

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

(2010/С 303/02)

Годишен доклад относно дейностите, финансирани от Осмия, Деветия и Десетия европейски фонд за развитие (ЕФР)

СЪДЪРЖАНИЕ

	<i>Точки</i>
Въведение	1—5
Специфични особености на европейските фондове за развитие	2—5
Глава I — Изпълнение на Осмия, Деветия и Десетия ЕФР	6—10
Финансово изпълнение	6—9
Годишен доклад на Комисията относно финансовото управление на Осмия, Деветия и Десетия европейски фонд за развитие	10
Глава II — Независима декларация за достоверност на Сметната палата относно европейските фондове за развитие	I—X
Независима декларация за достоверност на Сметната палата относно Осмия, Деветия и Десетия европейски фонд за развитие (ЕФР) за финансовата 2009 година	I—X
Информация в подкрепа на декларацията за достоверност	11—55
Обхват и подход на одита	11—12
Надеждност на отчетите	13—18
Редовност на операциите	19—25
Приходи	20
Поети задължения	21
Плащания	22—25
Ефективност на системите	26—51
Предварителни проверки	29—33
Мониторинг и надзор	34—41
Външни одити	42—46
Вътрешен одит	47—48
Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията	49—51
Заклучения и препоръки	52—55

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Настоящият годишен доклад представя извършената от Палатата оценка на европейските фондове за развитие (ЕФР). В **таблица 1** се съдържа подробна информация относно обхванатите дейности и изразходваните средства през 2009 г.

Таблица 1 — Европейски фондове за развитие - основна информация

(в млн. евро)

Дял от бюджета	Област на основна	Описание	Плащания през 2009 г.	Принцип на управление
Европейски фондове за развитие	8-и ЕФР	Административни разходи	0	Пряко централизирано
		Оперативни разходи	0	Непряко централизирано
			20	Пряко централизирано
			152	Децентрализирано
			0	Съвместно управление
			172	
	9-и ЕФР	Административни разходи	4	Пряко централизирано
		Оперативни разходи	36	Непряко централизирано
			439	Пряко централизирано
			1 188	Децентрализирано
			177	Съвместно управление
			1 844	
	10-и ЕФР	Административни разходи	71	Пряко централизирано
		Оперативни разходи	2	Непряко централизирано
			663	Пряко централизирано
		110	Децентрализирано	
		261	Съвместно управление	
		1 107		
		Общо административни разходи	75	
		Общо оперативни разходи	3 048	
		Общо плащания (1)	3 123	
		Индивидуални поети задължения, общо (2)	4 141	
		Глобални поети задължения, общо (2)	3 405	

(1) Брутни плащания с изключение на възстановявания на неправомерно извършени разходи.

(2) Общият сбор на индивидуалните и общите поети задължения включва и освободените бюджетни кредити за поети задължения.

Източник: Европейска сметна палата въз основа на данни, предоставени от AIDCO DataWarehouse.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични особености на Европейските фондове за развитие

2. Европейският фонд за развитие (ЕФР) е основният инструмент за предоставяне на помощ в областта на сътрудничеството за развитие от Европейския съюз за държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ) и отвъдморските страни и територии (ОСТ). Фондът е създаден през 1957 г. с договора от Рим.

3. Европейските фондове за развитие се финансират от държавите членки, имат собствен финансов регламент и се управляват от специален комитет. Европейската комисия носи отговорността за финансовото изпълнение на операциите, финансирани от ЕФР. В рамките на Комисията почти всички програми на ЕФР се управляват от Службата за сътрудничество EuropeAid (наричана по-долу EuropeAid), която отговаря също така за управлението на по-голямата част от разходите в областта на външните отношения и развитието, финансирани от общия бюджет на Европейския съюз⁽¹⁾. Една малка част от проектите по ЕФР⁽²⁾ засягат хуманитарната помощ и се управляват от Генерална дирекция „Хуманитарна помощ“. Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) управлява инвестиционен механизъм, който не е включен в декларацията за достоверност на Сметната палата и в процедурата на Европейския парламент за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

4. ЕФР се управляват съгласно три различни принципа (**таблица 1**) — централизирано, съвместно и децентрализирано управление⁽⁵⁾. При централизираното управление (40 % от плащанията през 2009 г.) Комисията изпълнява пряко дейностите по предоставяне на помощта. Това се отнася предимно за предоставянето на бюджетна подкрепа. При съвместното управление (14 % от плащанията през 2009 г.) отговорността за изпълнението на финансираните от Общността дейности се поема от международни организации, при условие че използваните от тях процедури за отчетност, одит, контрол и възлагане на обществени поръчки предлагат гаранции, съответстващи на международно приетите стандарти. Основните партньори на EuropeAid са агенциите на ООН и Световната банка. При децентрализираното управление (46 % от плащанията през 2009 г.) Комисията делегира управлението на някои задачи на органите на страните бенефициенти. Принципът на децентрализирано управление на ЕФР по отношение на процеса на плащане е показан на **диаграма 1**.

⁽¹⁾ Вж. глава 6 от Годишния доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за 2009 г.

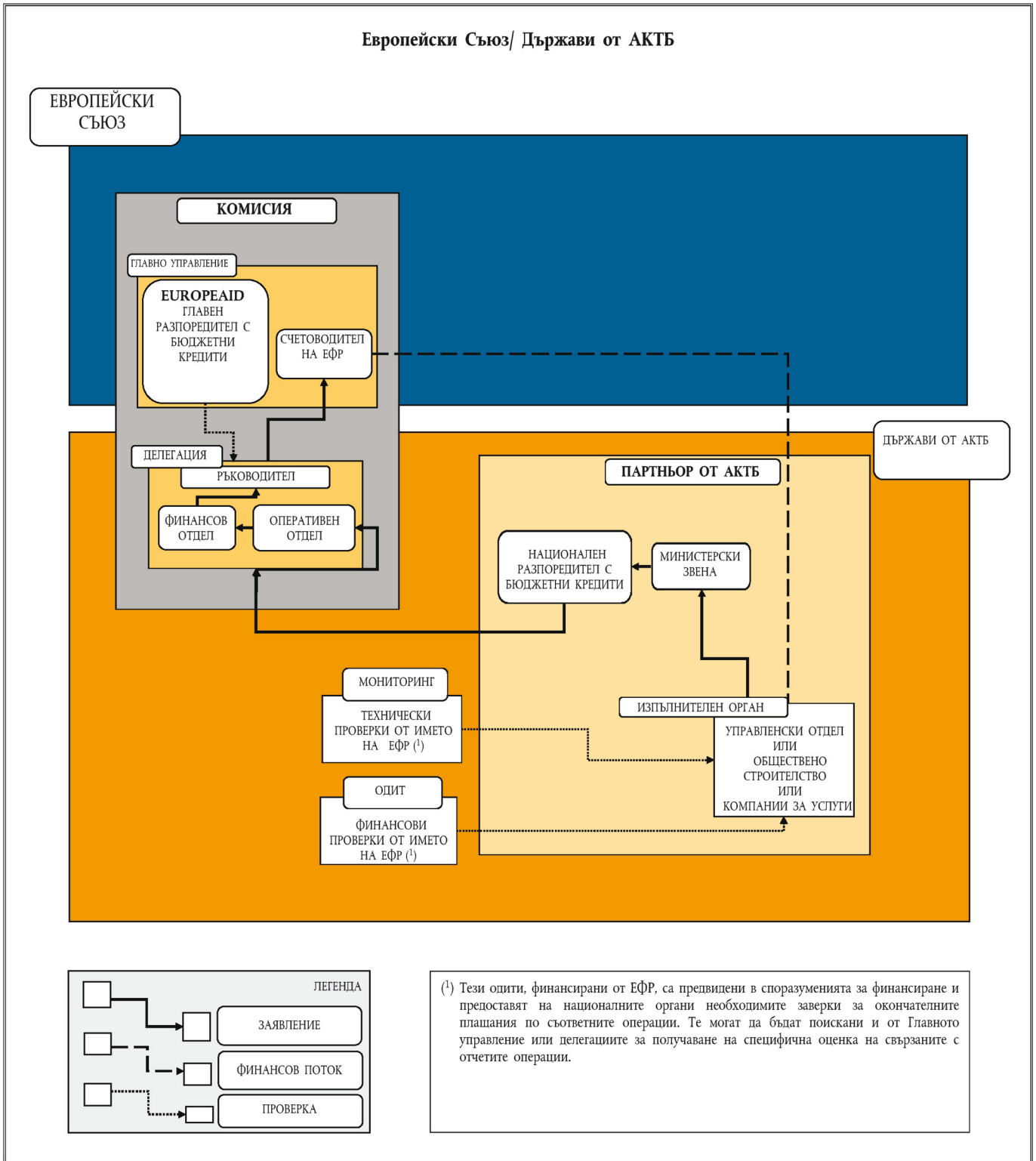
⁽²⁾ Те представляват 0,9 % от плащанията за 2009 г.

