка ще съдържа ясни правила и в нея би следвало да са взети предвид повдигнатите от Палатата въпроси.	Регламент (ЕО) № 1078/2008, влязъл в сила на 1 януари 2009 г., описва критериите за допустимост и документите, които трябва да бъдат представени при подаването на заявления за възстановяване на разходи. Въпреки това бяха установени слабости в системите за управление и контрол, въведени от националните органи, и извършените от Комисията одити през 2009 г. продължаваха да откриват недопустими разходи.	Наистина са открити слабости в системите за управление и контрол за изпълнението на националните програми за събиране на данни и са установени недопустими разходи. Въпреки това всички одити по изпълнението на тези програми са били извършени съгласно предвидената правна рамка, чийто срок е изтекъл в края на 2008 г. Одити, свързани с новата правна рамка, включително Регламент (ЕО) № 1078/2008 на Комисията, са предвидени за следващата година, т.е. след извършването на балансови плащания през първата година от прилагането на новата правна рамка.

ГД	Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
	Задълженията, възникващи вследствие на особени случаи на подновени двустранни споразумения за риболов, не са били обезпечени навреме чрез поемане на задължения със съответни бюджетни кредити (точка 5.49 (*).	Комисията счита, че бюджетните задължения по споразуменията за риболов могат да бъдат поети едва след приемането на правна рамка (решение и/или регламент на Съвета).	Комисията е в процес на изпълнение на политика на ранно стартиране на процедурата за предоговаряне на протоколи и споразумения, което би позволило поемането на бюджетни задължения преди влизането в сила на правните задължения.	Комисията започва процедурата за предоговаряне на протоколи възможно най-скоро — много преди изтичането на срока ит. Това зависи и от готовността на съответните трети държави да започнат предоговаряне на по-ранен етап.
	Палатата установи случаи на недопустими разходи в рамките на Финансовия инструмент за ориентиране на рибарството (точка 5.25 (**).	Комисията въведе стратегия за контрол и извършва последващи одити, за да провери дали системите за управление и контрол на държавите членки функционират ефективно за предотвратяването на подобни грешки.	През 2009 г. установеният от Комисията съществен процент недопустими разходи доведе до изразяването на резерва в годишния отчет за дейността на ГД „Морско дело и рибарство“.	В рамките на операцията по приключването на сметките Комисията ще вземе всички подходящи мерки, за да приспадне от окончателния отчет на разходите и искането за окончателно плащане всички недопустими суми, установени от одити на Комисията, външни одити или по друг начин.
„Здравеопазване и защита на потребителите“	В областта на здравеопазването и защитата на потребителите са извършвани плащания за ветеринарни мерки без всички необходими подкрепящи документи (точка 5.49 (*).	За новите договори Комисията въведе клауза, която гласи, че производителите на ваксини трябва да докажат, че ваксините са били изпратени до определеното от Комисията място.	Комисията е предприела корективни действия. Следва да се оцени тяхната ефективност.	

(*) Номер на точка от годишния доклад на ЕСП за 2007 г.

(**) Номер на точка от годишния доклад на ЕСП за 2008 г.

(***) Номер на точка от годишния доклад на ЕСП за 2009 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.5

РАЗПЛАЩАТЕЛНИ АГЕНЦИИ, ЧИИТО СМЕТКИ СА ОТДЕЛЕНИ ОТ РЕШЕНИЕТО ЗА УРАВНЯВАНЕ ЗА 2009 Г.

(млн. евро)

Държава членка	Разплащателна агенция	Отделени сметки ⁽¹⁾		
		ЕФГЗ	ЕЗФРСР	ПИРСР
Германия	Baden-Württemberg	428	82	
Германия	Bayern StMELF		194	
Германия	Hessen	222	16	
Германия	IBH	1	12	
Германия	Helaba	4	5	
Германия	Rheinland-Pfalz		36	
Германия	Thüringen		73	
Естония	PRIA			3
Италия	AGEA	3 005		
Италия	Basilicata (ARBEA)	110	17	
Румъния	PARDF		565	
Румъния	PIAA	581		
Испания	Andalucia		85	
Испания	Asturias		36	
Общо		4 351	1 121	3

⁽¹⁾ Сметки, чието уравниване Комисията е счела за невъзможно в решенията си от 30 април 2010 г. Това се дължи на причини в засегнатите държави членки, за които са необходими допълнителни запитвания.

Източник: Решения на Комисията 2010/257/ЕС, 2010/258/ЕС и 2010/263/ЕС (ОВ L 112, 5.5.2010 г. и ОВ L 113, 6.5.2010 г.).

ГЛАВА 4
Политика на сближаване
СЪДЪРЖАНИЕ

	<i>Точки</i>
Въведение	4.1—4.16
Специфични особености на групата политики	4.2—4.14
Обхват и подход на одита	4.15—4.16
Редовност на операциите	4.17—4.23
Констатации и оценки относно системите	4.24—4.31
Системи, свързани с редовността на операциите	4.25—4.29
Системи, свързани с възстановяването на неправомерно извършени разходи и финансовите корекции	4.30—4.31
Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията	4.32—4.33
Заклучения и препоръки	4.34—4.39

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ВЪВЕДЕНИЕ

4.1. В настоящата глава е представена специфичната оценка на Палатата по отношение на политиката на сближаване, която включва следните области на политика: 04 — „Заетост и социални въпроси“ и 13 — „Регионална политика“. Основната информация за обхванатите дейности и изразходваните средства през 2009 г. е представена в **таблица 4.1**.

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

Таблица 4.1 — Основна информация за политиката на сближаване

(млн. евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания за 2009 г.	Принцип на управление
4	„Заетост и социални въпроси“	Административни разходи	97	Пряко централизирано
		Европейски социален фонд	8 562	Споделено
		Работа в Европа — социален диалог и мобилност	57	Пряко централизирано
		Заетост, социална солидарност и равенство на половете	113	Пряко централизирано
		Европейски фонд за приспособяване към глобализацията	12	Споделено
		Инструмент за предприсъединителна помощ	65	Децентрализирано
			8 906	
13	Регионална политика	Административни разходи	83	Пряко централизирано
		Европейски фонд за регионално развитие и други регионални дейности	18 250	Споделено
		Кохезионен фонд (в т.ч. бившия ИСПА)	7 080	Споделено
		Предприсъединителни дейности, свързани със структурните политики	705	Децентрализирано
		Фонд за солидарност	623	Споделено
			26 741	

Общо административни разходи ⁽¹⁾	180
Общо оперативни разходи ⁽²⁾ (в т.ч.):	35 467
— авансови плащания	12 386
— междинни/окончателни плащания	23 081
Общо плащания за годината	35 647

Общо поети задължения за годината **49 719**

⁽¹⁾ Одитът на административните разходи е представен в глава 9.

⁽²⁾ 25,4 милиарда евро (71 %) от оперативните разходи за периода 2007—2013 г. и 8,4 милиарда евро (24 %) за периода 2000—2006 г. от ЕФРР, КФ и ЕСФ. За периода 2007—2013 г. 11,3 милиарда евро (44 %) са предварително финансиране.

Бележка: Подробна информация относно изпълнението на бюджета за 2009 г. може да бъде намерена в част II от годишните отчети на Европейските общности за финансовата 2009 година, документите на Комисията (ГД „Бюджет“) „Доклад за бюджетното и финансовото управление — финансова година 2009“ и доклада „Анализ на изпълнението на бюджета на Структурните фондове и Кохезионния фонд през 2009 г.“.

Бележка: Настоящата глава обхваща също така Инструмента за предприсъединяване I(S)PA, политиките за социален диалог и мобилност и мерките относно равенството на половете за двата периода, които формално не са част от политиката на сближаване. Разходите за развитие на селските райони и рибарство се отчитат в области на политика 5 „Земеделие и развитие на селските райони“ и 11 „Морско дело и рибарство“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични особености на групата политики**Цели и инструменти на политиката**

4.2. Политиката на сближаване има за цел да засили икономическото и социалното сближаване в рамките на Европейския съюз чрез намаляването на разликите в нивото на развитие в разните региони.

4.3. Най-голямата част от разходите се поемат от следните три фонда:

- а) Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), предназначен за инвестиции в инфраструктурата, създаване или запазване на работни места, инициативи за местно развитие и дейности на малките и средните предприятия (МСП);
- б) Европейския социален фонд (ЕСФ), който предоставя финансова помощ за намаляване на безработицата, развитие на човешките ресурси и насърчаване на интегрирането в пазара на труда; и
- в) Кохезионен фонд (КФ), финансиращ инвестиции в инфраструктурата в областта на околната среда и транспорта на държавите членки, чийто брутен национален доход на глава от населението е под 90 % от средния за Европейския съюз.

4.4. Разходите в областта на сближаването се управляват споделено с държавите членки, които съфинансират проектите в тази област. Разходите се планират на многогодишни „програмни периоди“, като плащанията се отнасят до разходи, извършени в рамките на периода, в който те се считат за допустими⁽¹⁾. В резултат на това извършването на плащания може да продължи няколко години след края на програмния период, за който се отнасят. Настоящата глава обхваща програмните периоди 2000—2006 и 2007—2013 г.

4.5. Средствата се изразходват чрез голям брой многогодишни „оперативни програми“ (ОП)⁽²⁾ в отделните държави членки или в техни райони. Комисията одобрява ОП въз основа на предложения от държавите членки. Държавите членки избират отделните проекти, които да бъдат включени в ОП. Тези проекти се осъществяват от различни видове ръководители (частни лица, сдружения, частни или публични дружества или местни, регионални или национални органи). При стартирането на програмите Комисията предоставя предварително финансиране на държавите членки. Ръководителите заявяват извършените от тях допустими разходи пред отговорните органи на съответната държава членка, след което тя подава заявка за възстановяване на средствата от Комисията чрез сертифицирани декларации за разходи. Това се осъществява чрез заявки за междинни или окончателни плащания.

(1) За програмния период 2000—2006 г. първоначалният допустим краен срок за извършване на разходи беше 31 декември 2008 г. Като част от антикризисните мерки този срок беше удължен до 30 юни 2009 г. за всички държави членки, подали заявка до Комисията.

(2) В оперативните програми са заложили националните, регионалните или секторните приоритети относно предоставянето на средства.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.6. През 2009 г. разходите по ЕФРР, КФ и ЕСФ представляваха главно междинни и окончателни плащания (вж. **таблица 4.1**). За програмния период 2007—2013 г. са извършени междинни плащания на стойност 14,1 милиарда евро и е предоставено авансово финансиране в размер на 11,3 милиарда евро. Междинните и окончателните плащания за периода 2000—2006 г. са на стойност 8,4 милиарда евро.

Управление и контрол на разходите в областта на сближаването

4.7. Държавите членки отговарят за изпълнението на ЕФРР, ЕСФ и КФ. Отговорностите по ежедневното администриране и извършването на контроли от „първо ниво“, предназначени да предотвратяват или да откриват и коригират неправилното възстановяване на разходи по проекти и други нередности, са възложени на управляващи органи и междинни звена. Сертифициращите органи извършват допълнителни проверки преди представянето на заявка за плащане пред Комисията.

4.8. За програмния период 2007—2013 г. са подобрени разпоредбите, засягащи одита и контрола⁽³⁾. От държавите членки се изисква да представят за одобрение от Комисията доклад и становище за всяка оперативна програма. Докладът трябва да включва информация дали системите за управление и контрол съответстват на нормативната уредба в тази област („доклад за оценка на съответствието“). Одитният орган представя одитна стратегия в рамките на девет месеца от одобрението на програмата. Освен това одитният орган има за задача да даде на Комисията достатъчна увереност относно ефективното функциониране на системите за управление и контрол на програмата и съответно относно редовността на сертифицираните разходи⁽⁴⁾, като представя годишни контролни доклади⁽⁵⁾ и годишни становища.

4.9. Държавите членки носят също така главната отговорност за коригирането на установените от тях нередовни разходи и докладването за това пред Комисията. Държавите членки трябва да предприемат действия за възстановяване или отписване на неправомерно извършените плащания към крайните бенефициенти от разходите за сближаване.

⁽³⁾ Вж. 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).

⁽⁴⁾ Вж. член 62 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

⁽⁵⁾ Годишният контролен доклад за 2009 г. (който трябваше да бъде представен до края на 2009 г.) обхваща резултатите от одитите, извършени през периода от юли 2008 г. до юни 2009 г. Докладът включва направените одити на системите и одита на операциите по разходите, декларирани пред Комисията през периода от януари 2007 г. до декември 2008 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.10. Комисията наблюдава държавите членки и се стреми да обезпечи правилното функциониране на системите за управление и контрол. Ако вследствие на одит от Комисията се установи, че държавите членки не са коригирали неправомерно извършените разходи или че съществуват сериозни недостатъци в системите за управление и контрол, Комисията прекъсва и/или прекратява плащанията за съответната държава членка ⁽⁶⁾. Ако държавата членка не си възстанови или не отпише неправомерните разходи (т.е. да замени изключените разходи с други допустими разходи), или не отстрани идентифицираните недостатъци в системите, Комисията може да наложи финансови корекции, като намали предоставянето от ЕС финансиране.

Специфични рискове по отношение на редовността

4.11. Нормативната уредба в областта на сближаването е сложна и изисква съгласуваност с различни политики и правила на ЕС, като например правилата за обществените поръчки и за държавните помощи, както и изискванията конкретно за разходите в областта на сближаването.

4.12. Голям брой органи отговарят за осъществяването на политиката на сближаване в държавите членки (национални органи, регионални органи, междинни звена), а още по-голям е броят на бенефициентите на предоставяната от Общността помощ. Възможно е участниците в изпълнението на ОП и проектите на национално или регионално ниво да не са запознати с действащите правила или да не са сигурни, че ги тълкуват правилно. Това може да бъде причина те да представят погрешни или необосновани декларации.

4.13. Плащанията от оперативната програма към бенефициентите за разходи, извършени в допустимия срок, обикновено продължават да се извършват и след изтичането на програмния период, докато бъдат финализирани всички проекти и програмата бъде приключена. Тъй като допустимият срок за извършване на разходи за програмния период 2000—2006 г. изтече през 2009 г., възможно е националните органи да са били под натиск да изразходват ангажираните за тях средства от ЕС. Както Палатата вече заяви в годишния си доклад за 2008 г., това увеличава риска от възстановяване със средства от бюджета на ЕС на недопустими разходи по проекти, когато се заменят разходи, сметени за недопустими, с нови разходи („отписване“), без държавата членка да е направила ефективна предварителна проверка преди приключването на програмата ⁽⁷⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.10. Държавите членки носят основната отговорност за гарантиране на редовността на разходите, декларирани пред Комисията. Комисията упражнява своята надзорна роля посредством своята одитна дейност, като отчита и други одитни дейности на равнище Общност и на национално равнище, а също и посредством договаряне на програми, участие в мониторингови комитети, годишни срещи с управляващи и одитни органи и като предоставя богат набор от насоки и семинари.

Комисията укрепи надзора, който упражнява, посредством прилагането на своя план за действие от 2008 г. (COM(2008) 97 окончателен).

През 2009 г. Комисията прие 7 решения за преустановяване на плащания и наложи финансови корекции на обща стойност 2,3 млрд. EUR.

4.11. Комисията посочва мащабната инициатива за опростяване на нормативната рамка в областта на сближаването, започната през 2008 г. и завършена през 2010 г., която обхваща конкретните изисквания на секторните разпоредби.

Възможните пропуски в прилагането на правилата на ЕС за обществени поръчки и държавна помощ на национално, регионално или местно равнище в приложение на законодателството на ЕС не са конкретно свързани с изпълнението на проекти за сближаване.

4.12. Нормативната рамка за периода 2007—2013 г. бе усъвършенствана, за да се гарантира, че бенефициентите са информирани относно всички конкретни условия за финансиране, изпълнение и докладване, и че управляващите органи са уверени, че бенефициентите са в състояние да отговорят на тези условия, преди проектите да бъдат одобрени.

Освен това от началото на програмния период Комисията предоставя на компетентните органи на държавите-членки редовни и своевременни обучения и насоки. В това отношение в плана за действие на Комисията, приет през февруари 2008 г. (COM(2008) 97 окончателен), също бяха предвидени конкретни действия за обучение и те редовно се провеждат.

4.13. Нормативната рамка за периодите 2000—2006 г. и 2007—2013 г. предвижда, че отпуснатите средства следва да бъдат използвани в срок от 2 или 3 години, след като за тях е поето задължение, за да се избегне автоматичното отменяне на средства. Това гарантира, че за разходите се поема задължение и те се изплащат равномерно по време на периода, а не се натрупват в последната година.

Комисията също така обръща особено внимание на ефективността на системите за управление и контрол на държавите членки през периода на изпълнение до приключването и налага финансови корекции, когато това е необходимо.

⁽⁶⁾ Член 39, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета (ОВ L 161, 26.6.1999 г., стр. 1); членове 91 и 92 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

⁽⁷⁾ Вж. точки 6.19 и 6.33 от Годишния доклад за 2008 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.14. За програмния период 2007—2013 г. приемането от Комисията на оценките за съответствие за държавите членки (които придружават докладите относно системите за управление и контрол) и на одитните стратегии представлява първият съществен елемент на контролната рамка за политиката на сближаване. Докато не одобри оценките за съответствие, Комисията не оторизира междинни плащания по съответната програма. В същото време държавите членки могат да започнат да извършват плащания към бенефициенти посредством неполучили одобрение системи, докато чакат одобрението на Комисията. Извършваните през този период разходи са изложени на по-голям риск от грешки.

Обхват и подход на одита

4.15. Цялостният одитен подход и методология на Палатата са представени в **част 2 на приложение 1.1**. По отношение на одита на политиката на сближаване трябва да се отбележи следното:

- тествана е извадка от 180 междинни и окончателни плащания. 69 % от тези произволно избрани плащания се отнасят до проекти от програмния период 2007—2013 г.; и
- предварителното финансиране не е включено в извадката поради ниския риск, свързан с този вид плащания.

4.16. Оценката на системите за управление и контрол обхваща следните елементи:

- спазването на някои основни разпоредби, заложи в регулаторната рамка за 16 ОП от програмния период 2007—2013 г. в 13 държави членки; и
- обработването и докладването във връзка с възстановяването на неправомерно извършени разходи и отписването на недопустими разходи по четири ОП и една инициатива на Общността от програмния период 2000—2006 г. в шест държави членки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията активно предприема действия за проследяване по отношение на риска, установен в годишния доклад на Сметната палата за 2008 г., по-конкретно в контекста на приключването на програмите за периода 2000—2006 г.

4.14. Комисията осъществи своите процедури за одобрение (на докладите за оценка на съответствието и на националните одитни стратегии) в рамките на определените срокове. Рискът, идентифициран от Сметната палата, е присъщ на законовия срок за предаване от страна на държавите членки на докладите за оценка на съответствието и на одитните стратегии.

Комисията е на мнение, че този риск е ограничен, тъй като фактът, че тя все още не е одобрила дадени системи за управление и контрол не означава, че тези системи, одобрени на национално равнище, не съответстват на изискванията и не функционират ефективно.

Въведени са проверки с цел намаляване на риска, а генералните дирекции, отговорни за структурните фондове, са отчели този риск в своята стратегия за одит и са свели този риск до знанието на одитните органи. Всеки одитен орган трябва да представи на Комисията заключенията от одитите на представителни извадки от операции, които обхващат разходите, декларирани всяка година, както и годишно становище относно ефективното функциониране на системите за управление и контрол.

4.15.

- Комисията отбелязва, че предварителното финансиране, което по дефиниция не включва почти никакъв риск, представлява една трета от нейните плащания за сближаване през 2009 г. (вж. таблица 4.1).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

4.17. Резултатите от проверката на операциите са обобщени в **приложение 4.1**.

4.18. Както и през предишните години, голям брой плащания по проекти в областта на сближаването са засегнати от грешки. През 2009 г. това важи за 36 % ⁽⁸⁾ от общо 180 одитирани проекта.

4.19. По преценка на Палатата вероятният процент грешки надхвърля 5 % ⁽⁹⁾.

4.20. Голяма част от очаквания процент грешки се дължи на грешки в допустимостта, които са най-често срещаният тип количествено измерими грешки в одитната извадка. Такива грешки са установени за 24 плащания в рамките на одитираните проекти. Основните причини за грешките в допустимостта са включването на разходи, които не подлежат на възстановяване, и сериозни пропуски по отношение на спазването на правилата за обществените поръчки (вж. примерите по-долу).

4.18. Комисията забелязва тенденция за намаляване на честотата на грешките през последните три години, от 54 % в годишния доклад на Сметната палата за 2007 г. до 36 % тази година, както е отбелязано в приложение 4.1 към доклада на Сметната палата.

Комисията също така подчертава, че 53 % от грешките не могат да бъдат изразени количествено. В някои от случаите тези грешки не биха се отразили върху възстановяването на разходи, дори ако са били открити преди сертифициране на разходите пред Комисията.

4.19. По оценка на Сметната палата през 2009 г. поне 3 % от разходите, сертифицирани пред Комисията, не е трябвало да бъдат възстановени, в сравнение с поне 11 % през 2008 г. Това представлява значително подобрение в сравнение с предходните години (вж. точка 1.26) Комисията счита, че това подобрение е в резултат на разпоредбите за засилен контрол в нормативната рамка за сближаване за периода 2007—2013 г., както и представлява първи резултат от Плана за действие на Комисията от 2008 г. за засилване на надзорните функции на Комисията при структурни действия. Комисията се ангажира активно да продължи своите усилия за по-нататъшно намаляване на грешките.

Комисията смята, че в 8 случая по ЕФРР, в които е открита количествено изтеглена грешка, националните органи вече са били приложили пропорционални финансови корекции преди декларирането на разходите пред Комисията. В резултат на това няма отрицателно финансово отражение върху бюджета на ЕС (вж. буква г) в карето по-долу).

4.20. Комисията строго следи и предприема действия по всички грешки, открити от Сметната палата, и гарантира осъществяването на подходящи корекции, когато това е необходимо, както е правила това през предходните години (вж. приложение 4.4 към доклада на Сметната палата).

Възложните пропуски в прилагането на правилата за обществени поръчки на национално, регионално или местно равнище в приложението на законодателството на ЕС не са строго свързани с изпълнението на проекти за сближаване.

Комисията е отчела тези грешки в своята оценка на риска при своята одитна дейност. Комисията предприе и други стъпки, като например многократно предоставяне на специализирано обучение относно процедурите за обществени поръчки, както и издаване на насоки за програмните органи.

⁽⁸⁾ Вж. **приложение 4.1**. През 2008 и 2007 г. тези стойности са съответно 43 % и 54 %.

⁽⁹⁾ Процентът грешки се изчислява въз основа на представителна статистическа извадка, съставена от междинни и окончателни плащания за 2009 г. (23 милиарда евро) с ниво на увереност 95 %, както е показано в **таблица 4.1**. През 2009 г. по оценка на Палатата най-малко 3 % от разходите в областта на сближаването, сертифицирани от държавите членки и заявени пред Комисията, не е трябвало да бъдат възстановени. Съответните стойности за 2008 г. (годишен доклад за 2008 г., точка 6.17) и 2007 г. (годишен доклад за 2007 г., точка 6.27) са 11 %.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Примери за грешки в допустимостта

- а) Наддеклариране на разходи за персонал. В рамките на един проект по ЕСФ за подпомагане на професионални курсове за обучение на ученици от средни училища бенефициентът неправилно е включил разни непреки разходи (заплати на персонала, застраховка, гориво, телефон и амортизация) в разходите по проекта.
- б) Необосновано прилагане на процедура на договаряне: При един проект в рамките на Кохезионния фонд възлагането на обществена поръчка за услуги, свързани с административно изготвяне и техническо планиране на инфраструктурен проект, е извършено чрез процедура на договаряне. Одитът на Палатата обаче показва, че не са спазени необходимите условия за използването на този вид процедура.
- в) Пряко възлагане на поръчка: При един проект по ЕФРР за изграждане на пътища за достъп и поставяне на осветление на входните пунктове на национален парк бенефициентът е възложил пряко договор за строителни работи. Освен това изпълнителят е фактурирал дейности, които не са обхванати от договора. Тъй като не е проведена процедура за възлагане на поръчка, Палатата счита плащанията по тази поръчка за нередовни.
- г) Неправомерно използване на критерии за възлагане на поръчка. За десет проекта по ЕФРР за изграждане на пътища не е направено разграничение за оферентите, предложили цена, равна или по-ниска от средната, което означава премахване на конкурентното предимство на оферентите, предлагащи най-ниски цени. Този факт е установен от системите за вътрешен контрол на програмите и са извършени корекции с цел компенсиране на финансовото отражение на тази незаконна процедура, преди разходите да бъдат декларирани пред Комисията. Въпреки това използването на тази процедура е довело до възлагането на поръчки, съфинансирани от ЕФРР, на оференти, които в 9 от 10 случая не са представили оферти, предлагащи най-добро съчетание между качество и цена.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията отбелязва, че нито една от грешките в одитната извадка, свързани с обществени поръчки, не се отнася до ЕСФ.

Примери за грешки в допустимостта

- а) Комисията ще предприеме действия за проследяване по този въпрос и ще гарантира осъществяването на необходимите корекции. Комисията ще продължи да насърчава държавите членки да разширят използването на непреки разходи с фиксирана ставка с цел да се избегнат такива грешки.
- б) Комисията отбелязва, че стойността на договора е била над прага, посочен в съответната директива на ЕС относно обществените поръчки. Комисията е съгласна, че в този случай е налице грешка. Държавата членка също се съгласи и ще приложи финансова корекция в съответствие с насоките на Комисията.
- в) Комисията отбелязва, че стойността на договора е била под прага, посочен в съответната директива на ЕС относно обществените поръчки. Комисията е съгласна, че в този случай е налице грешка и ще приложи финансова корекция в съответствие с насоките на Комисията.
- г) Комисията отбелязва, че стойността на всеки един от договорите е била под праговете, посочени в съответните директиви на ЕС относно обществените поръчки.

Комисията също отбелязва, че в осемте случая по ЕФРР, в които е открита количествено измерима грешка, националните органи вече са били приложили пропорционални финансови корекции преди сертифициране на разходите пред Комисията. В резултат на това няма отрицателно финансово отражение върху бюджета на ЕС.

4.21. 43 % от всички количествено измерими грешки се дължат само на неспазване на правилата за обществени поръчки, което съответства на близо три четвърти от очаквания процент грешки.

4.21. Неотдавна Комисията започна ретроспективна оценка на уместността, ефективността и ефикасността на основната законодателна рамка на ЕС за обществените поръчки. Оценката ще се съсредоточи основно върху анализ на разходната ефективност на процедурите и правилата за обществени поръчки. Тази оценка ще обхване също така описание на изпълнителната и административната структура на държавите членки за прилагане на политиката за обществени поръчки, включително законодателството на ЕС в тази област. Резултатите от оценката ще бъдат финализирани до лятото на 2011 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.22. 53 % от засегнатите от грешки плащания са свързани с количествено неизмерими грешки и съответно не са включени в изчислението на процента грешки. По-голямата част от тях са други грешки по отношение на съответствието, които се дължат предимно на недостатъци в тръжните процедури и процедурите за възлагане на договори.

4.23. По отношение на поне 30 % от грешките, открити от Палатата в тазгодишната извадка, органите на държавите членки, отговарящи за изпълнението на ОП, са разполагали с достатъчно информация, за да могат да установят и коригират грешките преди сертифицирането пред Комисията на декларираните разходи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ОТНОСНО СИСТЕМИТЕ

4.24. Резултатите от проверката на системите са обобщени в **приложение 4.2.**

Системи, свързани с редовността на операциите**Държави членки**

4.25. Палатата извърши оценка на 16 системи за управление и контрол в 13 държави членки по отношение на тяхното съответствие с основните изисквания на нормативната рамка (вж. **приложение 4.2, част 1**).

4.26. Одитът на Палатата показва, че при 11 от общо 16 одитирани ОП проверките, извършени от управляващите органи, само частично съответстват на нормативните изисквания.

Освен това понастоящем междуведомствена работна група на Комисията разглежда най-често срещаните проблеми, свързани с обществените поръчки, в контекста на изпълнението на проекти за сближаване.

Комисията ще продължи дейностите по обучение, насочени към органите на държавите членки и отнасящи се до правилното прилагане на правилата за обществените поръчки. Когато това е подходящо, Комисията ще продължи да извършва одит на прилагането на директивите на ЕС за обществените поръчки, като провежда свои собствени разследвания в някои случаи или като иска от одитните органи на държавите членки да провеждат такива разследвания от нейно име.

Комисията се позовава също на отговора си в параграф 4.20.

4.23. Комисията смята, че за повечето от останалите грешки, открити от Палатата, националните органи не са разполагали с достатъчна информация, за да открият грешките при декларирането на разходите пред Комисията.

4.25. Комисията отбелязва, че съгласно оценката на Палатата всички 16 системи съответстват изцяло или частично на основните оценявани изисквания.

4.26. Комисията споделя виждането на Сметната палата, че проверките на управлението са основни елементи на контрол за предотвратяване на нередности. Те следва да бъдат усъвършенствани, особено за някои програми, и Комисията ще продължи своите усилия в тази насока посредством съвети, дейности за обучение и специфични одити.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.27. При повечето одитирани ОП Палатата забелязва закъснения в изпълнението на одобрената национална одитна стратегия. По-голямата част от одитните органи не са извършили достатъчен брой одити на плащания в срок, позволяващ те да бъдат включени в годишния контролен доклад за 2009 г.

4.28. Палатата също така отбелязва значителни разлики в темпото на извършване на одит на системите до края на 2009 г. Няколко държави членки не са извършили никакви одити на системите, преди да декларират своите разходи пред Комисията ⁽¹⁰⁾.

4.29. Предвид тези констатации Палата счита, че за две от 16-те одитирани ОП одитиращите органи са спазили само частично основните нормативни изисквания по отношение на одитите на системите.

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

Държави членки

4.30. Палатата направи оценка на системите за обработване на грешките, установени при различните последващи проверки на национално ниво, и за докладване във връзка с възстановяването на неправомерно извършени разходи и отписването на недопустими разходи по четири ОП и една инициатива на Общността в шест държави членки ⁽¹¹⁾.

4.31. Както и за предходната година ⁽¹²⁾ най-незадоволителният аспект в одитираните системи се отнася до докладването на корекциите пред Комисията (вж. **приложение 4.2, част 2**). В някои случаи съответната информация не е изпратена до Комисията, а в други е била ненадеждна или не е представена съгласно указанията на Комисията. Това означава, че в тези случаи Комисията не разполага с надеждна информация относно действията на държавите членки по възстановяването на неправомерно извършени разходи и отписването на недопустими разходи. Комисията също отбелязва слабостите в този аспект ⁽¹³⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.27—4.28. Съгласно нормативната рамка одитните органи са длъжни да провеждат одити на операции само ако разходите са били декларирани пред Комисията до края на годината, предхождаща годината на одит. Само по две от 16-те програми, за които Сметната палата е извършила одит, са били декларирани разходи през 2008 г.

4.29. Комисията отбелязва, че съгласно оценката на Палатата 14 от 16-те одитни органи изцяло спазват основните оценявани изисквания.

4.31. Въпреки че докладването на корекции от страна на държавите членки не е изцяло задоволително, в някои случаи Комисията счита, че данните за 2009 г., предадени на Комисията през първата половина на 2010 г., са с много по-добро качество. Кумулативните данни се публикуват в окончателните годишни отчети на Комисията. В рамките на своя план за действие от 2008 г. Комисията извърши одити, подобни на тези на Сметната палата, в 19 държави членки на техните системи за възстановяване на неправомерно извършени разходи и отписване на недопустими разходи. В останалите държави-членки ще бъде извършен одит през 2010 г.

За периода 2007—2013 г. съществува стандартна процедура за подаване на декларации за отписване на недопустими разходи чрез ИТ системата SFC2007. Комисията очаква тази процедура за докладване да подобри качеството на информацията, с която тя разполага. От държавите членки също така се изисква да правят разграничение между корекциите, произтичащи от техните собствени проверки, и тези, произтичащи от одити на ЕС.

⁽¹⁰⁾ При повечето одитирани оперативни програми първото сертифициране на разходи пред Комисията е извършено едва през втората половина на 2009 г.

⁽¹¹⁾ Палатата не извърши оценка на ефективността на държавите членки по отношение на откриването на грешки.

⁽¹²⁾ Вж. Годишния доклад за 2008 г., точка 6.30.

⁽¹³⁾ COM(2010) 52, точка 1.6.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

НАДЕЖДНОСТ НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА

4.32. Палатата направи оценка на годишните отчети за дейността за 2009 г. и придружаващите ги декларации на генералните директори на ГД „Регионална политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“.

4.33. Резултатите от прегледа на изявленията на ръководството в Комисията са обобщени в **приложение 4.3**.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

4.34. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че междинните и окончателните плащания в областта на сближаването за годината, приключила на 31 декември 2009 г., са засегнати от съществени грешки.

4.35. Поне 30 % от констатираните грешки е можело и е трябвало да бъдат открити и коригирани от държавите членки, преди те да сертифицират декларираните пред Комисията разходи (вж. точка 4.23).

4.36. По отношение на одитираните системи Палатата заключава, че:

а) при 12 от общо 16 одитирани ОП бяха установени слабости по отношение на проверките, извършвани от управляващите органи, и/или одитите на системите, осъществявани от одитните органи. Като цяло системите за управление и контрол за програмния период 2007—2013 г. поне частично отговарят на основните изисквания на нормативната уредба, на които беше извършен одит (вж. точки 4.25—4.29); и

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.33. Комисията приветства оценката на Палатата в приложение 4.3 и точка 1.28 която представлява подобрение в сравнение с предходните години.

4.34. Комисията отбелязва, че процентът на грешките през тази година е значително по-нисък в сравнение с предходните години и че честотата на грешките в извадката на Сметната палата продължава да намалява за трета поредна година.

Комисията счита, че това е добър показател за ефективността на разпоредбите за засилен контрол в нормативната рамка за периода 2007—2013 г., както и представлява първи резултат от плана за действие на Комисията от 2008 г. за засилване на надзорните функции на Комисията при структурни действия. Комисията ще продължи настойчивите си усилия за по-нататъшно намаляване на процента на грешките.

4.35. Комисията предприема действия за проследяване по всички слабости, открити в системите за управление и контрол, с цел да осигури тяхното ефективно функциониране.

Комисията смята, че за повечето от останалите грешки, открити от Палатата, националните органи не са разполагали с достатъчна информация, за да открият грешките при декларирането на разходите пред Комисията.

4.36.

а) Комисията отбелязва, че съгласно оценката на Палатата всички 16 одитирани системи съответстват изцяло или частично на основните изисквания, което е окуражаващ резултат за програмния период 2007—2013 г.

Комисията се позовава също на отговорите си по параграфи 4.26 и 4.29.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) системите на държавите членки за документиране и коригиране на грешките, които са им известни за програмния период 2000—2006 г., са ефективни. Системите за възстановяване на неправомерно извършени разходи и отписване на недопустими разходи са частично ефективни, което означава, че Комисията не винаги получава надеждна информация от държавите членки за тези финансови корекции (вж. точки 4.30 и 4.31).

4.37. Палатата препоръчва на Комисията да:

- а) насърчава националните органи да прилагат стриктно корективните механизми, преди да сертифицират пред Комисията декларираните разходи;
- б) гарантира, че замяната на недопустими с нови разходи (отписване) няма да доведе до декларирането на нови неправомерни разходи от страна на държавите членки ; и
- в) обезпечи ефективното функциониране на националните системи за управление и контрол за програмния период 2007—2013 г., като извършва необходимия надзор.

4.38. Що се отнася до правилата за обществените поръчки (вж. точка 4.21), Палатата насърчава Комисията да следи отблизо за правилното прилагане на директивите на ЕС относно обществените поръчки в държавите членки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- б) Качеството и пълнотата на данните постоянно се подобряват благодарение на усилията на Комисията в рамките на нейния план за действие от 2008 г. През 2010 г. Комисията ще завърши своите проверки на място на системите на държавите членки за отписване на недопустими разходи и ще издаде препоръки за по-нататъшно подобряване на докладването от страна на държавите членки.

За периода 2007—2013 г. законодателната рамка бе укрепена и предвижда стандартно подаване на информация, което ще подобри качеството на информацията, с която разполага Комисията.

Комисията се позовава също на отговора си по параграф 4.31.

4.37.

- а) Комисията се позовава на своите действия за подобряване на проверките на управлението и сертифицирането на разходи пред Комисията, предприети в рамките на нейния план за действие, приет през февруари 2008 г. Комисията потвърждава своя ангажираност да насърчава националните органи, като предоставя съвети, обучения и насоки и като следи отблизо резултатите от одитите в това отношение и предприема последващи действия по тях.
- б) Комисията активно предприема действия за проследяване по отношение на риска, установен в годишния доклад на Сметната палата за 2008 г., по-конкретно в контекста на приключването на програмите за периода 2000—2006 г.
- в) Комисията ще продължи усилията, предприети в рамките на плана за действие от 2008 г., за подобряване на системите за управление и контрол в държавите-членки. Комисията ще следва констатациите на Палатата и ще продължи да проверява функционирането на системите на държавите членки за управление и контрол, като се основава на годишните одиторски становища на одитните органи и на своята собствена одитна дейност.

4.38. Неотдавна Комисията започна ретроспективна оценка на уместността, ефективността и ефикасността на основната законодателна рамка на ЕС за обществените поръчки. Оценка ще се съсредоточи основно върху анализ на разходната ефективност на процедурите и правилата за обществени поръчки. Тази оценка ще обхване също така описание на изпълнителната и административната структура на държавите членки за прилагане на политиката за обществени поръчки, включително законодателството на ЕС в тази област. Резултатите от оценката ще бъдат финализирани до лятото на 2011 г. Освен това понастоящем междуведомствена работна група на Комисията разглежда най-често срещаните проблеми, свързани с обществените поръчки, в контекста на изпълнението на проекти за сближаване.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.39. В **приложение 4.4** са обобщени действията, предприети във връзка с предишни констатации и оценки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията ще продължи дейностите по обучение, насочени към органите на държавите членки и отнасящи се до правилното прилагане на правилата за обществените поръчки. Комисията ще продължи, когато това е подходящо, да извършва одит на прилагането на директивите на ЕС за обществените поръчки, като провежда свои собствени разследвания в някои случаи или като иска от одитните органи на държавите членки да провеждат такива разследвания от нейно име.

4.39. Вж. отговорите на Комисията в приложение 4.4.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ В ОБЛАСТТА НА СБЛИЖАВАНЕТО

		2009 г.								2008 г.	2007 г.
		ЕСФ		ЕФРР		КФ		Общо			
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА											
Общ брой операции (в т.ч.):		44		118		18		180		170	180
Авансови плащания		0		0		0		0		0	0
Междинни/окончателни плащания		44		118		18		180		170	180
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ											
(в процент и брой операции)											
Операции, незасегнати от грешки		75 % {33}		60 % {71}		67 % {12}		64 % {116}		57 %	46 %
Операции, засегнати от грешки		25 % {11}		40 % {47}		33 % {6}		36 % {64}		43 %	54 %
АНАЛИЗ НА ОПЕРАЦИИТЕ, ЗАСЕГНАТИ ОТ ГРЕШКИ											
(в процент и брой операции)											
Анализ на операцияите, засегнати от грешки (по видове грешки)											
Количествено неизмерими грешки		0 % {0}		62 % {29}		83 % {5}		53 % {34}		38 %	35 %
Количествено измерими грешки		100 % {11}		38 % {18}		17 % {1}		47 % {30}		62 %	65 %
относно:	Допустимост	64 % {7}		89 % {16}		100 % {1}		80 % {24}		91 %	79 %
	Действителност	0 % {0}		0 % {0}		0 % {0}		0 % {0}		0 %	13 %
	Точност	36 % {4}		11 % {2}		0 % {0}		20 % {6}		9 %	8 %
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ											
Вероятен процент грешки:											
< 2 %											
2 % до 5 %											
> 5 %		X								X	X

Бележка: Процентите на грешки са изчислени въз основа на представителна статистическа извадка от междинни и окончателни плащания за 2009 г. (23 милиарда евро) с ниво на увереност 95 %.

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ В ОБЛАСТТА НА СБЛИЖАВАНЕТО

(1) Програмен период 2007—2013 г.: системи, свързани с редовността на операциите на национално ниво — спазване на основните изисквания на нормативната рамка

	Управляващ орган и междинно звено 1 ⁽¹⁾	Сертифициращ орган ⁽²⁾	Одитиращ орган ⁽³⁾
ЕСФ - Португалия - Азорски острови, Насърчаване на заетостта			
ЕСФ - Дания - Увеличаване и подобряване на заетостта			
ЕФРР - Унгария - Икономическо развитие			
ЕФРР - Гърция - Конкурентоспособност и предприемачество			
ЕФРР - Германия - Конвергенция Захсен-Анхалт			
ЕФРР - Германия - Люнебургер-Хайде			
ЕФРР - Естония - Развитие на икономическата среда			
ЕСФ - Полша - Човешки капитал			
ЕСФ - Португалия - Човешки потенциал			
ЕФРР - Швеция - Мелестра Норланд			
ЕФРР - Франция - Регион Лоара			
ЕСФ - Франция - Регионална конкурентоспособност и трудова заетост			
ЕФРР - Литва - Икономически растеж			
КФ - Унгария - Околна среда и енергетика			
ЕФРР - INTERREG - Обединено кралство/Ирландия			
ЕФРР - Испания - Кастиля-Ла Манча			

Легенда

	Съответстват на изискванията
	Частично съответстват на изискванията
	Не съответстват на изискванията
N/A	Не се прилага или няма оценка

Проверени ключови изисквания

- (¹) Верификация на ръководството
 (²) Надеждно и обосновано сертифициране на разходите
 (³) Проверка на адекватността на системите

(2) Програмен период 2000—2006 г.: системи, свързани с обработването и докладването на възстановени суми от неправомерно извършени разходи и отписани недопустими разходи на национално ниво

	Документиране на грешките	Коригиране на грешките	Документиране на корекциите	Докладване на корекциите пред Комисията	Докладване на нередностите пред OLAF
ЕФРР - Гърция - Ос „Пътища“					
ЕФРР - Испания - Информационно общество					
ЕФРР - Люксембург - Цел 2					
ЕФРР – INTERREG - Германия/Чешка република - Системата в Германия					
ЕФРР – INTERREG - Германия/Чешка република - Системата в Чешката република					
ЕФРР - Полша - Повишаване на конкурентоспособността					

Легенда

	Ефективни
	Частично ефективни
	Неефективни
N/A	Не се прилага или няма оценка

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРЕГЛЕДА НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА В ОБЛАСТТА НА СБЛИЖАВАНЕТО

Основни участващи генерални дирекции	Декларация от генералния директор (*)	Изразени резерви	Констатации и оценки на Палатата	Обща оценка на надеждността
„Регионална политика“	с резерви	През 2009 г. са засегнати общо 138 ОП в сравнение с 99 през 2008 г. и 185 през 2007 г. Генералните дирекции са остойностили въздействието на тези резерви на 183,7 милиона евро (спрямо 201 милиона евро през 2008 г. и 726 милиона евро през 2007 г). Количествената стойност на резервите за ГД „Регионална политика“ е 31,4 милиона евро за периода 2000—2006 г. (0,44 % от междинните и окончателните плащания) и 65,2 милиона евро за периода 2007—2013 г. (0,69 % от междинните плащания).	По отношение на политиката на сближаване Палатата счита, че декларацията на генералния директор и годишният отчет за дейността са изготвени съобразно приложимите указания на Комисията. Палатата отбелязва, че генералните дирекции „Регионална политика“ и „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“ са изразили резерви, имащи финансово отражение, и за двата периода. В областта на сближаването изразените резерви са по-близки по мащаб до заключенията от одита на Палатата в сравнение с предходни години.	А
„Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“	с резерви	Количествената стойност на резервите за ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“ е 11,9 милиона евро за периода 2000—2006 г. (0,77 % от междинните и окончателните плащания) и 75,2 милиона евро за периода 2007—2013 г. (1,77 % от междинните плащания).		