⁽³⁾ Вж. членове 118, 125 и 134 от Регламент (ЕО) № 215/2008 на Съвета от 18 февруари 2008 г. относно Финансовия регламент, приложим за 10-ия европейски фонд за развитие (ОВ L 78, 19.3.2008 г., стр. 1). В своето становище № 9/2007 по предложението за посочения по-горе регламент (ОВ С 23, 28.1.2008 г.) Палатата подчертава, че тези разпоредби ограничават обхвата на правомощията на Европейския парламент в рамките на процедурата по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета.

⁽⁴⁾ Тристранно споразумение между ЕИБ, Комисията и Сметната палата (член 134 от Финансовия регламент от 18 февруари 2008 г., приложим за Десетия ЕФР, посочен по-горе), определя правилата за извършване на одит от Палатата на посочените операции.

⁽⁵⁾ Членове 21—29 от Финансовия регламент, приложим за Десетия ЕФР.

Диаграма 1 — Принцип на децентрализирано управление по отношение на процеса на плащане



КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5. Интервенциите в рамките на ЕФР се изпълняват във и от държави, чиито системи за вътрешен контрол като цяло са слаби. Липсата на капацитет при повечето национални разпоредители с бюджетни кредити в страните бенефициенти и слабостите при установяването и прилагането на финансови процедури и контрол от организациите изпълнители и наблюдателите поражда висок риск за редовността на операциите. Отдалеченото местоположение на голяма част от изпълняваните проекти и съществуващите в някои райони конфликти също затрудняват извършването на верификации.

ГЛАВА I — ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ОСМИЯ, ДЕВЕТИЯ И ДЕСЕТИЯ ЕФР**Финансово изпълнение**

6. През 2009 г. Осмият, Девеият и Десетият ЕФР се изпълняват едновременно. Всяко споразумение в рамките на ЕФР обикновено се сключва за период от около пет години, като програмните цикли в общия случай следват циклите на сключване на споразумения/конвенции за партньорство. Въпреки че средствата за всеки ЕФР се ангажират за период от пет години, плащанията могат да бъдат извършвани в по-дълги срокове.

7. Финансовото участие на държавите членки възлиза на 3 296 милиона евро, получени през 2009 г. Финансовите вноски за Девеия ЕФР все още са в процес на събиране.

8. Десетият ЕФР обхваща периода между 2008 и 2013 г. Той предвижда финансова помощ от Общността в размер на 22 682 милиона евро и влезе в сила на 1 юли 2008 г. От тази сума 21 966 милиона евро се отпускат за държавите от АКТЬ и 286 милиона евро за ОСТ. Тези суми включват съответно 1,5 милиарда евро и 30 милиона евро за управлявания от ЕИБ Инвестиционен механизъм в държавите от АКТЬ и ОСТ. На последно място, 430 милиона евро са предвидени за разходите на Комисията по планирането и изпълнението на ЕФР.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5. ЕФР е предназначен да оказва помощ на държави, които по определение са в затруднено положение, а политиките на помощ за развитие трябва да гарантират, че националните органи отговарят за стратегиите за развитие. Националният разпоредител играе ключова роля в този процес. С оглед да се гарантира спазване на приложените процедури и правила, от няколко години насам се провежда програма за обучение, специално предназначена за персонала в службите на националните разпоредители.

6. Въпреки че ЕФР включва период от около пет години, изпълнението на проекти и програми, както и свързаните с тях плащания, може да покрива по-дълъг период, който въпреки това е ограничен от регламентите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

9. В **таблица 2** е илюстрирано кумулативното усвояване на управляваните от Комисията средства по ЕФР и финансовото им изпълнение. През 2009 г. съставените от Комисията прогнози за финансовото изпълнение по отношение на глобалните и индивидуалните задължения са надхвърлени, като глобалните задължения достигат 3 406 милиона евро, а индивидуалните задължения — рекордно ниво от 4 140 милиона евро. Нетните плащания възлизат на 3 069 милиона евро, което представлява 92 % от първоначалната прогноза. Тази разлика се обяснява с по-ниското от прогнозираното ниво на плащания в държавите, в които се провежда консултативната процедура, описана в член 96 от споразумението от Котону, или други мерки за установяване на диалог ⁽⁶⁾, в държавите, които все още не са ратифицирали споразумението от Котону ⁽⁷⁾, и в държавите, в които плащанията в рамките на бюджетната подкрепа не са извършени поради липса на доказателства, че общите или специфичните условия са били изпълнени ⁽⁸⁾. Неизплатените суми са се увеличили с 3 %, което е приемливо предвид разликата в нивото на общите задължения и нетните плащания през годината. В същото време размерът на старите и изостаналите неизвършени плащания се е увеличил с 23 %. Това се дължи на високото ниво на глобални задължения, поети през 2007 г. с цел използване на оставащите ресурси в рамките на Деветия ЕФР, които обаче не са били последвани от съответстващи по размер индивидуални задължения.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

9. *Изключителното изпълнение във връзка с общите и индивидуалните задължения свидетелства за успеха на приетата от Комисията политика за ускоряване на изпълнението на програмата.*

Увеличението на неуредените плащания през 2009 г. се обяснява с особено високото ниво на задължения през 2007 г. и с проектния цикъл на ЕФР, който средно продължава три години, като най-големите плащания обикновено се извършват през първата и в края на последната година.

⁽⁶⁾ Мадагаскар, Мавритания, Нигер и Гвинея Конакри.

⁽⁷⁾ Судан и Екваториална Гвинея.

⁽⁸⁾ Малави, Хаити, Демократична република Конго и Етиопия.

Таблица 2 — Кумулативно усвояване на ресурсите на ЕФР към 31 декември 2009 г.

(в милиони евро)

	Ситуация в края на 2008 г.		Изпълнение на бюджета за финансовата 2009 година				Ситуация в края на 2009 г.				
	Обща сума	Процент на изпълнение ⁽²⁾	8-и ЕФР ⁽³⁾	9-и ЕФР ⁽³⁾	10-и ЕФР	Обща сума	8-и ЕФР	9-и ЕФР	10-и ЕФР	Обща сума	Процент на изпълнение ⁽²⁾
А — РЕСУРСИ ⁽¹⁾	48 677,7		0,8	1,0	66,6	68,4	10 786,7	16 632,8	21 326,7	48 746,1	
Б — УСВОЯВАНЕ											
1. Финансови поети задължения	32 185,3	66,1 %	- 41,7	- 53,8	3 501,0	3 405,5	10 744,4	16 579,0	8 267,4	35 590,7	73,0 %
2. Индивидуални правни задължения	24 880,8	51,1 %	- 41,8	997,4	3 184,1	4 139,7	10 499,1	15 206,8	3 314,5	29 020,5	59,5 %
3. Плащания ⁽⁴⁾	20 031,1	41,2 %	152,1	1 805,8	1 111,4	3 069,3	10 082,4	11 816,9	1 201,1	23 100,4	47,4 %
В — Неизвършени плащания (Б1—Б3)	12 154,1	25,0 %					662,1	4 762,1	7 066,3	12 490,3	25,6 %
Г — Налично салдо (А—Б1)	16 492,5	33,9 %					42,3	53,8	13 059,3	13 155,4	27,0 %

⁽¹⁾ Първоначално разпределение на ресурсите по Осмия, Деветия и Десетия ЕФР, съфинансиране, лихви, разни ресурси, трансфери от предходни ЕФР и корекции при смяна на счетоводните системи.