(*) В своята декларация за достоверност генералният директор изразява достатъчна увереност, че действащите контролни процедури дават необходимите гаранции за редовността на операциите.

А: Декларацията и годишният отчет за дейността, представяни от генералния директор, дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

В: Декларацията и годишният отчет за дейността, представяни от генералния директор, дават частично вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

С: Декларацията и годишният отчет за дейността, представяни от генералния директор, не дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ДЕЙСТВИЯТА, ПРЕДПРИЕТИ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРЕДИШНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ В ОБЛАСТТА НА СБЛИЖАВАНЕТО

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
1. Декларации за достоверност за 2006, 2007 и 2008 г. — предприети от Комисията действия във връзка с констатациите и оценките на Палатата			
Тестовите на Палатата през последните три години са идентифицирали слабости в системите и грешки в декларациите за разходи за определен брой ОП и проекти от проверената извадка. Всички тези констатации се отнасят до програмния период 2000—2006 г.	Комисията е предприела действия за проследяване на констатациите от извършените от Палатата одити. В резултат на тези действия Комисията е наложила финансови корекции на стойност 191,6 милиона евро, 80 милиона евро и 0,2 милиона евро.	По отношение на извършените от Палатата одити за финансовата 2006 година Комисията е предприела корективни действия съгласно своите правила и процедури по всички разгледани случаи, докато за 2007 г. има два случая, които все още са в процес на обсъждане. Понастоящем Комисията извършва действия в отговор на констатациите от одитите на Палатата за финансовата 2008 година.	Комисията приветства положителната оценка на Палатата по отношение на проследяването на констатациите на Палатата през 2006 г., 2007 г. и 2008 г., както и по отношение на извършването през 2009 г. на одитите на Комисията по методология, подобна на тази на Стетната палата. Това е в резултат на едно от действията в плана за действие на Комисията от февруари 2008 г. за засилване на надзорните функции на Комисията.
2. Действия на Комисията за засилване на нейната надзорна роля при споделеното управление на структурните действия			
Палатата оцени системите за контрол в държавите членки като неефективни или частично ефективни и установи, че надзорът от страна на Комисията не предотвратява ефективно грешките на национално ниво.	Комисията предприе различни стъпки за засилване на своята надзорна роля, както е изложено в „План за действие за засилване на надзорните функции на Комисията при споделено управление на структурни действия“⁽¹⁾. До края на 2008 г. бяха отчетени като приключени 28 от общо 37 действия. Останалите 9 действия бяха включени в съвместната одитна стратегия в областта на сближаването на Комисията⁽²⁾. Освен това през 2008 г. Комисията прие опростени правила за допустимост на разходите (напр. използване на национални правила за допустимост, еднократни фиксирани суми, стандартно измерване на единични разходи и непреки разходи с фиксирана стойност), които могат да се приложат за периода 2007—2013 г.	Одит на Комисията на операциите през 2009 г. През 2009 г. одитната дейност на Комисията беше насочена наред с друго към проверка на представителна статистическа извадка от операции в държавите членки (прилагайки методология, подобна на тази в модела на Палатата за постигане на увереност), за да бъде направена оценка на законосъобразността и редовността на декларираните пред Комисията разходи за програмния период 2007—2013 г. Палатата анализира използвания от Комисията одитен подход и разгледа работните документи по извадка от одитни досиета. Палатата счита, че като цяло приложената от Комисията методология е подходяща. Както отбеляза Комисията, тези резултати трябва да се тълкуват внимателно предвид спецификите на одитираната популация.	В доклада за въздействието на плана за действие (COM(2010) 52 окончателен) Комисията смята, че резултатите от одита на операции през 2009 г. представляват добър показател за това, че разпоредбите за засилен контрол в нормативната рамка за периода 2007—2013 г. и превантивните мерки, предприети от Комисията, са започнали да дават резултат.

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
		Опростяване на правилата за допустимост Предоставената от Комисията възможност за опростяване на националните правила за допустимост има за цел най-вече да подпомогне бенефициентите в декларирането на разходи за персонал и непреки разходи. През 2009 г. тази възможност съществуваше единствено за ЕСФ. До края на 2009 г. 22 от 27 държави членки са въвели някаква форма на опростяване. Ефектът от това опростяване може да бъде оценен едва през следващите години.	

⁽¹⁾ Вж. COM(2008) 97, одобрен на 19 февруари 2008 г., и окончателният доклад за изпълнението COM(2009) 42/3.

⁽²⁾ Вж. „Съвместна одитна стратегия за структурните действия 2009—2011 г.“ на ГД „Регионална политика“, „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“, „Морско дело и рибарство“ и „Земеделие и развитие на селските райони“, април 2009 г., първа версия C(2004) 3115, която оттогава се актуализира ежегодно.

ГЛАВА 5

Изследвания, енергетика и транспорт

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	5.1—5.17
Специфични характеристики на групата политики	5.2—5.16
Цели на политиките	5.2—5.5
Инструменти на политиките	5.6—5.14
Рискове за редовността на плащанията	5.15—5.16
Обхват и подход на одита	5.17
Редовност на операциите	5.18—5.22
Ефективност на системите	5.23—5.42
Системи, свързани с редовността на плащанията	5.25—5.40
Предварителни документни проверки на декларациите за разходи	5.25—5.27
Одиторска заверка на декларациите за разходи по 6РП	5.28—5.31
Предварителната заверка на бенефициентите на методологиите за изчисляване на разходите по 7РП	5.32—5.36
Последваща одитна стратегия на Комисията	5.37—5.40
Системи, свързани със събиране на вземания, и финансови корекции	5.41—5.42
Надеждност на изявленията на ръководството на Комисията	5.43—5.44
Заклучения и препоръки	5.45—5.53
Съвместни предприятия на ЕС	5.54—5.57

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

5.1. В настоящата глава е представена специфичната оценка на Палатата за групата политики „Изследвания, енергетика и транспорт“, която включва областите на политика 06 — Енергетика и транспорт; 08 — Изследвания; 09 — Информационно общество и медии; и 10 — Преки изследвания. В **таблица 5.1** се съдържа основна информация относно обхванатите от оценката дейности и плащанията през 2009 г.

Таблица 5.1 — Основна информация относно група политики „Изследвания, енергетика и транспорт“

(млн. евро)

Дял от бюдже- та	Област на политика	Описание	Плащания за 2009 г.	Управление на бюджета
6	Енергетика и транспорт	Административни разходи ⁽¹⁾	143	Централизирано пряко
		Сухопътен, вътрешноводен, въздушен и морски транспорт	875	Централизирано пряко
		Трансевропейски мрежи (TEN)	839	Централизирано пряко
		Конвенционална и възобновяема енергия	67	Централизирано пряко
		Ядрена енергия	129	Централизирано пряко/Централизирано непряко/Децентрализирано и споделено
		Изследвания, свързани с енергетиката и транспорта (7РП)	131	Централизирано пряко
		Приключване на предишни рамкови програми (5РП и 6РП)	68	Централизирано пряко
		Сигурност и защита на потребителите на енергия и транспорт	1	Централизирано пряко
		2 253		
8	Изследвания	Административни разходи ⁽¹⁾	300	Централизирано пряко
		7РП	2 817	Централизирано пряко
		ITER — Ядрен синтез	267	Централизирано непряко
		Приключване на предишни рамкови програми (5РП и 6РП)	1 388	Централизирано пряко
		ЕОВС — Европейски институт за иновации и технологии	54	Централизирано пряко
		4 826		
9	Информационно общество и медии	Административни разходи ⁽¹⁾	134	Централизирано пряко
		7РП	698	Централизирано пряко
		Приключване на предишни рамкови програми (Рамкови програми)	314	Централизирано пряко
		Медии	105	Централизирано пряко
		Рамкова програма за конкурентноспособност и иновации и други	124	Централизирано пряко
		1 375		

(млн. евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания за 2009 г.	Управление на бюджета
10	Преки изследвания	Персонал, текущи разходи и инвестиции	321	Централизирано пряко
		7РП	40	Централизирано пряко
		Натрупани задължения в резултат на ядрени дейности	19	Централизирано пряко
		Приключване на предишни рамкови програми (5РП и 6РП)	30	Централизирано пряко
			410	
Общо административни разходи ⁽¹⁾			898	
Общо за РП			5 486	
Общо за TEN			839	
Общо за други			1 641	
Общо оперативни разходи (в т.ч.):			7 966	
— авансови плащания ⁽²⁾			4 543	
— междинни/окончателни плащания ⁽³⁾			3 423	
Общо плащания за годината			8 864	
Общо поети задължения за годината			11 876	

⁽¹⁾ Одитът на административните разходи е представен в Глава 9.

⁽²⁾ Авансовите плащания по Седма рамкова програма (2007—2013 г.) възлизат на 2 101 милиарда евро.

⁽³⁾ Междинните/окончателните плащания по Седма рамкова програма (2007—2013 г.) и по Шеста рамкова програма (2002—2006 г.) възлизат съответно на 1,585 милиарда евро и 1,8 милиарда евро.

Източник: Годишни отчети на Европейския съюз за финансовата 2009 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични характеристики на групата политики*Цели на политиките*

5.2. Политиките в областта на енергетиката и транспорта имат за цел да осигурят конкурентни енергийни и транспортни системи за европейските граждани и бизнеса, да направят производството и потреблението 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 утвърдят в международен план политиките на Съюза за конкурентоспособен, устойчив, сигурен и безопасен транспорт и енергетика.

5.3. Политиката в областта на изследванията е насочена към насърчаване на инвестициите в научноизследователска дейност и прехода към основана на знания икономика, с цел увеличаване конкурентоспособността на Европейския съюз. Тя се стреми също така към укрепване на научно-техническата база на европейското научно пространство и подобряване на върховите постижения на научноизследователската дейност в Европа, повишаване на откритостта и привлекателността на европейското научно пространство и извличане на максимална полза от международното сътрудничество.

5.4. Политиките в областта на информационното общество и медиите са насочени към създаване на иновационно, отворено и конкурентоспособно единно пространство за услуги в областта на информационното общество и медиите, развивайки по-нататък прехода към бъдещите мрежи и интернет. Тяхната цел е да се увеличава мащабът и ефективността на инвестициите на Европейския съюз в изследванията и внедряването на информационни и комуникационни технологии (ИКТ) и приемане на по-нататъшни стъпки за преодоляване на сегашната разпокъсаност на единния пазар за цифровата икономика. Чрез политиките се цели също така постигане на всеобхватно европейско информационно общество, осигуряващо растеж и заетост, съвместими с устойчивото развитие и извеждащи като приоритет подобряването на обществените услуги и качеството на живот.

5.5. 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 за създаването, разработването, провеждането и мониторинга на политиките на ЕС, както и да осигури дългосрочна програма за извеждане от експлоатация на ядрени мощности и управление на ядрени отпадъци.

Инструменти на политиките

5.6. По-голямата част от разходите за тази група политики се извършват от Комисията по метода на прякото централизирано управление и все по-често по метода на непрякото централизирано управление посредством агенции и съвместни предприятия. Фондовете за извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения подлежат на съвместно управление с Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Изследвания

5.7. Приблизително 70 % от оперативните разходи за тази група политики са предназначени за изследователски проекти в рамките на многогодишни рамкови програми (РП) с множество схеми за финансиране, които подпомагат разнообразни проекти от различни тематични области. Обикновено Комисията извършва плащания към бенефициенти без участието на националните, регионалните или местните органи в държавите членки.

5.8. Бенефициенти могат да бъдат изследователски институти, университети, публични администрации, търговски дружества или физически лица. Бенефициентите или партньорите обикновено работят като консорциум в различни държави членки, асоциирани държави или други страни въз основа на споразумение с Комисията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ. Всеки проект в рамките на 7РП има средно около шест партньора, въпреки че броят им може да варира от 1 до 64 в зависимост от схемата за финансиране. Партньорите могат да участват в няколко проекта.

5.9. До края на 2009 г. безвъзмездната финансова помощ за изследвания в рамките на 7РП варира от 7 500 евро за отделни изследователи до 93 милиона евро за големи съвместни проекти. Въпреки че съществуват повече от 12 000 бенефициенти, най-големите 250 получават приблизително 50 % от цялото финансиране от ЕС.

5.10. От средата на 2009 г. отделни части от 7РП се управляват от Изпълнителната агенция за научни изследвания и от Изпълнителната агенция на Европейския съвет за научни изследвания. Освен това в края на 2009 г. функционират четири съвместни предприятия в областта на научните изследвания, с обща стойност на финансирането от ЕС за годината 288 милиона евро ⁽¹⁾. Съвместните предприятия управляват финансови средства от ЕС и от други публични и частни партньори, предназначено за специфични научно-изследователски инициативи.

Енергетика и транспорт

5.11. Другата основна категория разходи за 2009 г. (около 11 % от общия размер на разходите) са предназначени за големи проекти в областта на енергетиката и транспорта в рамките на програмата за трансевропейски мрежи (TEN). Бенефициентите са предимно органи на държави членки, но могат също така да бъдат държавни или частни търговски дружества. Обикновено проектите са технически сложни, а повечето от тях са транснационални.

5.12. През 2009 г. се изпълняват 404 транспортни (TEN-T) проекта със среден размер на отпуснатата безвъзмездна финансова помощ 18,05 милиона евро и 49 проекта в областта на енергетиката (TEN-E) със среден размер на отпуснатата безвъзмездна финансова помощ 1,53 милиона евро.

5.7. Рамковите програми за научни изследвания обхващат проекти с техническа и финансова сложност. Контролната среда се характеризира с голям брой бенефициери, всеки от които работи със свои собствени системи за контрол. Тъй като настоящата законодателна и договорна среда усложнява управлението на проекти както за бенефициерите, така и за Комисията, за изпълнението на 7РП от страна на Комисията бяха предприети мерки за опростяване.

5.10. Повечето от разходите се управляват пряко от Комисията, но 7РП позволява също така изпълнението на бюджета по метода на непрякото централизирано управление; т.е. Комисията възлага задачи по изпълнението на изпълнителни агенции, съвместни предприятия, създадени от ЕС, и „инициативи по член 185“ — структури, създадени за изпълнение на научноизследователски програми, предприети съвместно от няколко държави членки.

⁽¹⁾ Съвместно предприятие за ITER — ядрен синтез за енергия (управление на вноската на Евратом за международния експериментален термоядрен реактор ITER), съвместно предприятие на Инициативата за иновативни лекарства (повишаване на ефективността и ефикасността на разработването на нови лекарствени продукти), съвместно предприятие „Чисто небе“ (разработването на чисти технологии за въздушен транспорт) и Съвместното предприятие ARTEMIS (разработване на вградени изчислителни системи).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.13. Програмата TEN-T се управлява от изпълнителната агенция по TEN-T, а част от разходите за енергетика и транспорт се управляват от Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации. Съвместното предприятие SESAR управлява фазата на разработване на проекта на ЕС за модернизиране на управлението на Европейското въздушно движение, с бюджет за 2009 г. — 157 милиона евро.

Други плащания

5.14. Други плащания през 2009 г. включват авансови плащания от Комисията по споразуменията с Европейската космическа агенция (ЕКА) за изграждането на сателитната навигационна система „Галилео“, вноски по програми за извеждане от експлоатация на ядрени мощности и други специфични разходи като плащания по споразумения с Европейската инвестиционна банка за Фонда за гарантиране на заеми по TEN-T и механизма за финансиране с поделение на риска по 7РП.

Рискове за редовността на плащанията

5.15. За проектите в областта на изследванията и на транспорта и енергетиката помощта се изплаща на вноски — авансово плащане след приключване на процеса на подбор на проекти и при подписване на споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ или решението за финансиране, последвано от междинни и окончателни плащания, които имат за цел да възстановят допустими разходи, отчетени от бенефициентите в периодично подавани декларации за разходите. На този етап от програмния цикъл приблизително половината от плащанията за научни изследвания са авансови по проекти от 7РП. Останалите са междинни и окончателни плащания по проекти от 6РП и междинни плащания по проекти от 7РП.

5.16. Основният риск за междинните и окончателните плащания е, че бенефициентите могат да включат недопустими разходи в своите декларации за разходите, които да не бъдат открити и коригирани от системите за управление и контрол на Комисията преди възстановяването на декларираните разходи. Рискът нараства поради сложността на правилата за изчисляване на допустимите разходи, включително огромен брой критерии за допустимост, и поради изискването бенефициентите да отнасят разходите за персонал и непреките разходи по отделните проекти, като същевременно приспадат различни елементи, считани за недопустими за съфинансиране от ЕС. Условието за плащане на авансовите плащания са по-малко сложни, тъй като тези плащания се задействат с подписването на споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ или решението за финансиране. В авансовите плащания обаче се срещат много грешки през миналите години, въпреки че като цяло те не са количествено измерими и засягат процедурни слабости, като например просрочени плащания.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.16. Комисията изразява съгласие с Палатата. Сложността на правилата определено е основен източник на грешки и на искове за недопустими разходи. Съобщението на Комисията относно опростяване на изпълнението на рамковите програми за научни изследвания⁽¹⁾ предлага действия с цел да се избегне този риск. Тъй като тези предложения ще бъдат осъществени едва в рамките на следващата рамкова програма и тъй като трябва да се справи с проблемите, породени от сложните изисквания за допустимост за бенефициерите на безвъзмездни средства, на 26 май 2010 г. Комисията прие съобщение⁽²⁾, адресирано до другите институции, в което предлага ниво на допустим риск от грешки в тази област между 2 и 5 %. Предложеното ниво на допустим риск от грешки е определено, като е взета предвид ефективността на проверките спрямо разходите и едно приемливо ниво на остатъчна грешка, което е обосновано по отношение на тези разходи.

⁽¹⁾ COM(2010) 187 от 29.4.2010 г.

⁽²⁾ COM(2010) 261 от 26.5.2010 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Обхват и подход на одита

5.17. Цялостният одитен подход и методология на Палатата са представени в **част 2** от **приложение 1.1**. Във връзка с одита на групата политики „Изследвания, енергетика и транспорт“ следва да се отбележат няколко специфични въпроса:

- беше проверена извадка от 150 операции, включваща 86 авансови и 64 междинни и окончателни плащания;
- оценката на системите се фокусира върху плащанията за научни изследвания и обхвана:
 - предварителни документни проверки на декларациите за разходи, представени от бенефициентите;
 - одиторска заверка на декларациите за разходи по проектите от независими одитори;
 - предварителната заверка на методологиите за изчисляване на разходите на бенефициентите;
 - последващи финансови одити на проекти;
 - събиране на вземания и финансови корекции.

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

5.18. Резултатите от тестовите на операциите са обобщени в **приложение 5.1**. Според оценката на Палатата най-вероятният процент грешки е между 2 % и 5 %.

5.19. Палатата установи, че общо 36 от 150-те операции в извадката са засегнати от грешки. В 23 случая грешките засягат възстановяването на недопустими или неправилно деклариран разходи при междинните и окончателните плащания по изследователски проекти. Най-често срещаният вид грешка остава възстановяването на наддеклариран разходи за персонал и непреки разходи. Следните два примера са илюстрация за това.

Пример 1 — разходи за персонал

Палатата установи, че одитираният бенефициент е декларирал пред Комисията 17 човекомесеца, докато исканата сума се равнява всъщност на 42 човекомесеца работа за бенефициента. Палатата не откри доказателства в подкрепа на допълнителната сума разходи за персонал по проекта. Освен това заявката за плащане включва пътни разходи, които не се отнасят до конкретния проект. Грешката възлиза на 73 000 евро или 50 % от декларираните разходи.

5.19.**Пример 1**

Комисията е съгласна с констатациите на Палатата и процесът на възстановяване продължава.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Пример 2 — непреки разходи

Според стандартното споразумение за отпускане на безвъзмездна финансова помощ непреките разходи следва да бъдат действителни и необходими за изпълнението на проекта и следва да бъдат оправдани от счетоводната система на бенефициента като разходи, извършени в пряка връзка с допустимите преки разходи по проекта. Палатата установи, че отчетите на одитирания бенефициент не показват пряка връзка на разходите с конкретни проекти. Поради това, въпреки отчетените непреки разходи по проекта, извършени от бенефициента, не беше възможно да се определи действителната сума, която е пряко свързана с проекта. Като взема предвид също открити недопустими преки разходи, Палатата докладва за грешки в размер на 62 000 евро, или 10 % от общите деклариран разходи.

5.20. Извадката на Палатата от тестове на операциите включва 13 междинни плащания по проекти от 7РП. В шест случая Палатата откри грешки, подобни на тези, засегнали проекти от 6РП.

5.21. Като цяло констатациите за редовността на операциите са в съответствие с резултатите от собствените одити на Комисията и с резервите относно точността на заявленията за възстановявания на разходи по 6РП, съдържащи се в годишните отчети за дейността на генералните директори на генералните дирекции, работещи в областта на изследванията.

5.22. В 44-те проверени операции, различни от плащания по изследователски проекти (28 авансови и 16 междинни и окончателни плащания), Палатата откри грешки в шест случая. Те включват един проект по TEN-T, при който правилата за обществените поръчки не са били правилно приложени, и друг проект по TEN-T, при който са били заявени и възстановени разходи извън обхвата на финансовото решение.

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

5.23. Резултатите от извършената от Палатата проверка на системите са обобщени в **приложение 5.2**. Палатата установи, че системите са частично ефективни по отношение гарантірането на редовността на операциите.

5.24. Следващите констатации се отнасят предимно до контрола на междинните и окончателните плащания по проекти, свързани с научните изследвания.

Системи, свързани с редовността на плащанията

Предварителни документни проверки на декларациите за разходи

5.25. Предварителните документни проверки се състоят предимно в счетоводна и аритметична 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 заплата.

5.20. На този етап от прозратния цикъл и с оглед на малкия брой междинни плащания по 7РП, включени в извадката на Сметната палата, е твърде рано да се правят заключения относно честотата и стойността на грешките при 7РП в сравнение с тези при 6РП.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.26. Въпреки че голяма част от грешките могат да бъдат открити единствено като се извърши проверка на бенефициента, чрез документните проверки могат да се открият основни недостатъци в декларациите за разходи.

5.27. Палатата тества действието на проверките за всичките 150 операции от извадката. Резултатите от тестовете на Палатата показват, че като цяло проверките изпълняват предназначението си, въпреки че в четири случая проверките не са открили явни нередности в декларациите за разходи, като например неточни административни разходи, които е следвало да бъдат открити.

Одиторска заверка на декларациите за разходи по БРП

5.28. В рамките на БРП споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ обикновено изискват подадените за възстановяване декларации за разходите на бенефициентите да бъдат придружавани от одиторска заверка от независим одитор. Одиторът удостоверява наличието на достатъчна увереност, че декларираните разходи отговарят на критериите за допустимост.

5.29. Всеки партньор по даден проект 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.

5.30. За 30 одитирани операции на ниво бенефициенти, за които е представена заверка, Палатата сравни резултатите от своите собствени тестове със заверката ⁽²⁾. В 13 (или 43 %) от случаите, свързани само с БРП, Палатата откри грешки в декларации за разходи, за които заверяващият одитор е изразил становище без резерви преди подаването им за възстановяване на средства.

5.31. Тези констатации са в съответствие с резултатите от предходната година ⁽³⁾ и с констатациите и оценките, изложени в глава 8 ⁽⁴⁾, и потвърждават необходимостта да се подобри надеждността на този контрол.

5.31. Комисията споделя загрижеността на Палатата относно точността на одиторските заверки при БРП, които не предоставят в пълна степен първоначално очакваната допълнителна гаранция. Въпреки това Комисията поддържа становището, че този инструмент допринесе значително за предотвратяването на грешки, което доведе до значително намаляване на нивото на грешки в одитите при БРП в сравнение с тези при СРП.

⁽²⁾ 27 от БРП, 1 от 7РП, 1 от Изследователския фонд за въглища и стомана, 1 от програма МЕДИА 2007.

⁽³⁾ Годишен доклад за финансовата 2008 г., точки 7.21—7.24.

⁽⁴⁾ Глава 8, точки 8.19 и 8.20.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Предварителната заверка на методологиите на бенефициентите за изчисляване на разходите в рамките на 7РП

5.32. Както Палатата отбелязва през 2008 г., Комисията е положила усилия да опрости процедурите по одиторски заверки в рамките на 7РП чрез въвеждане на предварителната заверка на методологиите на бенефициентите за изчисляване на разходите.

5.33. Тази мярка е предвидена за бенефициенти на многократна безвъзмездна финансова помощ, чиито счетоводни системи могат да предоставят достатъчна увереност, че прилаганите методологии за изчисляване на разходите съответстват на разпоредбите на споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ. Бенефициентите могат да получат заверка по отношение на методологията си за изчисляване на разходите за персонал и непреките разходи, както и за средните разходи за персонал.

5.34. В края на май 2010 г. само 25 бенефициенти от потенциалните 650 бенефициенти, имащи право да кандидатстват за заверка, в действителност са получили предварителна заверка за своите методологии за изчисляване на разходите. Заявленията на други 16 бенефициенти са били отхвърлени, а други са предпочели да не кандидатстват, очаквайки да им бъде отказана заверка.

5.35. Комисията признава, че критериите за допустимост⁽⁵⁾, които е определила за получаване на заверка за методологията за изчисляване на разходите, са прекалено стриктни за повечето бенефициенти⁽⁶⁾. Действително, критериите не отговарят на общоприетите счетоводни практики в този бранш (като например използването на средни разходи за персонал на разходен център) и в научноизследователски организации.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията предприе коригиращи мерки, за да се подобри качеството на одиторските заверки при 7РП. Одиторската заверка при 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. Този подход следва да доведе до намаляване на наблюдаваните при 6РП грешки при тълкуването на правилата за допустимост от страна на одиторите.

Комисията ще продължи да оценява надеждността на одиторските заверки по време на собствените си финансови одити.

Вж. също отговора по точка 5.49.

5.32—5.33. Предварителната заверка на методологиите за изчисляване на разходите на бенефициерите е задължителна само за тези, които желаят да прилагат средни разходи за персонал към своите искове за разходи. Това не е задължително за останалите бенефициери.

В допълнение към това, от бенефициерите все още се изисква представянето на удостоверение за окончателното плащане, което обхваща всички периоди, ако общата изисквана вноска надвишава 375 000 евро. От практическа гледна точка предварителната заверка наистина намалява административната тежест за бенефициерите и допринася за значително спестяване на разходи за одиторски такси.

Вж. също отговора по точка 5.36.

5.34—5.35. В своето съобщение за опростяване Комисията предлага да бъдат приетани всякакви методологии за изчисляване на средните разходи за персонал, прилагани като обичайна счетоводна практика от бенефициерите, включително подхода, основаващ се на „разходни центрове“, стига те да се основават на действителните разходи за персонал, вписани в счетоводните отчети, и като се изключва двойното финансиране на разходите по други категории разходи.

В правилата за участие на 7РП се разрешават средните разходи за персонал като изключение от общото правило за действителни разходи, при условие че това е обичайната счетоводна практика на бенефициера и че средните разходи не се различават съществено от действителните разходи. Определените от Комисията критерии имат за цел да осигурят достатъчна гаранция, че прилагането на методологията на бенефициера няма да доведе до значително отклонение при средните разходи по отношение на действителните разходи. По мнението на Комисията тези критерии представляват възможно най-добрия баланс между опростяване и опасения относно отчетността в рамките на преобладаващата регулаторна рамка.

⁽⁵⁾ Решение на Комисията от 23.6.2009 г. (С (2009) 4705).

⁽⁶⁾ СОМ(2010) 187 от 24 април 2010 г. — Опростяване на изпълнението на рамковите програми за научни изследвания.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.36. Основните правила за финансиране по БРП, както и свързаните с тях рискове за редовността на разходите, са пренесени в 7РП. Рисковете може да са се увеличили на този етап, тъй като броят на изискваните одитни заверки значително е намалял, а системата на предварителни заверки на методологиите за изчисляване на разходите, която се очаква до голяма степен да замести одитните заверки, не действа според планираното.

Стратегия на Комисията за извършване на последващи одити

5.37. 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 се открият и коригират грешки, които не са били предотвратени или открити от предишните проверки.

5.38. През 2009 г. генералните дирекции на Комисията, работещи в областта на изследванията (ГД „Изследвания“, ГД „Информационно общество и медии“, ГД „Енергетика и транспорт“ и ГД „Предприятия и промишленост“) започнаха третата година от изпълнението на общата стратегия за последващи одити по БРП и също така стартираха първите одити по одитната стратегия за последващи одити за 7РП. Стратегиите имат за цел да оценят редовността на разходите за изследвания и да осигурят основа за корективни действия и действия по събиране на вземания.

5.39. През 2009 г. продължава да нараства размерът на разходите, обхванат от последващи одити, и генералните дирекции, работещи в областта на изследванията, постигат планирания за годината брой одити (*графика 5.1*). Броят на приключените одити се е увеличил от 1 084 в края на 2008 г. на 1 905 в края на 2009 г.

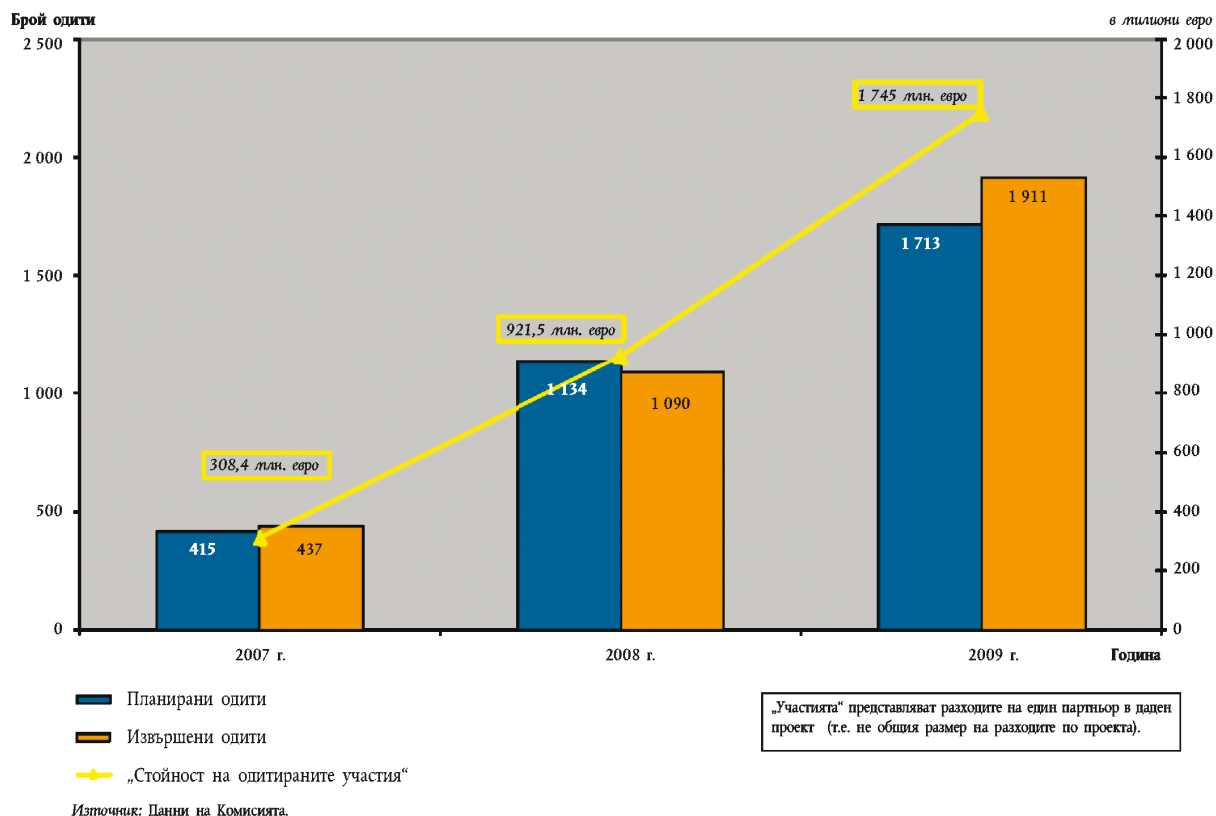
5.40. Генералните дирекции, работещи в областта на изследванията, продължават усилията си за прилагане на систематичен подход и ефективна координация посредством съвместни работни групи и комисии. Въвеждането на нови ИТ инструменти през 2009 г. следва допълнително да подобри ефективната координация. Включването в одитната дейност на изпълнителни агенции за научни изследвания и изпълнителни агенции на Европейския съвет за научни изследвания, заедно с разделянето на Генерална дирекция „Енергетика и транспорт“ на две нови генерални дирекции (⁷), изисква допълнителни усилия за координиране.

5.36. При 7РП бенефициерите следва да представят по-рядко заявления за одиторски заверки, за да се намали административната тежест за участниците. Въпреки това все още се изисква удостоверение за финансови отчети (CFS) за бенефициери, които са получили удостоверение за техните методологии за изчисляване на разходите, тъй като това единствено премахва задължението на бенефициера да представи междинно удостоверение за финансови отчети (CFS). Такова удостоверение трябва да бъде подадено за последния отчетен период, ако общата изисквана вноска надвишава 375 000 евро. След интензивните кампании за одит при БРП много от бенефициерите придобиха знания в тази област и Комисията очаква, че в резултат на това те могат да прилагат подобрени практики за осчетоводяване на разходите за проекти.

Към настоящия момент не е възможно да се направи заключение, че общият процент на грешки ще се увеличи, тъй като установените рискове може да се компенсират с други мерки.

5.40. Комисията приветства положителната оценка за постигнатия напредък. Тя е напълно осведомена относно необходимите нива на координация и продължава работата си в съответствие с тях.

(⁷) От февруари 2010 г. ГД „Енергетика и транспорт“ е разделена на ГД „Мобилност и транспорт“ и ГД „Енергетика“.

Графика 5.1 — Изпълнение на общата стратегия на Комисията за последващи одити ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Публикуваните вече данни за 2007 г. и 2008 г. са коригирани вследствие промяна в изискванията за отчитане.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Системи, свързани със събиране на вземания, и финансови корекции

5.41. През 2008 г. Палатата отбеляза значително забавяне при извършването на финансови корекции след последващите одити. Въпреки че през 2009 г. Комисията значително увеличи размера на събраните вземания от неправомерно извършени недопустими разходи, подобно нарастване се наблюдава и при некоригираните суми, подлежащи на събиране, които почти са се утроили и са достигнали 31, 5 милиона евро (**графика 5.2**).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.41. Ще бъдат положени допълнителни усилия за подобряване на своевременното прилагане на резултатите от одитите.

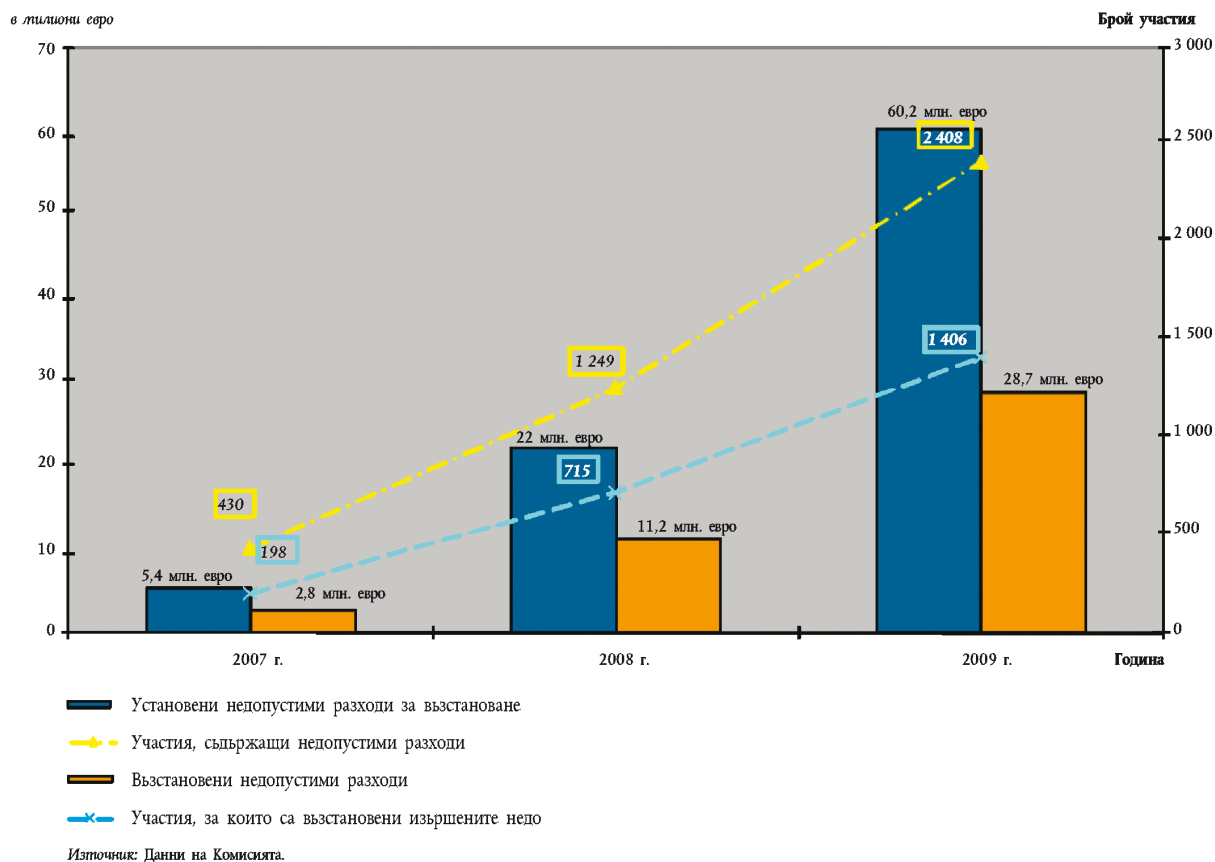
Процесът на възстановяване в рамките на изпълнението на стратегията за одита също е обект на терки за опростяване ⁽³⁾ с цел намаляване на тежестта както за Комисията, така и за бенефициерите.

Изпълнението на процеса на възстановяване напредна значително през 2009 г.

Повечето финансови корекции се прилагат чрез приспадане на дължимата сума от следващото плащане, което е най-рентабилният метод за възстановяване. Тъй като плащанията обикновено се правят всяка година, това води до известен период на забавяне в процеса на възстановяване.

Нарасналият брой на одитите доведе до увеличаване на броя на проектите, изискващи поправки и промени.

⁽³⁾ SEC(2009) 1720 от 15.12.2009 г.

Графика 5.2 — Извършване на финансови корекции след одитите ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Публикуваните вече данни за 2007 г. и 2008 г. са коригирани вследствие промяна в изискванията за отчитане.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.42. Палатата отбелязва в своя Годишен доклад за финансовата 2008 г.⁽⁸⁾, че Комисията не е наложила никакви санкции, въпреки факта, че една от главните корективни мерки, въведени при стартирането на БРП през 2002 г., е разширената система от санкции⁽⁹⁾. През 2009 г. Комисията е предприела коригиращи действия и всички генерални дирекции, работещи в областта на изследванията, с изключение на Генерална дирекция „Енергетика и транспорт“, са приложили санкции. До края на 2009 г. Комисията е наложила санкции в 34 случая, възлизащи на 514 330 евро.

5.42. От момента на създаването си в средата на февруари 2010 г. генералните дирекции „Мобилност и транспорт“ и „Енергетика“ прилагат обезщетения за загуби и пропуснати ползи по същия начин, както и други генерални дирекции за научни изследвания.

НАДЕЖДНОСТ НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО НА КОМИСИЯТА

5.43. Палатата направи оценка на годишните отчети за дейността и приложените декларации на генералните директори на генералните дирекции „Изследвания“, „Информационно общество и медии“ и „Енергетика и транспорт“.

⁽⁸⁾ Точка 7.39.

⁽⁹⁾ Член 20 от Регламент (ЕО) № 2321/2002 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 355, 30.12.2002 г., стр. 23).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.44. Резултатите от прегледа на тези изявления на ръководството са обобщени в **приложение 5.3**. Палатата установи, че декларациите на генералните директори и годишните отчети за дейността дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

5.45. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че плащанията за групата политики „Изследвания, енергетика и транспорт“ за годината, приключила на 31 декември 2009 г., са засегнати от съществени грешки.

5.46. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че системите за управление и контрол за групата политики „Изследвания, енергетика и транспорт“ са частично ефективни при гарантирането на редовността на плащанията.

5.47. Тези резултати са в съответствие с резултатите от предходни години. Основният източник на грешки в тази група политики остава възстановяването на наддекларирани разходи за персонал и непреки разходи по изследователски проекти.

5.48. В този контекст Палатата отбелязва в своя Годишен доклад за финансовата 2008 г.⁽¹⁰⁾ намаляването през последните години на процента на грешки за тази група политики, дължащо се на подобрението на системите за вътрешен контрол и на промените, насочени към опростяване на правилата за финансиране на изследователски проекти. Палатата отбелязва, че тази тенденция продължава и през 2009 г. Съществува обаче риск положителният ефект от промените да не продължи при 7РП, по-специално поради трудности при изпълнението на предварителните заверки на методологиите на бенефициентите за изчисляване на разходите (вж. точки 5.20 и 5.36).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.44. Комисията приветства положителната оценка на Палатата за всички годишни доклади за дейността, попадащи в обхвата на настоящата глава.

5.45. Комисията подчертава, че констатациите на Сметната палата по отношение на процента на грешки са в съответствие с тези от последната година, и че най-вероятният процент на грешки за областите на политиката, попадащи в обхвата на настоящата глава, е между 2 и 5 %.

Този резултат е в съответствие с констатациите на Комисията. На 26 май Комисията прие съобщение⁽⁴⁾, в което предлага ниво на допустим риск от грешки между 2 и 5 %. Според Комисията процент на грешки в декларация за достоверност (DAS) със средна стойност в този диапазон би бил приемлив и оправдан. Над това ниво ще бъдат взети допълнителни мерки, за да се намали процентът на грешки посредством увеличаване на проверките, насочени към основните причини за грешки, и като се вземе предвид многогодишното естество на разхода. Този процент следва да се прилага за всички рамкови програми за научни изследвания.

Това ниво може да бъде преразгледано в светлината на големите промени в контролната среда, които биха оказали въздействие върху процента на грешки в DAS, по-специално действия за опростяване, които ще се прилагат при следващата рамкова програма.

5.48. Комисията приветства положителната тенденция, отбелязана от Палатата. Тя подчертава, че промените в изискванията за одиторска заверка са били въведени за опростяване и улесняване на участието на бенефициерите.

Освен това, макар да се признава ограниченият успех на предварителната заверка на методологиите, целият спектър от вътрешни проверки на място, включително стратегията за одит при 7РП, ще осигури подходящи условия за добро финансово управление.

⁽¹⁰⁾ Точка 7.42.

⁽⁴⁾ COM(2010) 261 от 26.5.2010 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.49. Палатата насърчава Комисията да продължи усилията си да гарантира строго прилагане на ефективни системи за контрол. В контекста на съществуващата правна рамка Комисията следва да:

- а) осигури запознаването на независимите одитори, които неправилно са заверили декларации за разходи, с критериите за допустимост на деклариран разход;
- б) преразгледа функционирането на системата за заверка на методологиите на бенефициентите за изчисляване на разходите;
- в) намали забавянето при събирането на вземанията по неправомерно изплатени суми, като при необходимост налага санкции.

5.50. Рамковите програми в областта на научните изследвания са се превърнали в сложни механизми за финансиране, за които Комисията е изградила също толкова сложни системи за управление и контрол. Въпреки че добрата отчетност за използваните европейски финансови средства трябва да остане ръководен принцип, ясно е, че е необходимо по-нататъшно опростяване на правилата за финансиране на научните изследвания.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.49. Основната цел на Комисията е ефикасното осъществяване на целта на политиката за научни изследвания, като същевременно се гарантира доброто управление на свързаното с нея изпълнение на бюджета.

а) Комисията се стреми към политика на активно предоставяне на констатациите от последващите проверки на бенефициерите с цел да се осигури — ако е необходимо — подобряване на работата на одиторите, които издават одиторски заверки. За тази цел в хода на процедурата за одит от всеки бенефициер се изисква да информира заверяващия одитор относно съществените одитни констатации. Комисията отбелязва обаче, че основната причина за забележките на Сметната палата не е формата или концепцията на одиторската заверка, а относителната сложност на правилата, надлежно посочени от Сметната палата съгласно параграф 5.16. Присъщата сложност или отражение върху извършената работа от външните одитори, които имат мандат от бенефициерите за издаване на одиторски заверки. Относно 7РП се очаква, че чрез използването на договорени процедури степента на грешки, дължащи се на подобно неправилно тълкуване, ще намалее значително.

б) Заверката на методологията (ЗМ) е предназначена само за бенефициери на многократни безвъзмездни средства. Критериите за допустимост на ЗМ бяха преразгледани през ноември 2008 г. и публикувани в Наръчника по финансови въпроси на 7РП.

Неотдавна Комисията предприе действия, за да увеличи привлекателността на предварителната заверка на методологиите за изчисляване на разходите на бенефициерите. На 24 април 2010 г. Комисията изрази становището си по този въпрос в съобщението си за опростяване, както и в предложението си за тригодишно преразглеждане на Финансовия регламент и правилата за неговото прилагане, прието на 28 май 2010 г. До истинско опростяване би могло да се стигне, като се позволят методологии, които се прилагат като обикновена счетоводна практика, стига те да се основават на действителни разходи за персонал, отразени в сметките.

в) Комисията ще продължи своите усилия за подобряване на своевременното прилагане на резултатите от одитите и ще продължи да прилага своите насоки относно прилагането на обезщетения за загуби и пропуснати ползи. Освен това съобщението за опростяване на процеса на възстановяване, прието на 15 декември 2009 г., предвижда мерки за подобряване на изпълнението на процеса на възстановяване.

5.50. Комисията изразява пълно съгласие и се позовава на насоките, разработени в последните съобщения на Комисията относно „Опростяване на изпълнението на рамковите програми за научни изследвания“ и „Повече или по-малко проверки? Постигане на точното равновесие между административните разходи за контрол и риска от грешки“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.51. Поради това Палатата приветства публикуваното наскоро съобщение на Комисията ⁽¹¹⁾, което излиза с допълнителни предложения за опростяване на правилата и процедурите за финансиране на научни изследвания за 7РП и за други бъдещи рамкови програми. Съобщението на Комисията следва да стане основа за дискусии с всички заинтересовани страни, с цел да се достигне до цялостен преглед на системите за управление и контрол на финансирането на изследванията от ЕС.

5.52. Опростяването и изясняването на правилата и процедурите може не само да намали вероятността за грешки и да увеличи увереността за редовността на разходите, но също така и да улесни участието на изследователи в рамковите програми и постигането на целите на политиката на ЕС в областта на изследванията.

5.53. В **приложение 5.4** са обобщени действията, предприети във връзка с предишни констатации и оценки.

СЪВМЕСТНИ ПРЕДПРИЯТИЯ НА ЕС

5.54. Одитите на съвместните предприятия на ЕС са представени в специфични годишни доклади, които се публикуват отделно.

5.55. Палатата изрази становища без резерви относно надеждността на отчетите и редовността на свързаните с тях операции за съвместните предприятия в групата политики „Изследвания, енергетика и транспорт“ за 2009 г. (вж. точки 5.10 и 5.13).

5.56. Въпреки че одитните становища относно съвместните предприятия са без резерви, Палатата подчертава необходимостта съвместните предприятия да изградят солидни и цялостни системи за вътрешен контрол.

5.57. Палатата също така изготви становища относно финансовите регламенти на съвместните предприятия „Термоядрен синтез за енергия“ и SESAR ⁽¹²⁾. Палатата отправя няколко забележки с цел да подобри финансовата рамка на съвместните предприятия и да гарантира съгласуваност с общия финансов регламент на ЕС и с рамковия финансов регламент за органите на ЕС. Палатата отбелязва също така, че финансовите правила, приети от съвместните предприятия, не регламентират в достатъчна степен правомощията на Службата за вътрешен одит на Комисията да извършва одит на съвместните предприятия.

⁽¹¹⁾ COM(2010) 187.

⁽¹²⁾ Становище № 4/2008 относно финансовия регламент на Европейското съвместно предприятие за „ITER“ и развитие на термоядрената енергия (термоядрен синтез за енергия) и Становище № 2/2010 относно финансовите правила на Съвместното предприятие SESAR.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.51. *Цялостното въздействие на тези мерки за опростяване ще се усети най-вече в следващата рамкова програма. До въвеждането на такива предложения Комисията трябва да решава проблемите, предизвикани от сложните правила за допустимост за бенефициерите на безвъзмездни средства. На 26 май 2010 г. Комисията прие съобщение, с което предлага допустим риск от грешки в тази област между 2 и 5 % ⁽⁵⁾. Нивото на допустимия риск е определено, като са взети предвид ефективността на проверките спрямо разходите и едно приемливо ниво на остатъчна грешка, което е обосновано по отношение на тези разходи.*

5.56. *Комисията наблюдава изпълнението на планове за действие, разработени от съвместните предприятия за пълно разгръщане на техните системи за вътрешен контрол.*

5.57. *Комисията споделя становището на Сметната палата, че Службата за вътрешен одит (СВО) на Комисията следва да упражнява същите правомощия спрямо органите, създадени от ЕС, които притежават правосубектност и които получават средства от бюджета в съответствие с член 185, параграф 3 от общия Финансов регламент, като правомощията, които СВО упражнява върху службите на Комисията.*

⁽⁵⁾ COM(2010) 261.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ГРУПАТА ПОЛИТИКИ „ИЗСЛЕДВАНИЯ, ЕНЕРГЕТИКА И ТРАНСПОРТ“

		2009 г.					2008 г.	2007 г.
		БРП	ГРП	TEN	Други	Общо		
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА								
Общ брой операции (в т. ч.):	35	71	16	28	150	150	180	
Авансови плащания	0	58	9	19	86	82	59	
Междинни/окончателни плащания	35	13	7	9	64	68	121	
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ								
(в процент и брой операции)								
Операции, незасегнати от грешки	49 % {17}	85 % {60}	81 % {13}	86 % {24}	76 % {114}	78 %	52 %	
Операции, засегнати от грешки	51 % {18}	15 % {11}	19 % {3}	14 % {4}	24 % {36}	22 %	48 %	
АНАЛИЗ НА ОПЕРАЦИИ, ЗАСЕГНАТИ ОТ ГРЕШКИ								
(в процент и брой операции)								
Анализ по видове разходи								
Авансови плащания	0 % {0}	36 % {4}	0 % {0}	50 % {2}	17 % {6}	3 %	9 %	
Междинни/окончателни плащания/други	100 % {18}	64 % {7}	100 % {3}	50 % {2}	83 % {30}	97 %	91 %	
Анализ по видове грешки								
Количествено неизмерими грешки	22 % {4}	27 % {3}	33 % {1}	25 % {1}	25 % {9}	27 %	29 %	
Количествено измерими грешки	78 % {14}	73 % {8}	67 % {2}	75 % {3}	75 % {27}	73 %	71 %	
включващи:	Допустимост	21 % {3}	63 % {5}	0 % {0}	0 % {0}	30 % {8}	58 %	77 %
	Действителност	0 % {0}	0 % {0}	0 % {0}	0 % {0}	0 % {0}	0 %	3 %
	Точност	79 % {11}	37 % {3}	100 % {2}	100 % {3}	70 % {19}	42 %	20 %
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ								
Вероятен процент грешки:								
< 2 %								
2 % до 5 %	X					X	X	
> 5 %								

ПРИЛОЖЕНИЕ 5.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ ЗА ИЗСЛЕДВАНИЯ, ЕНЕРГЕТИКА И ТРАНСПОРТ

Оценка на избрани системи за управление и контрол

Проверена система	Документни проверки преди плащане	Одиторска заверка	Последващи финансови одити	Извършване на финансови корекции	Обща оценка
Рамкови програми за изследвания					

Обща оценка на системите за управление и контрол

Обща оценка	2009 г.	2008 г.	2007 г.

Легенда

	Ефективни
	Частично ефективни
	Неефективни
N/A	Няма данни — не се прилага или няма оценка

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРЕГЛЕДА НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА ОТНОСНО ГРУПАТА ПОЛИТИКИ „ИЗСЛЕДВАНИЯ, ЕНЕРГЕТИКА И ТРАНСПОРТ“

Основни участващи генерални дирекции	Декларация от генералния директор (*)	Изразени резерви	Констатации и оценки на Палатата	Обща оценка на надеждността
ГД „Изследвания“	с резерви	Процент на остатъчни грешки по отношение на точността на заявените за възстановяване разходи по Шеста рамкова програма (6РП)	Резервите се основават на процента остатъчни грешки за заявленията за възстановяване на разходи по 6РП, който според оценката на ГД „Изследвания“ са над 2 %. Резервите са в съответствие с констатациите на Палатата, че системите за управление и контрол за плащания в областта на научните изследвания са частично ефективни и че разходите са засегнати от съществени грешки. Въпреки че рискът във връзка със заявленията за възстановяване на разходи по 7РП през 2009 г. се оценява като несъществен и следователно не са изразени резерви, в своя Годишен отчет за дейността ГД „Изследвания“ обръща внимание на вероятността от съществени грешки в заявленията за възстановяване на разходи за 2010 г.	А
ГД „Информационно общество и медии“	с резерви	Процент на остатъчни грешки по отношение на точността на заявените за възстановяване разходи по Шеста рамкова програма (6РП)	Резервите се основават на процента остатъчни грешки за заявленията за възстановяване на разходи по 6РП, които според оценката на ГД „Информационно общество и медии“ са над 2 %. Резервите са в съответствие с констатациите на Палатата, че системите за управление и контрол за плащанията в областта на научните изследвания са частично ефективни и че разходите са засегнати от съществени грешки. Рискът във връзка със заявленията за възстановяване на разходи по 7РП през 2009 г. се оценява от ГД „Информационно общество и медии“ като несъществен и следователно не са отбелязани резерви. Въпреки това Палатата отбелязва вероятността от съществени грешки в заявленията за възстановяване на разходи по 7РП за 2010 г.	А
ГД „Енергетика и транспорт“	с резерви	Процент на остатъчни грешки по отношение на точността на заявените за възстановяване разходи в Шеста рамкова програма (6РП)	Резервите се основават на процента остатъчни грешки за заявленията за възстановяване на разходи по 6РП, който според оценката на ГД „Енергетика и транспорт“ са над 2 %. Резервите са в съответствие с констатациите на Палатата, че системите за управление и контрол за плащанията в областта на научните изследвания са частично ефективни и че разходите са засегнати от съществени грешки. Рискът във връзка със заявленията за възстановяване на разходи по 7РП през 2009 г. се оценява от ГД „Енергетика и транспорт“ като несъществен и следователно не са изразени резерви. Въпреки това Палатата отбелязва вероятността от съществени грешки в заявленията за възстановяване на разходи по 7РП през 2010 г.	А

(*) В своята декларация за достоверност генералният директор изразява достатъчна увереност, че действащите контролни процедури дават необходимите гаранции за редовността на операциите

А: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

Б: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават частично вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

В: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, не дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ДЕЙСТВИЯТА, ПРЕДПРИЕТИ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРЕДИШНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ОТНОСНОГРУПАТА ПОЛИТИКИ „ИЗСЛЕДВАНИЯ, ЕНЕРГЕТИКА И ТРАНСПОРТ“

Констатации и оценки на Сметната палата	Предприети действия	Анализ на Сметната палата	Отговор на Комисията
1. Декларация за достоверност за 2007 г. и 2008 г.: съществено ниво на грешки при плащанията			
През 2007 г. и 2008 г. Палатата откри съществени грешки в 83 от одитираните операции. Най-често срещаните грешки бяха: наддеклариране на допустимите разходи за персонал и на непреки разходи; деклариране на други недопустими разходи; недостатъчни оправдателни документи за декларираните разходи; деклариране на предвидени в бюджета суми, а не на действителни разходи, както и деклариране на разходи, които не могат да бъдат приписани на проекта. (Годишен доклад за финансовата 2007 година, точки 7.14—7.15; Годишен доклад за финансовата 2008 година, точки 7.11—7.15).	В 12 случая Комисията е заключила, че не са необходими конкретни корективни действия за отстраняване на откритите от Палатата грешки. В 56 случая Комисията е извършила финансови корекции. В 14 случая Комисията е предприела корективни действия, които все още не са приключили. В един случай все още не са предприети корективни действия.	Въпреки че в пет случая е имало сериозни закъснения с предприемането на корективни действия, като цяло Комисията е взела навременни подходящи мерки с цел да отговори на констатациите и оценките на Палатата.	
2. Просрочени плащания от страна на Комисията			
Комисията е просрочила неправомерно плащанията си към бенефициентите, въпреки че през 2008 г. Палатата отбеляза значителен напредък на Комисията в намаляването на просрочените плащания. През 2007 г. Палатата установи просрочени плащания в 30 от 180 одитирани случая (т.е. 17 %). През 2008 г. Палатата установи намаление на броя просрочени плащания — 12 случая от 150 одитирани плащания (т.е. 8 %). През 2009 г. Палатата установи просрочени плащания в 10 от 150 одитирани случая (т.е. 7 %). (Годишен доклад за финансовата 2007 година, Приложение 7.2; Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 7.16).	Комисията е подобрила мониторинга на просрочията, адаптирала е своите ИТ инструменти и е въвела усъвършенствани процедури. Административното управление на плащанията все по-често се делегира на изпълнителни агенции в областта на научните изследвания.	Комисията поддържа подобрените показатели за изпълнение, които бяха отбелязани през 2008 г. Въпреки че има значително подобрение в плащанията за експерти, необходими са още усилия за намаляване на просрочията при изплащането на безвъзмездна финансова помощ за научни изследвания, 30 % от от плащанията за които са просрочени през 2009 г.	Комисията приветства признаването от страна на Палатата на напредъка, постигнат до този момент. Комисията е решена да продължи тези усилия за по-нататъшно подобряване на своята ефективност.

ГЛАВА 6

Външна помощ, развитие и разширяване

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	6.1—6.17
Специфични характеристики на групата политики	6.2—6.16
Служба за сътрудничество EurorAid	6.3—6.7
ГД „ВЪНШНИ ОТНОШЕНИЯ“	6.8—6.11
ГД „РАЗШИРЯВАНЕ“	6.12—6.14
ГД „ХУМАНИТАРНА ПОМОЩ“	6.15—6.16
Обхват и подход на одита	6.17
Редовност на операциите	6.18—6.21
Ефективност на системите	6.22—6.46
Служба за сътрудничество EurorAid	6.23
ГД „ВЪНШНИ ОТНОШЕНИЯ“	6.24—6.30
ГД „РАЗШИРЯВАНЕ“	6.31—6.40
ГД „ХУМАНИТАРНА ПОМОЩ“	6.41—6.46
Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията	6.47—6.50
Заклучения и препоръки	6.51—6.55
Проследяване на действията във връзка със Специален доклад № 3/2006 относно хуманитарната помощ, предоставена от Комисията вследствие на цунами	6.56—6.67
Въведение	6.56—6.58
Проследяване на действията, предприети във връзка с препоръките	6.59—6.66
Заклучения	6.67
Проследяване на действията във връзка със Специален доклад № 6/2006 относно екологичните аспекти на сътрудничеството за развитие на Комисията	6.68—6.88
Въведение	6.68—6.70
Проследяване на действията, предприети във връзка с препоръките	6.71—6.86
Заклучения	6.87—6.88

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

6.1. 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 6.1** се съдържа основна информация относно обхванатите дейности и изразходването на средствата през годината.

Таблица 6.1 — Основна информация относно групата политики „Външна помощ, развитие и разширяване“

(млн. евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания за 2009 г.	Принцип на управление
19	Външни отношения	Административни разходи	415	Централизирано пряко
		Многостранни отношения, сътрудничество с трети страни в областта на миграцията и убежището и общи въпроси относно външните отношения	60	Централизирано пряко
		Обща външна политика и политика на сигурност	316	Централизирано непряко ⁽¹⁾ или съвместно
		Европейски инструмент за демокрация и човешки права (ЕИДЧП)	123	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	215	Централизирано пряко
		Европейска политика за съседство и отношения с Русия	1 469	Централизирано пряко или децентрализирано
		Отношения с Латинска Америка	308	Централизирано пряко или децентрализирано
		Отношения с Азия, Централна Азия и страните от Близкия изток	727	Централизирано пряко, децентрализирано или съвместно
		Стратегия относно политиките и координация	24	Централизирано пряко
			3 673	
21	Развитие и отношения с държавите от АКТЬ	Административни разходи	349	Централизирано пряко
		Продоволствено осигуряване	673	Централизирано пряко
		Недържавни участници в развитието	181	Централизирано пряко
		Околна среда и устойчиво управление на природните ресурси, включително на енергията	81	Централизирано пряко
		Човешко и социално развитие	113	Централизирано пряко или съвместно
		Географско сътрудничество с държавите от Африка, Карибския и Тихоокеанския басейн (АКТБ)	256	Централизирано пряко, децентрализирано или съвместно
		Дейности за сътрудничество за развитие и <i>ad hoc</i> програми	30	Централизирано пряко
		Стратегия относно политиките и координация	15	Централизирано пряко

⁽¹⁾ За помощите, предоставяни чрез европейските фондове за развитие, се съставя отделен доклад, тъй като те не се финансират от общия бюджет.

(млн. евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания за 2009 г.	Принцип на управление
22	Разширяване	Административни разходи	91	Централизирано пряко
		Процес и стратегия за разширяване	1 165	Централизирано пряко, непряко или децентрализирано
		Следприсъединителна финансова подкрепа	43	Централизирано пряко или децентрализирано
		Информационна и комуникационна стратегия	9	Централизирано пряко
			1 308	
23	Хуманитарна помощ	Административни разходи	28	Централизирано пряко
		Хуманитарна помощ	772	Централизирано пряко или съвместно
			800	

Общо административни разходи ⁽²⁾	883
Общо оперативни разходи (в т.ч.)	6 596
— авансови плащания	4 079
— междинни/окончателни плащания	2 517
Общо плащания за годината	7 479

Общо поети задължения за годината	8 463
--	--------------

(¹) Съгласно член 53 от Финансовия регламент принципът на пряко централизирано управление се прилага, когато задачите по изпълнението се осъществяват пряко от службите на Комисията, а принципът на непряко централизирано управление се прилага, когато Комисията делетира задачите по изпълнението на бюджета в съответствие с разпоредбите на членове 54—57 от Финансовия регламент.

(²) Одитът на административните разходи е представен в глава 9.

Източник: Годишни отчети за 2009 г., том II, приложение В.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични характеристики на групата политики

6.2. Разходите в областта на външните отношения и развитието се реализират от Европейската служба за сътрудничество 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“.

Служба за сътрудничество EuropeAid

6.3. Управляваните от EuropeAid разходи включват:

- финансово и техническо подпомагане и икономическо сътрудничество със страни от Азия и Латинска Америка;
- Европейска политика за съседство, в това число и стратегическото партньорство с Русия;
- тематични програми за продоволствено осигуряване, недържавни участници и местни органи, околна среда, здраве и образование, демокрация и човешки права.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.4. По-голямата част от разходите са обект на пряко централизирано управление от службите на Комисията в нейната централа или в делегациите на Комисията ⁽²⁾ в съответните трети страни. Предоставянето на помощ чрез международни организации подлежи на съвместно управление.

6.5. Голяма част от плащанията са авансови или междинни, а окончателните плащания представляват не повече от 20 % от разходите за годината.

6.6. Окончателните плащания по принцип са изложени на по-голям риск за редовността отколкото авансовите или междинните плащания. Последните обикновено трябва да спазват ограничен брой условия, докато окончателните плащания зависят от предаването и заверяването на всички реално извършени разходи за целия проект.

6.7. Проектите за развитие се осъществяват в над 150 страни, а организациите изпълнители се различават много както по размер, така и по опит. За да бъдат одобрени за подпомагане от ЕС, проектите следва да се подчиняват на сложни правила, включително по отношение на тръжните процедури и процедурите за възлагане на договори.

ГД „ВЪНШНИ ОТНОШЕНИЯ“

6.8. ГД „Външни отношения“ управлява разходите, свързани предимно с дейности в рамките на общата външна политика и политика на сигурност, инструмента за стабилност и инструмента за индустриализираните страни. Главните цели са свързани с опазване на мира, предотвратяване на конфликти, укрепване на международната сигурност и популяризиране сред основните партньори от индустриализираните страни и страните с висок доход на интересите на ЕС относно външната политика, икономическата интеграция и глобалните въпроси.

6.9. Прилагат се следните принципи на управление:

- а) непряко централизирано управление или съвместно управление с международни организации, за дейности в областта на общата външна политика и политика на сигурност;
- 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
- в) пряко централизирано управление и съвместно управление за управление на кризи и глобални заплахи за сигурността (инструмент за стабилност). Проектите се изпълняват от централата на Комисията или от нейните делегации.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.8. Повечето от действията съгласно инструмента за стабилност (ИС) включват отговор при ситуации на криза, излизане от криза, както и предкризисно и следкризисно изграждане на капацитет.

⁽²⁾ След влизането в сила на Договора за ЕС, изменен с Договора от Лисабон, делегациите на Комисията стават делегации на Европейския съюз.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.10. В областта на общата външна политика и политика на сигурност разходите са свързани предимно с функционирането на общата политика за сигурност и отбрана посредством граждански мисии в различни държави и територии, които обикновено се намират в ситуация на голям политически риск и нестабилност. Подобни са рисковете и при инструмента за стабилност.

6.11. Както и при EuropeAid, повечето от разходите, управлявани от ГД „Външни отношения“, се извършват въз основа на авансови или междинни плащания. Последните обикновено зависят от предаването на доказателства, че въз основа на направените разходи е завършен определен етап от изпълнението на проекта, а окончателните плащания зависят от предаването и заверката на всички направени разходи за целия проект.

ГД „РАЗШИРЯВАНЕ“

6.12. 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 ⁽³⁾ и предприсъединителна финансова помощ за Турция.

6.13. Значителна част от разходите се извършват въз основа на плащания директно към националните органи в страните бенефициенти. Обикновено първият трансфер на средства става при подписването на съответните национални програми. Освобождаването на следващите траншове зависи от одобрението на декларация, посочваща, че определена част от вече изплатените средства е била инвестирана и че възникналите разходи са допустими за финансиране от ЕС.

6.14. Обикновено плащанията се извършват според принципа на пряко 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 някои специфични условия такива проверки не се извършват.

ГД „ХУМАНИТАРНА ПОМОЩ“

6.15. ГД „Хуманитарна помощ“ отговаря за прилагането на разходите на ЕС, свързани с хуманитарната помощ, в съответствие с Регламент (ЕО) № 1257/96 на Съвета ⁽⁴⁾, като ги управлява на централно ниво. Около половината от бюджетните кредити, за които са поети задължения, се предоставят на неправителствени организации (пряко централизирано управление), а останалата половина — на ООН или на други международни организации (съвместно управление).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.10. В случаите когато нестабилната политическа среда създава повишено ниво на риск, се въвеждат стечаващи мерки, като например мисии за последващи проверки, които да се провеждат от централата или делегациите като допълнение към задължителните външни одити, организирани от бенефициентите в рамките на техните договорни изисквания.

⁽³⁾ 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.

⁽⁴⁾ ОВ L 163, 2.7.1996 г., стр. 1.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.16. Авансовите и междинните плащания представляват значителна част от общите разходи. Поради естеството си те носят по-малък риск за редовността, отколкото окончателните плащания. Те обикновено трябва да отговарят на ограничен брой условия, докато окончателните плащания зависят от предаването и заверяването на всички разходи за целия проект.

Обхват и подход на одита

6.17. Общият одитен подход и методология на Палатата са описани в **част 2 от приложение 1.1**. Във връзка с одита на външна помощ, развитие и разширяване следва да се отбележат следните специфични елементи:

- а) беше проверена извадка от 180 плащания, включваща 83 авансови, 48 междинни и 49 окончателни плащания;
- б) беше извършена оценка на системите за управление и контрол на Комисията в нейната централа и делегациите, които включват:
 - i) предварителни проверки
 - ii) мониторинг и надзор,
 - iii) външни одити ⁽⁵⁾,
 - iv) вътрешен одит.

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

6.18. От операциите, засегнати от грешки, 26 % (шест от 23) съдържат количествено измерими грешки, а останалите 74 % са количествено неизмерими (17 от 23). Според преценката на Палатата вероятният процент грешки за одитираната област е между 2 % и 5 % (**приложение 6.1**).

6.19. Най-съществените грешки са:

- а) количествено измерими грешки в допустимостта (например неспазване на основни изисквания, разходи, направени извън периода на допустимост, включване на недопустими разходи в декларациите за възстановяване на разходи по проектите и нередности в тръжните процедури и процедурите за възлагане на обществени поръчки, осъществявани от организацията изпълнител); и
- б) количествено неизмерими грешки (например нередности в процедурите за възлагане на обществени поръчки, неспазване на критериите за възлагане на поръчката, изложени във финансовите решения, за които се отнасят, липса на адекватна одитна следа).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.17.

- а) Комисията отбелязва, че в извадката за 2009 г. са включени значително повече окончателни плащания, отколкото за предишни години.

6.18. Комисията приветства повишаването на „редовността“ на операциите, които Палатата постановява за напълно „редовни“ (на 87 %) в сравнение с цифрите за 2008 и 2007 г.

⁽⁵⁾ Последващи контроли за ГД „Външни отношения“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.20. Като цяло повечето от грешките са неизмерими количествено и са открити на ниво делегации на ЕС.

6.21. Някои от откритите грешки са при междинните плащания и следователно подлежат на последващи проверки в рамките на процеса на вътрешен контрол. Палатата откри обаче грешки при някои окончателни плащания, които не са били открити от контролите на Комисията.

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

6.22. Резултатите от проверката на системите са обобщени в **приложение 6.2**. Цялостната оценка на системите за управление и контрол е, че те са частично ефективни.

Служба за сътрудничество EuropeAid

6.23. Както е посочено в годишния доклад на Палатата относно Осмия, Деветия и Десетия европейски фонд за развитие, оценката на системите за управление и контрол на EuropeAid е, че те са частично ефективни.

ГД „ВЪНШНИ ОТНОШЕНИЯ“

6.24. Като цяло системите за управление и контрол на ГД „Външни отношения“ се оценяват като частично ефективни.

6.25. Оценката на системите за управление и контрол на ГД „Външни отношения“ включи проследяване на оценките на системите от предходни години, както и проверка на резултатите от вътрешния одит.

Предварителни проверки

6.26. Процедурите на предварителни проверки на ГД „Външни отношения“ бяха подобрени през 2009 г. чрез въвеждането на нови процедури и контролни листове, въпреки че оценката на ефективността на промените ще стане възможна едва след няколко години. Въпреки това Палатата отбелязва, че все още не са коригирани някои слабости, установени при предишни одити (например липсата на предварителна оценка на мисии, свързани с общата външна политика и политика на сигурност, съгласно изискванията на член 56 от Финансовия регламент).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.20. Делегациите на ЕС са отговорни за голяма част от плащанията от портфейла от външни помощи на Комисията. За EuropeAid 79 % от текущия портфейл на бюджета на ЕС (неизплатени задължения) е управляван от делегации през 2009 г.

6.21. Комисията счита, че проучвателните и корективните мерки преди окончателните плащания (например представяне на доклади, външни одити, проверка на разходите и проверка на операциите от персонала на Комисията) са ефективни. Освен това потенциалните нередности все пак могат да бъдат коригирани впоследствие чрез започване на последващи одити и подходящи възстановявания. Въпреки това не е реалистично да се очаква мерките за контрол да сведат риска от финансови грешки до нула.

6.22. Комисията счита, че системите за многогодишен надзор и контрол за групата политики в сферата на външната помощ, развитието и разширяването са ефективни и значително са се подобрявали с всяка следваща година, както е отразено в повишаването на дела на напълно редовните плащания, установен от Палатата в тази извадка.

6.23. Комисията приветства констатацията на Палатата, че „EuropeAid е изградила цялостна стратегия за контрол“, и че „през 2009 г. е продължила да извършва значителни подобрения във връзка с разработването и въвеждането на системите за управление и контрол“ (вж. параграф 54 от Годишния доклад за финансовата 2009 г. на Европейския фонд за развитие (ЕФР)).

6.24. Комисията приветства признанието на Палатата за наскоро въведените подобрения.

6.26. Новото предложение за преразглеждането на Финансовия регламент включва признанието, че оценките от член 56 могат да бъдат предприети единствено постепенно поради специфичното естество на тези мисии, които са направени ad hoc и ex nihilo.

Що се отнася до контролните листове за обществени поръчки на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), те са финализирани и вече са в употреба.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Мониторинг и надзор

6.27. Палатата откри дълготрайни слабости при мониторинга и надзора като част от системата за вътрешен контрол, въпреки че са отбелязани подобрения по отношение на приключването на стари договори, където дейностите вече са били финализирани (Механизъм за бързо реагиране). Към края на годината не са били приключени 16 досиета на Механизма за бързо реагиране и не е бил получен окончателен доклад за 20 договора, свързани с общата външна политика и политика на сигурност, за които крайният срок за изпълнение вече е бил изтекъл (за повечето през 2008 г.).

Последващи проверки

6.28. По отношение на последващите проверки, въз основа на установени от Палатата и от вътрешния одит слабости през 2008 г. генералният директор включи в своята декларация за достоверност значими резерви по отношение на тяхната ефективност при оперативните бюджети на общата външна политика и политика на сигурност и на инструмента за стабилност (вж. също точка 6.49).

6.29. Независимо от това Палатата признава, че са били постигнати подобрения във функционирането на системата за последващи проверки в сравнение с 2008 г. Разработена е и е въведена стратегия за последващи проверки и се извършват по-голям брой такива проверки. Резултатът от промените ще може да се оцени едва след няколко години.

Вътрешен одит

6.30. Като цяло вътрешният одит се оценява като ефективен. През 2009 г. структурите за вътрешен одит са действали с пълен капацитет и са извършвали одити по актуални и полезни теми.

ГД „РАЗШИРЯВАНЕ“**Предварителни проверки**

6.31. Предварителните проверки се оценяват като частично ефективни. Освен това същественият брой грешки, установени от Палатата при тръжните процедури, управлявани от националните разплащателни агенции (вж. точка 6.19, буква а) не са били предотвратени или открити и коригирани от предварителните проверки, извършени от делегациите на ЕС.

6.32. Палатата откри редица слабости при изграждането и функционирането на децентрализираната система за изпълнение (ДСИ) за Хърватия и Турция. Те включват:

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.27. В действителност през 2009 г. Комисията вече е предприела мерки, свързани с приключването на стари дела (както за Механизма за бързо реагиране, така и за ОВППС). Тези усилия ще продължат и през 2010 г.

6.28. Генералният директор на ГД „Външни отношения“ изготви план за действие за проследяване на резервати, публикувана, в годишния отчет за дейността за 2009 г. и за подобряване на качеството на достоверността за 2010 г.

6.29. Комисията приветства признанието на Палатата за въведените подобрения, които продължават и през 2010 г. Мерките, предприети тази година, включват подобрена методология за проверки на място, осигуряване на обучение, както и подобрени насоки за документирането на резултатите от последващи проверки.

6.31. Комисията счита, че предварителните проверки както в централата, така и в делегациите на ЕС, са ефективни. Както е признато от Палатата, Комисията допълнително е подобрила своите вътрешни системи и е завършила набора от инструкции. В Годишния доклад за финансовата 2008 година предварителните проверки бяха оценени като ефективни.

6.32. През 2009 г. ГД „Разширяване“ продължи да гарантира съответствие от националните органи в Хърватия и Турция при условия на (частично) предоставяне на управленски правомощия. Тя поддържа предварителните проверки от страна на делегацията, за да следи рисковете.

Освен това съществената проверка от страна на Палатата на операциите не разкри никакви значителни недостатъци, освен липса на одитна следа, които да обосновават напълно решенията, взети от делегациите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

а) необходимост от по-конкретни указания за процедурата на „предоставяне на управленски правомощия“⁽⁶⁾, за да се дефинират по-ясно отговорностите в този процес на различните участници от Комисията; и

б) недостатъчен доказателствен материал за проверките, извършени от делегацията и представени на ръководителя на делегацията за оперативно одобряване на заявки за средства.

6.33. Открити са също така слабости при централизираното управление от страна на Комисията, включително случаи на недостатъчна документация и на неспазване на правилата.

6.34. До края на 2009 г. не са били изпълнени всички указания за приключване на програмите ФАР и КАРДС и уравниване на разходите (включително използването на корекции с фиксиран процент). Междувременно ГД „Разширяване“ е намалила, но не е премахнала изцяло закъсненията при окончателните декларации в рамките на ФАР и преходния финансов инструмент в новите държави членки, поради което все още съществуват закъснения (до пет години).

Мониторинг и надзор

6.35. Мониторингът и надзорът се оценяват като ефективни. Въпреки това Палатата установи, че все още не са коригирани изцяло слабостите, установени при предишни одити.

6.36. Тези слабости включват недостатъчни проверки на качеството на данните, въвеждани в управленските информационни системи (CRIS, i-Perseus), което се доказва от грешките при кодирането, открити по време на извършените от Палатата тестове на операциите.

6.37. Освен това Палатата отбеляза, че при децентрализирания принцип на управление резултатите от посещенията на делегациите на ЕС за наблюдение на бенефициентите невинаги са записвани по начин, който да позволява ефективен анализ и проследяване.

⁽⁶⁾ Делегиране на управленски правомощия от страна на Комисията в контекста на процеса на децентрализация.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

а) Тъй като все повече държави се подготвят да подадат заявление за предоставяне на управленски правомощия, ГД „Разширяване“ актуализира своята вътрешна ръководна бележка от 2008 г., за да вземе предвид уроците, научени от извършени предоставяния на управленски правомощия през 2008 г., и предостави допълнителни указания през 2009 г. за всички участващи в процеса страни. Понастоящем се изготвя цялостен документ с навременни „Насоки за предоставяне на управленски правомощия“ за заявленията, които ще бъдат получени през следващите две години.

б) Ролята на ръководителя на делегацията за одобряване на искането на средства е точно определена във вътрешните инструкционни бележки, издадени от ГД „Разширяване“. Проверките, които трябва да бъдат извършени в съответствие с неговите инструкции, предоставят необходимата основа за одобряване на специфично искане на средства.

6.33. Въпросите, повдигнати от Палатата, са свързани по същество с възможните подобрения на одитната следа, но не със съществени грешки при прилагането на правилата. Повечето от тях бяха разрешени в началото на 2010 г. чрез вътрешни инструкции и пояснителни бележки.

6.34. Тъй като Финансовият регламент и правилата за прилагане бяха променени през 2003 г., ГД „Разширяване“ винаги е прилагала процедура за уравниване на сметки, както се изисква от този изменен Финансов регламент. Тази процедура е актуализирана редовно и сега е заменена от по-значителна консолидирана „Политика за уравниване на сметки при децентрализирано управление — програма ФАР и преходен финансов инструмент“, приета през юни 2010 г., която разработва в много повече подробности начина, по който корекциите с фиксиран процент за слабости в системата биха могли да бъдат прилагани, когато е необходимо (като програти за уравниване на сметки под разширено децентрализирано управление).

Само през 2009 г. ГД „Разширяване“ приключи 375 окончателни декларации, т.е. много по-голям брой от започнатите нови програми. Остават някои случаи, за които състезателната процедура отнела време и приключването може да отнеме няколко години.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Последващи проверки

6.38. Като цяло последващите проверки се оценяват като ефективни.

6.39. През 2009 г. ГД „Разширяване“ разработи специфична стратегия за въвеждане на последващи одити на проекти под централизирано управление. Новата стратегия ще бъде въведена от 2010 г. нататък.

Вътрешен одит

6.40. Като цяло вътрешният одит се оценява като ефективен. През 2009 г. структурите за вътрешен одит са действали с пълен капацитет и са извършили одити по актуални и полезни теми.

*ГД „Хуманитарна помощ“***Предварителни проверки**

6.41. Като цяло предварителните проверки се оценяват като ефективни.

6.42. Според становището на Палатата действащите финансови вериги са достатъчно добре разработени, за да откриват и коригират грешки, направени от партньорите. Въпреки това Палатата отбелязва, че слабостите, открити при редовните одити на системите на партньорите, невинаги се поправят от тях навреме, нито се вземат винаги предвид при годишното подновяване на акредитацията им. Това намалява увереността, която Комисията може да има, че системите за вътрешен контрол на партньорите са достатъчно ефективни да предотвратят грешки и нередности.

6.43. Освен това еднотипните цели, включени в решенията за финансиране, свързани с договорите, затрудняват извършването на компетентна оценка на представените предложения. Освен това документацията на извършените оценки не позволява цялостно сравнение на направените предложения.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.38. Комисията счита, че последващите проверки за децентрализирано управление са напълно ефективни. Тя приема, че функцията по осъществяване на последващи проверки за централизирано управление все още не е напълно внедрена.

Тези допълнителни последващи одити, извършени от отделна хоризонтална единица и разгледани в този раздел, са предвидени само за предоставяне на допълнителна достоверност на нивото на и над изискванията на Финансовия регламент за разпоредителя с бюджетни кредити по делегация.

6.39. С тази нова стратегия се добавя допълнителна степен, за да се предостави допълнителна достоверност, без това да се изисква от Финансовия регламент.

6.42. Резултатите от одита са достъпни за и използвани в оценките на партньорите. При акредитирането на партньорите се взема предвид и приносът на предприятия мониторинг на проекти и се отчитат *inter alia* финансовите, правните и оперативните аспекти на партньора. Често и на препоръки партньорите да подобрят своите системи за вътрешен контрол, които са резултат от оценката и одита. Следователно много одитни доклади са довели пряко до промени в статута, определен на системата за управление и контрол на партньорите. На базата на настоящата система за одит и оценки на партньорите, въведена от ГД „Хуманитарна помощ“, е развита система за управление и контрол, която дава балансиран и ефективен поглед върху вътрешните системи за управление и контрол на партньорите, способстващ за предотвратяването на грешки и нередности.

6.43. Въпреки че са напълно достатъчни за изготвяне на решение за финансиране, целите, изложени в решенията за финансиране за хуманитарна помощ, трябва да се разглеждат заедно с подробната информация за установените нужди, предложената стратегия за и необходимите компоненти на един убедителен отговор, които се съдържат в подкрепящия решението документ.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Мониторинг и надзор

6.44. Като цяло системите за мониторинг и надзор са ефективни. Палатата обаче отбелязва, че Комисията не следи доколко партньорите по рамковите споразумения за партньорство използват центрове за хуманитарни доставки ⁽⁷⁾, въпреки че тези центрове са от изключително значение за намаляване на риска от грешки при процедурите за възлагане на обществени поръчки.

Външни одити

6.45. Последващите одити се оценяват като ефективни. Палатата потвърждава, че постигнатият през 2008 г. напредък продължава, въпреки че е необходимо подобрение при консолидирането на мерките, предприети в отговор на одитните констатации, по-специално тези, които водят до възстановяване на извършени недопустими разходи.