⁽²⁾ В процент от средствата.

⁽³⁾ Отрицателните стойности представляват освободените бюджетни кредити за поети задължения.

⁽⁴⁾ Нетни плащания след възстановявания.

Източник: Европейска сметна палата въз основа на доклади на ЕФР относно финансовото изпълнение и финансовите отчети към 31 декември 2009 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Годишен доклад на Комисията относно финансовото управление на Осмия, Деветия и Десетия европейски фонд за развитие

10. Финансовият регламент, приложим за Десетия ЕФР⁽⁹⁾, изисква от Комисията да изготвя ежегоден доклад относно финансовото управление на Европейските фондове за развитие. Становището на Палатата е, че докладът относно финансовото управление представлява точно описание на постигнатите от Комисията оперативни цели за финансовата година (по-специално по отношение на финансовото изпълнение и контролните дейности), както и на финансовото състояние и събитията, оказали съществено влияние върху извършените през 2009 г. дейности.

⁽⁹⁾ Членове 118 и 124.

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

Независима декларация за достоверност на Сметната палата относно Осмия, Деветия и Десетия европейски фонд за развитие (ЕФР) за финансовата 2009 година

I. Съгласно разпоредбите на член 287 от Договора за функционирането на Европейския съюз и член 141 от Финансовия регламент, приложим за Десетия ЕФР, който се прилага също и за предходните ЕФР, Палатата извърши одит на:

- a) окончателните годишни отчети на Осмия, Деветия и Десетия ЕФР за финансовата 2009 година, които включват консолидираните финансови отчети ⁽¹⁰⁾ и консолидирания отчет за финансовото изпълнение на Осмия, Деветия и Десетия ЕФР; и
- b) законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции съобразно правната рамка на ЕФР по отношение на частта от средствата на ЕФР, чието финансово управление е под отговорността на Комисията ⁽¹¹⁾.

Отговорност на ръководството

II. В съответствие с финансовите регламенти, приложими за Осмия, Деветия и Десетия ЕФР, ръководството ⁽¹²⁾ отговаря за изготвянето и вярното представяне на окончателните годишни отчети на европейските фондове за развитие, както и за законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции:

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

⁽¹⁰⁾ Консолидираните финансови отчети включват счетоводния баланс, отчета за финансовия резултат, отчета за паричните потоци и таблица на вземанията на Европейските фондове за развитие.

⁽¹¹⁾ Съгласно членове 2, 3, 4, член 125, параграф 4 и член 134 от Финансовия регламент, приложим за Десетия ЕФР, декларацията за достоверност не се отнася до частта от средствата на ЕФР, която се управлява от ЕИБ и е под нейна отговорност.

⁽¹²⁾ На ниво Комисия ръководството се състои от членовете на институцията, оправомощените или вторично оправомощените разпоредители с бюджетни кредити, счетоводителя и ръководния персонал на финансовите, одитните или контролните отдели. На ниво държава бенефициент ръководството включва националните разпоредители с бюджетни кредити, счетоводителите, агентите по плащанията и ръководния персонал на организациите изпълнители.

⁽¹³⁾ Счетоводните правила, приети от счетоводителя на ЕФР, се основават на Международните счетоводни стандарти за публичния сектор, издадени от Международната федерация на счетоводителите, или, при липсата на такива, на Международните счетоводни стандарти (МСС)/Международните стандарти за финансова отчетност (МСФО), издадени от Съвета по международни счетоводни стандарти. В съответствие с Финансовия регламент „консолидираните финансови отчети“ за финансовата 2009 година се изготвят въз основа на счетоводните правила, приети от счетоводителя на ЕФР, които адаптират принципите на счетоводна отчетност на начислена основа към специфичната среда на Европейските общности, докато консолидираните отчети за изпълнението на ЕФР все още се съставят на касова основа.

Отговорност на одитора

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

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

V. Палатата счита, че получените одитни доказателства са достатъчни и подходящи като база за нейната декларация за достоверност.

Становище относно надеждността на отчетите

VI. Палатата счита, че във всички съществени аспекти окончателните годишни отчети на Осмия, Деветия и Десетия европейски фонд за развитие дават вярна представа за финансовото състояние на ЕФР 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.

VII. Без да изразява резерви относно становището, представено в точка VI, Палатата обръща внимание на занижените гаранции, получени във връзка с предварителното финансиране, и завишените гаранции за удържане на суми, оповестени в бележките към финансовите отчети.

Становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции

VIII. Палатата счита, че приходите, задълженията и плащанията, свързани с отчетите на Осмия, Деветия и Десетия европейски фонд за развитие за годината, приключила на 31 декември 2009 г., са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

IX. Без да противоречи на изразеното в точка VIII становище, Палатата обръща внимание на високата честота на количествено неизмерими грешки, които засягат задълженията и плащанията, но не са включени в разчета на общия размер на грешките.

X. Палатата заключава, че системите за управление и контрол на Комисията са частично ефективни при предотвратяването или откриването и коригирането на грешки.

9 септември 2010 г.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Председател

Европейска сметна палата
12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

**ИНФОРМАЦИЯ В ПОДКРЕПА НА ДЕКЛАРАЦИЯТА
ЗА ДОСТОВЕРНОСТ****Обхват и подход на одита**

11. Констатациите и оценките относно надеждността на отчетите на ЕФР, посочени в точки VI и VII от декларацията за достоверност, се основават на одита на консолидираните финансови отчети⁽¹⁴⁾ и на консолидирания доклад за финансовото изпълнение на Осмия, Деветия и Десетия ЕФР⁽¹⁵⁾. Одитът включи подходящ набор от одитни процедури, предназначени да проверят на тестов принцип доказателствата относно оповестените суми и данни. Той включи и оценка на използваните счетоводни принципи, значимите разчети, направени от ръководството, и цялостното представяне на консолидираните отчети.

12. Цялостният одитен подход и методология на Палатата по отношение на редовността на свързаните с отчетите операции са представени в част 2 от приложение 1.1 към глава 1 от годишния доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за 2009 година. Констатациите и оценките относно редовността на операциите в рамките на ЕФР, изложени в точки VIII—X от декларацията за достоверност, се основават на:

- а) тестове по същество на представителна статистическа извадка от 220 операции, включващи 50 финансови и индивидуални задължения и 170 междинни и окончателни плащания, извършени от централните служби на EuropeAid и от делегациите на Комисията. Където беше необходимо, организациите изпълнители и крайните бенефициенти бяха посетени на място с цел да бъдат проверени плащанията, декларирани във финансовите отчети или в декларациите за разходи;
- б) оценка на ефективността на системите за управление и контрол на централните служби на EuropeAid и в делегациите на Комисията, която включва следните елементи:
 - i) предварителни проверки на договори и плащания от разпоредителите с бюджетни кредити, включително националните разпоредители;
 - ii) мониторинг и надзор;
 - iii) външни одити;
 - iv) вътрешен одит;
- в) в **приложение 4** са обобщени действията, предприети във връзка с предишните констатации и оценки.

⁽¹⁴⁾ Вж. член 122 от Финансовия регламент от 18 февруари 2008 г., приложим за Десетия ЕФР: финансовите отчети съдържат счетоводен баланс, отчет за финансовия резултат, таблица за паричните потоци и таблица на вземанията на ЕФР.

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

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Надеждност на отчетите

13. Палатата заключава, че отчетите на Европейските фондове за развитие за финансовата година, приключила на 31 декември 2009 г., дават вярна представа във всички съществени аспекти за финансовото състояние на ЕФР, както и за резултатите от операциите и паричните потоци за приключилата на тази дата финансова година, в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент и счетоводните правила, приети от счетоводителя.