Вътрешни одити

6.46. Като цяло вътрешният одит се оценява като ефективен. През 2009 г. структурите за вътрешен одит са действали с пълен капацитет и са извършвали одити по актуални и полезни теми.

НАДЕЖДНОСТ НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА

6.47. Резултатите от прегледа на изявленията на ръководството в Комисията са обобщени в **приложение 6.3**.

6.48. Палатата признава, че във всички генерални дирекции с отговорности за групата политики са постигнати подобрения в качеството на информацията, представена в техните годишни отчети за дейността.

По отношение на сложността на кризисните ситуации, множеството нужди и наличието на други донори, подробните нужди трябва да се разглеждат заедно с предвидения отговор, изложен в предложенията, представени от партньорите на ГД „Хуманитарна помощ“ в съответствие с решението за финансиране на Комисията. Комисията счита, че процедурите за подбор на проекти, въведени от ГД „Хуманитарна помощ“, отразяват особеностите на хуманитарната помощ и предоставят гаранции на високо ниво по отношение на качеството на помощта, предоставена от партньорите на ГД „Хуманитарна помощ“. Все пак Комисията приема, че документацията от оценката на предложението може да бъде допълнително подобрена, оптимизирана и стандартизирана.

6.44. Комисията приветства цялостното заключение на Палатата.

По отношение на центровете за хуманитарни доставки (НРС) Комисията приветства признаването на тяхната полезност като цяло.

6.45. Комисията приветства оценката на Палатата и потвърждава поетото от нея задължение за продължаване на подобренията при нейната последваща процедура.

6.48. Комисията проведе изследване, за да установи факторите за успех, които се отразяват на качеството на годишните отчети за дейността. В отговор на установените фактори бяха приложени редица мерки, за да се подобри качеството на доказателствата, представени в подкрепа на достоверността и четимостта на докладите. Следователно Комисията приветства положителната оценка на Палатата на годишните отчети за дейността и ще продължи да работи за тяхното подобрение като източник на доказателства за декларацията за достоверност (DAS).

⁽⁷⁾ Организации с нестопанска цел, специализирани в техническото и търговското управление на стоки и услуги, необходими за извършването на хуманитарни дейности.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.49. Палатата е съгласна с оценките, направени от генералните директори на ГД „Външни отношения“ (един случай на изразени резерви относно последващите проверки на оперативния бюджет за общата външна политика и политика на сигурност и инструмента за стабилност) и ГД „Разширяване“ и ГД „Хуманитарна помощ“ (без резерви).

6.50. Резултатите от прегледа на изявленията на генералния директор на EurorAid са включени в доклада относно ЕФР. Палатата счита, че декларацията на генералния директор и годишният отчет за дейността дават частично вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

6.51. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че плащанията за годината, приключила на 31 декември 2009 г., за групата политики в сферата на външната помощ, развитието и разширяването са засегнати от съществени грешки.

6.52. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че системите за управление и контрол за групата политики в сферата на външната помощ, развитието и разширяването са частично ефективни при осигуряване на редовността на операциите.

6.53. Следните препоръки следва да бъдат взети предвид:

- а) ГД „Външни отношения“ следва да консолидира методологията си за последващи проверки и в най-кратки срокове да изпълни препоръките на вътрешния одитор по този въпрос;
- б) ГД „Външни отношения“ следва да отдели достатъчно ресурси за анализа и приключването на договорите по стария Механизъм за бързо реагиране и на договорите по общата външна политика и политика на сигурност с изтекли сроковете за изпълнение;
- в) ГД „Разширяване“ следва да осигури по-конкретни указания за изпълнение на процедурата за „предоставяне на управленски правомощия“, за да се дефинират по-ясно отговорностите в този процес на различните участници от Комисията;

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.50. Комисията приветства констатацията на Палатата, че годишният отчет за дейността на EurorAid е „ясен и информативен, по-специално чрез употребата на показатели за качество“ (вж. доклада за ЕФР, параграф 50). Комисията счита, че качествените и количествените показатели, изложени в четирите градивни елемента за „достоверност“ в годишния отчет за дейността на EurorAid, наистина предоставят необходимите доказателства в подкрепа на изявлението на генералния директор за разумна достоверност и дават точна оценка на финансовото управление в EurorAid във връзка с редовността.

6.52. Комисията е разработила своите средства за контрол така, че да покриват целия период на продължителност на нейните многогодишни проекти. Тя счита, че тези системи за надзор и контрол за групата политики в сферата на външната помощ, развитието и разширяването са ефективни и значително са се подобрявали с всяка следваща година, както е отразено в повишаването на дела на напълно редовните плащания, установен от Палатата в тази извадка. Препоръките, направени от Палатата през последните години, са приложени и много от тези подобрения са признати от Палатата, в резултат на което значими елементи от ключовите системи за управление и контрол са оценени като „ефективни“.

6.53.

- а) Комисията приела препоръката на Палатата и би искала да уточни, че вече предприела мерки в отговор на всички препоръки, получени по отношение на последващи проверки в ГД „Външни отношения“.
- б) Комисията е съгласна с Палатата и би искала да подчертае, че вече са предприети значителни усилия за изчистване на натрупаните стари проекти, които трябва да бъдат приключени. Всъщност 75 % от всички договори по Механизма за бързо реагиране, налични в началото на 2009 г., са били приключени до края на годината. Усилията ще продължат и през 2010 г.
- в) Тъй като все повече държави се подготвят да подадат заявление за „предоставяне на управленски правомощия“, ГД „Разширяване“ актуализира своята вътрешна ръководна бележка от 2008 г., вземайки предвид уроците, научени от извършени предоставяния на управленски правомощия през 2008 г., и предостави допълнителни съвети през 2009 г. на всички участващи в процеса страни.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- г) ГД „Разширяване“ следва да преразгледа контролните си листове за вътрешен контрол с цел да документира всички проведени проверки;
- д) ГД „Разширяване“ следва да предприеме мерки с цел да подобри качеството на данните, въвеждани в нейните управленски информационни системи (например редовен анализ и верификация на качеството на данните);
- е) ГД „Разширяване“ следва да разработи и да въведе механизми за улесняване на анализа и проследяването на резултатите от проведените мониторингови посещения;
- ж) ГД „Разширяване“ следва да продължи да отделя достатъчно ресурси за анализа на неразгледаните окончателни декларации, подадени по програма ФАР и преходния финансов инструмент в новите държави членки;
- з) ГД „Хуманитарна помощ“ следва да подобри документирането на оценките на предложенията за хуманитарна помощ (например въвеждането на стандартизирани доклади за оценка);
- и) ГД „Хуманитарна помощ“ следва да определи и въведе механизъм за събиране и анализ на данни относно използването на центрове за хуманитарни доставки от своите партньори.

6.54. Препоръките, засягащи EuropeAid, са включени в доклада относно ЕФР.

6.55. В **приложение 6.4** са обобщени действията, предприети във връзка с предишни констатации и оценки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- г) Комисията вече е предприела необходимите мерки за гарантиране, че проверките, извършени от персонала в оперативните и финансовите и договорните раздели, се документират по-подробно.
- д) Извършват се редовни проверки за качеството на данните в CRIS, по-специално преди извличането на съответната информация от годишния отчет за дейността. ИТ инструментът за управление, в който се въвеждат данните, съдържа и вградени средства за контрол на качеството на данните. Също така Комисията придава особено значение на обучението на потребителите на CRIS.
- е) Приключванията са приоритет на ГД „Разширяване“ от 2007 г. Само през 2009 г. ГД „Разширяване“ приключи 375 окончателни декларации.
- ж) Комисията вече работи по допълнителното подобряване и хармонизиране на централизираното документиране на своите оценки на предложенията. Въвеждането на стандартизиран оценъчен доклад е един от разглежданите варианти.
- з) Въпреки че предложението на Палатата е полезно, текущите приоритети и ограничените ресурси не позволяват тази препоръка да бъде изпълнена в близко бъдеще.

6.54. В отговор на препоръките на Палатата EuropeAid ще:

- разгледа възможните методологии за показател на прогнозирано финансово въздействие на остатъчната грешка;
- оцени рентабилността на своите средства за контрол в контекста на преразглеждането на допустимия риск от грешки;
- финализира и разпространи пакет от инструменти за финансово управление за изпълняващите организации;
- продължи своите усилия за осигуряване на точно и навременно записване на одитна информация;
- се стремежи да подобри системите за информационни технологии, подкрепящи нейната одитна работа;
- подобри разработването и подбора на критериите за плащания за бюджетна подкрепа чрез преразгледани указания и процеси за партньорска проверка (група за поддържане на качеството);
- приложи преразгледана рамка за мониторинг на управлението на обществените финанси за плащания за бюджетна подкрепа.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

**ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ДЕЙСТВИЯТА ВЪВ ВРЪЗКА
СЪС СПЕЦИАЛЕН ДОКЛАД № 3/2006 ОТНОСНО
ХУМАНИТАРНАТА ПОМОЩ, ПРЕДОСТАВЕНА ОТ
КОМИСИЯТА ВСЛЕДСТВИЕ НА ЦУНАМИ****Въведение**

6.56. През 2006 г. Сметната палата публикува Специален доклад № 3/2006 относно хуманитарната помощ, предоставена от Комисията в отговор на цунами, последвало земетресението от 26 декември 2004 г. по западното крайбрежие на Северна Суматра. Одитът обхваща спешните мерки и краткосрочната дейност за възстановяване от страна на ГД „Хуманитарна помощ“⁽⁸⁾.

6.57. В Специален доклад № 3/2006 Палатата отправи редица препоръки, които са изцяло приети от Съвета и Парламента. Палатата отправи следните препоръки към Комисията:

- а) да обмисли ролята, която би могла да има в подпомагането на засегнатите правителства по-ефективно да управляват координирането на донорската помощ с цел да се гарантира удовлетворяването на нуждите;
- б) да изясни ролята на ГД „Хуманитарна помощ“ и на ГД „Околна среда“ (Механизъм за гражданска защита), за да осигури последователен подход;
- в) да разгледа възможността за удължаване на сроковете за спешни операции (например девет месеца вместо шест), за да осигури достатъчно време за изпълнение;
- г) да подобри системата за мониторинг като включи следните елементи — писмен отговор до партньорите след мониторинговите посещения, изготвяне на информация за сравнение на цените, по-ясно обяснение на правилата за прилагане и информация относно обема и мястото на свършената работа;
- д) да вземе под внимание затруднения достъп до документацията на проектите, изпълнявани от агенциите на Организацията на обединените нации (ООН) в контекста на Рамковото финансово и административно споразумение.

6.58. В своите отговори на доклада на Палатата Съветът призова Комисията да подкрепи координаторската роля на Службата на ООН за координиране на хуманитарните дейности (ОСНА), а Парламентът подчерта важността на съчетаването на краткосрочната хуманитарна помощ с дългосрочното възстановяване и реконструкция.

⁽⁸⁾ Дългосрочните действия на Комисията в тази област са разгледани от Сметната палата в Специален доклад № 6/2008 относно помощта за възстановяване, предоставена от Европейската комисия след цунамито и урагана Мич.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Проследяване на действията, предприети във връзка с препоръките

6.59. През 2007 г. по предложението на Европейската комисия за „Европейски консенсус относно хуманитарната помощ“ беше издадено съвместно становище⁽⁹⁾ с цел да се подобри координацията и да се насърчат добрите практики между държавите членки и Комисията. През 2008 г. Комисията изготви план за действие, който беше приложен към документа.

6.60. Комисията подкрепя водещата роля на ОСНА при координирането на хуманитарната помощ. ГД „Хуманитарна помощ“ е член на Групата за донорска подкрепа на ОСНА (ODSG) и в периода 2007—2009 г. Комисията е подписала 43 договора в областта на сътрудничеството с ОСНА на обща стойност приблизително 30 милиона евро.

6.61. Комисията се стреми да координира условията за предоставяне на помощ на ЕС с тези на държавите членки посредством работната група на Съвета „Хуманитарна и продоволствена помощ“ (CONAFA) и посредством Комисията за хуманитарна помощ (НАС). Комисията също така е подобрила използването на „14-точковата система“ за проследяване на финансирането за хуманитарна помощ от ЕС, а през 2009 г. ГД „Хуманитарна помощ“ възлага обзорно проучване на системата за координиране на донорите на хуманитарна помощ на място⁽¹⁰⁾.

6.62. Също така през 2008 г. и 2009 г. ГД „Хуманитарна помощ“ предоставя на държавите членки на ЕС и Европейския парламент приблизително 250 доклада за ситуацията, които се изготвят от персонала на делегациите и представят хуманитарната обстановка на място в момента на криза в определена държава или регион.

6.63. В отговор на препоръките на Палатата през 2009 г. Комисията обявява прехвърлянето на Центъра за наблюдение и информация в областта на гражданската защита (MIC) от ГД „Околна среда“ към ГД „Хуманитарна помощ“, в сила от февруари 2010 г.

6.64. Комисията акцентира върху връзката между помощ, възстановяване и развитие (LRRD), а не върху удължаването на срока на спешните операции. Тя смята, че подобно удължаване би наложило значителна промяна в разработването и законодателната рамка на политиката на ЕС за външни дейности като цяло. В този контекст регулаторната рамка е била подобрена, а Комисията е взела мерки за подобряване на сътрудничеството между хуманитарните служби, службите за развитие и други участници в подпомагането, по-специално на местно ниво и в кризисни ситуации и ситуации на държавна нестабилност.

⁽⁹⁾ Европейски съвет, Съвместна декларация — „Европейски консенсус относно хуманитарната помощ“ (ОВ С 25, 30.1.2008 г.).

⁽¹⁰⁾ Spaak, M. and Otto, R., Study on the mapping of donor coordination (Humanitarian Aid) at the field level, Channel research, юли 2009 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.65. Комисията има за цел да се справи със слабостите, установени в системата за мониторинг, главно чрез по-строг прилагане на процедурите за вътрешен контрол, както и чрез преразглеждане на насоките за мониторинг. При разработването на информационна система за сравнение на цените е възприет по-конкретен подход. ГД „Хуманитарна помощ“ работи върху създаването на глобална система от сравними единични цени, която се очаква да включва достатъчно действителни данни за единичните цени. Независимо от това „Наблюдение на цената на резултатите“ (Cost Observed for Results — COR), както е известна системата, се очаква да бъде използвана в платформата за информационни технологии Hore/e-tool от 2012 г. нататък.

6.66. Палатата изследва проблема с достъпа до документацията на проектите, изпълнявани от агенциите на Организацията на обединените нации, в Специален доклад № 15/2009 ⁽¹¹⁾.

Заклучения

6.67. Комисията е взела предвид препоръките на Палатата и на органите за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, въпреки че някои конкретни подобрения на системата за мониторинг все още се финализират. По-специално:

- а) Комисията се опитва да осигури по-ефективна координация на донорите посредством „Европейския консенсус относно хуманитарната помощ“ и плана за действие, както и чрез своята подкрепа за Службата на ООН за координиране на хуманитарните дейности и чрез постоянно сътрудничество с държавите членки. Средносрочният преглед на плана за действие, приложен към този документ, планиран за 2010 г., следва да направи систематичен преглед на начина, по който Комисията използва оптимално петте сравнителни предимства, изброени в документа за консенсус, свързани с координирането и допълването на хуманитарните донори;
- б) очаква се прехвърлянето на Центъра за наблюдение и информация в областта на гражданската защита към ГД „Хуманитарна помощ“ да разреши въпроса за съгласуваността на подхода между двете служби на Комисията;
- в) новите инструменти за финансиране, въведени през 2007 г. — инструментът за сътрудничество за развитие и инструментът за стабилност — са средствата, с които Комисията отговаря на предизвикателството на връзката между помощ, възстановяване и развитие, като прилага комбинация от политики в страните, излизайщи от криза;

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.65. Разработването на модела за „Наблюдение на цената на резултатите“ (COR) ще започне през 2011 г., след като бъде вграден в платформата за информационни технологии (Hore/e-tool). След тестването и въвеждането на данни се очаква началото на използването на модела да може да бъде планирано за 2012 г.

6.66. Комисията подкрепя напълно исканията на Палатата за придобиване на необходимите подкрепящи доказателства от организациите на ООН и този принцип е ясно постановен в Рамковото финансово и административно споразумение (FAFA). Когато Комисията е информирана за затруднения по този въпрос, тя може да се обърне към своите партньори в ООН, за да намери разрешение и да гарантира, че Палатата получава изискваната информация.

6.67.

- а) Средносрочният преглед на Комисията относно плана за действие, за който има консенсус, е текущ и окончателните резултати следва да са достъпни до края на 2010 г.
- б) Интегрирането на Центъра за наблюдение и информация в областта на гражданската защита (MIS) вече създава взаимодействия, като наличността на информация в реално време в началото на природни и други бедствия и по-тясно сътрудничество между полевите технически експерти на ГД „Хуманитарна помощ“ и експертите от държавите членки, изпратени във връзка с дейности за гражданска защита.
- в) Комисията приветства признаването от Палатата на приноса на новите инструменти за преходния процес. За да подсили тези усилия, Комисията е създавала междуведомствена група по прехода, която да насърчава общ поглед, съгласувани подходи и общи позиции за политиките за „преходни ситуации“, в които присъстват хуманитарни инструменти, инструменти за развитие и стабилизиране. Целта е да се подобри както политиката, така и прилагането на програмите на място и да се допринесе за международния дебат за политиката за преходни ситуации.

⁽¹¹⁾ Специален доклад № 15/2009 „Помощ от ЕС, осъществявана чрез организации на ООН: вземане на решения и мониторинг“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

г) въпреки че разработването на системата COR е трудна и перспективна дейност, нейното функциониране и резултати могат да бъдат оценени едва след като системата бъде въведена напълно.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ДЕЙСТВИЯТА ВЪВ ВРЪЗКА СЪС СПЕЦИАЛЕН ДОКЛАД № 6/2006 ОТНОСНО ЕКОЛОГИЧНИТЕ АСПЕКТИ НА СЪТРУДНИЧЕСТВОТО ЗА РАЗВИТИЕ НА КОМИСИЯТА**Въведение**

6.68. През 2006 г. Палатата публикува специален доклад № 6/2006 относно екологичните аспекти на сътрудничеството за развитие на Комисията⁽¹²⁾. Одитът провери и двете екологични програми, финансирани от Комисията, и начина, по който Комисията интегрира проблемите на околната среда в своята политика за сътрудничество за развитие.

6.69. Петнадесетте препоръки на Палатата до Комисията, одобрени от Съвета и Парламента, обхващат три основни области — изготвяне на цялостна стратегия за околната среда и проследяване на нейното изпълнение, подобряване на ефективността на интегрирането на проблемите на околната среда и подобряване на ефективността на проектите за околната среда.

6.70. Освен това Парламентът препоръчва на Комисията да използва по-интензивно признатия експертен опит на националните администрации на държавите членки в областта на управлението на проекти за сътрудничество за развитие на национално равнище и частни предприятия с доказан опит в партньорството с националната администрация в областта на управлението на екологични проекти⁽¹³⁾.

Проследяване на действията, предприети във връзка с препоръките

6.71. След специалния доклад на Палатата приоритет за службите на Комисията става съставянето на нова цялостна стратегия за околната среда и до края на 2006 г. те изготвят нейния проект за стратегия. Промени в приоритетите на Комисията обаче забавят по-нататъшната работа по стратегията, така че едва през април 2009 г. в работен документ на службите на Комисията са представени елементи за разработване на нова стратегия⁽¹⁴⁾. Съветът приветства този документ и през юни 2009 г. приканва Комисията да изготви документ за цялостна стратегия на ЕС за 2011 г. През март 2010 г. Комисията и държавите членки бяха в начален етап на разработване на работната програма за изготвяне на новата стратегия.

⁽¹²⁾ ОВ С 235, 29.9.2006 г., стр. 1.

⁽¹³⁾ Точка 233 от Резолюцията на Европейския парламент относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет (ОВ L 187, 15.7.2008 г., стр. 50).

⁽¹⁴⁾ „Подобряване на интегрирането на проблемите на околната среда в сътрудничеството за развитие“ SEC(2009) 555, 21.4.2009 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

г) Комисията е съгласна с това изявление на Палатата и възнамерява да бъде в готовност за предоставяне на първите резултати до края на 2011 г.

6.71. Забавянето при изготвянето на стратегията се дължи на промяна в приоритетите, като стратегията за околната среда вече не се издава като самостоятелно съобщение, а като приложение за по-широка комуникация относно интегриране на всички въпроси от значение за повече от един сектор (не само екологични), чието приемане е предвидено до края на 2008 г. Този подход беше предложен с оглед на намаляване броя на съобщенията от Комисията. Все пак този нов подход беше оттеглен поради затруднения при едновременно поставяне на различни теми за интегриране в един документ, както и поради признаване на необходимостта от по-целенасочен подход към околната среда. През септември 2009 г. беше проведена среща за съвместно започване на подготовката на новата стратегия.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.72. През септември 2006 г. Комисията създаде оперативна рамка за изготвянето на новата си стратегия за околната среда като сформира междуведомствена група под ръководството на ГД „Развитие“, включваща представители на съответните генерални дирекции. Комисията изиска техническа помощ, за да определи възможните показатели за интегрирането на проблемите на околната среда, които да се използват в новата стратегия за околната среда през 2006 г. През 2009 г. техническата помощ оцени за пръв път според разработените показатели и методология доколко Комисията е успяла да постигне интегриране на проблемите на околната среда.

6.73. Комисията не е извършила специфични проверки за оценка на вътрешния си капацитет за изпълнение на стратегията за околната среда. Подходът на Комисията за увеличаване на капацитета включва предимно задълбочена програма за обучение и по-подробни указания за служителите. Освен това броят на персонала в ключовите отдели в централните служби на Комисията е нараствал слабо, предимно във връзка с работата по климатичните промени в контекста на сътрудничеството за развитие.

6.74. Указанията за служителите относно интегрирането на проблемите на околната среда в помощта за развитие са изготвени в края на 2006 г. а през 2009 г. са актуализирани, за да вземат предвид по-задълбочено климатичните промени. Въпреки това извършена от консултанти на EuropeAid проверка през 2009 г. установява, че интегрирането на проблемите на околната среда може да се подобри още на етапа на формулиране на проекта при приблизително 50 % от проверените проекти.

6.75. Значителен брой от служителите на Комисията са преминали обучение за екологичните аспекти на сътрудничеството за развитие, а Комисията е инвестирала значителни средства за тази цел. От 2009 г. насам такъв тип обучение е задължително за всички оперативни служители на EuropeAid, но не и за ГД „Развитие“ и за ГД „Външни отношения“.

6.76. Комисията все още не е извършила цялостна оценка на своята помощ във връзка с околната среда, включваща двете програми и интеграцията на екологичните въпроси. Все още предстои да се изгради централна база данни за всички отделни оценени екологични проекти. Въпреки че екологичните аспекти на системата на Комисията за мониторинг на проекти са разширени, не е направена оценка на тези мониторингови доклади от екологична гледна точка.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.72. Ключовите количествени показатели, свързани със съществуващата стратегия за интегриране на проблемите на околната среда, са поставени по искане на Палатата и подлежат на мониторинг от 2006 г. насам. Тези показатели са свързани с прилагането на инструменти като екологични профили при подготвянето на държавни и регионални стратегии и оценки на околната среда във връзка с програми и проекти, количеството на предложеното обучение и броя на обучените персонал. Колкото до качествените показатели за оценка на интегрирането на проблемите на околната среда при формулирането на проекти, те са определени и приложени в първата пилотна и в последващата оценка, извършена през 2009 г.

6.73. В контекста на кадровата политика на Комисията за „нулев растеж“ и както е признато от Палатата, EuropeAid е наблегнала на подсилването на неспециализираните умения на персонала, а не на провеждането на специфично преразглеждане на своя собствен капацитет. Тя прилага този подход последователно по време на референтния период.

6.74. Последващото преразглеждане — което не е пилотна операция — е част от стремежа за постоянно подобрене по време на етапа на формулиране на проекта.

6.75. Понастоящем обучението за интегриране на проблемите на околната среда е задължително за целия оперативен персонал от централите на EuropeAid, заминаващ за делегации. Това беше един от курсовете за обучение с най-висока посещаемост през 2009 г., с повече от 400 участници. От 2005 г. нататък се реализира широко-обхватна програма от учебни семинари, включително около 50 регионални семинара, проведени в държави партньори, и голям брой, представени в централата.

6.76. За 2011 г. е планирана оценка на интегрирането на проблемите на околната среда в сътрудничеството за развитие. Понастоящем се разработва централна база данни от оценки на индивидуални проекти, която ще започне да функционира през 2011 г. Докладите за оценка от ориентирания към резултатите мониторинг (ROM), насочени към проектите за околната среда, бяха изготвени за Латинска Америка през 2005 и 2009 г. Националните оценки на сътрудничеството на ЕК имат за предмет екологичните аспекти като част от въпросите от значение за повече от един сектор.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.77. Комисията е предприела стъпки за подобряване на определянето на проекти, свързани с околната среда, но все още не може да оцени точно стойността на разходите, свързани с околната среда. Относно проектите, свързани с въпросите на климата, тя е въвела система за приблизително оценяване на разходите, но не е направила това за други области, по-точно биологичното разнообразие и опустиняването.

6.78. За почти всички документи за национални стратегии са изготвени и приложени национални екологични профили, а в самата национална стратегия е включен специален раздел за околната среда. Въпреки това качеството на националните екологични профили варира, а влиянието им върху документите за национална стратегия като цяло все още е ограничено. Указанията за средносрочен преглед на документите за национална стратегия, който се извършваше по времето на настоящото проследяване, целят да засилят вниманието към околната среда в националните стратегии и извеждат като важен приоритет включването на въпросите на климатичните промени в преработените национални стратегии.

6.79. Комисията е създала насоки за интегриране на проблемите на околната среда в операциите за бюджетна подкрепа. На практика обаче условията и показателите за екологични резултати все още рядко се включват в програмите за бюджетна подкрепа и само в няколко случая са извършени стратегически оценки на околната среда.

6.80. Въпреки че насоките на Комисията са установили определени процедури за екологичен преглед на всички проекти, EuropeAid е оставила делегациите на Комисията да решават дали да определят екологични фокусни точки за проверка на тези процедури. Поради ограничения брой на служителите екологичните специалисти на EuropeAid нямат възможност да проверят екологичния преглед на всички предложения за проекти.

6.81. Комисията също така определи насоки за извършването на оценки на въздействието върху околната среда (ОВОС) по време на етапа на формулиране на проектите, както и за проследяването на препоръките от тези оценки. Според споменатата в точка 6.74 проверка на EuropeAid от 2009 г. обаче, все още изискванията за ОВОС не се спазват винаги.

6.82. По отношение на Тематичната програма за околната среда⁽¹⁵⁾ делегациите на Комисията имат по-голяма роля в оценяването на предложенията за проекти. По отношение на проектите за документи за национална стратегия, Наръчникът за интегриране на проблемите на околната среда съдържа указания, целящи да гарантират, че местните условия се вземат предвид при разработването на проекта.

6.77. EuropeAid е подобрила своя капацитет за установяване и проследяване на разходите по проекти за околната среда, но задачата за изчисляването на точните суми, разпределени за екологични цели в рамките на действия, които са насочени основно към други политически цели, продължава да бъде много сложна задача. Дискусиите с Организацията за икономическо сътрудничество и развитие/Комитета за подпомагане на развитието (ОИСР/КПР), целящи да се установи как качествените данни, базирани на пазарите на Рио де Жанейро, най-добре могат да бъдат преобразувани във финансови данни, продължават.

6.78. Качеството на екологичните профили на държавите (СЕР) и тяхното влияние върху стратегическите документи по държави (CSP) в действителност все още варира, но някои СЕР се актуализират въз основа на насоките за интегриране на проблемите на околната среда и с цел по-добре да се разгледат въпросите, свързани с климатичните промени, докато указанията за средносрочното преразглеждане са довели и до отделиране на по-голямо внимание на въпросите, свързани с околната среда и климатичните промени, особено в държавите, обхванати от инструмента за сътрудничество за развитие.

6.79. Новите насоки за бюджетна подкрепа ще бъдат издадени през 2011 г. и ще включват нови указания относно въпроси от значение за повече от един сектор. Все пак, без да се засяга включването на специфични екологични показатели, политическият диалог по екологичните въпроси се състои в много държави в рамките за съвместни донори, които последват операциите за обща бюджетна подкрепа. Стратегическите екологични оценки, за да бъдат ефективни, изискват отдаване на внимание на местно равнище и включване на държави партньори и следователно не могат да бъдат наложени.

6.81. EuropeAid е разработила информационни бележки и ръководни документи, в които се правят препратки към подкрепата за управлението на местни природни ресурси и други аспекти. С редица програми на ЕК са се насърчавали инициативи за управление на природни ресурси на местно ниво. В тематичната програма за околната среда и устойчивото управление на природните ресурси, включително енергетиката, се прави специфична препратка към работата с местни общности и това беше възприето в покани за представяне на концептуални бележки, в които бяха взети предвид „гарантирането на владение и правата на местните общности, включително на местното население“ в контекста на управлението на горите.

⁽¹⁵⁾ Тематична програма за околната среда и устойчивото управление на природните ресурси, включително на енергията (ENRTP).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.83. Като част от процеса на опростяване на финансовото управление на Комисията са въведени промени във Финансовия регламент и в Практическото ръководство, които целят да се улесни и ускори прилагането на процедурите за възлагане на обществени поръчки.

6.84. В екологичните насоки на EuropeAid се споменава необходимостта да се обърне внимание на подпомагането на местните общности да открият устойчиви начини за използване на местните природни ресурси, но няма точни указания как да стане това.

6.85. Комисията не е направила цялостна оценка на ефективността на различните инструменти за предоставяне на помощ в областта на подпомагането на околната среда. EuropeAid обаче завършва проучване относно разработването на секторни подходи и разглежда възможността за създаване на доверителни фондове на ЕС, които могат да бъдат използвани за подпомагане на околната среда.

6.86. Комисията продължава да използва експертния опит на държавите членки и на частните предприятия, за да изпълнява своите екологични програми, и увеличава възможностите частният сектор да участва в Тематичната програма за околната среда и устойчивото управление на природните ресурси, включително на енергията.

Заклучения

6.87. Комисията е постигнала значителен напредък в изпълнението на различните препоръки на Палатата. Това важи най-вече за изграждането на вътрешен капацитет чрез обучение и предоставяне на указания на служителите. Въпреки това проверка на EuropeAid от 2009 г. посочва слабости в прилагането на някои нови процедури за интегриране на проблемите на околната среда.

6.88. Съществуват няколко области, в които следва да се положат повече усилия, за да се изпълнят изцяло препоръките. Все още се разработва нова цялостна стратегия за околната среда, която обаче трябва да бъде завършена до 2011 г., за да бъде използвана в следващия програмен период. Тази стратегия следва да бъде подкрепена от по-нататъшна работа по показателите за екологични резултати и по цялостната оценка на ефективността на интеграцията на екологичните въпроси и програми, включително и ролята на различните инструменти. Също така следва да се обърне по-голямо внимание на интегрирането на проблемите на околната среда в програмите за бюджетна подкрепа.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.84. EuropeAid разработи няколко информационни бележки за насърчване на устойчивото развитие, като наблегна на местните подходи. Освен това в Тематичната програма за околната среда се прави специфична препратка към работата с местни общности и това беше сред други точки, предмет на покани за представяне на концептуални бележки, в които бяха взети предвид „гарантирането на владене и правата на местните общности, включително на местното население“ в контекста на управлението на горите.

6.85. Изучаването от страна на ЕК на подходите в целия сектор, свързани с околната среда и природните ресурси, вече е завършено в тясно сътрудничество с няколко агенции за развитие на ЕС и понастоящем са в ход няколко програми на ЕС за подкрепа на секторната политика. Това определено е ново развитие в сравнение с миналото. Създаването на доверителни фондове на ЕС понастоящем може и да не бъде възможно съгласно предложението за преразглеждане на Финансовия регламент, а споразуменията за трансфер са задействани, за да се позволи финансовото участие на държавите-членки от ЕС в Световния алианс за борба с изменението на климата (GCCA), управляван от ЕС. Иновационните механизми за финансиране за околната среда включват и създаването на партньорства между публичния и частния сектор и съчетаването на заети и безвъзмездни средства.

6.86. Комисията продължава да използва експертния опит на държавите-членки и частните предприятия в прилагането на стратегията за околната среда.

6.87. Комисията приветства признаването на значителния напредък, осъществен при интегрирането на проблемите на околната среда в нейния портфейл от външни помощи. Последващото преразглеждане — което беше пилотна операция — беше част от стремежа за постоянно подобряване. Този процес включва преразглеждането на процедурите за партньорската проверка (група за поддържане на качеството), въвеждащи по-ясни показатели за разглеждане на екологични аспекти при подготовката на предложения за проекти.

6.88. Комисията и държавите-членки от ЕС работят съвместно за изготвянето на първоначален проект на стратегия за околната среда в началото на 2011 г. и за нейното приемане през втората половина на 2011 г.

Комисията възнамерява да извърши допълнителна работа относно показателите за мониторинг на ефективността на новата стратегия за околната среда и за оценка на интегрирането на проблемите на околната среда в своите операции. Цялостна оценка на интегрирането на проблемите на околната среда в сътрудничеството за развитие е планирана за 2011 г. Ако резултатите от оценката са своевременно на разположение, те ще бъдат включени в проекта за новата стратегия на ЕС. Новите насоки за бюджетна подкрепа също са планирани за 2011 г. и ще включват нови указания относно въпросите от значение за повече от един сектор. При осъществяването на това Комисията ще продължи да се стреми към тясна координация и хармонизиране с държавите-членки на ЕС в подкрепа на дневния ред за ефективност на помощта.

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ГРУПАТА ПОЛИТИКИ „ВЪНШНА ПОМОЩ, РАЗВИТИЕ И РАЗШИРЯВАНЕ“

	2009 г.								2008 г.	2007 г.		
	EuropeAid		ГД „Външни отношения“		ГД „Разширяване“		ГД „Хуманитарна помощ“				Общо	
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА												
Общ брой операции (в т.ч.):	117		11		38		14		180		180	145
Авансови плащания	57		2		13		11		83		71	46
Междинни/окончателни плащания	60		9		25		3		97		109	99
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ												
(в проценти и като брой операции)												
Операции, незасегнати от грешки	90 % {105}		91 % {10}		79 % {30}		86 % {12}		87 % {157}		73 %	74 %
Операции, засегнати от грешки	10 % {12}		9 % {1}		21 % {8}		14 % {2}		13 % {23}		27 %	26 %
АНАЛИЗ НА ОПЕРАЦИИТЕ, ЗАСЕГНАТИ ОТ ГРЕШКИ												
(в проценти и като брой операции)												
Анализ по видове разходи												
Авансови плащания	33 % {4}		0 % {0}		0 % {0}		0 % {0}		17 % {4}		19 %	19 %
Междинни/окончателни плащания	67 % {8}		100 % {1}		100 % {8}		100 % {2}		83 % {19}		81 %	81 %
Анализ по видове грешки												
Количествено неизмерими грешки	67 % {8}		100 % {1}		88 % {7}		50 % {1}		74 % {17}		60 %	73 %
Количествено измерими грешки	33 % {4}		0 % {0}		12 % {1}		50 % {1}		26 % {6}		40 %	27 %
в т.ч.:	Допустимост	100 % {4}	п.а. {0}		100 % {1}		100 % {1}		100 % {6}		79 %	100 %
	Действителност	0 % {0}	п.а. {0}		0 % {0}		0 % {0}		0 % {0}		21 %	0 %
	Точност	0 % {0}	п.а. {0}		0 % {0}		0 % {0}		0 % {0}		0 %	0 %
ОЧАКВАНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ												
Вероятен процент грешки:												
< 2 %												
от 2 % до 5 %									X			
> 5 %												

ПРИЛОЖЕНИЕ 6.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ, СВЪРЗАНИ С ВЪНШНА ПОМОЩ, РАЗВИТИЕ И РАЗШИРЯВАНЕ

Оценка на системите за управление и контрол

Проверена система		Ключови вътрешни контроли (Комисия)				Обща оценка
		предварителни проверки	мониторинг и надзор	външни одити	вътрешен одит	
EuropeAid ⁽¹⁾	делегации					
	делегации				N/A	
ГД „Външни отношения“				(²)		
ГД „Разширяване“				(²)		
ГД „Хуманитарна помощ“						

⁽¹⁾ Тази оценка съответства на оценката, публикувана в доклада относно ЕФР.

⁽²⁾ Последващи проверки.

Обща оценка на системите за управление и контрол

Обща оценка	2009 г.	2008 г.	2007 г.

Легенда:

	Ефективни
	Частично ефективни
	Неефективни
N/A	Няма данни — не се прилага или няма оценка

ПРИЛОЖЕНИЕ 6.3

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРЕГЛЕДА НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА ЗА ГРУПАТА ПОЛИТИКИ
„ВЪНШНА ПОМОЩ, РАЗВИТИЕ И РАЗШИРЯВАНЕ“

Основни участващи генерални дирекции	Декларация от генералния директор (*)	Изразени резерви	Констатации и оценки на Палатата	Обща оценка на надеждността
Служба за сътрудничество EuropeAid	без резерви	N/A	EuropeAid е изградила цялостна стратегия за контрол и е продължила да извършва значителни подобрения във връзка с разработването и въвеждането на системите за управление и контрол. Одитът на Палатата обаче установи, че продължават да съществуват слабости в определени контроли, а плащанията са засегнати от съществени грешки.	Б
ГД „Външни отношения“	резерви	Значителни слабости във връзка с недостатъчни проверки за намаляване на риска за осигуряване на увереност по отношение на разходите, управлявани от мисии на ОВППС, и значителни слабости във връзка със способността на последващите проверки да осигурят допълнителна увереност и да допълнят другите елементи от системата за контрол.	Все още трябва да се коригират значителни недостатъци, открити във връзка с компонента на последващи проверки на системите на ГД „Външни отношения“ за управление и контрол, които следва да гарантират редовността на операциите.	А
ГД „Разширяване“	без резерви	N/A		А
ГД „Хуманитарна помощ“	без резерви	N/A		А

(*) В своята декларация за достоверност генералният директор изразява достатъчна увереност, че действащите контролни процедури дават необходимите гаранции за редовността на операциите.

А: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

Б: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават частично вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

В: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, не дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

ПРИЛОЖЕНИЕ 6.4

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ДЕЙСТВИЯТА, ПРЕДПРИЕТИ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРЕДИШНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ОТНОСНО ГРУПАТА ПОЛИТИКИ „ВЪНШНА ПОМОЩ, РАЗВИТИЕ И РАЗШИРЯВАНЕ“

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата
Външни отношения и развитие		
<i>1. Мониторинг и подпомагане на организациите, отговарящи за изпълнението на проекти, финансирани от ЕС</i>		
По отношение на предварителните проверки бяха идентифицирани някои слабости, като недостатъчен мониторинг и недостатъчна подкрепа на организациите, отговарящи за изпълнението на финансираните от ЕС проекти. (Годишен доклад за финансовата 2008 година, точки 8.22 и 8.35)	Подготвяне на пакет от инструменти за финансово управление за изпълняващите организации.	Вж. доклада относно европейските фондове за развитие, приложение 4, ред 2.
<i>2. Плащания за бюджетна подкрепа</i>		
По отношение на предварителните проверки бяха идентифицирани някои слабости в процедурите за проверка на спазването на условията за плащане при плащанията за бюджетна подкрепа. (Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 8.22)	Широка осведоменост чрез службите на Комисията относно необходимостта да се осигури по-структуриран и формален подход при оценяването на плащанията за бюджетна подкрепа, включително и засилване на ролята на проверките от страна на служителите, натоварени с финансите и сключването на договори, в процеса на одобряване на плащанията.	Вж. доклада относно европейските фондове за развитие, приложение 4, ред 9.
<i>3. Система от външни одити</i>		
По отношение на използването на външен одит, който представлява един от най-важните компоненти от рамката за вътрешен контрол на EuroAid, Палатата констатира подобрене на процеса. Въпреки това заключението е, че тези контроли остават като цяло частично ефективни. (Годишен доклад за финансовата 2008 година, точки 8.23 и 8.24)	Реформи, въведени от 2007 г. в съществуващата одитна методология, допълнени от съществена преработка на методологията за изготвяне на годишния план за одит.	Вж. доклада относно европейските фондове за развитие, приложение 4, ред 3.
<i>4. Процес за управление на риска</i>		
Беше установено, че процесът за управление на риска е само частично ефективен. (Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 8.23)	Продължават усилията за увеличаване на осведомеността относно процеса на управление на риска.	Като цяло процесът за управление на риска се оценява като ефективен.

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата
5. Последващи проверки		
Бяха констатирани съществени недостатъци по отношение на компонента на последващите проверки на системите за управление и контрол на ГД „Външни отношения“ за гарантиране редовността на операциите. (Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 8.25)	По-строг мониторинг на изпълнението на годишния план за извършване на последващи проверки.	Въпреки положените усилия и постигнатия до този момент напредък все още съществуват значителни слабости, които следва да бъдат коригирани.
Разширяване		
6. Структура за вътрешен одит		
Беше установено, че многогодишната програма на структурата за вътрешен одит не е достатъчно разработена. (Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 8.27)	През 2009 г. структурата за вътрешен одит разработи многогодишна програма за своите дейности.	Палатата счита, че тази констатация е била изцяло взета предвид от ГД „Разширяване“.
7. Последващи проверки на проектите, изпълнявани при централизирано управление		
Беше установено, че ГД „Разширяване“ няма специфична стратегия за последващи проверки на проектите, управлявани на централно ниво. (Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 8.27)	През 2009 г. ГД „Разширяване“ разработи стратегия за последващи проверки на проектите, управлявани на централно ниво.	Палатата приветства инициативата на ГД „Разширяване“, но новата стратегия ще влезе в действие едва през 2010 г. и тепърва ще трябва да докаже ефективността си.
8. Потенциални нередности в управлението на средствата по ФАР от две изпълнителни агенции в България		
Продължават да съществуват съществени слабости по отношение на възможни нередности в управлението на средствата по ФАР от две изпълнителни агенции в България. (Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 8.28)	През 2009 г. и след корективни действия от страна на българските власти ГД „Разширяване“ възобнови плащанията за България.	ГД „Разширяване“ все още трябва да отдели специално внимание на проследяването на следприсъединителните фондове в България.
Хуманитарна помощ		
9. Структура за вътрешен одит		
През 2008 г. структурата за вътрешен одит не действа с пълния си капацитет поради прехвърлянето на дейности от структурата за вътрешен одит на EucoreAid. (Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 8.29)	През 2009 г. структурата за вътрешен одит разполага с достатъчно персонал и изпълнява пълна целогодишна програма.	Структурата за вътрешен одит на ГД „Хуманитарна помощ“ функционира добре и предоставя увереност на генералния директор.

ГЛАВА 7

Образование и гражданство

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	7.1—7.8
Специфични характеристики на групата политики	7.2—7.5
Обхват и подход на одита	7.6—7.8
Редовност на операциите	7.9—7.13
Ефективност на системите	7.14—7.16
Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията	7.17
Заклучения и препоръки	7.18—7.21

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

7.1. В настоящата глава е представена 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. Основната информация относно обхванатите дейности и плащанията през 2009 г. е представена в **таблица 7.1**.

Таблица 7.1 — Основна информация относно групата политики „Образование и гражданство“

(в милиони евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания за 2009 г.	Принцип на управление
15	Образование и култура	Административни разходи	118	Пряко централизирано
		Учене през целия живот, включително многоезичие	1 154	Непряко централизирано
		Развитие на културното сътрудничество в Европа	52	Непряко централизирано
		Насърчаване и популяризиране на сътрудничеството в областта на младежта и спорта	144	Непряко централизирано
		Насърчаване на европейското гражданство	28	Непряко централизирано
			1 496	
16	Комуникация	Административни разходи	109	Пряко централизирано
		Комуникация и медии	35	Пряко централизирано
		Комуникация на местно равнище	39	Пряко централизирано
		Инструменти за анализ и комуникация	21	Пряко централизирано
			204	
18	Пространство на свобода, сигурност и правосъдие	Административни разходи	64	Пряко централизирано
		Солидарност — външни граници, визова политика и свободно движение на хора	270	Споделено/пряко централизирано
		Миграционни потоци — общи политики за имиграцията и предоставянето на убежище	254	Споделено/пряко централизирано
		Основни права и гражданство	34	Пряко централизирано
		Сигурност и опазване на свободите	52	Пряко централизирано
		Правосъдие по наказателни и граждански дела	50	Пряко централизирано
		Превантивно-информационна дейност в борбата с наркотиците	16	Пряко централизирано
		Политическа стратегия и координиране	4	Пряко централизирано
			744	

⁽¹⁾ Одитът на административните разходи е представен в глава 9.

Източник: Годишни отчети, 2009 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Специфични характеристики на групата политики

7.2. Трите бюджетни дяла в тази група политики се управляват почти изключително от съответните три генерални дирекции на Комисията. Това са ГД „Образование и култура“ за бюджетен ред 15, ГД „Комуникация“ за бюджетен ред 16 и ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ за бюджетен ред 18. По-голямата част от разходите в тази област са обект на непряко централизирано или споделено управление, като дейностите се изпълняват под формата на многогодишни програми, поверени на Изпълнителната агенция за образование, аудиовизия и култура, национални агенции⁽¹⁾ или други подобни управленски структури в държавите членки. Отговорните органи в държавите членки отпускат безвъзмездна финансова помощ и сключват договори за проекти или мерки, изпълнявани от частни или държавни бенефициенти.

7.3. 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 безвъзмездна финансова помощ 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 други организации с нестопанска цел, частни предприятия и органи на държавната администрация. Крайните бенефициенти на действията в подкрепа на мобилността са физически лица, предимно граждани на ЕС. Управлението на някои програми, по-специално Фонда за външните граници, Фонда за интеграция, Европейския фонд за връщане и Европейския фонд за бежанци, е най-често споделено с държавите членки.

7.4. Финансирането в тази група политики се състои предимно от авансови плащания към агенциите на ЕС, които обичайно участват в процеса, и националните агенции в допълнение към тримесечните вноски, финансиращи техните оперативни разходи. Плащанията към националните агенции се извършват след подписването на договор или приемането на работна програма, или, при повечето втори и трети предварителни плащания — след като Комисията приеме, че 70 % от вече изплатените авансови 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 малък. Степента на риск от грешки при междинните и окончателните плащания се счита за по-висока от тази при авансовите. Междинните и окончателните плащания се основават на действително извършени разходи, които следва да бъдат възстановени, като съществува риск в декларациите за разходи на бенефициентите да попаднат недопустими, надценени или недоказани разходи, които да не бъдат открити от управляващия орган или от Комисията.

7.4. В област на политиката „Образование и култура“ Комисията е въвела системата за надзор и контрол, която се основава на единен одитен подход, като първичният контрол се осъществява на равнище национални агенции, вторичният контрол се извършва от националните органи, а надзорният контрол — на равнище Комисия.

За да бъде сведен до минимум рискът от недопустими разходи при окончателните плащания, ГД „Образование и култура“ разшири използването на еднократни суми и безвъзмездни средства по фиксирана ставка в настоящото поколение програми.

Бе наложено извършването на контрол и на равнище национални агенции, и по-специално проверки на място, документни проверки и одити с минимални изисквания, които се основават на оценка на риска.

⁽¹⁾ Които имат договорни отношения с Комисията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.5. Националните агенции сключват спазумения за отпускане на безвъзмездна финансова помощ с участващите организации⁽²⁾ и изразходват получените от Комисията авансови плащания, като изплащат на тези организации авансово между 80 и 100 % от средствата в зависимост от вида програма. Проектите се изпълняват за период от максимум три години, а в края на периода се изготвят окончателни доклади и се извършва документално приключване на отношенията между бенефициентите и националната агенция. Националната агенция представя на Комисията годишен доклад, който съдържа финансовите отчети по всички текущи спазумения между агенцията и Комисията. След приключването на всички проекти, финансирани от бюджета за дадена година, националната агенция представя консолидиран окончателен доклад на Комисията като част от съответния годишен доклад. Комисията приключва спазумения си с агенцията, като одобрява доклада, изчислява окончателния баланс и изплаща или възстановява оставащите средства.

Обхват и подход на одита

7.6. Цялостният одитен подход и методология на Палатата са представени в **част 2** от **приложение 1.1**. За одита на областта „Образование и гражданство“ трябва да се отбележат следните специфични въпроси:

- а) беше проверена извадка от 120 случая на приключване на програми и проекти на ниво Комисия, от които 78 са свързани с приключване на програми и проекти за периода 2000—2006 г.;
- б) беше проверена отделно извадка от 30 авансови плащания, извършени през 2009 г.;
- в) оценката на системите се фокусира върху системите за приключване на програми и проекти от страна на Комисията;
- г) беше извършена оценка на годишните отчети за дейността и придружаващите ги декларации за генералните дирекции „Образование и култура“ и „Правосъдие, свобода и сигурност“.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.5. Годишните отчети на националните агенции позволяват на Комисията да има цялостен поглед на годишна основа върху степента на изпълнение на програмата, както и върху управлението и контрола, осъществени от националните агенции.

Информацията, която се съдържа в годишните отчети на националните агенции, се удостоверява всяка година от националния орган на съответната държава в рамките на нейната декларация за достоверност и точност на отчетите, която тя предоставя на Комисията.

7.6.

- а) Преимуществото на настоящото поколение програми за 2007—2013 г. с опростени правила и широко използване на финансиране чрез еднократни суми би трябвало да намали рисковете, свързани с окончателните плащания.

⁽²⁾ Участващите организации обикновено са университети, училища или колежи, които управляват плащанията към бенефициентите, като например студенти или учители.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.7. В рамките на декларацията за достоверност (DAS) за 2009 г. Палатата насочи своя одит към съответните разходи, одобрени от Комисията. Одитът включи и посещения на място при крайните бенефициенти, като например гранична охрана на държавите членки, центрове за бежанци, културни институти и университети, които управляват плащанията към студентите и преподавателите. Целта на посещенията беше да се оцени доколко разходите са изчислени коректно и доколко са спазени съответните правила и правни изисквания. Одитът на извадка от операции, свързани със случаи на приключване, предоставя по-пълна представа за финансовото управление на ниво Комисия и държави членки, отколкото проверката на голям брой авансови плащания, за които рискът от грешки е много нисък (този риск е определен въз основа на предишни одити на Палатата, тъй като при приключване на програмите и проектите става ясно дали разходите са извършени съгласно условията на съответната схема). Одитният подход се различава от подхода през предишната година и поради това резултатите не могат да бъдат сравнявани пряко.

7.8. Поради многостепенния процес на приключване на програми и проекти съответните разходи на ниво краен бенефициент могат да бъдат разглеждани и одобрени от Комисията няколко години след подписване на първоначалните договори. В извадката от плащания от страна на Комисията, извършени през 2009 г., много от операциите засягат проекти, започнати през 2004 и 2005 г., т.е. проекти, които са включени в програмния период 2000—2006 г. За разходите от периода 2007—2013 г. са въведени нови правила за финансиране и контролни системи. Съответното приключване на проектите от този период ще се извърши през следващите години.

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

7.9. Резултатите от тестовите на операциите са обобщени в **приложение 7.1**.

7.10. Авансовите плащания представляват 87 % от плащанията, извършени в групата политики „Образование и гражданство“. Палатата разгледа произволна извадка от 30 авансови плащания от 2009 г., чиято обща стойност е 410 милиона евро, или 22 % от общите разходи, вписани в отчетите като свързани с авансови плащания. Беше установено, че авансовите плащания не са засегнати от съществени грешки.

7.11. Палатата установи, че процентът грешки при приключването на програми и проекти като цяло е между 2 и 5 %.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.7. Комисията отбелязва, че извадката на Палатата за декларацията за достоверност и точност на отчетите за 2009 г. се състои от 120 плащания при приключване и 30 аванса, като 87 % от размера на всички плащанията за цялата група от политики са аванси (вж. таблица 7.1).

7.8. Комисията подчертава, че настоящата система за управление и контрол се опира на стабилна трежа от национални агенции, които са строго контролирани както на национално равнище, така и на равнище ЕС. Това означава, че приключването на финансовите споразумения между агенциите и Комисията не е особен рисков фактор, тъй като съществува стабилна система за годишно отчитане, чрез която на годишна основа Комисията следи изпълнението на бюджета от страна на агенциите. В случай на проблеми, забелязани по време на тазгодишната проверка, Комисията може да се намеси и вече го прави пред националната агенция и националния орган много преди приключване на съответното финансово споразумение (вж. информацията в отговор на финансовата оценка, предоставена в писмото със заключенията от оценката, в края на годишната документна проверка).

7.9. Видимото увеличаване на дела на засегнатите от грешки операции през 2009 г. се обяснява с промяната в подхода от страна на Палатата, като той се съсредоточава основно върху приключването.

7.10. Комисията приветства това, че Палатата не е открила грешки при авансовите плащания.

7.11. Комисията отбелязва, че процентът грешки при приключванията леко надвишава 2 %.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.12. Палатата установи, че 29 от одитираните 120 случая на приключване (24 %) са засегнати от количествено измерими грешки. Най-често срещаният вид грешки са грешки в допустимостта — вж. примера, посочен в буква в). Като примери за количествено измерими грешки могат да се посочат:

- а) Студенти са получили заплащане за студентска мобилност с некоректно отбелязана продължителност (точност)

При 7 от 36 операции, одитирани в ГД „Образование и култура“ като част от програмата „Сократ II“ (20 %) (мнозинството от които представляват плащания към университети, отпускащи средства за учебни периоди по програма „Еразъм“), бяха установени случаи, при които студентите са получили заплащане за по-дълъг или по-кратък престой от реално осъществения.

- б) Разходите не са подкрепени от фактури или доказателства за извършено плащане (действителност)

В разходите, заявени по проект в рамките на програма „Дафне II“⁽³⁾ на ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“, са включени неоправдани пътни и дневни разходи. Откритите грешки представляват 10 % от декларираните разходи.

- в) Деклариране на недопустими разходи (допустимост)

В един одитиран проект за обмен на ГД „Образование и култура“ по програма „Младежта в действие“ 27 от 48 участници са надхвърляли максимално допустимата възраст, без за това да бъде предоставено обяснение. Това е довело до недопустими разходи за пътуване, издадени визи и извършени дейности, възлизащи на 12 460 евро (37 % от декларираните разходи). При други проекти, одитирани в рамките на програма „Младежта в действие“ на ГД „Образование и култура“ и засегнати от грешки, процентите на грешка варират между 1 и 13 %.

7.13. Освен това 38 операции (32 %) са съдържали количествено неизмерими грешки, някои от които показват слабости в системите на ниво Комисия, например пет случая на закъснение при одобряването на окончателните доклади от страна на Комисията, от които един в ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“, един в Изпълнителната агенция за образование, аудиовизия и култура и три в ГД „Образование и култура“, закъснението е между 87 дни и над две години след крайния срок.

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

7.14. Резултатите от проверката на системите за областта „Образование и гражданство“ са обобщени в **приложение 7.2**.

⁽³⁾ Програма за борба с насилието срещу деца, младежи и жени.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.12. Комисията ще предприеме действия по отношение на откритите от Палатата грешки и когато има основание за това, недължито платените средства ще бъдат събрани.

- а) Комисията подчертава, че констатациите на Палатата се отнасят до операции от програмата „Сократ II“, включващи безвъзмездни средства, отпуснати на институции за висше образование за 2004/2005, 2005/2006 и 2006/2007 академична година. С въвеждането на Програмата за обучение през целия живот Комисията засили насоките и подкрепата, които предоставя за националните агенции, за да осигури добро управление на средствата на ЕС както на равнище национални агенции, така и на равнище бенефициенти, и да установи реално одиторско проследяване на всички равнища.

- б) Комисията ще следи и ще събере всички недължито платени суми, свързани с програмата „Дафне“.

- в) В рамките на бившата програма „Младеж“, която бе одитирана от Палатата, критериите за допустимост позволяваха известна гъвкавост. Критериите за допустимост станаха по-строги в рамките на настоящата програма „Младежта в действие“. Поради липсата на обосновка по това старо досие Комисията ще събере свързаните с него средства.

7.13. Сроковете за одобряване се следят при редовното отчитане пред висшето ръководство. Комисията отчита забавянето при приключването на споменатите окончателни доклади, но иска да подчертае, че това не се отрази върху крайните бенефициенти на програмата. За да се промени това положение, всяка служба разполага със специална оперативна група, която има за задача приключването на такива досиета, а правилата за отчитане по програмите бяха изменени.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.15. Извършеният от Палатата одит на системите се съсредоточи върху системите на ниво Комисия, които засягат приключените от нея проекти и програми през 2009 г. (следвайки предимно правилата за периода 2000—2006 г., вж. точка 7.8). Беше разгледано дали Комисията разполага със стабилна основа за приключване/извършване на окончателни плащания, като беше проверено, наред с другото, дали Комисията е извършила пълна оценка на финансовите и нефинансовите аспекти на окончателните доклади, дали размерът на плащанията/възстановяванията е определен правилно, дали предварителното финансиране е уравнено според правилата и дали съществува адекватно разпределение на задълженията.

7.16. В годишния доклад за 2008 г. Палатата посочва, че ако се прилага правилно, моделът на системата би могъл да предостави подходяща основа за достигане на увереност в бъдеще. Въпреки това в ГД „Образование и култура“ през 2009 г. системите за управление и контрол на ниво Комисия не са позволили да се открият и коригират значителен брой грешки при приключванията, извършени през тази година. По отношение на ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ Палатата откри грешки в операциите, изпълнени преди извършването на съответните плащания. Например три операции от извадката, засягащи разработването, прилагането и поддръжката на централното звено и резервното централно звено на Биометричната съпоставителна система (БСС) за Визовата информационна система, са вписани в отчетите под погрешно задължение.

НАДЕЖДНОСТ НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА

7.17. Резултатите от прегледа на изявленията на ръководството в Комисията са обобщени в **приложение 7.3**.

НАДЕЖДНОСТ НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА

7.18. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че случаите на приключване на проекти и програми за годината, приключила на 31 декември 2009 г., за областта „Образование и гражданство“ са засегнати от съществени грешки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.15. Комисията приветства това, че при извършените от нея одити на системите Палатата не прави никакви важни констатации, по-специално по отношение на оценката на Комисията на окончателните доклади, определянето на плащанията и събирането на средствата и уравниването на предварителното финансиране, както и адекватното разпределение на задълженията. В това отношение Комисията счита системите за контрол за ефикасни.

7.16. Опростените правила и широкото използване на финансиране чрез еднократни суми в рамките на настоящото поколение програми (2007—2013 г.) би следвало в бъдеще да намалят рисковете, свързани с окончателните плащания (вж. отговора на точка 7.6, буква а). Понастоящем ГД „Образование и култура“ предприема проучване на разходите за проверки. До получаване на резултатите от това проучване Комисията счита, че няма да бъде икономически ефективно да се увеличи броят на проверките с оглед на установения нисък процент грешки.

Приперът на Палатата, свързан с областта на правосъдието, свободата и сигурността, се отнася до корекции/узаконавявания, които имат за цел да компенсират предишна грешка.

7.17. Що се отнася до областта на правосъдието, свободата и сигурността, генералният директор реши да не изразява резерви относно двата „риска за репутацията“, споменати от Палатата (СЕПОЛ и обществената поръчка, свързана с Инструмента за подпомагане на изпълнението на Шенгенското споразумение за България) в годишния отчет за дейността за 2009 г., тъй като задълбоченият анализ на обстоятелствата по случая показва, че критериите, заложили в общите насоки за изразяване на резерви, не са изпълнени. В съответствие с постоянните инструкции за годишния отчет за дейността за 2009 г. наличието на риск за репутацията не може да е основание за изразяване на резерва (за това трябва да има „събитие“, което да води до изразяване на резерва, и това събитие трябва да отговаря на определени критерии). Комисията счита, че не е имало такова събитие в областта на правосъдието, свободата и сигурността през 2009 г.

Освен това същата бе ситуацията и в годишния отчет за дейността за 2008 г.

7.18. Комисията приветства това, че Палатата не е открила грешки при авансовите плащания, които представляват 87 % от общо оперативните разходи за областта „Образование и гражданство“ през 2009 г. (вж. таблица 7.1).

Комисията отбелязва, че процентът грешки при приключванията леко надвишава 2 %. Комисията ще предприеме действия по отношение на откритите от Палатата грешки в плащанията при приключване и когато има основание за това, средствата ще бъдат събрани.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.19. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че системите за управление и контрол за областта „Образование и гражданство“ са частично ефективни при осигуряването на редовността на приключванията на програми и проекти, извършени през 2009 г. Както е посочено в точка 7.8, прилаганият от Комисията многостепен процес на приключване означава, че са засегнати операции, които датират от 2004/2005 г., но са одобрени от Комисията едва през 2009 г.

7.20. Палатата препоръчва Комисията да продължи да засилва надеждността на своите проверки на приключванията, за да гарантира, че грешките са открити и коригирани и да предотврати възникването на идентифицирани в миналото грешки.

7.21. В **приложение 7.4** са обобщени действията, предприети във връзка с предишни констатации и оценки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.19—7.20. Комисията счита, че въведените за периода 2007—2013 г. системи за надзор и контрол осигуряват стабилна рамка.

Въведените през 2009 г. подобрения на системите в областта „Образование и култура“ (актуализирани насоки за националните органи и засилени одиторски посещения на място) не са отразени, тъй като Палатата се е съсредоточила върху плащанията при приключване, свързани с дейности от предишното поколение програми, които не се включват в настоящата система (по-специално одитираните дейности, свързани с 2004/2005 и 2005/2006 академична година).

Комисията подчертава, че приключването през 2009 г. на проекти от 2004/2005 година е нормална процедура. Най-дългият от тези проекти приключи през 2008 г. и бе предаден за приключване от националните агенции в годишния доклад за 2008 г., който Комисията получи през 2009 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ 7.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ В ГРУПАТА ПОЛИТИКИ „ОБРАЗОВАНИЕ И ГРАЖДАНСТВО“ ⁽¹⁾

	2009 г.								2008 г.	2007 г.
	15 Образование и култура		16 Комуникация		18 Пространство на свобода, сигурност и правосъдие		Общо			
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА										
Общо операции (в т.ч.):	92		13		45		150		150	150
Авансови плащания	20		1		9		30		129	95
Приключвания	72		12		36		120		21	55
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ										
(в проценти и като брой операции)										
Операции, незасегнати от грешки	58 %	{53}	100 %	{13}	82 %	{37}	69 %	{103}	90 %	79 %
Операции, засегнати от грешки	42 %	{39}	0 %	{0}	18 %	{8}	31 %	{47}	10 %	21 %
АНАЛИЗ НА ЗАСЕГНАТИТЕ ОТ ГРЕШКИ ОПЕРАЦИИ										
(в проценти и като брой операции)										
Анализ по видове разходи										
Авансови плащания	0 %	{0}	0 %	{0}	0 %	{0}	0 %	{0}	60 %	35 %
Приключвания	100 %	{39}	0 %	{0}	100 %	{8}	100 %	{47}	40 %	65 %
Анализ по видове грешки										
Количествено неизмерими грешки	33 %	{13}	0 %	{0}	67 %	{5}	38 %	{18}	73 %	68 %
Количествено измерими грешки	67 %	{26}	0 %	{0}	33 %	{3}	62 %	{29}	27 %	32 %
в т.ч.: Допустимост	50 %	{13}	0 %	{0}	100 %	{3}	55 %	{16}	50 %	80 %
Действителност	15 %	{4}	0 %	{0}	0 %	{0}	14 %	{4}	25 %	0 %
Точност	35 %	{9}	0 %	{0}	0 %	{0}	31 %	{9}	25 %	20 %
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ										
Вероятен процент грешки за приключванията:										
< 2 %									X	
От 2 до 5 %	X									X
> 5 %										

⁽¹⁾ Както е посочено в точка 7.7, одитният подход за 2009 г. се различава от подхода за 2008 и 2007 г. и поради това не е възможно пряко сравнение между резултатите за 2009 г. и тези за 2008 и 2007 г. Освен това следва да се отбележи, че за 2007 и 2008 г. извадката на Палатата се състои от авансови и междинни/окончателни плащания, докато за 2009 г. извадката е въз основа на случаи на приключвания на програми и проекти и авансови плащания. Ето защо по отношение на 2007 и 2008 г. „приключванията“ от първата колона следва да се четат като „междинни/окончателни плащания“.

ПРИЛОЖЕНИЕ 7.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ В ГРУПАТА ПОЛИТИКИ „ОБРАЗОВАНИЕ И ГРАЖДАНСТВО“

Оценка на избрани системи за управление и контрол

Проверена система	Обща оценка
ГД „Образование и култура“	
ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“	
ГД „Комуникация“	

Обща оценка на системите за управление и контрол

Обща оценка	2009 г.	2008 г.	2007 г.
	(¹)	(²)	(³)

(¹) Одитирани системи: приключване на плащания и уреждане на задължения от страна на Комисията.

(²) Одитирани системи: управление на програмата „Учене през целия живот“ от страна на националните органи, националните агенции и Комисията.

(³) Одитирани системи: оценки на Комисията на предварителната декларация за достоверност по програмата „Учене през целия живот“ и Европейския фонд за бежанци II, предварителни проверки на плащания от страна на Комисията, последващи проверки/одити от страна на Комисията.

Легенда

	Ефективни
	Частично ефективни
	Неефективни

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРЕГЛЕДА НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА

Основни участващи генерални дирекции	Декларация на генералния директор (*)	Изразени резерви	Констатации и оценки на Палатата	Обща оценка на надеждността
ГД „Образование и култура“	с резерви	В малкия дял разходи, подлежащи на пряко централизирано управление, съществува твърде висок процент на грешки, който се дължи на липсата на подкрепящи документи за заявленията за разходи, засягащи проектите от предишния програмен период.		А
ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“	с резерви	Поради закъснения при завършването на проекта ШИС II са възникнали вреди за репутацията на дирекцията. Поради закъснения при завършването на проекта ВИС са възникнали вреди за репутацията на дирекцията. Финансов риск, съответстващ на остатъчния процент грешки (2,15 %) при неаудитираните случаи на отпусната безвъзмездна финансова помощ по програмите в рамките на дейност 1804 от бюджета по дейности — Основни права и гражданство.	Двата риска от вреди за репутацията, посочени в годишния отчет за дейността за 2008 г., са продължили да съществуват и през 2009 г., но ГД ги е счела за недостатъчни за изразяване на резерви. На първо място, въпреки че са предприети мерки за коригиране на недостатъците в системите на Европейския полицейски колеж (CEPOL), те ще влязат в сила едва през 2010 г. На второ място, годишният отчет за дейността за 2009 г. посочва, че продължават да съществуват слабости във възлагането на обществени поръчки при инструмента за подпомагане на изпълнението на Шенгенското споразумение в България.	

(*) В своята декларация за достоверност генералният директор изразява достатъчна увереност, че действащите контролни процедури дават необходимите гаранции за редовността на операциите.

А: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

Б: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават частично вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

В: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, не дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

ПРОСПЕДЯВАНЕ НА ДЕЙСТВИЯТА, ПРЕДПРИЕТИ ВЪВ ВРЪЗКА С КЛЮЧОВИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ОТ ДЕКЛАРАЦИЯТА ЗА ДОСТОВЕРНОСТ

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
1. Слабости в системите, установени в държавите членки за програмата „Учене през целия живот“			
Палатата установи следните слабости в системите по програма „Учене през целия живот“, установени в държавите членки: - при контролите от първо ниво 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 липса на регистър на изключенията и политика по отношение на касовите средства, която не осигурява поставянето на средствата в лихвоносни сметки; - закъсняло предаване на годишните доклади от националните агенции на Комисията; - при контролите от второ ниво одитът на Палатата откри подходи с различно качество, възприети от националните органи с цел да получат база за сравнителните и последващите декларации за достоверност, и разлики в степента на оповестяване на процедурите, използвани от тези органи; - само 10 от 40-те последващи декларации за 2007 г. са били изпратени от националните органи на Комисията преди изтичането на крайния срок на 30 април 2008 г. 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;	Съгласно годишния отчет за дейността на ГД „Образование и култура“ за 2009 г. констатациите на Палатата относно контролите от първо ниво са проследени отделно по време на оценката на годишната декларация за достоверност и са проверени по време на посещенията на място. Проследяването на отделните констатации е завършено с организиране на семинари за обучение и с постоянен обмен на информация и комуникация с националните агенции. По отношение на закъснялото предаване на Комисията на годишните доклади от националните агенции и годишните последващи декларации, изпращани от националните органи, годишният отчет за дейността на ГД „Образование и култура“ за 2009 г. посочва, че формулярите за докладите и указанията за тяхното попълване са предоставени през декември 2009 г., като по този начин се гарантира, че националните агенции и националните органи ще разполагат с повече време за попълването им и за извършване на необходимите надзорни проверки с оглед на крайния срок за предаване (30.4.2010 г.). Освен това формулярите за финансов отчет са значително опростени, за да намалят риска от погрешно отчитане и несъответствия между финансовите отчети и докладите от проверките от първо ниво.	Палатата отбелязва промените в процедурите, но на този етап не може да бъде потвърдено отражението на действията, описани в годишния отчет за дейността за 2009 г. За 2009 г. девет декларации и доклади от националните агенции (23 % от общия брой) са получени навреме (до 6 май са получени три допълнителни документа в електронен формат). Сравнението с 2008 г. (шест декларации, получени навреме) показва малък напредък по отношение на навременното предаване на декларациите и докладите. Актуализираните указания за националните органи вземат предвид въпросите, повдигнати в констатациите на Палатата. Въпреки това, тъй като тези указания ще бъдат приложени от държавите членки едва през 2010 г., понастоящем не е възможно да се оцени тяхното въздействие върху контролите от второ ниво, извършвани от националните органи.	ГД „Образование и култура“ е разработила система за осигуряване на постоянна достоверност и точност на отчетите. Анализът на годишните декларации за достоверност и точност на отчетите е само един от елементите, на които Комисията основава увереността си за достоверността и точността на отчетите като цяло. Освен това се провеждат посещения с цел наблюдение и надзорни проверки от службите на ГД „Образование и култура“ и от външен одитор. Това гарантира, че Комисията може да изпробва резултатите от документната си проверка на годишните декларации за достоверност и точност на отчетите и да следи отблизо потенциалните проблемни случаи. Комисията приветства направения от Палатата анализ, че нейните актуализирани насоки вземат предвид препоръката на Палатата от предишната година.

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
— докато указанията за националните агенции са добре разработени както в нормативно отношение, 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, не съществуват достатъчно подробни обвързващи указания, които да предписват специфични процедури за националните органи. (Годишен доклад за 2008 г., точки 9.16, 9.19—9.21 и 9.33)	Съгласно годишния отчет за дейността на ГД „Образование и култура“ за 2009 г. в рамките на проследяването на препоръките на Палатата са изготвени актуализирани указания за националните органи, които са им предоставени в края на 2009 г. Очаква се тези преразгледани указания, заедно със семинара за обучение, организиран за националните органи на 2 март 2010 г., да доведат до по-добро и по-еднородно качество на декларациите за достоверност за 2009 г. (стр. 35). Представител на ЕСП взе участие в семинара за националните органи, посочен в годишния отчет за дейността, а Палатата получи копие от новите указания.		
2. Слабости в оценката на предварителните и последващите декларации по програмата „Учене през целия живот“ от страна на Комисията			
Палатата установи, че прилагането на процедурите за предварителните декларации за периода 2007—2013 г. и последващите декларации за 2007 г. предоставя ограничена увереност по отношение на качеството на управлението на разходите. 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 доклади информация. Препоръчва се Комисията да предприеме по-стриктно наблюдение на процеса, свързан с годишните последващи декларации, като извършва преки проверки дали описаните контроли са адекватни и прилагани в пълнота.	Съгласно годишния отчет за дейността на ГД „Образование и култура“ за 2009 г., следвайки стратегическата си политика за надзор, генералната дирекция вече е подобрила посещенията на място, които се фокусират върху наличието и прилагането на управленските процедури и проверките, описани от държавите членки. Одитният план за 2010 г. ще продължи в тази насока. През 2009 г. ГД „Образование и култура“ е извършила пет финансови одита на девет споразумения за децентрализирани дейности за периода 2000—2006 г. или 2007—2008 г. (спрямо 14 финансови одита в осем държави, извършени през 2008 г.) и 11 посещения за одит на системите на националните органи. Дирекцията е извършила също така 58 посещения за мониторинг на национални агенции (спрямо 41 през 2008 г.).	През 2009 г. броят на финансовите одити е понисък от 2008 г., въпреки че ГД „Образование и култура“ е извършвала допълнителни одити на системите на националните органи. Мониторингът на националните агенции се е увеличил през 2009 г.	Намаляването на броя на финансовите одити за 2009 г. в сравнение с 2008 г. се обяснява с добрите резултати от подобни одити през 2008 г., които показаха нисък процент грешки. Тези одити не могат да бъдат разглеждани отделно от надзорните контролни посещения и наблюдението на системите, извършени от службите на ГД „Образование и култура“ през 2009 г.

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
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. С цел получаване на увереност през 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. (Годишен доклад за 2008 г., точки 9.22—9.24, 9.25 и 9.34)			
3. Частично ефективни последващи контроли в ГД „Образование и култура“			
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. (Годишен доклад за 2008 г., точка 9.26)	Откритият за 2009 г. процент грешки при програмата „Учене през целия живот“ възлиза на 0,65 %.	Обхватът на извършените финансови одити е останал непроменен от 2008 до 2009 г., поради което Палатата поддържа констатациите си, изразени относно ограниченията на одитите.	Обхватът на финансовите одити за 2009 г. в сравнение с одитите за 2008 г. бе леко изменен и бе отделено по-голямо внимание на одитирането на извадка от първични проверки, извършени от националната агенция или от нейно име. Тези одити включваха преглед на рутинните проверки на окончателните доклади, документни проверки на съпътстващата документация, проверки на място по време на дейността и финансови проверки на място след получаване на окончателния доклад.

ГЛАВА 8

Икономически и финансови въпроси

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Общ преглед	8.1
Специфична оценка в контекста на декларацията за достоверност	8.2—8.34
Въведение	8.2—8.9
Специфични характеристики на областта на политика	8.3—8.8
Обхват и подход на одита	8.9
Редовност на операциите	8.10—8.12
Ефективност на системите	8.13—8.27
Предварителни проверки	8.15—8.18
Одиторска заверка	8.19—8.21
Последващи проверки	8.22—8.27
Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията	8.28—8.29
Заклучения и препоръки	8.30—8.34
Резултати от одита на Гаранционния фонд за външни дейности	8.35—8.39
Резултати от одита на ЕОВС в ликвидация	8.40—8.44

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОБЩ ПРЕГЛЕД

8.1. Глава 8 се състои от три части. Първата част съдържа специфична оценка на групата политики „Икономически и финансови въпроси“ в контекста на декларацията за достоверност (вж. точки 8.2—8.34). След нея са представени резултатите от периодичните одити на Гаранционния фонд за външни дейности (вж. точки 8.35—8.39) и на Европейската общност за въглища и стомана в процес на ликвидация (вж. точки 8.40—8.44). В края на настоящата глава са проследени действията, предприети във връзка с предишни констатации и оценки (вж. **приложение 8.4**).

СПЕЦИФИЧНА ОЦЕНКА В КОНТЕКСТА НА ДЕКЛАРАЦИЯТА ЗА ДОСТОВЕРНОСТ

Въведение

8.2. Настоящата част съдържа специфична оценка на Палатата относно групата политики, засягащи икономическите и финансови въпроси, която включва следните области на политика: 01 — Икономически и финансови въпроси, 02 — Предприятия, 03 — Конкуренция, 12 — Вътрешен пазар, и 20 — Търговия. В **таблица 8.1** е представена основна информация за извършваните дейности и изразходваните средства през финансовата 2009 година.

Специфични характеристики на областта на политика

8.3. Основните програми в тази група политики, които изразходват почти 83 % (или 605 милиона евро) от всички разходи за дейността в тази група, се финансират от бюджетните кредити за областите на политика 01 — Икономически и финансови въпроси, и 02 — Предприятия. Тези програми са:

- а) Седма и шеста рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие (7РП, 6РП) — 222 милиона евро;
- б) финансиране за агенциите на ЕС ⁽¹⁾ — 116 милиона евро;
- в) Гаранционен фонд за външни дейности (вж. точки 8.35—8.39) — 92 милиона евро; и
- г) Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации (CIP) и многогодишна програма за предприятия и предприемачеството (MAP) — 175 милиона евро.

⁽¹⁾ Двете агенции на ЕС са Европейската агенция по химикали (ECHA) и Европейската агенция по лекарствата (EMA). Палатата изготвя годишни одитни доклади относно двете агенции.

Таблица 8.1. Основна информация относно групата политики „Икономически и финансови въпроси“

(млн. евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания за 2009 г.	Принцип на управление
1	Икономически и финансови въпроси	Административни разходи ⁽¹⁾	63	Пряко централизирано
		Икономически и паричен съюз	13	Пряко централизирано
		Международни икономически и финансови въпроси	17	Пряко централизирано
		Финансови операции и инструменти	235	Пряко централизирано/съвместно управление с ЕИФ/непряко централизирано чрез ЕИФ
			328	
2	Предприятия	Административни разходи ⁽¹⁾	114	Пряко централизирано
		Конкурентоспособност, индустриална политика, иновации и предприемачество	71	Пряко централизирано/непряко централизирано чрез ЕАСІ
		Вътрешен пазар за стоки и отраслови политики	145	Пряко централизирано
		Сътрудничество — космическо пространство и сигурност	228	Пряко централизирано
			558	
3	Конкуренция	Административни разходи ⁽¹⁾	91	Пряко централизирано
		Картели, антиitrustова политика и либерализация	3	Пряко централизирано
			94	
12	Вътрешен пазар	Административни разходи ⁽¹⁾	58	Пряко централизирано
		Стратегия и координация на политиката на ГД „Вътрешен пазар“	8	Пряко централизирано
			66	
20	Търговия	Административни разходи ⁽¹⁾	65	Пряко централизирано
		Търговска политика	12	Пряко централизирано/съвместно управление с международни организации
			77	
Общо административни разходи ⁽¹⁾			391	
Общо разходи за дейността (в т.ч.):			732	
— авансови плащания ⁽²⁾			273	
— междинни/окончателни плащания ⁽³⁾			459	
Общо плащания за годината			1 123	
Общо поети задължения за годината			1 373	

⁽¹⁾ Одитът на административните разходи е представен в глава 9.⁽²⁾ Авансовите плащания по Седма рамкова програма (2007—2013 г.) са в размер на 100 милиона евро.⁽³⁾ Междинните/окончателните плащания по Седма рамкова програма (2007—2013 г.) и Шеста рамкова програма (2002—2006 г.) са съответно в размер на 9 милиона евро и 32 милиона евро.

Източник: годишни отчети за 2009 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.4. Програмите СРР и МАР, финансирани от бюджетните средства за областта на политика 01 — Икономически и финансови въпроси, имат за цел да улеснят достъпа на малки и средни предприятия (МСП) до финансиране посредством използването на финансови инструменти, управлявани от името на Комисията от Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ). Плащанията, които Комисията извършва в полза на ЕИФ, се отнасят до прехвърлянето на средствата в доверителни сметки, които се използват от Фонда за изпълнение на програмите. Нивото на риск от извършване на незаконни или неправомерни плащания от страна на Комисията е ниско.

8.5. В тази област на политика 7РП има за цел да подпомага дейности, извършвани в сферата на научните изследвания за космическото пространство и сигурността, докато 6РП подпомага дейности за насърчаване на технологични иновации, прилагане на резултатите от научните изследвания и създаване на технологични предприятия в Общността и всички нейни региони. Програма СРР, която се финансира от средствата за област на политика 02 — Предприятия, има за цел посредством иновации да стимулира конкурентоспособността на предприятията, и по-специално на МСП.

8.6. По отношение на по-голямата част от дейностите в рамките на посочените по-горе три програми ⁽²⁾ финансирането се предоставя посредством споразумение за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, сключено с Комисията. Средствата обикновено се изплащат на части — авансово плащане при подписването на споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, последвано от междинни и окончателни плащания, които възстановяват допустими разходи въз основа на декларации за разходи, предоставени от бенефициентите.

8.7. Основният риск за редовността е деклариране на завишени допустими разходи в декларациите за 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 при бенефициента. Ето защо Палатата оценява като високо нивото на риск по отношение на редовността на плащанията, направени въз основа на декларации за разходи ⁽³⁾. Условието за извършване на авансовите плащания не са толкова сложни, тъй като тези плащания се извършват след подписване на споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ или решението за финансиране. Въпреки това в предишните години авансовите плащания са били засегнати от грешки, независимо от факта, че тези грешки са били предимно количествено неизмерими и свързани с процедурни слабости.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.7. Комисията създаде стратегия за контрол и разработи последващи проверки, за да ограничи риска по отношение на редовността на извършените плащания. Предприетите корективни действия са насочени към снижаване на процента на грешки. На Комисията се възстановява всяка сума, надплатена на одитираните бенефициери.

⁽²⁾ 6РП, 7РП и СРР, финансирани от област на политика 02 — Предприятия.

⁽³⁾ Междинните/окончателните плащания, извършени през 2009 г. по 6РП, 7РП и СРР, финансирани от бюджетните кредити на област на политика 02 — Предприятия, са в размер на 142 милиона евро.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.8. В рамките на 7РП Комисията сключи също така споразумение с Европейската космическа агенция ⁽⁴⁾ с цел финансиране на космическия компонент от глобалния мониторинг на околната среда и сигурността (GMES) 2008—2013 г. В съответствие с разпоредбите на член 53г от Финансовия регламент Комисията делегира на Европейската космическа агенция функциите по изпълнението на бюджета. По силата на това споразумение общо 624 милиона евро се отпускат на Европейската космическа агенция, от които през 2009 г. е изплатена сума в размер на 68 милиона евро.

Обхват и подход на одита

8.9. Цялостният одитен подход и методология на Палатата са представени **в част 2 на приложение 1.1**. По отношение на одита на икономическите и финансовите въпроси трябва да се отбележат следните точки:

- извършена е проверка на извадка от 80 плащания, 51 от които са междинни или окончателни, вкл. 15 плащания по посочените по-горе три програми ⁽⁵⁾ (вж. точка 8.5);
- авансовите плащания са включени в извадката, тъй като при тях се наблюдава риск от грешки; и
- оценката на ефективността на системите за управление и контрол обхваща:
 - предварителни документни проверки на плащания, извършени от Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации (EACI) ⁽⁶⁾, основно чрез проверка на извадка от 30 плащания;
 - одиторска заверка на декларации за разходи по проекти, извършена от независими одитори;
 - последващи проверки, по-специално на генералните дирекции „Предприятия и промишленост“ и „Икономически и финансови въпроси“.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.8. Извършеното през 2009 г. плащане за Европейската космическа агенция бе първата вноска от бюджета на ЕС за съвместно управляваната програма за Глобален мониторинг на околната среда и сигурността (ГМОСС). Между Комисията и Европейската космическа агенция бе подписано Споразумение за делегиране съгласно условията на „съвместно управление“, при които определени задачи по изпълнението се делегират на международни организации.

⁽⁴⁾ Европейската космическа агенция е международна организация от публичния сектор, която е създадена посредством междуправителствено споразумение извън рамката на ЕС. Европейската космическа агенция е със седалище в Париж и специализирани центрове в Нидерландия, Германия, Италия и Испания.

⁽⁵⁾ По отношение на 14 междинни или окончателни плащания одитът беше проведен на ниво крайни бенефициенти.

⁽⁶⁾ Комисията е възложила на Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации да управлява дейностите по програма СР, финансирани с бюджетни кредити от област на политика 02 — Предприятия.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Редовност на операциите

8.10. Резултатите от тестовете на операциите са обобщени в **приложение 8.1**. Палатата констатира, че 26 % от плащанията (21 от общо 80) ⁽⁷⁾ са засегнати от 25 грешки. 62 % от тези плащания (13 от общо 21) са засегнати от количествено измерими грешки, свързани с допустимостта или точността на декларираните разходи. Останалата част от извършените плащания (осем от общо 21) са засегнати от количествено неизмерими грешки и основно се отнасят до нарушения на процедурите за възлагане на обществени поръчки или на други вътрешни правила на Комисията ⁽⁸⁾. Палатата установи, че като цяло проверените плащания не са засегнати от съществени грешки.

8.11. Повечето от тези грешки се отнасят до дейности, финансирани от посочените по-горе три програми (вж. точка 8.5) и засягат възстановяването от страна на Комисията на недопустими разходи, декларирани от бенефициентите в декларациите им за разходи. Този резултат е потвърден от констатациите на Комисията от последващите ѝ проверки ⁽⁹⁾.