14. Годишните отчети на ЕФР за 2009 г. са първите отчети, изготвени с помощта на новата система за счетоводна отчетност на начислена основа АВАС-FED (същата система, която се използва за общия бюджет на Европейския съюз). Тя е въведена през февруари 2009 г. след успешното приключване на процеса на преминаване от предишната система на счетоводна отчетност на касова основа (OLAS). Новата система осигурява по-добро отчитане на начислена основа, например като намалява броя ръчно въведени корекции, необходими за получаване на отчети на начислена основа в края на годината. По този начин АВАС-FED подобрява счетоводните практики.

15. Последващите контроли, извършвани от EuropeAid, установиха увеличена честота на грешки при въвеждането на данни⁽¹⁶⁾. Въпреки че извършеният от Палатата одит не разкри произтичащи от това съществени грешки, въвеждането на неправилна информация продължава да предизвиква безпокойство, тъй като може да засегне точността на данните, използвани при изготвянето на годишните отчети, по-специално по отношение на разделянето на финансовите периоди в края на годината.

16. Комисията е усъвършенствала използвания метод за формиране на прогноза за разходи, за които още не са получени фактури, както е отбелязано и в отговорите ѝ към годишния доклад на Сметната палата относно ЕФР за 2008 г. (17) Одитът на Палатата потвърди, че този метод се прилага правилно и установи, че оповестеният във финансовите отчети размер на натрупаните задължения не е засегнат от съществени грешки.

17. В бележка 2.2 към финансовите отчети относно текущия размер на гаранциите, получени по отношение на предварителното финансиране, се посочва сумата от 413,6 милиона евро в края на 2009 г. Палатата заключава, че тази сума е занижена с 82,3 милиона евро, или 19,9 %.

15. В някои случаи преминаването към новата ИТ система за управление на проекти може би е предизвикало объркване при кодиране на датите. EuropeAid организира голям брой курсове за обучение в делегациите и седалищата, за да подобри използването на тази система.

В края на 2009 г. централните служби на EuropeAid също създадоха отдел за наблюдение на качеството на информацията, кодирана в CRIS, който следва допълнително да подобри надеждността на данните, използвани при изготвяне на годишните отчети.

Палатата подчертава, че това не е оказало съществено въздействие върху годишните отчети.

17. Комисията прие тази констатация, а разпоредителят с бюджетни кредити нанесе необходимите поправки през 2010 г.

Комисията отбелязва, че Палатата е открила една грешка от 3,5 млн. евро, идентифицирана в извадка от 39 договора, която беше екстраполирана.

⁽¹⁶⁾ Например вид на договора, начална и крайна дата на договора.

⁽¹⁷⁾ Точка 15 (ОВ С 269, 10.11.2009 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

18. Размерът на гаранциите за удържане на суми, обявен в бележка 5.1 към финансовите отчети, е 186,2 милиона евро към края на 2009 г. Палатата заключава, че тази сума е завишена с 58,4 милиона евро, или 31,4 %.

Редовност на операциите

19. Резултатите от тестовете на операциите са обобщени в **приложение 1**.

Приходи

20. При своя одит на свързаните с приходите операции Палатата не откри съществени грешки.

Поети задължения

21. При извършения от нея одит на поетите задължения Палатата не откри съществени грешки, но установи съществуването на висок процент на количествено неизмерими грешки. Откритите грешки се отнасят до спазването на правилата за провеждане на тръжни процедури, законоустановените срокове за сключване на договори и правилата относно задължителните гаранции. По отношение на поетите задължения в рамките на бюджетната подкрепа Палатата установи, че в контекста на „динамичната интерпретация“ на Комисията⁽¹⁸⁾ EuropeAid доказва по добре документиран и структуриран начин, че спазва изискванията на споразумението от Котону.

Плащания

22. При извършения одит на плащанията Палатата не откри съществени грешки⁽¹⁹⁾. Въпреки това бяха установени някои грешки, които са анализирани в точки 23—25.

Плащания по проекти

23. Основните открити видове количествено измерими грешки при плащанията по проекти са следните:

- а) точност: грешки при изчисляването;
- б) действителност: липса на фактури или други подкрепящи документи за извършени услуги или доставени стоки;
- в) допустимост: разходи, направени извън периода на изпълнение или свързани с елементи, които не са били предвидени в договорите, недължимо плащане на ДДС или неприлагане на задължителни санкции.

⁽¹⁸⁾ Вж. точки 28 и 29 от Специален доклад № 2/2005 относно бюджетната помощ, отпускана от ЕФР за държавите от АКТЬ (ОВ С 249, 7.10.2005 г.).

⁽¹⁹⁾ Палатата определя прага на същественост на 2 %.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

18. *Комисията приема констатацията, но отбелязва, че Палатата е открила една грешка, идентифицирана в извадка от 39 договора, която беше екстраполирана.*

21. *Комисията би искала да подчертае, че не е извършено нито едно плащане, без то да е покрито с финансови гаранции. Комисията приветства констатацията, че допустимостта на бюджетната подкрепа е демонстрирана по формализиран и структуриран начин.*

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

24. Количествено неизмеримите грешки засягат най-вече неспазването на приложимите правила за банкови гаранции, което може да има финансово отражение в случай на неплатежоспособност на изпълнителя, и неточните изчисления при възстановяване на авансови плащания от изпълнителите.

Плащания в рамките на бюджетната подкрепа

25. При извършения одит Палатата установи, че плащанията в рамките на бюджетната подкрепа са засегнати от чести количествено неизмерими грешки, което се дължи на липсата на добре документирани и структурирани доказателства, че условията за плащане са били спазени. Основното предоставено обяснение за този факт беше, че в докладите на делегациите за оценка на управлението на публичните финанси не се уточняват критериите, според които следва да бъде оценяван напредъкът (например какви действия следва да се предприемат и какви резултати да се постигнат за съответния период), нито постигнатият напредък и причините, поради които програмите за реформи може да не са били изпълнени съгласно плана на правителството бенефициент. Подобни грешки обаче засягат най-вече плащанията по споразумения за финансиране в рамките на Деветия ЕФР (при които липсва ясна оценъчна рамка) и допълнителните плащания за бюджетна подкрепа, извършени в рамките на механизма за защита срещу уязвимостта FLEX и пакет Б (спешна помощ) с оглед компенсиране на социалното и икономическото отражение на световната финансова криза и нарастващите с бързи темпове цени на хранителните продукти. С едно изключение плащанията по споразуменията за финансиране в рамките на Десетия ЕФР не са засегнати от подобни грешки (вж. точка 32).

Ефективност на системите

26. Резултатите от проверката на системите са обобщени в **приложение 2**.

27. Както е отбелязано в точка 3, мисията на EuropeAid е да прилага повечето от инструментите за външна помощ⁽²⁰⁾, финансирани от общия бюджет на Европейския съюз и ЕФР. Поради тази причина, освен в специално отбелязани случаи, констатациите и оценките на Палатата относно ефективността на системите за управление контрол, както и относно надеждността на годишния отчет за дейността и декларацията на генералния директор се отнасят за цялата област на отговорност на EuropeAid.

28. Палатата оцени системите за управление и контрол на EuropeAid като частично ефективни.

24. Комисията би искала да подчертае, че всички грешки при изчисляване на възстановяването на авансите са били поправени преди изтичане на договора.

25. Комисията приветства забележката, че с Десетия ЕФР може да се различа значително подобрение при демонстрирането на допустимост благодарение на по-ясните рамки за оценяване, които вече редовно се използват.

С оглед да подкрепи това подобрение и да отстрани подобни грешки, Комисията признава нуждата от допълнително подсилване на структурирания подход, за да демонстрира напредъка в управлението на публичните финанси. Следователно Комисията разработи преразгледана рамка за наблюдение и отчитане на напредъка в управлението на публичните финанси, която се фокусира върху постигнатите резултати спрямо първоначалните базови очаквания. Преразгледаният формат беше финализиран през юни 2010 г. и отчетите по страни чрез този преразгледан подход ще представляват основата за оценяване на допустимостта на плащанията до края на 2010 г. и след това. В този контекст Комисията очаква да може да демонстрира постоянно подобрение на нивото на грешките, които не могат да бъдат определени количествено, свързани с този въпрос в бъдещите официални уверения на Палатата (DAS).

За посочените инструменти за извънредни ситуации (механизъмът за уязвимост на програма FLEX и пакет Б) Комисията запази строг подход към оценяване на допустимостта, както бе демонстрирано в редица подобни програми, при които не бяха направени плащания.

28. Проверките на EuropeAid са замислени да обхващат целия цикъл на съществуване на нейните многогодишни проекти. Тя вярва, че тези системи за надзор и проверка са ефективни и значително се подобряват с всяка изминала година, както е отразено в повишения брой напълно редовни плащания, установени от Палатата в нейната извадка. Препоръките, давани от Палатата през последните години, бяха изпълнени и много от подобренията бяха одобрени от Палатата, което допринесе съществени елементи от ключовите системи за контрол да се считат за „ефективни“.

⁽²⁰⁾ С изключение на помощта за предприемачество, помощта за Западните Балкани, хуманитарната помощ, макрофинансовото подпомагане, общата външна политика и политиката за сигурност и механизма за бързо реагиране.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

*Предварителни проверки***Централни служби на ЕуроАид**

29. Палатата оцени предварителните проверки, извършвани от разпоредителите с бюджетни кредити в централните служби на ЕуроАид, като ефективни.

Делегации на Комисията

30. Палатата оцени предварителните проверки, извършвани от разпоредителите с бюджетни кредити в делегациите на Комисията, като частично ефективни при откриването и коригирането на грешки.

31. При плащанията по проекти бяха открити слабости в проверките на допустимостта на разходите, изчисляването на заявените суми и наличието на задължителните подкрепящи документи.

32. В областта на бюджетната подкрепа одитът на Палатата потвърди напредъка, отбелязан в нейния годишен доклад относно ЕФР за 2008 година ⁽²¹⁾. Споразуменията за финансиране по Десетия ЕФР предоставят по-ясни рамки за оценка на общите условия за допустимост. По отношение на критерия за допустимост, свързан с управлението на публичните финанси, споразуменията за финансиране вземат предвид системите за оценка, одобрени от правителствата, Комисията и другите донори, в това число и рамките за оценка на изпълнението, които следва да се използват при съвместните годишни прегледи на бюджетната подкрепа. Прилагането на подобни рамки за установяване на приоритетните цели, графика и източниците на информация, които следва да бъдат използвани, улеснява структурирането и документирането на оценките на напредъка и по този начин увеличава прозрачността на решенията за извършване на плащане. Въпреки това специфичните условия за изплащане на променливи траншове въз основа на изпълнението често не са достатъчно ясни по отношение на целевите стойности на показателите, източниците на информация, които следва да се използват при верификация, както и методите на изчисление. Това може да има отражение върху прозрачността на решенията за извършване на плащане.

33. Друго подобрение, отбелязано през 2009 г., е въвеждането от страна на Комисията на нови указания относно бюджетната подкрепа за нестабилни държави. Указанията изискват наличието на няколко основни елемента в системите за управление на публични средства, преди да се предостави бюджетна подкрепа. Комисията също така въвежда изменения във финансовата верига, с които се установява много по-рационална последователност на финансовите и оперативните проверки в процеса на одобряване на плащанията.

30. Комисията предоставя постоянно обучение на персонала в седалищата и делегациите по широкообхватна програма за обучение, пригодена към нуждите от управление на външната помощ.

32. Комисията приветства факта, че Палатата признава устойчивото подобрение на яснотата на рамките за оценяване на общите условия за допустимост.

Комисията признава значението на подобна яснота за специфични условия и основани на резултати плащания. Ако е целесъобразно, Комисията се стреми формално да отговори на специфичните констатации на Палатата по този въпрос, като преразглежда съответните споразумения за финансиране. Междувременно на този въпрос се отдава специално внимание по време на процеса на партньорска проверка (група за поддържане на качеството) на ЕуроАид за обсъждане на нови програми.

33. Комисията приветства признаването от страна на Палатата на тези два важни приноса към гарантиране, че бюджетната подкрепа се предоставя по по-структуриран и формализиран начин.

⁽²¹⁾ Точка 46.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Мониторинг и надзор**Делегации на Комисията**

34. Палатата оцени извършваните от делегациите мониторинг и надзор като частично ефективни.

35. Както и през предишни години, Палатата установи, че липсата на капацитет при повечето национални разпоредители с бюджетни кредити в държавите бенефициенти води до лошо документирани и неефективни проверки. Делегациите на Комисията предоставят техническа помощ с цел повишаване на техния капацитет, но резултатите от това често са ограничени: или защото националните разпоредители с бюджетни кредити не изпълняват задачите си по подходящ начин, или поради ресурсни ограничения или голямо текучество на персонала.

36. Одитът на Палатата откри недостатъци и при финансовите процедури и контроли, въведени от организациите изпълнители и от наблюдателите:

- а) слаб контрол на допустимостта на разходите, незадоволително попълване и съхраняване на подкрепящите документи, слаб счетоводен контрол, който не гарантира, че разходите се вписват и отчитат правилно и не предотвратява грешки при изчисленията;
- б) при някои договори за извършване на строителни дейности контролът от страна на наблюдателите върху фактурите на изпълнителите е незадоволителен.

37. Като цяло делегациите на Комисията са имали ясна представа за тези слабости и не са се доверявали изцяло на тези контроли, като например са извършвали повторно някои проверки, изисквали са извършването на задължителни одити, основани на риска, или верификации на разходите преди финансовото приключване на проектите, или са поръчвали извършването на технически одити на текущи договори за строителни дейности. Въпреки това ресурсите на делегациите са ограничени, което често намалява възможностите им да извършват някои дейности, като например мониторинг на проекти на място, обучение и подкрепа на проектните ръководители.

Централни служби на ЕуроАид

38. Палатата оцени извършваните от централните служби на ЕуроАид мониторинг и надзор като ефективни.

35. В допълнение към подкрепата и техническата помощ, предоставена от делегациите на националните разпоредители, ЕуроАид ежегодно провежда голям брой курсове за обучение на персонала в службите на националните разпоредители и специализираните министерства. Достъп до обширна информация за процедурите има и на уебсайта на ЕуроАид.

36. Комисията отбелязва, че инструментите за контрол и установените в последните години процедури дават резултат. Независимо от това тя обещава да продължи да полага усилия в обучаването на персонала и разпространяването на информация за инструментите за управление и контрол.

а) Комисията очаква, че до края на 2010 г. на бенефициентите ще бъде осигурен достъп до пакета с инструменти за финансово управление за бенефициентите. Основната цел на пакета с инструменти за финансово управление е да предостави основни практически насоки в удобен формат, за да помогне на бенефициентите да спазват правилата за финансово управление при външни действия относно помощите, финансирани от ЕО.

37. Делегациите извършват голям брой допълнителни проверки, с които да компенсират слабостите в отделите на националните разпоредители.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

39. Одитите, извършени въз основа на рамковото договорно споразумение, предоставят ценна информация относно слабостите, които засягат системите за контрол на проектите, както и относно размера и естеството на потенциално недопустимите разходи. Централните служби на ЕуроАид анализират тези резултати всяка година и проследяват действията, предприети от организациите изпълнители във връзка с повтарящите се констатации, между които са липсваща или незадоволителна документация и използване на неподходящи процедури за възлагане на обществени поръчки. Централните служби на ЕуроАид понастоящем разработват инструментариум за финансово управление, чиято цел е отстраняване на причините за грешки чрез по-добро познаване и разбиране на правилата за финансово управление от страна на организациите изпълнители. През 2009 г. централните служби на ЕуроАид са провели 14 посещения с цел проверка. Освен това дирекциите, разпределени на географски принцип, също са извършили посещения на делегациите на Комисията по собствена инициатива. Всички посещения са имали за резултат полезно обучение и предоставяне на подкрепа и на препоръки за подобряване на вътрешния контрол в проверените делегации.

40. Извършеният от централните служби анализ на докладите за управлението на външната помощ, изготвени от делегациите два пъти годишно, показва, че най-честите пречки пред ефективното използване на помощта са били високото текучество на персонал и трудностите при намиране на служители с необходимата квалификация, особено в нестабилните страни. Процентът на незаети длъжности в делегациите на Комисията е включен в регистъра на рисковете на ЕуроАид като критичен риск за 2010 г.