8.12. Причините за грешките се дължат най-вече на недопустими разходи за персонал и непреки разходи или на неподходящи или липсващи оправдателни документи. В следните три примера са показани типовете проекти, засегнати от грешки, които Палатата установява в одитите си на ниво крайни бенефициенти.

8.10. Комисията се стреми допълнително да намали и коригира грешките, доколкото това е възможно с рентабилни средства.

8.11. Сложността на правилата е основен източник на грешки и на искове за недопустими разходи. Съобщението на Комисията относно опростяването на рамковите програми за научни изследвания предлага действия за справяне с този риск. Тъй като тези предложения ще бъдат осъществени едва в рамките на следващата рамкова програма и тъй като Комисията трябва да се справи с проблемите, породени от сложните изисквания за допустимост за бенефициерите на безвъзмездни средства, на 26 май 2010 г. тя прие съобщение ⁽¹⁾, адресирано до другите институции, в което предлага ниво на допустим риск от грешки в областта на научните изследвания между 2 и 5 %. Предложеното ниво на допустимия риск от грешки е определено, като са взети предвид ефективността на контрола спрямо разходите и едно приемливо ниво на остатъчна грешка, което е обосновано по отношение на тези разходи.

8.12. По отношение на тези три случая Комисията би искала да посочи следното:

⁽⁷⁾ Седем от тези 21 плащания се отнасят до първата вноска от бюджета на ЕС за съвместно управляваната програма относно глобалния мониторинг на околната среда и сигурността.

⁽⁸⁾ Тъй като няма финансово отражение, тези грешки се считат за количествено неизмерими.

⁽⁹⁾ Вж. резервите от декларацията на оправомощения разпоредител с бюджетни кредити в годишния доклад за дейността за 2009 г. на ГД „Предприятия и промишленост“, изразени относно процента остатъчни грешки във връзка с точността на заявленията за разходи в рамките на предоставената по БРП безвъзмездна финансова помощ.

⁽¹⁾ COM(2010) 261.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Примери за недопустими разходи

а) Шеста рамкова програма

Одитираният проект е управляван от бенефициент, който изпълнява общо пет проекта по 6РП, финансирани от две различни генерални дирекции на Комисията. При проверка на декларациите на отработени часове на всички проекти е установено, че бенефициентът е отчитал повече часове и дори е удвоявал часовете, посветени на финансираните от Общността проекти. Освен това бенефициентът значително е завишил своите непреки разходи. Общият размер на установената грешка възлиза на 21 % от декларираните разходи (или приблизително 146 000 евро). Тези сериозни недостатъци в декларациите за разходи не са били установени от дружеството, което е предоставило одиторска заверка, нито са били открити по време на двете последващи проверки, извършени от името на Комисията от друг външен одитор.

б) Седма рамкова програма

От 2004 г. насам бенефициентът е участвал в шест проекта, финансирани по 6РП и в осем проекта, финансирани по 7РП. Общият размер на финансиране, получено от Общността от 2006 г. насам, възлиза на приблизително 1 милион евро. За изчисляване на разходите за персонал бенефициентът е използвал методология, която не съответства на правилата нито на 6РП, нито на 7РП. Вследствие на това при един от одитираните проекти декларираните разходи са били завишени с повече от 17 % (или приблизително 7 800 евро). Тази методология на изчисляване е била използвана и при останалите 13 проекта.

в) Седма рамкова програма — съвместно управление

Всяка година Европейската космическа агенция представя годишни финансови отчети за използването на средствата, получени от ЕС (вж. точка 8.8). Палатата провери годишния отчет за 2008 г., който е предоставен на Комисията на 19 март 2009 г. и в който се посочват разходи в размер на 20,2 милиона евро. Палатата констатира включването на разходи, които не би трябвало да се финансират от Общността или не са били достатъчно добре обосновани, в размер на близо 10 % от одитната извадка (или приблизително 1,3 милиона евро). Палатата установи също така сериозни недостатъци в правилата и процедурите за възлагане на обществени поръчки ⁽¹⁰⁾.

Примери за недопустими разходи

а) Комисията ще продължи да разследва случая и ще възстанови надплатените суми.

При последващите проверки, извършени от името на Комисията, наистина бяха констатирани редица пропуски в отчетите за разходите. Въпреки това изводите от тях по отношение на допустимостта на непреките разходи се различават от забележките на Сметната палата.

Въпреки че по различни проекти часовете наистина са били двойно осчетоводени, се стигна до заключението, че това се дължи главно на слабото управление на проекта от бенефициера и че това не е извършено умишлено.

б) Наблюдаваната грешка се отнася до погрешно тълкуване на правилата за допустимост на Седмата рамкова програма (7РП) по отношение на стандартните производствени часове. Комисията ще направи необходимата корекция и наблюдението ще бъде екстраполирано към други проекти, управлявани от този бенефициер.

в) Извършеното през 2009 г. плащане за Европейската космическа агенция, което бе одитирано от Палатата, бе първата вноска от бюджета на ЕС за съвместно управляваната програма за Глобален мониторинг на околната среда и сигурността (ГМОСС). Съгласно условията на Споразумението за делегиране, подписано между Комисията и Европейската космическа агенция, годишното прехвърляне на средства от Комисията е независимо от отчетената сума в годишния финансов отчет, представен от Европейската космическа агенция. Възможните грешки, открити в годишния финансов отчет на Европейската космическа агенция, не се отразиха на законосъобразността и редовността на плащането. Комисията счита, като взела предвид и разходи, които първоначално не са включени във финансовия отчет, че отчетените от Европейската космическа агенция разходи са били с 2 % по-високи. Това ще бъде коригирано преди извършване на окончателното плащане в края на програмата.

⁽¹⁰⁾ Вж. резервите относно надеждността на финансовите данни за Европейската космическа агенция, изразени в декларацията на генералния директор в годишния доклад за дейността за 2009 г. на ГД „Предприятия и промишленост“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Въпреки че Комисията е съгласна, че някои процедури за възлагане на обществени поръчки следва да бъдат допълнително хармонизирани с правилата на ЕО, следва да се вземе под внимание специфичният характер на дейностите за възлагане на обществени поръчки за космически програми. Комисията счита, че правилата и процедурите за възлагане на обществени поръчки на Европейската космическа агенция гарантират най-доброто качество за вложените средства в конкретната област на възлагане на поръчки за космически програми.

Ефективност на системите

8.13. С оглед да намали риска от извършване на неправомерни плащания Комисията е установила различни контроли, които обхващат целия цикъл на извършване на разходи. Палатата извърши оценка на ефективността на предварителните проверки на плащанията, надеждността на системата за одитна заверка и последващите проверки от страна на Комисията на възстановени разходи.

8.14. Резултатите от проверката на системите са обобщени в **приложение 8.2**.

Предварителни проверки

8.15. При предварителната проверка се цели установяване на редовността и доброто финансово управление на плащанията. Предварителната проверка обхваща едновременно оперативните и финансовите аспекти, по-специално качеството на резултатите, спазването на договорните изисквания и точността на изчисляване на сумата за изплащане.

8.16. Както за 6РП, така и за 7РП междинните или окончателните плащания се основават само на декларациите за разходи, така че при стандартните предварителни проверки на разходите, посочени в декларациите за разходи, могат да се открият единствено технически или аритметични грешки. Предвид обективно ограничения характер на тези предварителни проверки ГД „Предприятия и промишленост“ е усъвършенствала стратегията си за предварителен контрол, по-специално чрез извършване на подробни документни проверки ⁽¹¹⁾ и на предварителни одити на системите на бенефициентите.

⁽¹¹⁾ Например посредством изискване за представяне на оправдателни документи, като фактури, преди извършване на плащането.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.17. При посочения в точка 8.9 одит на извадка от 80 плащания не са открити съществени слабости по отношение на извършването на предварителните документни проверки. Въпреки това за област на политика 02 — Предприятия, Палатата установи, че от разгледаните 48 плащания 24 са засегнати от слабости на ниво предварителни проверки. В случая с Изпълнителната агенция за научни изследвания⁽¹²⁾ предварителните проверки не са успели да установят пет грешки по отношение на редовността. В случая с Европейската космическа агенция Комисията не е определила по ясен начин допустимите разходи за съвместно финансираните дейности и не е взела мерки за коригиране на слабостите в процедурите за възлагане на обществени поръчки преди подписването на споразумението за финансиране на глобалния мониторинг на околната среда и сигурността (вж. точка 8.8). Освен това Комисията не е изготвила официална стратегия за извършване на предварителните проверки до февруари 2010 г. (вж. точка 8.26).

8.18. Палатата подбра допълнителна извадка от 30 авансови плащания с цел да оцени организацията на системата за предварителен контрол и ефективността на функционирането ѝ в рамките на Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации относно управлението на програма СІР⁽¹³⁾. Не бяха установени съществени слабости. Въпреки това Палатата констатира, че финансовото ръководство следва да бъде актуализирано, а документирането на част от извършените проверки е незадоволително.

⁽¹²⁾ Изпълнителната агенция за научни изследвания е създадена през 2008 г., за да управлява някои компоненти на 7РІ. Тя придобива независима правосубектност през юни 2009 г.

⁽¹³⁾ По-специално европейската мрежа на предприятията (Enterprise Europe Network) и проектите относно повишаване на информираността и упражняване на правата на интелектуална собственост.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.17. Комисията е съгласна с оценката на Палатата, че предварителните проверки в областта на политиката 02 „Предприятия“ не разкриха съществени слабости.

Комисията счита, че предварителните проверки в областта на политиката 02 „Предприятия“ са пропорционални и ефективни. Минималните различия не се отразяват на ефективността на предварителните проверки. Премахването на тези минимални различия не би било rentabilно.

По отношение на Изпълнителната агенция за научни изследвания три от петте посочени случая са свързани с едно и също предоставяне на права на агент в работния поток на плащане, което Палатата счита за неправилно. Комисията не споделя мнението на Палатата, че има грешки по отношение на законосъобразността и редовността на плащанията, свързани с предоставянето на права от разпоредител с бюджетни кредити на персонал, който е действал за финансовата схема, тъй като няма регулаторно изискване за официално назначаване на персонал в различните функции.

Фактът, че допустимите разходи за съвместно финансирани дейности не са подробно определени, е характерен за дейностите по съвместно управление като цяло и за естеството на програмата ГМОСС в частност. Програмата включва технически сложен космически проект, включително разработването на спътници „Сентинел“, което прави трудно отделянето на елементи, финансирани чрез различни източници в процеса на разработването и възлагането на обществени поръчки.

Комисията счита за достатъчни предварителните оценки на изискванията за „съвместното управление“, извършени преди сключване на споразумението.

Подготовката на рамка за мониторинг и контрол върху финансирането на ГМОСС вече започна през 2008 г., но трябваше да се адаптира и да бъде завършена в светлината на придобития опит съобразно изпълнението на проекта. Комисията прилага и формализира своите дейности за мониторинг и контрол от 2010 г. насам.

8.18. Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации (ЕАСІ) констатира, че не всички части на Ръководството за процедурите са напълно актуализирани за всички програми. Различните глави от Ръководството са били подложени на преглед и актуализиране през 2010 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Одиторска заверка

8.19. Финансовият регламент на ЕС ⁽¹⁴⁾ предвижда извършването на заверка от правоспособен одитор за декларации за разходи над определен праг, 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, по-специално във връзка с 6РП и 7РП.

8.20. Палатата съпостави резултатите от извършения от нея одит с издадената заверка на всички одитирани на ниво бенефициент плащания. Палатата откри грешки във всички случаи, в които правоспособният одитор е предоставил становище без резерви. Докато в два от случаите грешките нямат съществено финансово отражение ⁽¹⁵⁾, в останалите четири случая те имат отражение или се отнасят до методологията за разпределяне на разходите, която е несъвместима с действащите правила. Тази констатация потвърждава резултатите от предходната година, както и констатациите, описани в глава 5, и показва, че този вид контрол е само частично ефективен за откриване на грешки в декларираните разходи.

8.21. По отношение на 6РП предоставянето на поне една одиторска заверка за разходите по проекта е по принцип задължително за всички бенефициенти. При 7РП бенефициентите е трябвало да представят одиторски заверки единствено когато финансирането от страна на ЕС с натрупване е по-голямо или равно на 375 000 евро. В допълнение към това Комисията въведе системата за предварителна заверка на методологиите на бенефициентите за изчисляване на разходите. Въпреки това малък брой бенефициенти са получили заверка на методологиите за изчисляване на разходите. Заедно със същественото намаляване на броя на изискваните одиторски заверки, това увеличава риска от грешки (вж. също и точки 5.28—5.31).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.20. Комисията споделя загрижеността на Палатата по отношение на точността на одитните заверки при Шестата рамкова програма (6РП), които в случая не предоставят в пълна степен първоначално очакваната допълнителна гаранция. Въпреки това Комисията поддържа становището, че този инструмент допринесе значително за предотвратяването на грешки, което доведе до значително намаляване на нивото на грешки в одитите на Шестата рамкова програма (6РП) в сравнение с тези на Петата рамкова програма (5РП).

Комисията е предприела коригиращи мерки, за да се подобри качеството на одитните заверки при 7РП.

Одитната заверка при 7РП се основава на „съгласувани процедури“, според които се изисква заверяващият одитор да извърши предварително определени процедури и въз основа на това да докладва за фактическите констатации. Този подход следва да доведе до намаляване на грешките при тълкуването на правилата за допустимост от одиторите, наблюдавани при 6РП. Комисията ще продължи да оценява надеждността на одитните заверки по време на собствените си финансови одити.

8.21. При 7РП бенефициерите следва да представят по-рядко заявления за одитни заверки, за да се намали административната тежест за участниците.

Въпреки това все още се изисква удостоверение за финансови отчети (CFS) за бенефициери, които са получили удостоверение за техните методологии за изчисляване на разходите, тъй като това единствено преразглежда задължението на бенефициера да представи междинно удостоверение за финансови отчети (CFS). Такова удостоверение трябва да бъде подадено за последния отчетен период, ако натрупаната изисквана вносна надвишава 375 000 евро. След интензивните кампании за одит при 6РП много от бенефициерите придобиха знания в тази област и Комисията очаква, че в резултат на това те могат да прилагат подобрени практики за осчетоводяване на разходите за проекти.

Към настоящия момент не е възможно да се направи заключение, че общият процент на грешки ще се увеличи, тъй като установените рискове може да се компенсират с други мерки.

⁽¹⁴⁾ Член 180 от 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).

⁽¹⁵⁾ Например неправилна класификация на разходи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Последващи проверки

8.22. Генералните дирекции, натоварени с осъществяването на политиките в областите 01 — Икономически и финансови въпроси, и 02—Предприятия, са въвели отделни последващи проверки, най-вече поради големия брой плащания и сложния характер на управляваните програми.

8.23. По отношение на област на политика 01 — Икономически и финансови въпроси, Палатата констатира, че работната програма за последващите проверки за 2009 г. е била изготвена едва през декември 2009 г. През 2009 г. са публикувани три доклада за последващи проверки, два от които се отнасят до проверки, започнати през 2006 г., но приключени едва през 2009 г.

8.24. По отношение на областта на политика 02 — Предприятия, системата за вътрешен контрол за съответните разходи за изследвания се основава главно на системата за последващи проверки в тази област (тоест финансови одити, извършени на ниво бенефициенти след възстановяване на разходите). Одитите се извършват или пряко от одитори на Комисията, или от външни одиторски дружества под надзора на Комисията. По отношение на БРП и 7РП беше изготвена конкретна одитна стратегия, която има за цел да:

- а) оцени редовността на финансовите операции и да предостави информация за изготвянето на годишната декларация за достоверност (вж. точки 8.28 и 8.29); и
- б) осигури основата за механизми за коригиране и възстановяване на неправомерно извършени разходи.

8.25. Въведената от ГД „Предприятия и промишленост“ система за последващи проверки беше оценена като ефективна, въпреки че са необходими някои подобрения по отношение на последващите проверки, възлагани на външни одитори. Частта от област на политика 02 — Предприятия която е делегирана на Изпълнителната агенция за научни изследвания и на Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации, не е била обхваната от работните програми на Изпълнителните агенции и не са били извършени последващи проверки.

8.23. Констатира се забавяне на формализирането на работната програма за 2009 г. Въпреки това тази програна бе до голяма степен определена и съгласувана с управителния съвет за вътрешен контрол (ICMG) през февруари 2009 г. и нейното изпълнение започна от този момент. Програмата за следващата година бе приета от ICMG през януари 2010 г. и бе формализирана през март 2010 г.

През предишните години по-голямата част от ресурсите за последващи проверки бе посветена на една изключително важна проверка и впоследствие финализирането на другите проверки бе забавено.

8.25. Оценката на Палатата се отнася изцяло за 2009 г.

Според ЕАСИ обемът и времето за първите междинни плащания въз основа на искове за разходи през 2009 г., свързани с областта на политиката 02 „Предприятия“, не са основание за започване на последващи проверки още през 2009 г.

Изпълнителната агенция за научни изследвания (REA) понастоящем прилага общата многогодишна одитна стратегия за 7РП. В съответствие с тази стратегия и както е обяснено подробно в нейния годишен доклад за дейността, обемът на плащанията, извършени през 2009 г., които също попадат в обхвата на тази стратегия, е бил твърде малък, за да обоснове пръв подбор и стартиране на последващите проверки през 2009 г. Тези плащания за 2009 г. все пак ще бъдат включени в общия брой на плащанията, от които ще бъдат избрани последващи проверки през 2010 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.26. По отношение на споразумението за финансиране на глобалния мониторинг на околната среда и сигурността (вж. точка 8.8), подписано през февруари 2008 г., стратегията за мониторинг и рамката за контрол бяха изготвени едва през февруари 2010 г. Член 6 от споразумението постановява, че Комисията може да осъществява документни проверки и проверки на място за използването на финансирането от Общността и може да извършва цялостен одит. До края на 2009 г. Комисията не е провела подобни проверки или одити и не е изисквала оправдателни документи в подкрепа на годишния финансов отчет на Европейската космическа агенция.

8.27. Палатата отбелязва също така, че въпреки финализирането през септември 2009 г. на стратегията за последващ одит за 7РП за периода 2009—2016 г., до края на 2009 г. не е изготвено специфично ръководство за одит за 7РП.

Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията

8.28. Палатата прегледа годишните отчети за дейността и придружаващите ги декларации на пет генерални дирекции, отговарящи за областите на политика, включени в глава „Икономически и финансови въпроси“, както и съответните части от годишните отчети за дейността на двете изпълнителни агенции⁽¹⁶⁾, които частично отговарят за изпълнението на политиката в област 02 — Предприятия.

8.29. Резултатите от проверката на тези изявления на ръководството е обобщена в **приложение 8.3**.

Заключения и препоръки

8.30. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че няма съществени грешки по отношение на плащанията за годината, приключила на 31 декември 2009 г. в областта на политика „Икономически и финансови въпроси“. Въпреки това Палатата обръща внимание на естеството и честотата на грешките, констатирани при плащанията по рамковите програми за научни изследвания, макар тези грешки да не са съществени за редовността на групата политики като цяло.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.26. Съгласно условията на Споразумението за делегиране, подписано между Комисията и Европейската космическа агенция, годишното прехвърляне на средства от Комисията е независимо от отчетената сума в годишния финансов отчет, представен от Европейската космическа агенция. Комисията вече бе предвидила проверки на място през 2009 г., които бяха извършени през 2010 г.

Подготовката на рамката за мониторинг и контрол за финансирането на ГМОСС вече започна през 2008 г., но трябваше да се адаптира и да бъде допълнена в светлината на опита съобразно изпълнението на проекта. Наскоро Комисията приложи и формализира своите дейности за мониторинг и контрол.

8.27. Службите за одит на генералните дирекции, свързани с научните изследвания, притежават необходимите инструменти за изпълнение на първите одити на 7РП. Стандартните модели са адаптирани към условията на 7РП, като подобна актуализация е планирана и по отношение на одиторския наръчник за 7РП. Трябва да се има предвид обаче, че основните полномощия на одитора произтичат от преобладаващите правила на споразуменията за безвъзмездна помощ, които са предмет на одит, т.е. Правилата за участие на 7РП, разпоредбите на споразуменията за отпускане на безвъзмездна помощ, както и всички съответни насоки.

8.29. Комисията приветства положителната оценка на Палатата за всички годишни доклади за дейността, попадащи в обхвата на настоящата глава.

Тъй като ГД „Конкуренция“ не е формализирала оценката на въздействието, рисковете, свързани с въпросното възстановяване, бяха предмет на задълбочена оценка на управленско равнище по време на цялата процедура. Освен това ръководството следеше внимателно случая в тясно сътрудничество с ГД „Бюджет“ и с Правната служба на Комисията, за да реши как средствата да бъдат успешно възстановени.

⁽¹⁶⁾ Изпълнителната агенция за научни изследвания и Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.31. Палатата провери три системи за управление и контрол в групата политики „Икономически и финансови въпроси“. Две от тях са оценени като ефективни (01 — Икономически и финансови въпроси и 03 — Конкуренция, 12 — Вътрешен пазар и 20 — Търговия), а трета, която се отнася до област на политика 02 — Предприятия, е оценена като само частично ефективна за гарантиране на редовността на плащанията.

8.32. Комисията е предприела стъпки за опростяване прилагането на правилата за допустимост и за повишаване информираността на бенефициентите. Въпреки това Палатата отправя следните препоръки към Комисията:

- а) да насърчава бенефициентите да представят своите методологии за изчисляване на разходите, за нуждите на предварителната заверка; и
- б) да повишава информираността на заверяващите одитори по отношение на допустимите разходи, така че да се повиши надеждността на изготвяните от тях одиторски заверки.

8.33. Комисията следва да продължава да усъвършенства качеството на предварителните проверки върху процедурите за възлагане на обществени поръчки и върху междинните/окончателните плащания, както и да следи за включването в работните програми на функции за последващи проверки. По отношение на съвместното управление с Европейската космическа агенция Комисията следва да извършва по-стриктен мониторинг на ефективното функциониране на контролните системи на агенцията и надеждността на годишния ѝ финансов отчет, който обхваща изпълнението на дейностите, финансирани в рамките на споразумението за делегиране на правомощия във връзка с програмата за глобален мониторинг на околната среда и сигурността.

8.34. В **приложение 8.4.** са обобщени действията, предприети във връзка с предишни констатации и оценки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.31. Вж. точка 8.17.

Комисията счита, че предварителните проверки в областта на политиката 02 „Предприятия“ са пропорционални и ефективни.

8.32.

- а) Неотдавна Комисията предприе действия, за да направи последващото сертифициране на методологиите за изчисляване на разходите на бенефициерите по-привлекателно. На 24 април 2010 г. Комисията изрази становището си по този въпрос в съобщението си за опростяване, както и в предложението си за тригодишно преразглеждане на Финансовия регламент и правилата за неговото прилагане, прието на 28 май 2010 г. Истинско опростяване може да се постигне, като се позволят методологии, които се прилагат като обикновена счетоводна практика, стига те да се основават на действителните разходи за персонал, регистрирани в сметките.
- б) Комисията се стреми към политика на активно предоставяне на констатациите от последващите проверки на бенефициерите и сертифициращите одитори, с цел да се осигури — ако е необходимо — подобряване на нивото на одиторите, които издават одитни заверки. Присъщата сложност на критериите за допустимост и/или отражение върху извършената работа от много външни одитори, които имат мандат от бенефициентите за издаване на одитни заверки. Относно 7РП се очаква, че чрез изпълването на договорени процедури степента на грешки, дължащи се на неправилно тълкуване, ще намалее значително.

8.33. Комисията ще провери какво още може да се направи за намаляване на грешките, като отчете съотношението между разходите и ползите.

По отношение на съвместното управление с Европейската космическа агенция, Комисията прилага своите дейности за мониторинг и контрол от 2010 г. насам.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕЗУЛТАТИ ОТ ОДИТА НА ГАРАНЦИОННИЯ ФОНД ЗА ВЪНШНИ ДЕЙНОСТИ

8.35. Предназначението на Гаранционния фонд за външни дейности⁽¹⁷⁾ (наричан по-нататък „Фондът“), който гарантира заеми за трети държави, е да удовлетворява кредитори на Общността⁽¹⁸⁾ в случай на неизпълнение на задължения по заеми от страна на бенефициентите и да избягва директно използване на средства от 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 касово управление.

8.36. Към 31 декември 2009 г. средствата на Фонда възлизат общо на 1 240 милиона евро, в сравнение с 1 091 милиона евро към 31 декември 2008 г. Към Фонда не са отправени искания за активиране на гаранции през годината, предмет на одита.

8.37. ЕИБ и Комисията прилагат референтен индекс за оценка на годишните резултати от дейността на Фонда. Доходността на портфейла на Фонда за 2009 г. достига 4,6 %, а референтният индекс е 3,78 %.

8.38. Инвестиционният портфейл на Гаранционния фонд се управлява от ЕИБ от името на Европейските общности⁽¹⁹⁾, докато инвестиционният портфейл на ЕОВС (в ликвидация) се управлява от специализиран отдел в ГД „Икономически и финансови въпроси“. Инвестиционните цели за двата портфейла са в голяма степен сходни — склонност към рискови операции, вид и качество на инвестициите, както и инвестиционни ограничения. Не е извършена оценка на финансовите ползи, които е възможно да се реализират, ако и двата фонда се управляват от отдела в ГД „Икономически и финансови въпроси“.

8.39. Като цяло Палатата счита, че управлението на Гаранционния фонд през 2009 г. е задоволително и че са взети подходящи мерки за наблюдение на въздействието на финансовата криза върху портфейла на Фонда.

8.38. *Както ЕИБ, така и Комисията са в състояние да управляват активите на фонда по подобен начин и с подобни финансови резултати. Следователно не съществува свързана с резултата причина да бъде предложено изменение на член 7 от Регламент (ЕО, Евратом) № 480/2009 на Съвета от 25 май 2009 г. (кодифицирана версия), с който управлението на активите на Гаранционния фонд за външни дейности е предоставено на ЕИБ.*

Комисията счита, че има оперативни и финансови ползи от диверсификация на риска, произтичащи от факта, че средствата се управляват от две институции. Възможност възлагането на част от управлението на средствата на трети страни е практика, прилагана от министерствата на финансите и националните централни банки на повечето държави членки.

⁽¹⁷⁾ 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).

⁽¹⁸⁾ Основно ЕИБ, но също и отпусканите от Евратом външни заеми, както и заеми от ЕО на трети страни в рамките на макрофинансовото подпомагане (МФП).

⁽¹⁹⁾ Член 6 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2728/94; освен това за предоставените услуги ЕИБ получава годишна такса за управление.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕЗУЛТАТИ ОТ ОДИТА НА ЕОВС В ЛИКВИДАЦИЯ

8.40. След изтичането на срока на действие на Договора за създаване на Европейската общност за въглища и стомана на 23 юли 2002 г. активите и пасивите на ЕОВС бяха прехвърлени на Европейската общност⁽²⁰⁾. Тяхната нетна стойност, обозначаваща ЕОВС в ликвидация, се разпределя за изследвания в областта на въглищната и стоманената индустрия.

8.41. Към 31 декември 2009 г., общият размер на активите на ЕОВС в ликвидация възлизат на 2 011 милиарда евро, в сравнение с 2 045 милиона евро към 31 декември 2008 г. Нетната печалба за 2009 г. е в размер на 13,9 милиона евро, докато за 2008 г. е реализирана нетна загуба от 14,8 милиона евро.

8.42. Нетните приходи от инвестициите на ЕОВС в ликвидация, реализирани през 2009 г., възлизат на 68 милиона евро и ще бъдат предоставени на бюджета на Общността за финансиране на изследователски проекти в областта на въглищата и стоманата. Палатата установи, че към 31 декември 2009 г. неизползваните бюджетни средства, предназначени за финансиране на изследвания в областта на въглищата и стоманата, възлизат на 238 милиона евро⁽²¹⁾.

8.43. Доходността на портфейла на ЕОВС в ликвидация е 5,85 % за 2009 г., докато референтният индекс, използван от ЕОВС в ликвидация, е 4,41 %.

8.44. Приключването на финансовите операции на ЕОВС в ликвидация се извършва в съответствие със законодателството в тази област, включително многогодишните финансови указания. Палатата отбеляза, че са взети подходящи мерки за наблюдение на отражението на финансовата криза върху активите на ЕОВС в ликвидация.

8.42. *Неизползваният бюджет от 238 млн. евро включва:*

- отпуснати средства за 2010 г., за които все още не е поето задължение (54 млн. евро),
- отпуснати средства за 2011 г. (61 млн. евро),
- неизплатени суми (123 млн. евро), свързани с договори, подписани от 2003 г. насам, по отношение на които приключването на сметките все още не е завършило за всички партньори по проекта. Отмяната на поети бюджетни задължения може да бъде извършена два месеца след последното приключване на сметки по договора. Средната продължителност на един договор по Изследователския фонд за въглища и стомана (ИФВС) е три години и голяма част от неизплатената сума се отнася до неприключили договори или до договори, за които окончателният технически доклад не е одобрен (условие за последното плащане и приключването на сметките).

Затова е съвсем естествено сумата от 238 млн. евро да е все още неизползвана към датата 31 декември 2009 г.

⁽²⁰⁾ 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).

⁽²¹⁾ Включително отпуснатите за тази област 61 милиона евро за 2011 г. и 54 милиона евро за 2010 г.

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ В ГРУПАТА ПОЛИТИКИ „ИКОНОМИЧЕСКИ И ФИНАНСОВИ ВЪПРОСИ“

	2009 г.											2008 г.	2007 г.	
	Област на политика 02 — Предприятия		Област на политика 01 — Икономически и финансови въпроси		Област на политика 03 — Конкуренция		Област на политика 12 — Вътрешен пазар		Област на политика 20 — Търговия		Общо			
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА														
Общ брой операции (в т.ч.):	48		27		1		0		4		80		80	55
Авансови плащания	28		0		0		0		1		29		35	15
Междинни/окончателни плащания	20		27		1		0		3		51		45	40
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ														
(в процент и брой операции)														
Операции, незасегнати от грешки	54 %	{28}	100 %	{27}	100 %	{1}	N/A	N/A	75 %	{3}	74 %	{59}	86 %	93 %
Операции, засегнати от грешки	46 %	{20}	0 %	{0}	0 %	{0}	N/A	N/A	25 %	{1}	26 %	{21}	14 %	7 %
ОЦЕНКА НА ЕФЕКТА ОТ КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ														
Най-вероятен процент грешки:														
< 2 %	X													X
от 2 % до 5 %													X	
> 5 %														

ПРИЛОЖЕНИЕ 8.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ ОТНОСНО ГРУПАТА ПОЛИТИКИ „ИКОНОМИЧЕСКИ И ФИНАНСОВИ ВЪПРОСИ“

Оценка на избрани системи за управление и контрол

Проверена система	Предварителни проверки	Одиторска заверка	Последващ финансов одит	Обща оценка
Област на политика 01 — Икономически и финансови въпроси		N/A		
Област на политика 02 — Предприятия				(¹)
Област на политика 03 — Конкуренция Област на политика 12 — Вътрешен пазар Област на политика 20 — Търговия		N/A	N/A	

(¹) Ефективни за ГД „Предприятия и промишленост“, частично ефективни за Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации, и неефективни за Европейската космическа агенция и Изпълнителната агенция за научни изследвания.

Обща оценка на системите за управление и контрол

Обща оценка	2009 г.	2008 г.	2007 г.

Легенда

	Ефективни
	Частично ефективни
	Неефективни
N/A	Няма данни — не се прилага или не е извършена оценка

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРЕГЛЕДА НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА ОТНОСНО ГРУПАТА ПОЛИТИКИ „ИКОНОМИЧЕСКИ И ФИНАНСОВИ ВЪПРОСИ“

Основни участващи генерални дирекции	Декларация от генералния директор (*)	Изразени резерви	Констатации и оценки на Палатата	Обща оценка на надеждността
ГД „Конкуренция“	без резерви	N/A	През 2009 г. ГД „Конкуренция“ издава нареждане за събиране на вземания за сума, представляваща над 70 % от нейния заделен оперативен бюджет. В края на 2009 г. сумата по това нареждане все още не е инкасирана, въпреки че е дължима от октомври 2009 г. Въпреки че тази позиция е значително над прага на същественост от 2 % и че това нареждане може да е свързано с риск от накърняване на репутацията, ГД „Конкуренция“ не е извършила официална оценка на въздействието, за да определи дали трябва да се изразят резерви.	A
ГД „Икономически и финансови въпроси“	без резерви	N/A	Оттеглени са предишни резерви по отношение на изпълнението на изискванията за „допълняемост“ за финансова програма. Палатата разглежда осъществяването на плана за действие и получи доказателства за въвеждането на окончателни проверки относно ефективността на подобрените контролни системи.	A
ГД „Предприятия и промишленост“	с резерви	1. Резерви по отношение на процента остатъчни грешки във връзка с точността на заявленията за разходи по Шеста рамкова програма за изследвания (6РП). 2. Резерви по отношение на надеждността на финансовата информация, предоставена от Европейската космическа агенция във връзка със съвместното изпълнение на космическия компонент на глобалния мониторинг на околната среда и сигурността (GMES).	ГД „Предприятия и промишленост“ не е изразила резерви, тъй като е счела за несъществена сумата, изложена на риск по отношение на декларациите за разходи по 7РП за 2009 г. Въпреки това Палатата отбеляза като възможно наличието на съществени грешки в декларациите за разходи по 7РП за 2010 г.	
ГД „Вътрешен пазар и услуги“	без резерви	N/A	—	
ГД „Търговия“	без резерви	N/A	—	

(*) В своята декларация за достоверност генералният директор изразява достатъчна увереност, че действащите контролни процедури дават необходимите гаранции за редовността на операциите.

А: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

Б: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават частично вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

В: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, не дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ДЕЙСТВИЯТА, ПРЕДПРИЕТИ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРЕДИШНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ЗА ГРУПАТА ПОЛИТИКИ „ИКОНОМИЧЕСКИ И ФИНАНСОВИ ВЪПРОСИ“

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговор на Комисията
1. Законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции			
През 2007 г. Палатата установи грешки в редовността по отношение на три плащания, финансирани по Петата или Шестата рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие. Грешките, открити в посочените три операции, се дължат най-вече на: неадекватни или липсващи подкрепящи доказателства, които да оправдаят декларираните разходи; използване на вписани в бюджета суми, което противоречи на договорните изисквания да се използват реално възникнали разходи; и включване на различни недопустими разходи. (Годишен доклад за 2007 г., точки 10.16 и 10.17)	Комисията е пристъпила към финансови корекции по отношение на откритите в извадката грешки, като е издала нареждане за събиране на вземания или е разпределила плащанията към бенефициентите в последващи периоди.	Комисията е проследила идентифицираните от Палатата грешки и е предприела подходящи корективни действия.	Комисията ще продължи да коригира установените и уточнени грешки.
2. Одиторска заверка на декларациите за разходи по проектите			
Финансовите правила на ЕС изискват декларациите за разходи над определена стойност да бъдат придружавани от одиторска заверка. По три проекта заверяващият одитор е предоставил становище без резерви, докато Палатата е установила сериозни количествено измерими грешки. (Годишен доклад за 2007 г., точки 10.27—10.30)	За 7РП Комисията допълнително е подобрила надеждността на одитните сертификати посредством „съгласувани процедури“, излагайки подробно одиторската дейност, която трябва да бъде извършена от заверяващите одитори, изготвящи сертификат за финансовите отчети и насърчавайки предварителното заверяване на метода за определяне на разходите.	Малко вероятно е в краткосрочен план тези мерки да имат положително въздействие върху броя на декларациите за разходи с грешки в тях, тъй като към края на 2009 г. ГД „Предприятия“ все още не бе извършила плащане, придружено от подобен сертификат, Комисията е одобрила методите за определяне на разходите само на 11 бенефициенти.	В 7РП е установен праг от 375 000 евро (общо финансиране от ЕС на участник за един проект) с цел представянето на одитен сертификат. Ограниченият брой сертификати относно финансовите отчети се дължи на това, че в края на 2009 г. повечето проекти по 7РП се намират едва в първия отчетен период. По отношение на предварителното заверяване на методите за определяне на разходите, в края на месец май 2010 г. Комисията одобри методите на 25 бенефициенти.

ГЛАВА 9

Административни и други разходи

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	9.1—9.8
Специфични характеристики на групата политики	9.3—9.5
Обхват и подход на одита	9.6—9.8
Редовност на операциите	9.9
Съответствие на системите с Финансовия регламент	9.10
Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията	9.11
Констатации и оценки относно отделните институции	9.12—9.27
Парламент	9.13—9.16
Съвет	9.17
Комисия	9.18—9.20
Съд на Европейския съюз	9.21
Сметна палата	9.22
Европейски икономически и социален комитет	9.23
Комитет на регионите	9.24
Европейски омбудсман	9.25
Европейски надзорен орган по защита на данните	9.26—9.27
Заклучения и препоръки	9.28—9.31
Агенции на ЕС и изпълнителни агенции	9.32—9.34
Европейски училища	9.35—9.37

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

9.1. Настоящата глава обхваща извършената от Палатата специфична оценка на административните разходи на институциите и органите на Европейския съюз. Основна информация относно обхванатите от оценката институции и органи и плащанията през 2009 г. може да бъде открита в **таблица 9.1**.

Таблица 9.1 — Основна информация относно административните разходи на институциите

(В милиони евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания за 2009 г.	Принцип на управление
Раздели I, II и IV—IX. Раздел III, глава 1 на всички дялове и дялове 14, 24—27 и 29	Административни и други разходи	Европейски парламент	1 466	Централизирано пряко
		Съвет	659	Централизирано пряко
		Комисия	6 358	Централизирано пряко
		Съд	307	Централизирано пряко
		Сметна палата	123	Централизирано пряко
		Икономически и социален комитет	117	Централизирано пряко
		Комитет на регионите	86	Централизирано пряко
		Европейски омбудсман	8	Централизирано пряко
		Европейски надзорен орган по защита на данните	5	Централизирано пряко
Общо административни разходи			9 129	
Общо оперативни разходи				
Общо плащания за годината			9 129	
Общо поети задължения за годината			9 224	

Източник: Годишни отчети за 2009 г.

9.2. 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.

Специфични характеристики на групата политики

9.3. Административните разходи включват основно разходи, свързани с човешки ресурси (заплати, надбавки и пенсии), сгради, оборудване, енергия, комуникация и информационни технологии.

9.4. Настоящата глава обхваща също така разходите, определени в общия бюджет като оперативни, въпреки че тяхното предназначение и обект е по-скоро функционирането на администрацията на Комисията, отколкото изпълнение на политиките. Тези разходи обхващат следните дялове от общия бюджет: дял 14 („Данъчно облагане и митнически съюз“), 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 оперативни разходи. Дял 27 за 2009 г. включва 200 млн. евро за „Временни компенсации и компенсации под формата на фиксирани суми за новите държави членки“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

9.5. Основните рискове при групата политики „Административни и други разходи“ са неспазване на изискванията при възлагането на обществени поръчки, изпълнението на договори, процедурите за набиране на персонал и изчисляването на заплатите и надбавките.

Обхват и подход на одита

9.6. Цялостният одитен подход и методология на Палатата са представени в **част 2 от приложение 1.1**. Във връзка с одита на административните разходи:

- беше проверена извадка от 57 операции, избрани произволно от всички административни разходи, описани в точки 9.3 и 9.4,
- Палатата оцени доколко прилаганите от всяка институция системи за управление и контрол ⁽¹⁾ отговарят на изискванията на Финансовия регламент,
- Палатата също така провери изявленията на ръководството на четири генерални дирекции и служби на Комисията, отговарящи основно за административните разходи.

9.7. Палатата извърши проверка и на следните избрани въпроси въз основа на специфични извадки:

- а) назначаване на срочно и договорно наети служители във всички институции;
- б) изплащане на социални надбавки на служителите във всички институции в областите с по-голям риск (надбавка за жилищни нужди за семейства без деца на издръжка; национални надбавки, които не са приспаднати от подобните надбавки, изплащани от институциите в случаите, когато съпругът/съпругата получават приходи или надбавки извън институциите; национални надбавки, приспаднати от подобните надбавки, изплащани от институциите, но неактуализирани повече от една година);
- в) договори за обществени поръчки във всички институции, с изключение на Европейския омбудсман и Европейския надзорен орган по защита на данните;
- г) договори за обществени поръчки, възложени чрез процедури на договаряне поради спешност на въпроса, във всички институции, с изключение на Европейския омбудсман и Европейския надзорен орган по защита на данните.

⁽¹⁾ Предварителни и последващи проверки, вътрешен одит, докладване на изключенията и вътрешни стандарти за контрол. Освен това Палатата направи задълбочена оценка на системите за управление и контрол на Съда, на Европейския омбудсман и на Европейския надзорен орган по защита на данните. Оценката включи проверка на допълнителна извадка от плащания, свързани с човешките ресурси и с други административни разходи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

9.8. Сметната палата беше одитирана от независима външна одиторска фирма ⁽²⁾, която изготви одитен доклад относно финансовите отчети за финансовата година от 1 януари 2009 г. до 31 декември 2009 г., както и доклад за достоверност относно финансовите отчети, редовността на начина на използване на ресурсите на Палатата и съществуващите процедури за контрол за финансовата година от 1 януари 2009 г. до 31 декември 2009 г. (вж. точка 9.22).

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

9.9. Резултатите от тестовите на операциите са обобщени в **приложение 9.1**. Въз основа на извадката от 57 операции одитът установи, че при плащанията като цяло липсват съществени грешки.

9.9. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията приветства положителната оценка на Сметната палата за това, че липсват съществени грешки в административните разходи.

СЪОТВЕТСТВИЕ НА СИСТЕМИТЕ С ФИНАНСОВИЯ РЕГЛАМЕНТ

9.10. Резултатите от проверката на системите са обобщени в **приложение 9.2**. Извършеният от Палатата одит на съответствието на системите, предназначени да осигурят редовността на операциите, с разпоредбите на Финансовия регламент (вж. точка 9.6), не откри съществени слабости.

НАДЕЖДНОСТ НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА

9.11. Резултатите от проверката на изявленията на ръководството в Комисията са обобщени в **приложение 9.3**.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ОТНОСНО ОТДЕЛНИТЕ ИНСТИТУЦИИ

9.12. Изложените по-долу специфични констатации и оценки, представени за всяка институция или орган на Европейския съюз, се основават на извършения от Палатата одит а) на прилаганите от институциите системи за управление и контрол и б) на избрани други въпроси (вж. точки 9.6 и 9.7). Тези констатации не са в противоречие с оценките, изложени в точки 9.9 и 9.10, тъй като не са съществени в контекста на административните разходи като цяло, но са от значение по отношение на отделните институции.

⁽²⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Парламент**Назначаване на срочно и договорно наети служители**

9.13. Проверката на процедурите за назначаване на други служители на институциите (срочно и договорно наети служители) установи, че в пет от 20 случая не са били предоставени документи, доказващи спазването на правилата, свързани с изпълнението на военни или други задължения.

9.13. ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

По отношение на необходимите документи за удостоверяване на спазването на задълженията, свързани с военната служба, Парламентът би искал да поясни следните елементи:

Парламентът признава, че предвид постепенното премахване на военната служба в различни държави членки, спазването на свързаните с нея задължения не е било обект на систематичен контрол в рамките на назначаването на срочно наети и договорно наети служители до началото на второто полугодие на 2008 г.

При все това, от този момент нататък Генералната дирекция за персонала изисква от кандидатите да представят доказателство за изпълнението на техните задължения във връзка с военната служба. Отделът за назначаване и претестване на персонала разполага също така с база данни, описваща задълженията във връзка с военната служба по държави, и извършва систематична проверка на спазването на въпросните задължения при изготвянето на договорите на служителите.

Приперите на несъответствие, изтъкнати от Сметната палата, се отнасят до срочно/договорно наети служители, които са били назначени за пръв път в Европейския парламент преди въвеждането на тези систематични проверки.

Изплащане на социални надбавки на служителите

9.14. Одитът установи, че в 16 от 30 случая информацията, с която парламентарните служби разполагат, за да могат да гарантират, че надбавките, предвидени в Правилника за персонала, се изплащат на служителите в съответствие с общностното и националното законодателство, не е актуална. Тази ситуация създава риск от извършване на неправилно изчислени или недължими плащания в случай на промяна на обстоятелствата за отделните служители. Би следвало от служителите да се изисква да предават в подходящи срокове документи, потвърждаващи тяхното положение. Освен това Парламентът следва да въведе система за навременен мониторинг и контрол на тези документи.

9.14. ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Както предвиждат член 67, точка 2 и член 68 от Правилника за длъжностните лица, членовете на персонала, получаващи надбавки, са длъжни да уведомят за всяка промяна в положението ил. Тази система, базираща се на „спонтанно деклариране“, може да доведе до евентуално закъснение при осъществяването на индивидуалните права.

За да се коригира този риск, Парламентът винаги е пристъпвал към редовни акции за проверка на положението на членовете на своя персонал. От 2010 г. насам тази проверка е вече автоматизирана посредством използването на „електронен фиш“. Тази вече „проактивна“ процедура трябва да позволи извършването на най-малкото годишна проверка на личните и административните данни на членовете на персонала. Тя има за цел да провери по този начин данните за съответния член на персонал към деня „X“ и да уведоми за всяка евентуална промяна посредством изпращане на необходимите удостоверения на съответната служба.

Неправомерно получените суми от страна на членове на персонала, които не са уведомили за промяната на своето положение, се възстановяват.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Организация и функциониране на политическите групи

9.15. Член 12.9 от вътрешния правилник на Парламента за изпълнението на бюджета, приет на 27 април 2005 г., гласи, че областта на правомощия на вътрешния одитор не включва бюджетните кредити от бюджета на Парламента, управлявани от политическите групи. Специфичните правила за използване на тези бюджетни кредити ⁽³⁾ изискват всяка политическа група да създаде свои вътрешни финансови правила и да прилага система за вътрешен контрол. Не е спомената функцията вътрешен одит. Само една от седемте политически групи има правила, изискващи назначаване на вътрешен одитор. Функционалната независимост на политическите групи не оправдава неспазването на нормативните разпоредби във връзка с вътрешния одит на използването на средства от политически групи.

9.16. Със същите специфични правила относно използването на бюджетните кредити установяват специфични разпоредби относно пренасянето на бюджетните кредити на Парламента, управлявани от политически групи. Те позволяват на политическите групи да пренасят към следващите финансови години неизползваните през дадената година бюджетни кредити, без да е необходимо да мотивират решението си ⁽⁴⁾. Финансовият регламент не съдържа правно основание за тези специфични разпоредби, които въвеждат изключение от бюджетния принцип за ежегодност, нямат правно основание за това във Финансовия регламент.

Съвет**Обществени поръчки**

9.17. При две от шестте одитирани процедури по възлагане на обществени поръчки не са били спазени правилата на Финансовия регламент за публикуване на резултатите от процедурата в обявления за възлагане на обществена поръчка.

9.15. ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Парламентът приема за сведение установеното от Сметната палата и вследствие на това възнамерява да обсъди следното предложение:

- да включи в правилата за изразходването на кредитите по бюджетна позиция 4 0 0 0 задължението във финансовите правила, определени от политическите групи, да бъде предвидена формула, илаца за цел да включи обхвата на дейност и функциите на вътрешните одитори, както са предвидени от член 85 от Финансовия регламент,
- да предвиди възможността за политическите групи да се ползват било от услугите на вътрешен одитор (ако размерът им го позволява), било да възложат тези функции на външен одитор, като се подразбира, че той не може да бъде външният одитор, натоварен с проверката на сметките на групата.

9.16. ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Основателно е разграничаването на бюджетните операции на оправомощения разпоредител — който поема задължения и изпълнява кредитите по бюджетна позиция 4 0 0 0 при пълно зачитане на Финансовия регламент, и по-точно на принципа на ежегодност — от управлението на ресурсите на всяка политическа група, което зависи от специалните правила, приети от Бюрото на 30 юни 2003 г. Тези правила са разработени, за да могат да бъдат отчетени потребностите на специфичните дейности на политическите групи и изрично предвиждат процедурата по докладване, посочена от Сметната палата.

9.17. ОТГОВОРИ НА СЪВЕТА

В съответствие с член 149.1 от Правилата за прилагане генералният секретариат на Съвета информира системно и без отлагане всички кандидати, участващи в процедура за възлагане на поръчки, за резултата от процедурата веднага щом възлагащият орган вземе решение за възлагане на договора.

Освен това известието за възлагане, посочено в член 118.4 от Правилата за прилагане, се изпраща от централния възлагащ отдел на Службата за публикации за публикуване веднага след като разпоредителят с бюджетни кредити подпише договора. За съжаление в двата случая, посочени от Сметната палата, последният е информирал централния възлагащ отдел прекалено късно и срокът по член 118.4 не е бил спазен.

⁽³⁾ Правилник, приет от Бюрото на Европейския парламент на 30 юни 2003 г., изменен с решения от 22 март 2006 г. и 11 юли 2007 г.

⁽⁴⁾ В края на финансовата 2008 г. бюджетните кредити, прехвърлени от политически групи, възлизат на 22 милиона евро, тоест на 42,5 % от годишните бюджетни кредити за 2008 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Комисия**Изплащане на социални надбавки и други придобивки на служителите**

9.18. Одитът на десет операции установи, че в четири случая Службата за управление и плащане по индивидуални права (РМО) не е приспаднала от предвидените в Правилника за персонала социални надбавки семейните надбавки, които служителите могат да получават от националните органи. В четири други случая приспаднатите суми не отразяват последната актуална стойност на изплащаните от националните органи придобивки. ИТ системите, чрез които тези плащания се управляват, следва да продължат да бъдат подобрявани, за да се гарантира, че сумите на изплащаните от националните органи надбавки се актуализират автоматично.

9.19. Одитът установи, че в пет от 15 случая информацията, с която службите към Генерална дирекция „Външни отношения“ разполагат, за да гарантират, че предвидените в Правилника за персонала надбавки се изплащат на служителите в делегациите на Комисията в съответствие с общностните разпоредби, не е актуална. Тази ситуация създава риск от неправилно изчислени или недължими плащания. Би следвало от служителите да се изисква да предават в подходящи срокове документи, потвърждаващи тяхното положение, на службите на Комисията. Освен това Генерална дирекция „Външни отношения“ следва да въведе система за навременен мониторинг и контрол на тези документи.

9.20. Член 81а от Правилника за персонала предвижда ограничения на стойността на наследствените пенсии. Те се прилагат при първоначалното установяване на правото на наследствена пенсия. Одитът установи, че тези ограничения не са преразглеждани на редовни интервали с оглед отразяване на развитието на личното и финансовото положение на бенефициента, като това води до надплащания.

Следва да се отбележи, че в двата цитирани от Европейската сметна палата случая (всеки от тях с много ограничен брой кандидати) кандидатите нямат основания за оплакване, тъй като са уведомени лично веднага след решението за възлагане.

9.18. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Службата за управление и плащане по индивидуални права (РМО) вече предприе мерки за наваксване на закъсненията в проверката на националните социални надбавки и ще следи установените случаи. От средата на октомври 2009 г. до края на април 2010 г. бяха отворени 348 случая от общо 598 и вече са затворени 243 случая. Проверките ще продължат и в бъдеще.

Предвижда се в новата система да се включи възможност за автоматично актуализиране на националните надбавки, но този модул няма да може да се въведе в действие преди началото на 2011 г. Въпреки това след въвеждането му надбавките ще бъдат коригирани със задна дата и ще бъдат възстановени съгласно член 85 от Правилника за персонала.

9.19. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията (ГД „Външни отношения“) отчита тази забележка и ще се заеме с проблема относно предоставянето на навременна и подходяща информация от длъжностните лица, както и с проблема относно редовните проверки. Проверки за личното положение на служителите се извършват при постъпване на длъжност от новите служители. Могат да се извършват и редовни проверки на служителите след определен период на работа като част от проверките, извършвани от отделите, занимаващи се с управлението на правата и задълженията на персонала в делегациите.

По-специално предстоящото създаване на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) ще наложи циркулиране на информация и приемане, ако е необходимо, на стандартни документи за новата служба. Адаптирането на Правилника за персонала на ЕО ще предостави възможност да се напълни на служителите наред с друго, че когато има промяна в личното им положение, те трябва да уведомят службите на ЕСВД и да предоставят документите, доказващи това положение.

Що се отнася до петте установени случая, Комисията ще предприеме нужните мерки за тях и ако има финансово отражение, ще извърши необходимите корекции.

9.20. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Актуализирането на всички досиета, за които се прилага тази разпоредба на Правилника за персонала, започна през февруари 2010 г. Веднага след приключване на натрупаната работа РМО ще разгледа съответните досиета за това дали има промяна в положението на бенефициентите или дали се прилагат критерии по член 81а. РМО ще проучи също дали новата информационна система, разработвана за определяне на пенсията, може да се използва за автоматично актуализиране на досиетата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Съд на Европейския съюз ⁽⁵⁾

Обществени поръчки

9.21. Съдът не е предвидил изтичането на срока на един рамков договор и е поръчал услуги за публикуване, възлизащи на 102 000 евро, без да приложи конкурентни процедури за възлагане на обществени поръчки. Тази ситуация потвърждава необходимостта от по-добра подготовка и координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки ⁽⁶⁾.

9.21. ОТГОВОРИ НА СЪДА

Както отбелязва Сметната палата ⁽¹⁾, през 2009 г. Съдът е предмет на обширна проверка. Проверките се отнасят до произволна извадка от 54 операции ⁽²⁾, които обхващат широк кръг от дейности и услуги на Съда и представляват съществен дял от годишния му бюджет, като целта е да се провери ефикасността на въведените от институцията системи за управление и контрол.

Вастоящия годишен доклад Сметната палата не представя общ извод относно резултатите от тези задълбочени проверки.

Въпреки това подробните изводи, с които Сметната палата е запознала Съда през март 2010 г. по време на предварителната процедура по изготвяне на годишния доклад, са в голяма степен положителни и показват, че вече съществуващите системи за управление и контрол са били ефикасни за откриване на евентуалните грешки и изключения.

Така по отношение на разходите, свързани с човешките ресурси (представляващи повече от 70 % от бюджета на институцията), Сметната палата изрично заключава, че „системите за управление и контрол във връзка с управлението и изплащането на заплатите и надбавките като цяло са в състояние да открият евентуални грешки или нередности“.

Що се отнася до другите административни разходи, Сметната палата не е направила констатации относно 9 от 10-те подложени на проверка операции, тоест — предвид стойността на всяка операция в извадката — относно 99 % от проверените разходи.

На последно място, по отношение на операциите по възлагане на обществени поръчки, в подробните изводи от проверките на Сметната палата изрично се споменават действията, които Съдът вече е предприел в отговор на препоръката на Сметната палата от ноември 2009 г. и които са насочени към подобряване на процедурите за възлагане на обществени поръчки в рамките на институцията и подпомагане на разпореждащите се със средства служби в тази област. От още по-голямо значение е, че тези изводи указват, че проверката за спазване на разпоредбите относно процедурите по обществени поръчки с оглед на Финансовия регламент, обхващаща извадка от три договора, подписани през 2009 г. и на стойност 20,5 милиона евро, „не е довела до констатации“.

⁽⁵⁾ Вж. бележка под линия 1.

⁽⁶⁾ Вж. също Годишен доклад за 2008 г., точка 11.14 (ОВ С 269, 10.11.2009 г.).

⁽¹⁾ Вж. бележката под линия към параграф 9.6.

⁽²⁾ Проверките се отнасят до 41 операции по управление на свързани с човешки ресурси разходи и 13 операции по управление на други разходи от административно естество (3 операции по възлагане на обществени поръчки и 10 други операции).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

В същите подробни изводи обаче Сметната палата прави констатация относно операция на стойност 10 944 EUR ⁽³⁾, отнасяща се до обществена поръчка за публикуване на обяви в печата в държавите членки, която е на относително по-ниска стойност (102 000 EUR) и е допълнителна спрямо основна поръчка за писмени юридически преводи от сътрудници на свободна практика, която от своя страна е на много висока стойност (28 милиона евро). Това е единствената констатация, възпроизведена в настоящия годишен доклад. Поради това, за да се прецени по-добре контекстът, в който е проведена процедурата по тази допълнителна поръчка, Съдът желае да направи следните пояснения.

Във връзка с откриването на процедурите за възлагане на обществени поръчки с оглед на подновяване на договорите за писмен превод от сътрудници на свободна практика на всички официални езици на Съюза Съдът е сметнал за необходимо да публикува обяви в печата в различните държави членки, за да уведоми обществеността за тези обществени поръчки. За тази цел той възлага на дружеството, с което е работил и в миналото, да действа като посредник в отношенията с вестниците. Отделът за проверки на Съда обаче открива, че е изтекъл срокът на действие на сключения по-рано с този посредник рамков договор (обстоятелство, което не е било известно на службите за управление на договорите за писмен превод от сътрудници на свободна практика).

В този момент разпоредителят със средства, който е могъл да се ограничи до нормативно определените обявления за обществени поръчки в Официален вестник, приема, че публикуването на обяви в печата продължава да бъде от решаващо значение, за да се осигури конкуренция на възможна най-широка основа (както се изисква в член 89, параграф 2 от Финансовия регламент), предвид адресатите, а именно писмените преводачи на свободна практика, тъй като съществува опасност реакцията им само вследствие на публикацията в Официален вестник да бъде изключително слаба.

Възможност с обявите в печата напълно се постигат възложените цели и благодарение на силната конкуренция средната цена за преведена страница, произтичаща от новите договори за писмени преводи от сътрудници на свободна практика, е по-ниска със 7,5 % от средната цена по предходните договори, като това представлява много съществена икономия за бюджета на Съда (около 2,4 милиона евро за 4 години).

От посоченото по-горе следва, от една страна, че системите за вътрешен контрол на Съда са функционирали ефективно, като са позволили да се открие изтичането на срока на действие на рамковия договор, и от друга страна, че изключението от установените процедури, което е допуснато в конкретния случай с оглед на добре осъзнатия бюджетен интерес на институцията и в съответствие с принципа на стабилното финансово управление, е било установено и документирано съобразно предвиденото в стандартите за вътрешен контрол на институцията ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Тази операция е включена в извадката от 10 операции на обща стойност 30,86 милиона евро, с които се цели контрол върху управлението на административните разходи (различни от проверените отделно разходи за човешки ресурси и за процедури за възлагане на обществени поръчки).

⁽⁴⁾ Стандарт за контрол № 13 на Съда, съгласно който „службите предприемат действия, за да гарантират, че всички случаи, в които поради изключителни обстоятелства не се извършват проверки или се налага отклонение от установените политики и процедури, се отбелязват писмено, се обосновават и одобряват на съответното ниво, преди да се приемат мерки“, е бил спазен в отбелязаните изключителни обстоятелства.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Следва да се добави, че вече предприетите действия с цел усъвършенстване на процедурите за възлагане на обществени поръчки в рамките на институцията, по-конкретно подобряването на управлението на данните относно договорите пряко в компютризираната система за финансово управление на институцията, ще позволят в бъдеще да се избегне положението, във връзка с което Сметната палата е направила настоящата констатация.

На последно място следва да се припомни, че в редица неотдавнашни резолюции⁽⁵⁾ на Европейския парламент се подчертават тежестта и административните разходи, които произтичат за някои институции — като Съда — от разпоредбите на Финансовия регламент относно обществените поръчки, и Комисията се приканва да ги вземе предвид при следващото изменение на тези норми. Съдът може само да изрази изрази надежда, че тези препоръки за опростяване на Финансовия регламент ще бъдат изпълнени в рамките на протичащия понастоящем процес на изменение.

Сметна палата

9.22. В доклада на външния одитор⁽⁷⁾ се отбелязва, че „финансовите отчети дават вярна представа за финансовото състояние на Европейската сметна палата към 31 декември 2009 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

9.23. По отношение на одитираните въпроси по време на одита не бяха установени никакви слабости, които заслужават да бъдат отбелязани.

Комитет на регионите

9.24. По отношение на одитираните въпроси одитът не установи никакви слабости, които заслужават да бъдат отбелязани.

⁽⁵⁾ Вж. точка 17 от Резолюцията от 23 април 2009 г. относно освобождаване на Съда от отговорност за 2007 г. [2008/2278(DEC)] и точка 45 от Резолюцията от 18 май 2010 г. относно бюджетната прогноза за приходите и разходите на Европейския парламент за финансовата 2011 година [2010/2005(BUD)].

⁽⁷⁾ Вж. одитния доклад относно финансовите отчети, споменат в т. 9.8.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Европейски омбудсман ⁽⁸⁾**Назначаване на срочно и договорно наети служители**

9.25. Член 12, параграф 5 от Условието за работа на другите служители на Общността изисква всяка институция да има общи разпоредби относно процедурите за назначаване на срочно наети служители. Такива разпоредби все още не са били приети от Европейския омбудсман, въпреки че 47 от 63 служители, назначени по бюджета за 2009 г., са срочно наети.

Европейски надзорен орган по защита на данните ⁽⁹⁾**Изплащане на социални надбавки на служителите**

9.26. Одитът установи, че в четири от десет случая информацията, с която разполагат службите към Европейския надзорен орган по защита на данните с цел да се гарантира, че надбавките, предвидени в Правилника за персонала, се изплащат на служителите в съответствие с общностното и националното законодателство, не е актуална. Тази ситуация води до риск от извършване на неправилно изчислени или недължими плащания. Органът следва да изиска от служителите си да предават в подходящи срокове документи, потвърждаващи тяхното положение. Във връзка с това Европейският надзорен орган по защита на данните следва да подобри своята система за навременен мониторинг и контрол на тези документи.

Стандарти за вътрешен контрол

9.27. Европейският надзорен орган по защита на данните не е въвел където е уместно система за последващи проверки, която се изисква от Финансовия регламент. Освен това приетите от Европейския надзорен орган по защита на данните стандарти за вътрешен контрол не предвиждат своевременно вписване на изключения от стандартните финансови процедури в централен регистър.

9.25. ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ОМБУДСМАН

Европейският омбудсман взе предвид констатацията на Палатата и службите му бяха инструктирани да изготвят разпоредби относно процедурите за назначаване на срочно наети служители. Тези разпоредби следва да бъдат приети преди края на третото тримесечие на 2010 г.

9.26. ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ НАДЗОРЕН ОРГАН ПО ЗАЩИТА НА ДАННИТЕ

Поради малкия си размер понастоящем ЕНОЗД се подпомага от Службата за управление и плащане по индивидуални права (РМО) при обработката на документите по изплащане на социални надбавки. Информацията във връзка със семейните надбавки и надбавките за издръжка на дете се актуализира веднъж годишно от РМО въз основа на специални формуляри, които се изпращат до засегнатите служители на ЕНОЗД. Формулярите са изготвени за целта от РМО. Социалните надбавки се актуализират въз основа на събраната посредством формулярите информация.

Предвид препоръката на Палатата ЕНОЗД ще подобри проверката на информацията във връзка със социалните надбавки, посочени от Палатата.

9.27. ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ НАДЗОРЕН ОРГАН ПО ЗАЩИТА НА ДАННИТЕ

Всички направени от ЕНОЗД операции, включително възстановяването на директни плащания, извършени от други институции от името на ЕНОЗД, вече са обект на обстоен предварителен контрол.

Предвид препоръката на Палатата ЕНОЗД ще разгледа възможностите за въвеждане на процедура за последващ контрол от 2011 г. нататък. Поради малкия размер на органа и обстоятелството, че документите на органа се обработват съвместно съгласно различни споразумения за сътрудничество и за ниво на обслужване може да се наложи поставяне на допълнително тежкоинституционално съдействие, за да бъде ЕНОЗД в състояние да изпълни тази задача.

⁽⁸⁾ Вж. бележка под линия 1.

⁽⁹⁾ Вж. бележка под линия 1.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

9.28. Въз основа на извършената одитна дейност Палатата заключава, че за годината, приключила на 31 декември 2009 г., плащанията за административни разходи на институциите не са засегнати от съществени грешки (вж. точка 9.9).

9.29. 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 9.13—9.27).

9.30. Проследяването на предишните констатации и оценки е обобщено в **приложение 9.4**.

9.31. В областта на изплащането на социални надбавки Палатата препоръчва на съответните институции и органи (вж. точки 9.14, 9.19, 9.26) да изискат от служителите си да предават в подходящи срокове документи, потвърждаващи тяхното положение, както и да въведат система за навременен мониторинг на тези документи.

АГЕНЦИИ НА ЕС И ИЗПЪЛНИТЕЛНИ АГЕНЦИИ

9.32. Одитите на агенциите на Европейския съюз и изпълнителните агенции са предмет на специфични годишни доклади, които се публикуват отделно в Официален вестник⁽¹⁰⁾. За финансовата 2009 г. Палатата извърши одит на 30 агенции. Техните бюджети за 2009 г. възлизат на 1 500,6 милиона евро. Основните данни за агенциите са представени в **таблица 9.2**.

9.33. За всяка агенция Палатата изготви доклад за финансовата година, приключила на 31 декември 2009 г., в който формулира своето становище относно надеждността на отчетите и редовността на операциите. Тези доклади ще бъдат публикувани отделно в Официален вестник на Европейския съюз до края на годината.

9.34. По отношение на Агенцията за снабдяване към Евратом Палатата подчертава факта, че в противоречие със своя устав Агенцията няма бюджет за 2009 г., и поради тази причина всички разходи на Агенцията, с изключение на банковите такси, се поемат от Комисията. Тази ситуация е същата като вече наблюдаваната през 2008 г. Комисията, след консултации с всички заинтересовани страни, следва да анализира възможните мерки за подобряване на ситуацията.

ЕНОЗД реши да приложи втората констатация на Палатата относно стандартите за вътрешен контрол, като създаде централен списък на отчетени изключения.

9.34. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

При изготвянето на бюджета за 2008 г. Комисията предложи бюджет за Европейската агенция за доставки (ЕАД). Той беше отказан от бюджетния орган, затова Комисията пое всички разходи, извършени от ЕАД през 2008 г. Комисията продължи да включва разходите на ЕАД в бюджетите за 2009 г. и 2010 г. и предложи същото за 2011 г.

⁽¹⁰⁾ Годишните доклади на Палатата относно отчетите на агенциите са представени на нейния уебсайт (<http://www.eca.europa.eu>) и ще бъдат публикувани в Официален вестник.

Таблица 9.2 — Агенции на ЕС и изпълнителни агенции — основни данни

Агенции на Европейския съюз и изпълнителни агенции	Седалище	Първа година на финансова независимост	Бюджет ⁽¹⁾ (в млн. евро)		Одобрени щатни бройки	
			2009	2008	2009	2008
Агенции						
Агенция за снабдяване към Евратом ⁽²⁾	Люксембург	1960	—	—	—	—
Европейски център за развитие на професионалното обучение	Солун	1977	18,6	18,3	101	99
Европейска фондация за подобряване на условията на живот и труд	Дъблин	1977	20,2	21,0	101	101
Европейска агенция за околната среда	Копенхаген	1994	39,8	37,1	133	123
Европейска фондация за обучение	Торино	1994	21,8	22,4	96	96
Европейски център за мониторинг на наркотици и наркомании	Лисабон	1995	14,7	15,1	82	82
Европейска агенция по лекарствата	Лондон	1994	194,4	182,9	530	481
Център за преводи за органите на Европейския съюз	Люксембург	1995	62,6	59,9	233	233
Служба на Общността за сортовете растения	Анже	1995	13,2	12,5	46	43
Служба за хармонизация във вътрешния пазар	Аликанте	1995	338,1	318,4	658	643
Европейска агенция за безопасност и здраве при работа	Билбао	1996	15,0	14,9	44	44
Агенция на Европейския съюз за основните права	Виена	1998	17,2	15,0	61	49
Европейска агенция за възстановяване ⁽³⁾	Солун	2000	—	235,0	—	93
Европейски полицейски колеж	Брамшил	2006	8,8	8,7	26	22,5
Евроюст	Хага	2002	27,6	24,8	185	175
Европейска агенция за авиационна безопасност	Кьолн	2003	122,0	102,0	506	452
Европейска агенция за морска безопасност	Лисабон	2003	53,3	50,2	192	181
Европейски орган за безопасност на храните	Парма	2003	71,0	66,4	355	335
Европейска агенция за мрежова и информационна сигурност	Хераклион	2005	8,1	8,4	44	44
Европейска железопътна агенция	Валансиен	2006	21,0	18,0	124	116
Европейски център за профилактика и контрол върху заболяванията	Стокхолм	2005	49,3	40,6	170	130
Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници	Варшава	2006	88,8	71,2	119	94
Европейски надзорен орган на ГНСС ⁽⁴⁾	Брюксел	2006	44,4	10,5	23	50
Агенция на Общността за контрол на рибарството	Виго	2007	10,1	9,5	45	47
Европейска агенция по химикалите	Хелзинки	2008	70,4	66,4	324	220
Изпълнителни агенции						
Изпълнителна агенция за конкурентоспособност и иновации	Брюксел	2006	13,3	11,5	37	36
Изпълнителна агенция за образование, аудиовизия и култура	Брюксел	2006	47,7	38,2	99	92
Изпълнителна агенция за здравеопазване и въпроси, свързани с потребителите	Люксембург	2007	64	4,4	12	9
Изпълнителна агенция за трансевропейската транспортна мрежа	Брюксел	2008	8,9	5,2	32	32
Изпълнителна агенция за научни изследвания ⁽⁵⁾	Брюксел	2009	21,6	—	88	—
Изпълнителната агенция на Европейския съвет за научни изследвания	Брюксел	2009	14,5	—	100	—
Общо			1 500,6	1 488,5	4 566	4 122,5

⁽¹⁾ Бюджетни кредити за плащания.⁽²⁾ Вж. точка 9.34.⁽³⁾ Агенцията е закрыта през 2008 г.⁽⁴⁾ Временно седалище.⁽⁵⁾ Агенция, придобила финансова независимост през 2009 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ЕВРОПЕЙСКИ УЧИЛИЩА

9.35. 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⁽¹¹⁾. Бюджетът на училищата за 2009 г. в размер на 267,2 милиона евро е финансиран основно от отпуснати от Комисията безвъзмездни средства (151,9 милиона евро) и от вноски от държавите членки (53,7 милиона евро)⁽¹²⁾. Основните данни за Европейските училища са представени в **таблица 9.3**.

9.36. Палатата не откри съществени грешки, които могат да поставят под въпрос надеждността на одитираните от нея отчети (на училищата в Мюнхен и Люксембург I 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.

9.37. С няколко изключения, Палатата не е установила нищо, което въз основа на извършената проверка да показва, че консолидираните отчети не са представени, във всички съществени аспекти, точно, прозрачно и съответно на приложимите счетоводни стандарти. Тези изключения, възникнали поради незадоволителното прилагане на принципа на счетоводна отчетност на базата на текущо начисляване, са следните: а) липсват разпоредби за съдебни дела срещу училищата, б) липсва текущо начисляване за корекции във възнагражденията през 2009 г., в) разпоредби за бъдещи разходи, които не са свързани с текущата година, са били вписани в счетоводния баланс, въпреки че е трябвало да бъдат описани само в обяснителните бележки.

9.37. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Прилагането на принципа за счетоводна отчетност на основата на текущо начисляване се разглежда в текущия преглед на Финансовия регламент за европейските училища. Възникналите от прегледа предложения ще бъдат представени на управителния съвет по-късно тази година.

⁽¹¹⁾ Палатата прави проверка на консолидираните отчети и освен това извършва годишен одит на Кабинета и цикличен одит на две от четиринадесетте Европейски училища всяка година.

⁽¹²⁾ Източник: Европейски училища, окончателни отчети за 2009 г.

Таблица 9.3 — Европейски училища — Основни данни

Европейски училища	Държава	Бюджет ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (в млн. евро)		Безвъзмездна финансова помощ, предоставена от Комисията ⁽²⁾ (в млн. евро)		Брой на учениците ⁽³⁾	
		2009	2008	2009	2008	2009	2008
Кабинет	Белгия	9,6	9,2	8,3	7,0	—	—
Люксембург I	Люксембург	39,8	37,4	26,0	22,8	3 468	3 437
Люксембург II	Люксембург	7,6	7,0	4,5	3,4	910	888
Брюксел I (Uccle)	Белгия	33,1	32,1	23,1	22,7	3 112	3 057
Брюксел II (Woluwe)	Белгия	32,4	31,5	22,2	21,5	3 030	2 904
Брюксел III (Ixelles)	Белгия	29,7	29,1	20,8	19,8	2 811	2 649
Брюксел IV	Белгия	5,4	5,5	2,7	3,4	594	438
Мол	Белгия	12,0	11,3	6,9	6,0	752	718
Варезе	Италия	19,8	18,7	10,2	9,3	1 304	1 341
Карлсруе	Германия	13,4	12,9	3,8	2,4	976	979
Мюнхен	Германия	20,9	19,5	0,4	0,6	1 848	1 756
Франкфурт	Германия	11,5	10,6	6,5	3,9	1 085	1 053
Аликанте	Испания	12,5	11,9	6,8	5,2	1 020	1 029
Берген	Нидерландия	9,8	9,8	4,8	5,1	586	565
Кълам	Обединено кралство	9,7	11,4	4,9	5,7	835	835
Общо		267,2	258,0	151,9	138,9	22 331	21 649

⁽¹⁾ Общо приходи и разходи, както са предвидени в бюджета на всяко европейско училище и Кабинета, включително всички изменения на първоначално приетите бюджети.

⁽²⁾ Източник: Европейски училища, окончателни отчети за 2009 г.

⁽³⁾ Източник: Годишен доклад на главния секретар на Съвета на управителите на Европейските училища за 2009 г.

N. V.: Разликите в общите сборове се дължат на закръгляването.

ПРИЛОЖЕНИЕ 9.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИ, СВЪРЗАНИ С АДМИНИСТРАТИВНИТЕ РАЗХОДИ

	2009				2008	2007
	Разходи, свързани със служителите на институциите	Разходи, свързани със сгради	Други разходи	Общо		
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА						
Общ брой на операциите (в т.ч.)	38	7	12	57	57	56
Авансови плащания	0	1	1	2	0	0
Междинни/окончателни плащания	38	6	11	55	57	56
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ						
(в процент и брой операции)						
Операции, незасегнати от грешки	97 % {37}	100 % {7}	75 % {9}	93 % {53}	91 %	95 %
Операции, засегнати от грешки	3 % {1}	0 % {0}	25 % {3}	7 % {4}	9 %	5 %
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ						
Вероятен процент грешки:						
< 2 %	X				X	X
от 2 % до 5 %						
> 5 %						

ПРИЛОЖЕНИЕ 9.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ ЗА АДМИНИСТРАТИВНИ РАЗХОДИ

Обща оценка на системите за управление и контрол

Обща оценка	2009	2008	2007

Легенда

	Съответства на изискванията
	Частично съответства на изискванията
	Не съответства на изискванията
N/A	Не се прилага или няма оценка

ПРИЛОЖЕНИЕ 9.3

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА, СВЪРЗАНИ С АДМИНИСТРАТИВНИТЕ РАЗХОДИ

Основни участващи генерални дирекции	Декларация от генералния директор (*)	Изразени резерви	Констатации и оценки на Палатата	Обща оценка на надеждността
Служба за управление и плащане по индивидуални права	без резерви	не се прилага	—	А
Служба за инфраструктура и логистика в Брюксел	без резерви	не се прилага	—	
Служба за инфраструктура и логистика в Люксембург	без резерви	не се прилага	—	
ГД „Информатика“	без резерви	не се прилага	—	

(*) В своята декларация за достоверност генералният директор изразява достатъчна увереност, че действащите контролни процедури дават необходимите гаранции за редовността на операциите.

А: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

Б: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават частично вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

В: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, не дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ДЕЙСТВИЯТА, ПРЕДПРИЕТИ ВЪВ ВРЪЗКА С КЛЮЧОВИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ОТНОСНО АДМИНИСТРАТИВНИТЕ РАЗХОДИ

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговори на институцията
1. Коефициент за умножение, приложим към заплатите			
Годишен доклад за финансовата година 2007, точки 11.7—11.11, последно в приложение 11.2 на доклада за 2008 г.: 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 оставяне на техните служители на финансово предимство, което служителите в другите институции не получават, както и до по-високи разходи.	Парламентът и Икономическият 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 развитието на решението на Съда на Европейския съюз.	Отговор на Европейския парламент Европейският парламент споделя процедурния подход на Сметната палата и ще изчака окончателните решения на Съда на ЕС.
2. 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 2008 г.: Измененият Правилник за персонала, в сила от 1 май 2004 г, постановява, че квартирните разноси 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 Парламентът предвижда във вътрешните си правила изплащането на фиксирана сума, 60 % от максимално допустимата сума, на служителите, които не са представили никакви оправдателни документи за извършени разходи за настаняване.	Вътрешните правила относно командировките и служебните пътувания на длъжностни лица и други служители на Европейския парламент бяха приети с решение на генералния секретар на 10 декември 2009 г. В допълнение към процедурите за командировка, вътрешните правила постановяват специфични условия, приложими за служебните пътувания между трите работни места на Парламента (Люксембург, Страсбург и Брюксел), включително възстановяване на разходи чрез изплащане на еднократна обща сума, без да са представени подкрепящи документи. 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.	Актуализираните правила не са съобразени с Правилника на персонала. Парламентът следва да се увери, че разходите за настаняване, направени по време на командировка, са възстановени в съответствие с Правилника на персонала.	Отговор на Европейския парламент Парламентът прие за сведение позицията на Сметната палата относно новите разпоредби, приети специално вследствие на предходните забележки, но запазва своето становище, че е необходим диференциран подход в зависимост от това дали членовете на персонала извършват „пътуване между трите работни места“ или са „в командировка“. Поради това Парламентът възнамерява да се възползва от следващо преразглеждане на Правилника за длъжностните лица и от своята роля на законодател в тази процедура, за да измени разпоредбите на Правилника за длъжностните лица и да въведе разграничение между командировките и пътуванията на членовете на своя персонал между трите работни места.

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговори на институцията
			За тази цел бюджетният орган вече измени наименованието на предишната позиция 3 0 0 0 „Коландировъчни разходи на персонала“ и забележката към нея. Заглавието на тази позиция вече ще бъде „Коландировъчни разходи и разходи за пътуванията на персонала между трите работни места“, а забележката към нея изрично предвижда, че кредитите са предназначени за покриване на разходи, свързани с пътуванията на членовете на персонала на институцията, коландираните национални експерти и стажантите между мястото на работа и едно от трите работни места на Европейския парламент (Люксембург, Страсбург и Брюксел), както и за коландировки на други места, различни от трите работни места, като по този начин се осигурява бюджетната основа на правилата, които Парламентът прилага по отношение на пътуванията между трите работни места.
3. 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 2008 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. 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	Уравняването на разходите за парламентарни сътрудници за финансовите години 2004—2007 приключи напълно. В сравнение с финансовата 2008 година администрацията на Парламента е получила над 98 % от отчетите за разходи и фактурирани суми. Във връзка с финансовата 2009 година администрацията на Парламента понастоящем обработва получените през последните месеци отчети.	Палатата ще наблюдава извършването от Парламента уравняване на отчетите за разходи на членовете на ЕП, свързани с финансовите години 2008—2009. Администрацията на Парламента следва да извърши проверки на оригиналните фактури, които придружават отчетите за разходи.	Отговор на Европейския парламент Уреждането на разходите за парламентарни сътрудници за финансовите 2008 и 2009 година (1-во полугодие) се извършва съгласно член 14 от Правилника за изплащане на разноски и надбавки на членовете на Европейския парламент (Правилника за разноски и надбавки). За 2008 г. успешно са били уредени 99,79 % от общата стойност на плащанията във връзка с процедурата по уреждане на плащанията. Оставащата част, или 0,2 %, понастоящем се обработва случай по случай, като в зависимост от случая се предвижда задължително възстановяване на сумите. На този етап процентът успешно уредени плащания за първото полугодие на 2009 г. ⁽¹⁾ е почти 92,31 % (или 94 227 604 евро от 102 074 881 евро). Оставащата част, или 7,6 %, се състои основно от документи в процес на разглеждане (6,28 %). Още се очакват някои документи, представляващи 1,41 % от плащанията във връзка с процедурата по уреждане на плащанията.

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговори на институцията
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.			Във всички случаи, в които са възникнали сътнения във връзка с предоставените сведения, компетентните служби са изискали от членовете на ЕП съответните пояснения, в това число представянето на фактури. От настоящия момент до края на годината, когато оставащите документи ще бъдат изцяло разгледани, окончателният процент на успешно уредени плащания ще достигне, най-вероятно, нивата от предходните години.
4. 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 2008 г.: Палатата повтаря констатациите и оценките относно този въпрос от годишния си доклад за 2008 г.: а) 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; б) Парламентът следва да изясни своята роля в управлението и контрола на активите на фонда.	Според актюерско проучване на Парламента към 31 декември 2009 г. фондът ще има актюерски дефицит от 84,5 милиона евро, въз основа на новите правила, определени с решения на бюрото на срещата от 1 април 2009 г.	Парламентът следва да задължи фонда да въведе инвестиционна стратегия въз основа на определени от Парламента насоки.	Отговор на Европейския парламент Парламентът напомня, че на своето заседание от 1 април 2009 г. Бюрото прие важни решения с цел определяне на позицията на Парламента спрямо фонда и гарантиране на ясни задължения и отношения на Парламента по отношение на последния. Що се отнася до ролята на Парламента в инвестиционната стратегия, той вече е заявил намерение да предложи общи насоки на управителите на фонда. Въпреки това той не е предвидил да играе активна роля в конкретните инвестиционни решения, което освен това не би било възможно, тъй като фондът е отделен и независим субект. При все това в писмото, изпратено на 4 май 2009 г. до фонда от страна на председателя на ЕП, се определят насоки и фондът се приканва да избягва експозицията на рискове, свързани с колебания на обменните курсове, и да приеме благоразумна стратегия по отношение на инвестициите. Комбинираният ефект от решенията на Бюрото, установените насоки и възстановяването на финансовите пазари позволи на фонда на напали актюерския си дефицит от 121,84 милиона евро (31 декември 2008 г.) на 84,56 милиона евро (31 декември 2009 г.).

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговори на институцията
			Освен това Парламентът актуализира независимите актюерски проучвания, за да оцени финансовото положение на пенсионния фонд вследствие на влизането в сила на Устава и на решенията на Бюрото от 9 март и 1 април 2009 г., в които се предвиждат изменения на допълнителната пенсионна схема. Като се има предвид, че Парламентът призна своята отговорност в случай на дефицит, сумата, на която последният възлиза, е включена в счетоводния баланс, както беше поискано от Сметната палата. Годишните актуализации на актюерската оценка са предвидени в контекста на изготвянето на годишните финансови отчети.
5. Въвеждане на Защитената европейска система за автоматични съобщения (SESAME)			
Годишен доклад за финансовата година 2008, точка 11.10: Сроковете за въвеждане на Защитената европейска система за автоматични съобщения (SESAME), използвани при изготвянето на годишните бюджети на Съвета, многократно са били предвиждани твърде оптимистично. В първоначалния модел на проекта са направени множество промени. Не е постигнато съгласие между държавите членки относно начина на третиране на определени видове чувствителна информация. В резултат на това годишният бюджет за SESAME е бил надценяван всяка година.	През 2009 г. бюджетът от 2,7 милиона евро на SESAME отново е надценен с 2,4 милиона евро. Държавите членки в Комитета по политика и сигурност разрешават изпълнението на етапа с ниско ниво на поверителност на SESAME през октомври 2009 г. Следователно проектът може да стартира. Трябва обаче да се постигне понататъшно споразумение относно разработването на строго поверителния етап на проекта.	Съветът следва да гарантира, че бюджетните кредити, определени за проекта SESAME, са в съответствие с етапа на изпълнение на проекта.	Отговори на Съвета Генералният секретариат на Съвета приема анализа на Сметната палата на действията в отговор на забележката на Сметната палата от 2008 г. относно проекта SESAME. С цел бюджетните кредити за проекта SESAME да съответстват на степента на изпълнение на проекта, сумите, предвидени в бюджета за 2010 г. и в проекта за бюджет за 2011 г., са намалени до 400 000 EUR на година.