41. Централните служби на ЕуроАид извършват мониторинг на спазването на правилата чрез последващ контрол на операциите. През 2009 г. те вземат решение да разширят обхвата на този контрол и да включат и съответствието със споразуменията за финансиране и процедурите по възлагане на обществени поръчки, като промяната влиза в сила през 2010 г. Освен това ЕуроАид възнамерява да извърши общ преглед на своя подход през 2010 г., за да разгледа възможностите за по-нататъшно подобряване на насочеността и ефективността на подобен контрол по отношение на проверките на редовността на съответните операции и качеството на предварителните проверки, извършвани от разпоредителите с бюджетни кредити.

Външни одити

42. Палатата оцени външните одити като ефективни по отношение на централните служби на ЕуроАид и като частично ефективни по отношение на делегациите на Комисията.

43. При одита на Палатата беше установено, че управлението на външните одити се е подобрило значително през 2009 г. Годишните одитни програми са изготвени въз основа на структурирани оценки на риска, извършени в съответствие с указанията на ЕуроАид. Одитите са извършени навреме, а степента на изпълнение на консолидираната годишна одитна програма се е подобрила в сравнение с предишни години.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

39. Комисията е удовлетворена от факта, че Палатата оценява мерките, предприети от ЕуроАид в последващите одити и при извършване на контролните мисии.

40. В условията на нулево увеличение на постове в Комисията до 2013 г., ЕуроАид подхожда към въпросите за персонала в делегацията с активна политика за човешки ресурси в рамките на своите компетенции. Въпросът за свободните работни места касае най-вече договорно наетите служители; проблемът не е в голямото текучество като такво, а по-скоро в наемането на персонал с подходящ експертен опит. Изборът на тези служители, който преди се управляваше от седалището, сега е прехвърлен на ръководителите на делегации, за да се скъси дългата процедура. Едновременно с това ЕуроАид продължава да изисква редовно съставяне на нови списъци с адекватен брой резервни кандидати, за да се даде възможност за назначения за всички профили и категории в страната.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

44. Новите правила за работа, приети през октомври 2007 г., са били прилагани адекватно, като по този начин са допринесли за по-стандартизиран одитен подход. В разгледаните от Палатата случаи одитните заключения са били последвани от съответни действия, особено що се отнася до финансовите корекции на недопустими плащания посредством възстановяване на неправомерно извършени разходи или удържака от последващи или окончателни плащания. Въпреки това ефектът от новите правила все още не беше изцяло видим през 2009 г., тъй като много окончателни одитни доклади все още се основаваха на предишните правила за работа, които не бяха толкова подробни, особено по отношение на формулировката на одитното становище.

45. В няколко области все още е необходимо подобрене. Недостигът на персонал в делегациите ограничава възможностите им да предприемат одити въз основа на риска, тъй като се дава приоритет на задължителните одити. Това има отрицателно отражение и върху продължителността на процеса на валидиране на одитните констатации, което крие риск недопустимите разходи да не могат да бъдат възстановени.

46. Системата CRIS одит разширява възможностите на ЕуроАид за мониторинг на одитната дейност, както и за сверяване, анализиране и предприемане на действия във връзка с одитните констатации и препоръки. Въпреки това, както и през предишни години⁽²²⁾, и въпреки актуализираните указания и напомнянията от страна на централните служби на ЕуроАид не всички делегации записват информацията навреме и изцяло. Това се отразява върху надеждността на обобщените данни, които се използват като управленска информация, като например естеството на одитните становища и процентът недопустими разходи. Наред с това системата CRIS одит не винаги предоставя точни данни относно разходите за одитите, нито разполага с функция за предоставяне на информация за финансовите корекции, извършени в резултат на одитите. В резултат на това ЕуроАид все още не използва пълния потенциал на този инструмент, най-вече за да може да гарантира, че одитната ѝ стратегия е икономически целесъобразна.

Вътрешен одит

47. Палатата оцени вътрешния одит като частично ефективен.

⁽²²⁾ Точка 39 от Годишния доклад относно ЕФР за 2008 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

44. Повеќе от 95 % от одитните отчети за 2009 г., изготвени от изпълнители, сключили рамкови договори, бяха представени във формата „след 1 октомври 2007 г.“, в сравнение с около 40 % през 2008 г. (вж. бележка под линия 38 за годишния одитен план (ГОП) в раздел 3.1.2.1.2).

45. Макар и да е вярно, че ограниченията за персонала могат да окажат отрицателно въздействие върху продължителността на процеса по проверка на одита, по-голямата част от одитните отчети трябва да бъдат получени, преди Комисията да извърши окончателно плащане, и следователно рискът средствата да не могат да се възстановят е изключително ограничен.

През 2009 г. ЕуроАид продължи да полага усилия в областта на одитите и проведе шест курса на обучение по ЕФР, които включиха 15 делегации, на които присъстваха 180 членове на персонала на делегациите и 220 души външен персонал (персонал от службите на разпоредителите с бюджетни кредити, министерствата, ръководителите на проекти, неправителствени организации (НПО) и одиторски дружества).

46. На делегациите редовно се напомня необходимостта от навременно актуализиране на отчетите от CRIS одита, включително по време на семинари и обучение. От февруари 2010 г. насам при подписване на договор за одит (договор CRIS) датата на подписа автоматично се прехвърля към CRIS одита. Освен това новият екран за резултатите е попълнен и по-удобен за попълване и освен това одитът не може да се затвори, ако това поле не е попълнено. Това включва мнение от одита и размера на недопустимите разходи. В модула CRIS за нареждания за събиране на вземания е включена информация за нарежданията за събиране на вземания, издадени в резултат от одити. С оглед на консолидирането могат да се обчислят някои подобрения, но това би наложило допълнително разработване на ИТ. Има достъп до информация за размера на окончателните недопустими разходи, установени и коригирани към молента на окончателното плащане. През 2009 г. те представляваха 0,7 % по стойност от фактурираните суми.

47. Комисията счита, че вътрешният одит на службата за сътрудничество ЕуроАид през 2009 г. е бил успешен въпреки нарушението в оперативния ѝ капацитет през тази година. Въпреки че позицията на ръководител на отдел „Структури за вътрешен одит“ (IAS) беше свободна от 1 юли до 15 ноември, отделът финализира 9 последващи одита (в сравнение с 8 планирани). Що се отнася до нови одити, от планираните четири одита за 2009 г. през 2009 г. бяха предадени един окончателен одитен отчет и два проекта на одитни отчети (равняващи се на 85 % от окончателен одитен отчет според методологията на Службата за вътрешен одит (IAS)).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

48. Структурата за вътрешен одит (IAC) е действала в съответствие с основната си цел да осигури на генералния директор увереност относно ефективността и ефикасността на управлението на риска, процесите на контрол и вътрешно управление в ЕурогеАid. Въпреки това оперативният ѝ капацитет е бил значително намален поради независещ от IAC недостиг на персонал, включително липса на ръководител през по-голямата част от годината. Поради това IAC не е имала възможност да изпълни изцяло работната си програма за 2009 г. В своя доклад от втория последващ одит относно валидирането на самооценката на структурата за вътрешен одит на ЕурогеАid Службата за вътрешен одит на Комисията отново посочва дългия период от време, необходим на ръководството на ЕурогеАid за изпълнение на препоръките на IAC.

Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията

49. Резултатите от прегледа на изявленията на ръководството в Комисията са обобщени в **приложение 3**.

50. Годишният отчет за дейността дава вярна представа за начина на прилагане и резултатите на различните системи за управление и контрол. Отчетът е ясен и информативен, което се дължи в частност на използването на количествени показатели. В него се посочва, че като се имат предвид моделът и резултатите на многогодишната контролна рамка, ЕурогеАid счита, че остатъчното ниво на грешки, засягащо нейната сфера на дейност, не заслужава изказване на резерва в декларацията за достоверност на генералния директор⁽²³⁾. Отчетът обаче не предоставя доказателства в подкрепа на това твърдение. При липсата на ключов показател за очакваното финансово отражение на остатъчните грешки след извършване на всички предварителни и последващи контроли⁽²⁴⁾ ЕурогеАid не е в състояние да докаже, че финансовото отражение на недостатъците и грешките е под установения праг на същественост.

51. По отношение на финансовата 2009 година генералният директор на ЕурогеАid декларира, че е получил достатъчна увереност, че съществуващите контролни процедури предоставят необходимите гаранции относно редовността на операциите. Одитът на Палатата не потвърждава това твърдение. Беше установено, че системите на ЕурогеАid са частично ефективни, както и че плащанията като цяло са засегнати от съществен ниво на грешки. Докато плащанията в рамките на ЕФР не са засегнати от съществени грешки, за плащанията, извършени от ЕурогеАid от общия бюджет на Общността за външни отношения и развитие, това не е така⁽²⁵⁾. Палатата счита, че декларацията на генералния директор и годишният отчет за дейността предоставят частично вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

⁽²³⁾ Стр. 56.

⁽²⁴⁾ Вж. точки 29 и 54 от Годишния доклад на Сметната палата относно ЕФР за 2008 г.

⁽²⁵⁾ Вж. глава 6 от Годишния доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за 2009 година.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

50. Комисията вярва, че качествените и количествените показатели, определени в четирите елемента за „достоверност“, на годишния отчет от дейността наистина предоставят доказателства в подкрепа на заявлението за достатъчна достоверност на генералния директор. Независимо от това ЕурогеАid признава, че може да се предприемат допълнителни действия, за да се разработят специфични показатели във връзка с многогодишната рамка за контрол и да се продължи работата, започната през 2010 г., относно разглеждането на възможни методологии за прогнозираното финансово въздействие на остатъчни грешки.

Заклучения и препоръки

52. Въз основа на одитната си дейност Палатата заключава, че отчетите на Европейските фондове за развитие за финансовата година, приключила на 31 декември 2009 г., във всички съществени аспекти дават вярна представа за финансовото състояние на ЕФР, както и за резултатите от операциите и паричните потоци за приключилата на тази дата финансова година, в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент и счетоводните правила, приети от счетоводителя на Комисията. Палатата обръща внимание на констатациите, посочени в точки 17 и 18, относно размера на гаранциите.

53. Въз основа на извършената одитна дейност Палатата заключава, че за финансовата година, приключила на 31 декември 2009 г.:

- а) приходите на ЕФР не са засегнати от съществени грешки;
- б) поетите от ЕФР задължения не са засегнати от съществени грешки, но са засегнати от чести количествено неизмерими грешки;
- в) плащанията в рамките на ЕФР не са засегнати от съществени грешки. Те обаче са засегнати от чести количествено неизмерими грешки.

54. Както вече беше отбелязано в Годишния доклад на Сметната палата относно ЕФР за 2008 г.⁽²⁶⁾, EuropeAid е изградила подробна стратегия за контрол. През 2009 г. EuropeAid е продължила да подобрява значително модела и приложението на своите системи за управление и контрол, но в някои области продължават да съществуват слабости. Въз основа на своята одитна дейност Палатата заключава, че системите за управление и контрол на EuropeAid са частично ефективни по отношение на гарантирането на редовността на плащанията. В този контекст следва да се вземат предвид следните препоръки:

- а) В светлината на планирания преглед на цялостната си стратегия за контрол EuropeAid следва да разработи ключов показател за очакваното финансово отражение на остатъчните грешки след извършване на всички предварителни и последващи контроли. Този показател може да се базира например на проверка на представителна статистическа извадка от приключени проекти;
- б) в рамките на този преглед EuropeAid следва да извърши оценка на икономическата целесъобразност на различните контроли, по-специално на системата за последващ контрол на операциите;

54. Проверките на EuropeAid са замислени да обхващат целия цикъл на съществуване на нейните многогодишни проекти. Тя вярва, че тези системи за надзор и проверка са ефективни и значително се подобряват с всяка изминала година, както е отразено в повишения брой напълно редовни плащания, установени от Палатата в нейната извадка. Препоръките, давани от Палатата през последните години, бяха изпълнени и много от подобренията бяха одобрени от Палатата, което допринесе за съществени елементи от ключовите системи за контрол да се считат за „ефективни“.

- а) Комисията започна работа по проучването на възможни методологии за разработване на ключов показател за изчисленото финансово въздействие на остатъчните грешки през 2010 г., както е изложено в отговорите на Комисията на годишния отчет за 2008 г.
- б) Комисията започна работа по преразглеждането на своята стратегия за контрол в началото на 2010 г., както е изложено в отговорите на Комисията на годишния отчет за 2008 година. Комисията ще изготви Съобщение за допустимия риск от грешка в областта на външната държавна помощ през 2010 г.

⁽²⁶⁾ Точка 55.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- в) EuroreAid следва да финализира и да разпространи инструментариума за финансово управление, насочен към високия присъщ риск от наличие на грешки на нивото на организациите изпълнители, подизпълнителите и бенефициентите, за да осигури необходимото ниво на познаване на правилата за финансово управление и за допустимост;
- г) EuroreAid следва да продължи да полага усилия, за да гарантира, че делегациите на Комисията вписват навременни и пълни данни в системата CRIS одит;
- д) системата CRIS одит следва да бъде променена, за да може да предоставя информация относно размера на окончателните недопустими разходи и финансовите корекции, извършени след приключване на процеса на валидиране на одитните констатации съвместно с одитирания обект.

55. По отношение на бюджетната подкрепа Палатата отправя следните препоръки:

- а) EuroreAid следва да се увери, че специфичните условия за променливи трансше въз основа на изпълнението ясно определят показателите, целите, методите на изчисление и източниците на информация, които следва да се използват при проверка;
- б) EuroreAid следва да гарантира, че отчетите на делегациите предоставят структурирани и добре документирани доказателства за напредъка при управлението на публичните финанси, като определят ясно критериите за оценка на напредъка (например резултатите, които правителството бенефициент следва да постигне през съответния период), постигнатия напредък и причините, поради които програмата за реформи може да не е била изпълнена съгласно плана.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- в) *Пакетът от инструменти за финансово управление ще бъде финализиран през 2010 г. и ще се отдаде дължимото внимание на въпросите, повдигнати от Палатата.*
- г) *EuroreAid ще продължи да полага усилия, за да гарантира, че информацията се кодира в CRIS одит точно и своевременно.*
- д) *Размерът на недопустимите разходи трябва да се въведе в CRIS одит преди приключването на даден одитен отчет (задължително поле от февруари 2010 г. насам). Информацията за нареждания за събиране на вземания, издадени в резултат на одити, е включена в модула CRIS за нареждания за събиране на вземания. С оглед на консолидирането могат да се вземат под внимание някои подобрения, но това би наложило допълнително разработване на ИТ. Ила достъп до информация за размера на окончателните недопустими разходи, установени и поправени към момента на окончателното плащане. През 2009 г. те представляваха 0,7 % по стойност от фактурираните суми.*

55.