Констатации и оценки на Палатата	Предприети действия	Анализ на Палатата	Отговори на институцията
6. Прилагане на Информационната система за индивидуални права			
Годишен доклад за финансовата година 2008, точка 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. 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.	Поради множеството проблеми разработването на системата IRIS е спряно. Стартирани са два нови проекта — за управление на индивидуалните права и за управление на здравните осигуровки. По време на разработването на тези приложения изчисляването на индивидуалните права се извършва на базата на данни, въведени ръчно в системата за изчисляване на ведомостите.	Комисията следва да се увери, че нови приложения ще бъдат въведени, само в случай че са получени доказателства за задоволителни резултати от системните тестове.	Отговори на Комисията <i>РМО вече започна тестовете на преработените модули за управление на индивидуалните права. Създадената всеобхватна програма за тестване отчита изводите от тиняния опит.</i>
7. Пенсионна схема за местния персонал в делегациите на Комисията			
Годишен доклад за финансовата година 2008, точка 11.13: От 1996 г. пенсионната схема за местния персонал, работещ в делегациите на Комисията, установена от Външната служба към Генерална дирекция „Външни отношения“, се управлява съгласно временни правила. Тези правила не уреждат въпроса за отговорността на Комисията за запазването и възвръщаеостта на активите на фонда, нито определят подробни разпоредби относно уреждането на правата на персонала.	Комисията се съгласи да проучи начините за установяване на тази схема като постоянна. Тя потвърди също така необходимостта от изготвяне на законодателно предложение и извършване на актюерско проучване.	Комисията следва да предприеме стъпки за приемане на правила за организацията и управлението на схемата.	Отговори на Комисията <i>За превръщането на сегашната временна схема в постоянна е необходимо правно основание. Затова трябва да бъдат изменени Условията за работа на другите служители, което Комисията е включила в предложението за ЕСВД до Съвета и Парламента.</i>
(¹) Към 26 юли 2010 г.			

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. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА БЮДЖЕТА

Бюджетът включва разходите на Европейския съюз. 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 всички други разходи, които Съветът счита, че следва да бъдат за сметка на бюджета с цел осъществяването на тези политики.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Бюджетът се подчинява на финансовите разпоредби на Договорите ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (членове 310—325 от ДФЕС) и член 106а 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 Европейския съюз 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). Бюджетът се съставя, изпълнява и представя в евро (принцип на разчетна единица). Приходите служат за нецелево 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 според конкретното предназначение 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 приходите и разходите“ и от отделни раздели с „разчети за приходите и разходите“ за всяка институция. Деветте 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 (ПРИХОДНА ЧАСТ)

Бюджетът се финансира главно от собствените ресурси на Европейския съюз — собствени ресурси на базата на брутния национален доход (БНД); собствени ресурси на базата на ДДС, мита, селскостопански мита и налози върху захарта и изоглюкозата ⁽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) диференцирани бюджетни кредити (ДБК) — предназначени за финансиране на многогодишни дейности в някои бюджетни области. Те включват бюджетни кредити за поети задължения (БКПЗ) и бюджетни кредити за плащания (БКП):

— бюджетни кредити за поети задължения — позволяват през текущата финансова година да се поемат законови задължения за дейности, чието осъществяване обхваща няколко финансови години;

— бюджетни кредити за плащания — позволяват да се покрият разходите, произтичащи от задължения, поети през текущата и през предходни финансови години;

⁽¹⁾ Договор от Рим (25 март 1957 г.): Договор за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

⁽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., стр. 1).

⁽⁴⁾ Основни нормативни актове, касаещи собствените ресурси: Решение 2007/436/ЕО, Евратом на Съвета (ОВ L 163, 23.6.2007 г., стр. 17); Решение 2000/597/ЕО, Евратом на Съвета (ОВ L 253, 7.10.2000 г., стр. 42); Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000 на Съвета (ОВ L 130, 31.5.2000 г., стр. 1).

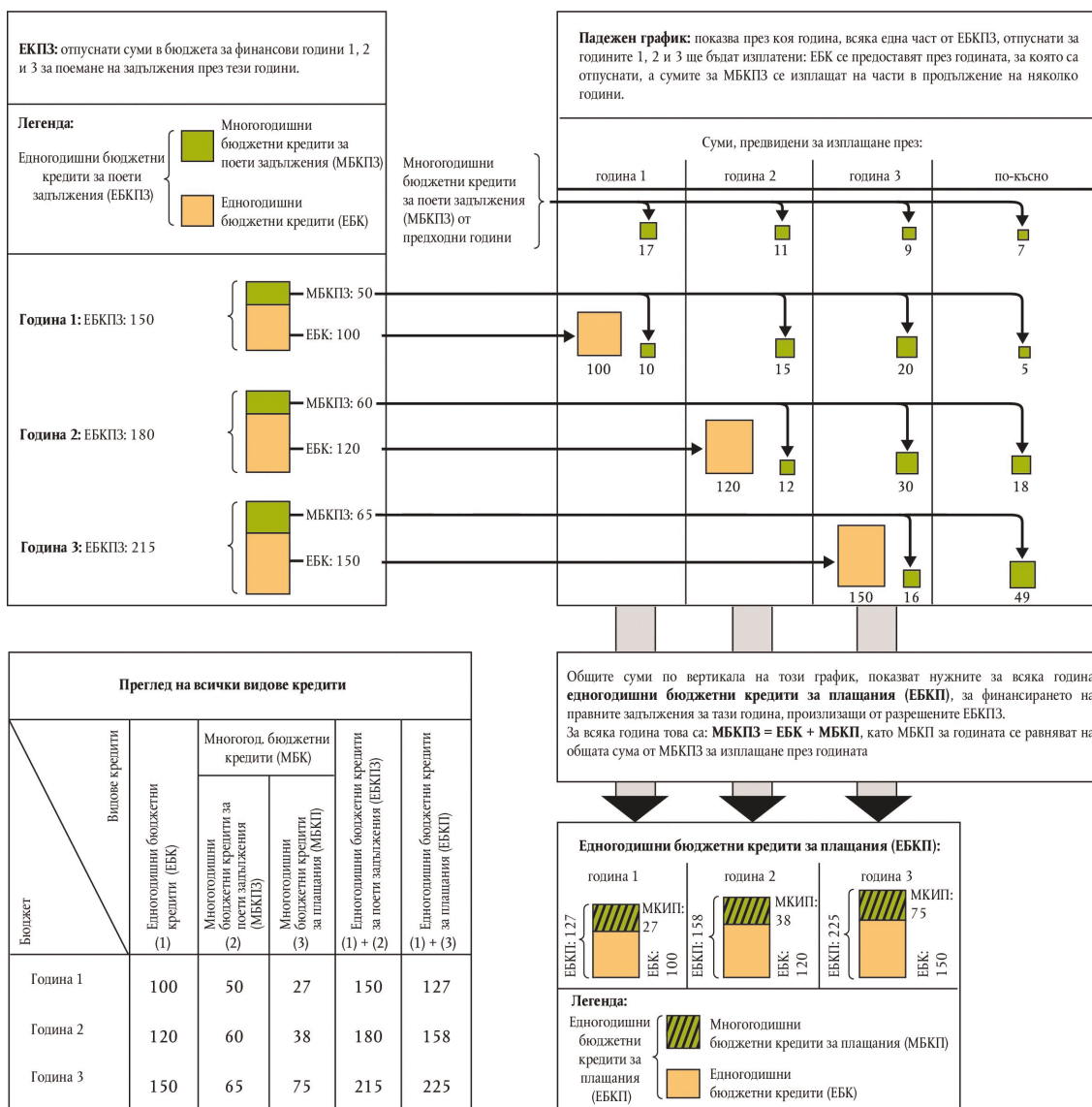
- б) недиференцирани бюджетни кредити (НДБК) — позволяват да се изпълнят задълженията и да се извършат плащанията по разходите, свързани с едногодишни дейности, през всяка финансова година.

Следователно е важно да се установят следните две общи суми за всяка финансова година:

- а) общата сума на бюджетните кредити, свързани със задължения⁽⁵⁾ = недиференцираните бюджетни кредити (НДБК) + бюджетните 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 покриват 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 носи отговорността за изпълнението на бюджета 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 разпоредителите с бюджетни кредити, счетоводителите, администраторите на авансови средства и вътрешните одитори на институциите. В двете най-големи разходни области (ЕФГЗ и кохезионната политика) управлението на средствата на Европейския съюз 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 Европейския съюз приходи (собствени ресурси и други приходи). То се подчинява на 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 записват 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 бюджетни 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 317 от ДФЕС, член 106а 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 Европейския съюз⁽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 Съюза, 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 Съюза.

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 285—287 от ДФЕС, член 160а от Договора за Евратом и членове 139—147 от ФР.

⁽⁹⁾ Вж. член 319 от ДФЕС и член 106а от Договора за Евратом.

ОБЯСНИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ**ИЗТОЧНИЦИ НА ФИНАНСОВАТА ИНФОРМАЦИЯ**

Финансовата информация в настоящото приложение е извлечена от годишните отчети на Европейския съюз, 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, представени по държави членки, независимо дали става дума за приходи или разходи, са резултат от аритметични действия и не представят 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 винаги съответстват на сбора от закръглените суми.

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, спомената в други диаграми (напр. ДИА III)
ЕАСТ	Европейска асоциация за свободна търговия
ЕИО	Европейска икономическа общност
ЕОАЕ или Евратом	Европейска общност за атомна енергия
ЕО	Европейска/и общност/и
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 2009 Г. И ИЗПЪЛНЕНИЕ НА БЮДЖЕТА ЗА ФИНАНСОВАТА 2009 Г.

ДИА I	Бюджет 2009 — Очаквани приходи и окончателни бюджетни кредити, свързани с плащания
ДИА II	Бюджет 2009 — Бюджетни кредити, свързани със задължения
ДИА III	Бюджетни кредити, свързани със задължения, налични през 2009 г., и тяхното усвояване
ДИА IV	Бюджетни кредити, свързани с плащания, налични през 2009 г., и тяхното усвояване
ДИА V	Собствени ресурси през 2009 г. по държави членки
ДИА VI	Плащания през 2009 г. във всяка държава членка

КОНСОЛИДИРАНИ ОТЧЕТИ ЗА ФИНАНСОВАТА 2009 ГОДИНА

ДИА VII	Консолидиран счетоводен баланс
ДИА VIII	Консолидиран отчет за приходите и разходите

Диаграма I

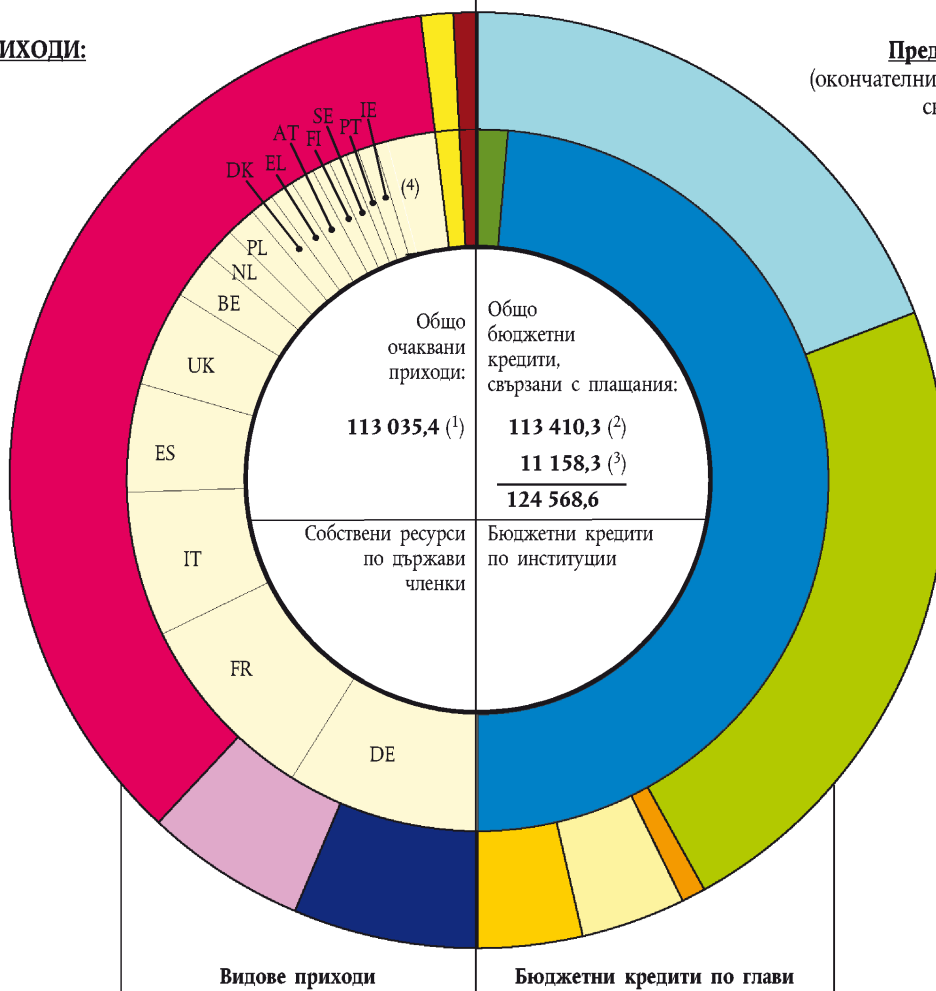
Бюджет 2009 — Очаквани приходи и окончателни бюджетни кредити, свързани с плащания

[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)]

(милиони евро и %)

Очаквани ПРИХОДИ:**Предвидени РАЗХОДИ:**

(окончателни бюджетни кредити,
свързани с плащания)

**Легенда приходна част:**

Общо собствени ресурси (по държави членки)	—	(0 %)
Селскостопански мита	—	(0 %)
Налози за захар и изоглюкоза	139,4	(0,1 %)
Мита	14 441,1	(12,8 %)
Собствени ресурси на база ДДС	12 714,0	(11,2 %)
Собствени ресурси на база БНД	81 557,1	(72,2 %)
Други приходи	2 387,7	(2,1 %)
Излишък от преходната фин. година	1 796,2	(1,6 %)

Легенда разходна част:**Глави от финансовата рамка**

1. Устойчив растеж	47 520,1	(38,1 %)
2. Опазване и управление на природните ресурси	57 106,9	(45,8 %)
3. Гражданство, свобода, сигурност и правосъдие	2 174,4	(1,7 %)
4. Европейският съюз като глобален партньор	8 804,1	(7,1 %)
5. Администрация	8 754,0	(7 %)
6. Компенсации	209,1	(0,2 %)
Средства, предоставени на другите институции	3 333,9	(2,7 %)
Средства, предоставени на Комисията, в т. ч. оперативни бюджетни кредити	121 234,7	(97,3 %)
	115 814,6	(93 %)

(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.

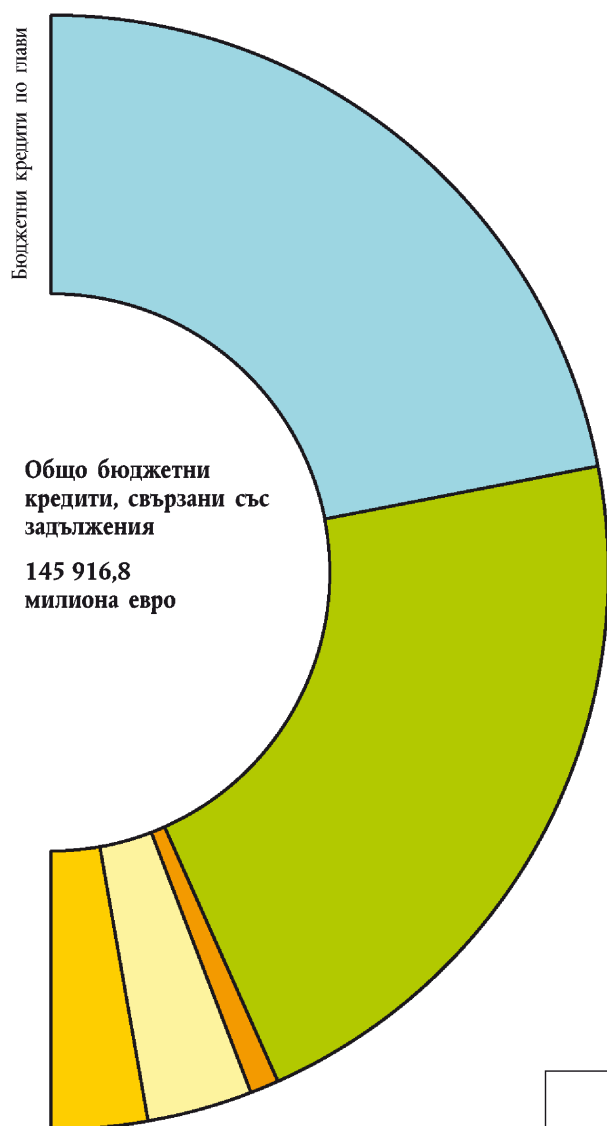
(2) След коригиращи бюджети и прехвърляния между бюджетни редове.

(3) Целеви приходи и пренесени бюджетни кредити.

Диаграма II
Бюджет 2009 — Бюджетни кредити, свързани със задължения

[след коригиращи бюджети; за повече информация вж. диаграма III, колона б)]

(милиони евро и %)



Забележка:

Общата стойност на бюджетните кредити, свързани със задължения, не е покрита от приходи в бюджета за 2009 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	63 923,3	(43,8 %)
	2. Опазване и управление на природните ресурси	62 718,4	(43 %)
	3. Гражданство, свобода, сигурност и правосъдие	2 327,7	(1,6 %)
	4. Европейският съюз като глобален партньор	8 713,5	(6 %)
	5. Администрация	8 024,7	(5,5 %)
	6. Компенсация	209,1	(0,1 %)

Диаграма III

Бюджетни кредити, свързани със задължения, предоставени през 2009 г. и тяхното усвояване

(милиони евро и %)

Раздели (Р) и дялове (Д), съответстващи на бюджетната номенклатура за 2009 г. и главите от финансовата рамка	Окончателни бюджетни кредити ⁽¹⁾	Усвояване на бюджетните кредити					
		Поети задължения	Процент на усвояване (%)	Преноси 2010 г.	(%)	Анулирания	(%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
Бюджетна номенклатура							
I Парламент (Р. I)	1 596,1	1 467,4	91,9	26,3	1,6	102,4	6,4
II Съвет (Р. II)	642,1	592,8	92,3	37,7	5,9	11,5	1,8
III Комисия (Р. III)	142 946,7	139 778,5	97,8	2 486,7	1,7	681,5	0,5
III.1 Икономически и финансови въпроси (Д.01)	444,6	439,7	98,9	1,5	0,3	3,4	0,8
III.2 Предприятия (Д.02)	757,3	697,6	92,1	55,5	7,3	4,2	0,6
III.3 Конкуренция (Д.03)	94,1	91,6	97,3	1,8	2,0	0,7	0,8
III.4 Заетост и социални въпроси (Д.04)	11 255,1	11 195,6	99,5	46,0	0,4	13,4	0,1
III.5 Земеделие и развитие на селските райони (Д.05)	61 260,4	60 054,0	98,0	1 180,3	1,9	26,1	0,0
III.6 Енергетика и транспорт (Д.06)	4 859,0	4 803,4	98,9	44,0	0,9	11,5	0,2
III.7 Околна среда (Д.07)	487,8	459,8	94,2	18,7	3,8	9,4	1,9
III.8 Научни изследвания (Д.08)	5 388,0	5 083,5	94,3	301,2	5,6	3,3	0,1
III.9 Информационно общество и медии (Д.09)	1 609,3	1 555,8	96,7	52,3	3,3	1,2	0,1
III.10 Преки изследвания (Д.10)	795,3	432,6	54,4	360,8	45,4	1,9	0,2
III.11 Морско дело и рибарство (Д.11)	985,4	976,2	99,1	4,5	0,5	4,7	0,5
III.12 Вътрешен пазар (Д.12)	68,5	66,2	96,6	1,1	1,6	1,2	1,8
III.13 Регионална политика (Д.13)	38 559,9	38 523,1	99,9	22,0	0,1	14,8	0,0
III.14 Данъчно облагане и митнически съюз (Д.14)	133,6	126,2	94,5	1,6	1,2	5,8	4,3
III.15 Образование и култура (Д.15)	1 691,0	1 566,1	92,6	123,5	7,3	1,4	0,1
III.16 Комуникация (Д.16)	217,4	213,7	98,3	1,4	0,6	2,3	1,0
III.17 Здравеопазване и защита на потребителите (Д.17)	695,2	675,5	97,2	11,1	1,6	8,6	1,2
III.18 Пространство на свобода, сигурност и правосъдие (Д.18)	1 032,1	1 008,0	97,7	14,7	1,4	9,4	0,9
III.19 Външни отношения (Д.19)	4 167,5	4 105,3	98,5	53,8	1,3	8,4	0,2
III.20 Търговия (Д.20)	80,8	77,7	96,2	1,3	1,6	1,8	2,2
III.21 Развитие и отношения с държавите от АКТЬ (Д.21)	2 429,9	2 324,9	95,7	100,0	4,1	5,0	0,2
III.22 Разширяване (Д.22)	1 131,6	1 119,9	99,0	10,3	0,9	1,4	0,1
III.23 Хуманитарна помощ (Д.23)	915,0	913,0	99,8	1,0	0,1	0,9	0,1
III.24 Борба с измамите (Д.24)	78,4	77,4	98,6	0,0	0,0	1,1	1,4
III.25 Координиране политиките на Комисията и правни съвети (Д.25)	193,7	187,3	96,7	3,8	2,0	2,7	1,4
III.26 Администрация на Комисията (Д.26)	1 092,5	1 047,9	95,9	36,5	3,3	8,1	0,7
III.27 Бюджет (Д.27)	274,3	271,7	99,1	2,0	0,7	0,5	0,2
III.28 Одит (Д.28)	10,9	10,5	96,8	0,2	1,9	0,1	1,3
III.29 Статистика (Д.29)	143,4	133,0	92,7	7,1	4,9	3,3	2,3
III.30 Пенсии (Д.30)	1 135,9	1 117,3	98,4	—	—	18,7	1,6
III.31 Езикови служби (Д.31)	455,8	424,0	93,0	28,5	6,2	3,4	0,7
III.40 Резерви (Д.40)	503,0	—	—	—	—	503,0	100,0
IV Съд (Р. IV)	317,6	312,8	98,5	1,2	0,4	3,6	1,1
V Сметна палата (Р. V)	188,2	173,5	92,2	0,4	0,2	14,3	7,6
VI Европейски икономически и социален комитет (Р. VI)	122,3	119,9	98,0	0,4	0,3	2,0	1,6
VII Комитет на регионите (Р. VII)	88,2	86,8	98,4	0,1	0,1	1,4	1,6
VIII Европейски омбудсман (Р. VIII)	9,0	8,3	92,0	—	—	0,7	8,0
IX Европейски надзорен орган по защита на данните (Р. IX)	6,7	5,4	81,4	—	—	1,2	18,6
Общ размер на бюджетните кредити, свързани със задължения	145 916,8	142 545,4	97,7	2 552,7	1,7	818,7	0,6
Финансова рамка							
1 Устойчив растеж	63 923,3	62 444,5	97,7	972,1	1,5	506,7	0,8
2 Опазване и управление на природните ресурси	62 718,4	61 484,4	98,0	1 192,8	1,9	41,3	0,1
3 Гражданство, свобода, сигурност и правосъдие	2 327,7	2 264,1	97,3	49,9	2,1	13,7	0,6
4 Европейският съюз като глобален партньор	8 713,5	8 481,4	97,3	166,3	1,9	65,8	0,8
5 Администрация	8 024,7	7 661,9	95,5	171,6	2,1	191,2	2,4
6 Компенсация	209,1	209,1	100,0	—	—	—	—
Общ размер на бюджетните кредити, свързани със задължения	145 916,8	142 545,4	97,7	2 552,7	1,7	818,7	0,6
Общ размер на бюджетните кредити, свързани с плащания	124 568,6	118 361,0	95,0	4 519,1	3,6	1 688,5	1,4

⁽¹⁾ Окончателни бюджетни кредити, след извършване на прехвърляния между бюджетни редове, бюджетни кредити, отговарящи на целеви приходи или други подобни кредити, и кредити, пренесени от предходната финансова година.

Диаграма IV

Бюджетни кредити, свързани с плащания, предоставени през 2009 г., и тяхното усвояване

(милиони евро и %)

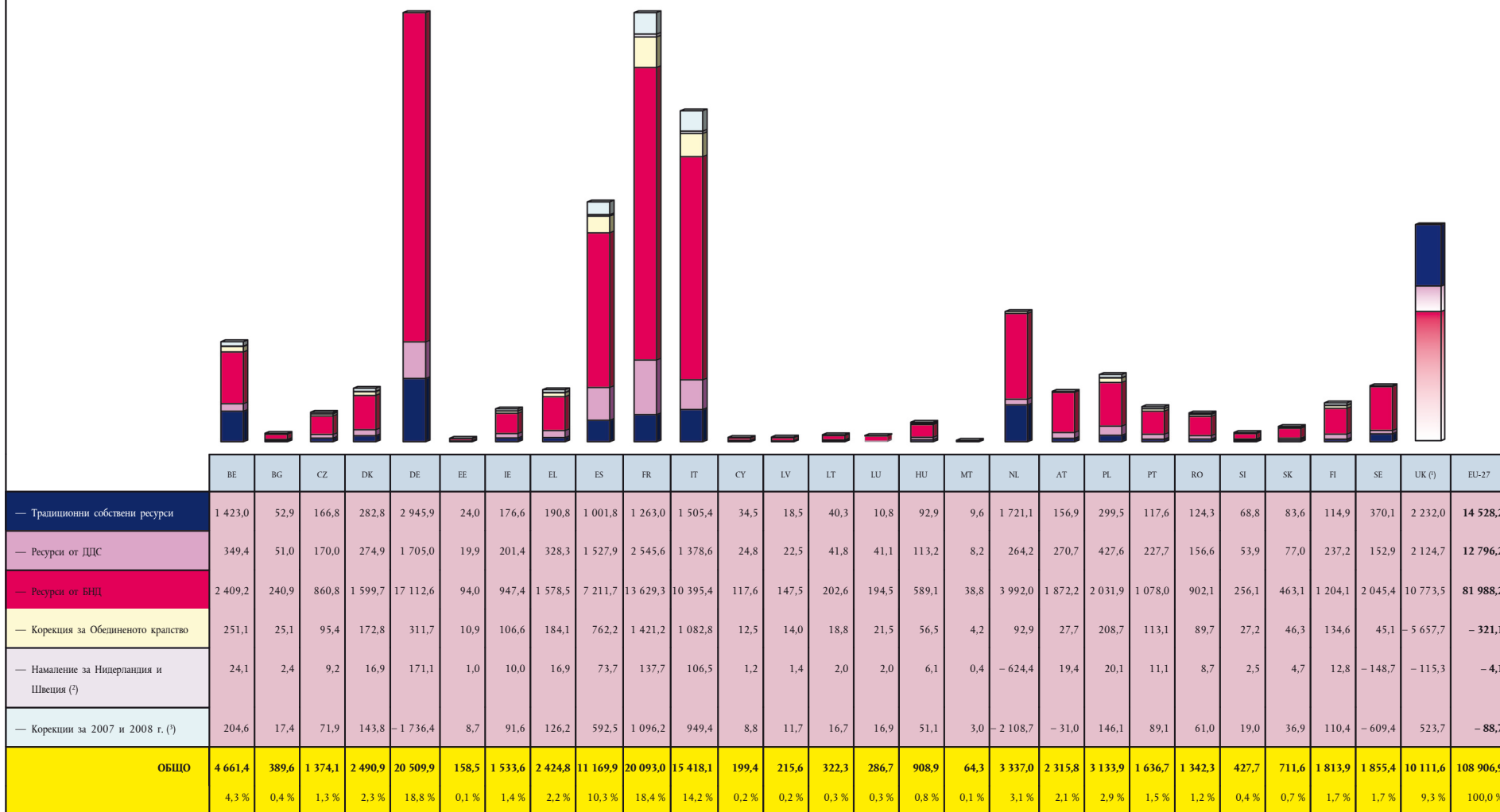
Раздели (Р) и дялове (Д), съответстващи на бюджетната номенклатура за 2009 г. и главите от финансовата рамка	Окончателни бюджетни кредити ⁽¹⁾	Усвояване на бюджетните кредити					
		Извършени плащания през 2009 г.	Процент на усвояване (%)	Преноси към 2010 г.	(%)	Анулирания	(%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) – (b) – (c)	(d)/(a)
Бюджетна номенклатура							
I Парламент (Р. I)	1 798,8	1 466,1	81,5	211,9	11,8	120,8	6,7
II Съвет (Р. II)	762,2	658,8	86,4	82,8	10,9	20,6	2,7
III Комисия (Р. III)	121 234,7	115 589,9	95,3	4 127,4	3,4	1 517,3	1,3
III.1 Икономически и финансови въпроси (Д.01)	345,2	327,4	94,8	14,1	4,1	3,7	1,1
III.2 Предприятия (Д.02)	705,0	558,4	79,2	88,6	12,6	58,0	8,2
III.3 Конкуренция (Д.03)	107,0	94,5	88,3	10,1	9,4	2,4	2,3
III.4 Заетост и социални въпроси (Д.04)	9 929,4	8 906,4	89,7	754,7	7,6	268,3	2,7
III.5 Земеделие и развитие на селските райони (Д.05)	56 412,6	55 208,9	97,9	954,2	1,7	249,5	0,4
III.6 Енергетика и транспорт (Д.06)	2 480,5	2 253,2	90,8	176,5	7,1	50,7	2,0
III.7 Околна среда (Д.07)	408,6	356,1	87,2	30,2	7,4	22,2	5,4
III.8 Научни изследвания (Д.08)	5 644,1	4 825,8	85,5	788,6	14,0	29,7	0,5
III.9 Информационно общество и медии (Д.09)	1 552,0	1 374,7	88,6	172,7	11,1	4,6	0,3
III.10 Преки изследвания (Д.10)	734,7	410,5	55,9	313,9	42,7	10,3	1,4
III.11 Морско дело и рибарство (Д.11)	714,9	592,5	82,9	19,2	2,7	103,3	14,4
III.12 Вътрешен пазар (Д.12)	75,5	65,6	86,9	7,2	9,5	2,8	3,6
III.13 Регионална политика (Д.13)	26 792,8	26 739,5	99,8	14,9	0,1	38,4	0,1
III.14 Данъчно облагане и митнически съюз (Д.14)	131,5	120,4	91,5	8,6	6,5	2,5	1,9
III.15 Образование и култура (Д.15)	1 654,2	1 495,1	90,4	153,4	9,3	5,7	0,3
III.16 Комуникация (Д.16)	228,6	203,9	89,2	16,4	7,2	8,3	3,6
III.17 Здравеопазване и защита на потребителите (Д.17)	632,2	526,4	83,3	35,3	5,6	70,6	11,2
III.18 Пространство на свобода, сигурност и правосъдие (Д.18)	830,4	744,4	89,6	15,7	1,9	70,3	8,5
III.19 Външни отношения (Д.19)	3 804,5	3 673,4	96,6	72,5	1,9	58,7	1,5
III.20 Търговия (Д.20)	87,9	77,4	88,1	7,5	8,6	2,9	3,4
III.21 Развитие и отношения с държавите от АКTB (Д.21)	1 872,1	1 697,7	90,7	137,9	7,4	36,6	2,0
III.22 Разширяване (Д.22)	1 436,5	1 308,4	91,1	17,9	1,2	110,2	7,7
III.23 Хуманитарна помощ (Д.23)	858,7	799,7	93,1	46,6	5,4	12,4	1,4
III.24 Борба с измамите (Д.24)	80,1	71,0	88,6	6,8	8,5	2,3	2,8
III.25 Координиране политиките на Комисията и правни съвети (Д.25)	211,6	184,7	87,3	19,7	9,3	7,2	3,4
III.26 Администрация на Комисията (Д.26)	1 225,6	1 033,7	84,3	163,6	13,4	28,2	2,3
III.27 Бюджет (Д.27)	284,6	270,9	95,2	12,2	4,3	1,5	0,5
III.28 Одит (Д.28)	11,5	10,4	90,0	0,9	7,4	0,3	2,5
III.29 Статистика (Д.29)	137,8	120,3	87,3	14,7	10,6	2,9	2,1
III.30 Пенсии (Д.30)	1 135,9	1 117,3	98,4	—	—	18,7	1,6
III.31 Езикови служби (Д.31)	479,5	421,5	87,9	52,8	11,0	5,1	1,1
III.40 Резерви (Д.40)	229,0	—	—	—	—	229,0	100,0
IV Съд (Р. IV)	332,2	307,2	92,5	19,4	5,8	5,6	1,7
V Сметна палата (Р. V)	200,5	123,0	61,3	61,7	30,8	15,8	7,9
VI Европейски икономически и социален комитет (Р. VI)	128,0	117,3	91,7	7,6	5,9	3,0	2,4
VII Комитет на регионите (Р. VII)	95,0	85,6	90,1	6,4	6,7	3,0	3,2
VIII Европейски омбудсман (Р. VIII)	9,6	8,1	84,6	0,7	7,6	0,8	7,9
IX Европейски надзорен орган по защита на данните (Р. IX)	7,6	4,9	64,2	1,1	15,0	1,6	20,7
Общ размер на бюджетните кредити, свързани с плащания	124 568,6	118 361,0	95,0	4 519,1	3,6	1 688,5	1,4
Финансова рамка							
1 Устойчив растеж	47 520,1	44 683,5	94,0	2 380,6	5,0	455,9	1,0
2 Опазване и управление на природните ресурси	57 106,9	55 877,3	97,8	985,7	1,7	243,9	0,4
3 Гражданство, свобода, сигурност и правосъдие	2 174,4	1 993,0	91,7	75,2	3,5	106,2	4,9
4 Европейският съюз като глобален партньор	8 804,1	7 982,9	90,7	220,0	2,5	601,2	6,8
5 Администрация	8 754,0	7 615,3	87,0	857,5	9,8	281,3	3,2
6 Компенсация	209,1	209,1	100,0	—	—	—	—
Общ размер на бюджетните кредити, свързани с плащания	124 568,6	118 361,0	95,0	4 519,1	3,6	1 688,5	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.

Диаграма V
Собствени ресурси през 2009 г. по държави членки

Изпълнение на приходната част

(милиони евро и %)



(*) За Обединеното кралство се прилага корекция (5 657,7 милиона евро) спрямо brutната сума на собствените ресурси (15 769,3 милиона евро). Финансирането на корекцията се поема от останалите държави членки.

(*) Нидерландия и Швеция се ползват от брутно намаление в годишната си вноска от БНП за периода 2007—2013 г. За 2009 г. вноските им са съответно 624,4 и 148,7 милиона евро.

(*) След влизането в сила на Решение 2007/436/ЕО, Евратом на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейските общности беше изчислена корекция по отношение на финансовите години 2007 и 2008.

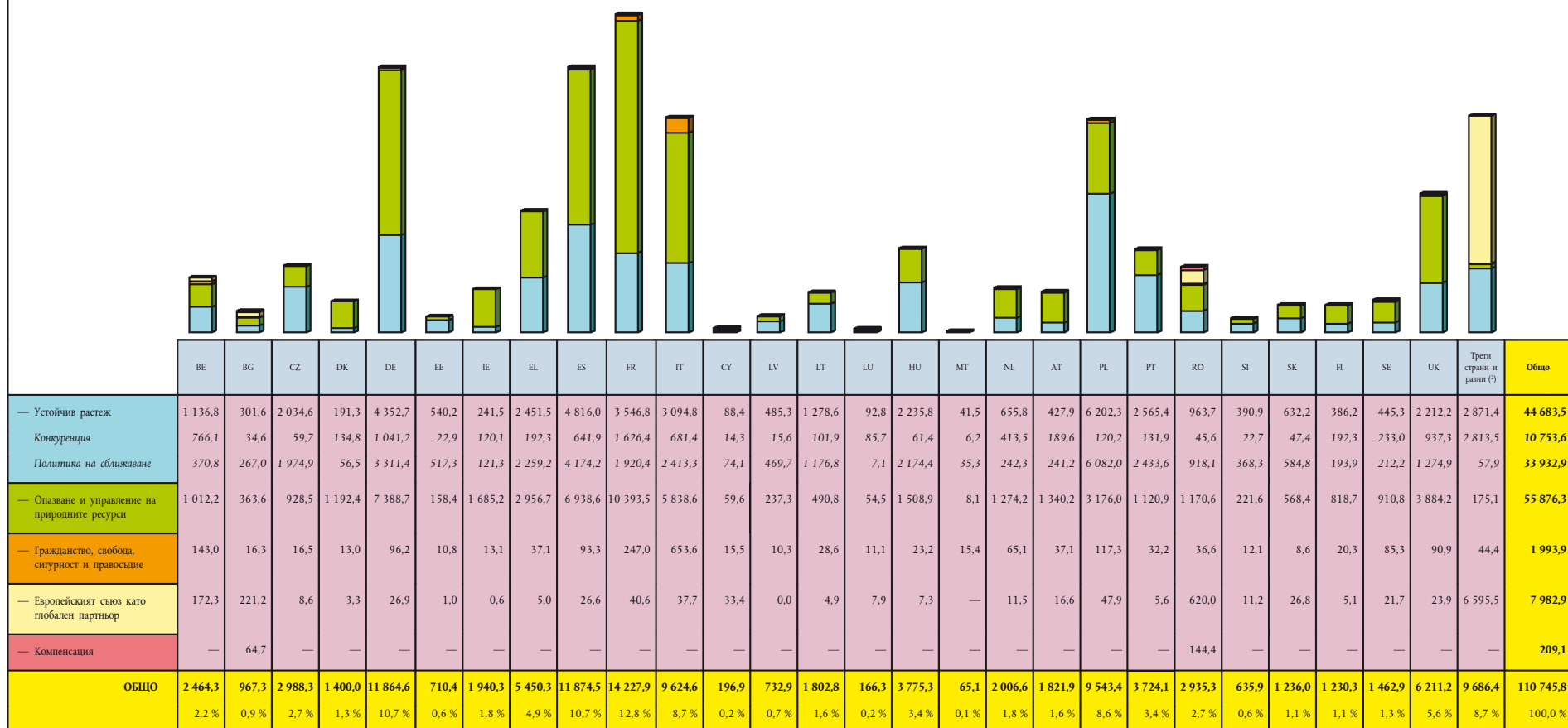
Диаграма VI

Плащания, извършени през 2009 г. във всяка държава членка ⁽¹⁾

Забележка: Плащания през 2009 г. = плащания за сметка на оперативни бюджетни кредити за 2009 г. + плащания за сметка на пренесени кредити от 2008 г.

Глави от финансовата рамка

(милиони евро и %)

⁽¹⁾ Географското разпределение 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)

	31.12.2009 г.	31.12.2008 г.
Нетекущи активи:		
Нематериални активи	72	56
Имущество, заводи и оборудване	4 859	4 881
Дългосрочни инвестиции	2 379	2 078
Заеми	10 764	3 565
Дългосрочно предварително финансиране	39 750	29 023
Дългосрочни вземания	55	45
	57 879	39 648
Текущи активи:		
Запаси	77	85
Краткосрочни инвестиции	1 791	1 553
Краткосрочно предварително финансиране	9 077	10 262
Краткосрочни вземания	8 663	11 920
Парични средства и парични еквиваленти	23 372	23 724
	42 980	47 544
Общо активи	100 859	87 192
Нетекущи пасиви:		
Социални придобивки на служителите	– 37 242	– 37 556
Дългосрочни провизии	– 1 469	– 1 341
Дългосрочни финансови задължения	– 10 559	– 3 349
Други дългосрочни задължения	– 2 178	– 2 226
	– 51 448	– 44 472
Текущи пасиви:		
Краткосрочни провизии	– 213	– 348
Краткосрочни финансови задължения	– 40	– 119
Краткосрочни задължения	– 93 884	– 89 677
	– 94 137	– 90 144
Общо пасиви	– 145 585	– 134 616
Нетни активи	– 44 726	– 47 424
Резерви	3 323	3 115
Суми, подлежащи на събиране от държавите членки		
Социални придобивки на служителите	– 37 242	– 37 556
Други суми	– 10 807	– 12 983
Нетни активи	– 44 726	– 47 424

Диаграма VIII
Консолидиран отчет за приходите и разходите

(милиони евро)

	31.12.2009 г.	31.12.2008 г.
Оперативни приходи		
Собствени ресурси и получени вноски	110 537	112 713
Други оперативни приходи	7 532	9 731
	118 069	122 444
Оперативни разходи		
Административни разходи	– 8 133	– 7 720
Оперативни разходи	– 104 934	– 97 214
	– 113 067	– 104 934
Излишък от оперативни дейности	5 002	17 510
Приходи от финансови операции	835	698
Разходи по финансови операции	– 594	– 467
Движение по пасивите, свързани със социалните придобивки на служителите	– 683	– 5 009
Дял от нетния излишък (дефицит), принадлежащ на асоциирани и съвместни предприятия	– 103	– 46
Стопански резултат за годината	4 457	12 686

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Списък на специалните доклади, приети от Сметната палата след последния годишен доклад:

- Специален доклад № 15/2009 „Помощ от ЕС, осъществявана чрез организации на ООН: вземане на решения и мониторинг“
- Специален доклад № 16/2009 „Управление на предприєдинителната помощ за Турция от страна на Европейската комисия“
- Специален доклад № 17/2009 „Дейностите за професионално обучение за жени, съфинансирани от Европейския социален фонд“
- Специален доклад № 18/2009 „Ефективност на подкрепата от ЕФР за регионална икономическа интеграция в Източна Африка и Западна Африка“
- Специален доклад № 1/2010 „Ефективен ли е контролът на опростените митнически процедури за внос?“
- Специален доклад № 2/2010 „Ефективност на схемите за подпомагане на проектни проучвания и изграждане на нови инфраструктури по Шестата рамкова програма за изследвания“
- Специален доклад № 3/2010 „Оценка на въздействието в институциите на ЕС — подпомага ли тя вземането на решения?“
- Специален доклад № 4/2010 „Модел и управление на схемите за мобилност на програма „Леонардо да Винчи“ — водят ли те до ефективни резултати?“
- Специален доклад № 5/2010 „Прилагане на подхода Leader към развитието на селските райони“
- Специален доклад № 6/2010 „Постигнала ли е реформата на пазара на захарта своите основни цели?“
- Специален доклад № 7/2010 „Одит на процедурата за уравниване на сметки“
- Специален доклад № 8/2010 „Подобряване функционирането на транспорта по трансевропейските железопътни оси — ефективни ли са инвестициите на ЕС в железопътната инфраструктура?“
- Специален доклад № 9/2010 „Максимално ефективно ли са изразходвани средствата за водоснабдяване за битови нужди в рамките на структурните мерки на ЕС?“

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 след подаване на 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 попълване на електронен формуляр за поръчка на уебсайта EU-Bookshop.