- а) *Комисията признава значението на по-голямата точност при поставяне на цели за изпълнение, методи за изчисление и източници на проверка. Този въпрос получава повече внимание по време на процеса на партньорска проверка (Група за поддържане на качеството) на EuroreAid за обсъждане на нови прозрели.*
- б) *Комисията разработи преразгледана рамка за наблюдение и отчитане на напредъка в управлението на публичните финанси, която се фокусира върху постигнатите резултати спрямо първоначалните базови очаквания. Преразгледаният формат беше финализиран през юни 2010 г. и отчетите по страни чрез този преразгледан подход ще представляват основата за оценяване на допустимостта на плащанията до края на 2010 г. и след това.*

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ С ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ ЗА РАЗВИТИЕ

	2009 г.						2008 г.	2007 г.	
	Проекти		Бюджетна подкрепа		Общо				
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА									
Общо поети задължения:	40		10		50		45	60	
Общо операции (в т.ч.):	150		20		170		170	148	
Авансови плащания	0		0		0		40	0	
Междинни/окончателни плащания	150		20		170		130	148	
РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКИТЕ									
<i>(в процент и брой операции)</i>									
Операции, незасегнати от грешки	80 %	{120}	65 %	{13}	78 %	{133}	76 %	63 %	
Операции, засегнати от грешки	20 %	{30}	35 %	{7}	22 %	{37}	24 %	37 %	
АНАЛИЗ НА ОПЕРАЦИИТЕ, ЗАСЕГНАТИ ОТ ГРЕШКИ									
<i>(в процент и брой операции)</i>									
Анализ според вида грешки									
Количествено неизмерими грешки	57 %	{17}	100 %	{7}	65 %	{24}	61 %	49 %	
Количествено измерими грешки	43 %	{13}	0 %	{0}	35 %	{13}	39 %	51 %	
В т.ч.:	Допустимост	23 %	{3}	0 %	{0}	23 %	{3}	44 %	68 %
	Действителност	23 %	{3}	0 %	{0}	23 %	{3}	38 %	21 %
	Точност	54 %	{7}	0 %	{0}	54 %	{7}	19 %	11 %
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ									
Вероятен процент грешки:									
< 2 %	X								
от 2 % до 5 %							X	X	
> 5 %									

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ, СВЪРЗАНИ С ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ ЗА РАЗВИТИЕ И ПОМОЩТА ЗА РАЗВИТИЕ В РАМКИТЕ НА ОБЩИЯ БЮДЖЕТ

Оценка на избраните системи за управление и контрол

Проверена система	Предварителни проверки	Мониторинг и надзор	Външни одити	Вътрешен одит	Обща оценка
Централни служби на EuropeAid					
Делегации на Комисията				N/A	

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 3

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРЕГЛЕДА НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА, СВЪРЗАНИ С ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ ЗА РАЗВИТИЕ И ПОМОЩТА ЗА РАЗВИТИЕ В РАМКИТЕ НА ОБЩИЯ БЮДЖЕТ

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 подробна стратегия за контрол и е продължила да подобрява значително модела и прилагането на своите системи за управление и контрол. Въпреки това одитът на Палатата установи, че при някои контроли продължават да съществуват слабости, както и че плащанията са засегнати от съществени грешки.	Б

(*) 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 от гледна точка на редовността.

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

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

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ДЕЙСТВИЯТА, ПРЕДПРИЕТИ ВЪВ ВРЪЗКА С КЛЮЧОВИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ОТ ДЕКЛАРАЦИЯТА ЗА ДОСТОВЕРНОСТ

	Констатации и оценки на Палатата	Анализ на Палатата	Препоръки на Палатата	Отговор на Комисията
1.	<p>Заклученията биха могли да бъдат по-ясни относно начина, по който резултатите от различните контроли допринасят за увереността на генералния директор, а наред с това би могъл да бъде разработен ключов показател относно очакваното финансово отражение на остатъчните грешки след извършване на предварителни и последващи проверки. (Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 54)</p>	<p>Годишният отчет за дейността за 2009 г. дава явна представа за начина на прилагане и резултатите на различните системи за управление и контрол. Отчетът е ясен и информативен, което се дължи в особена степен на използването на количествени показатели. Той обаче не доказва по ясен начин, че резултатите от различните контроли допринасят за получаване на достатъчна увереност от страна на генералния директор, че финансовото отражение на недостатъците и грешките е под определения праг на същественост.</p>	<p>В контекста на планирания преглед на цялостната стратегия за контрол EuropeAid следва да разработи ключов показател за очакваното финансово отражение на остатъчните грешки след извършване на всички предварителни и последващи контроли.</p>	<p>Комисията започна работа по разглеждането на възможни методологии за разработване на ключов показател за очакваното финансово отражение на остатъчните грешки през 2010 г., както е посочено в отговорите на Комисията към Годишния доклад за 2008 г.</p>
2.	<p>Предварителните проверки следва да бъдат подобри, като се фокусират повече върху ключови рискове. (Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 55, буква а)</p>	<p>Продължават да съществуват слабости при верификациите на допустимостта на разходите, изчисляването на заявените суми и наличието на изискваните подкрепящи документи.</p>	<p>EuropeAid следва да финализира и да разпространи инструментариума за финансово управление, насочен към високия присъщ риск от наличие на грешки на нивото на организациите изпълнители, подизпълнителите и бенефициентите, за да осигури необходимото познаване на правилата за финансово управление и за допустимост.</p>	<p>Инструментариумът за финансово управление ще бъде финализиран през 2010 г., а въпросите, повдигнати от Палатата, ще бъдат разгледани с необходимото внимание.</p>
3.	<p>Годишните одитни планове следва да бъдат изготвени въз основа на по-структуриран анализ на риска и по-реалистична оценка на наличните за целта ресурси. (Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 55, буква б)</p>	<p>Годишните одитни планове са изготвени въз основа на структурирана оценка на риска, извършена в съответствие с указанията на EuropeAid. Проблемите с персонала в делегациите ограничават възможностите им да предприемат одити въз основа на риска, тъй като се дава приоритет на задължителните одити. Те имат отрицателно отражение и върху дължината на процеса на валидиране на одитните констатации, което създава риск недопустимите разходи да не могат да бъдат възстановени.</p>	<p>Предприети са задоволителни мерки по отношение на годишния процес на планиране на одити.</p>	<p>Комисията е съгласна със становището, че са постигнати значителни подобрения в процеса на планиране на одити.</p>
4.	<p>Въвеждането на годишни одитни планове трябва да бъде следено отблизо през годината с цел съществените отклонения да бъдат открити и да бъдат предприети навремени корективни действия. (Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 55, буква в)</p>	<p>Централните служби на EuropeAid, включително дирекциите, разпределени на географски принцип, извършват мониторинг на редовността на изпълнението във времето. Когато е необходимо, отклоненията се проучват и се предприемат корективни мерки.</p>	<p>Предприети са задоволителни мерки.</p>	<p>Комисията е съгласна със становището, че са постигнати значителни подобрения при мониторинга на изпълнението на одитните планове.</p>

	Констатации и оценки на Палатата	Анализ на Палатата	Препоръки на Палатата	Отговор на Комисията
5.	Следва да се развият функционалностите на системата CRIS одит, за да се осигури по-ефективен мониторинг на одитните дейности, както и анализ и проследяване на действията, предприети във връзка с одитните констатации и препоръки. (Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 55, буква г)	Системата CRIS одит не винаги предоставя точни данни относно разходите за одитите, нито разполага с функция за предоставяне на информация за финансовите корекции, извършени в резултат на одитите.	Системата CRIS одит следва да бъде променена, за да може да предоставя информация относно размера на окончателните недопустими разходи и финансовите корекции, извършени след приключване на процеса на валидиране на одитните констатации съвместно с одитирания обект.	<i>След въвеждането на подобрения в системата CRIS одит през февруари 2010 г. се изисква въвеждане на размера на недопустимите разходи преди да се закрие одитното досие. Информацията относно нарежданията за възстановяване на разходи, които се издават в резултат на одитите, е включена в модула „Нареждания за събиране на вземания“ на системата CRIS одит.</i>
6.	ЕuropeAid следва да гарантира, че делегациите на Комисията вписват навременни и пълни данни в системата CRIS одит. (Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 55, буква д)	Въпреки актуализираните указания и напомнията от страна на централните служби на ЕuropeAid, не всички делегации записват информацията навреме и изцяло. Това се отразява върху надеждността на обобщените данни, които се използват като управленска информация, като например естеството на одитните становища и процентът недопустими разходи.	ЕuropeAid следва да продължи да полага усилия, за да гарантира, че делегациите на Комисията вписват навременни и пълни данни в системата CRIS одит.	<i>ЕuropeAid ще продължи усилията си да гарантира вписването на пълни и навременни данни в системата CRIS одит.</i>
7.	В светлината на резултатите от възприетия от дирекцията, отговаряща за държавите от АКТБ, подход, ЕuropeAid следва да провери системата за последваща проверка на операциите с цел да оцени необходимостта и възможността за разширяване на обхвата на тези контроли. (Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 55, буква е)	През 2009 г. обхватът на тези контроли беше разширен и обхвана съответствието със споразуменията за финансиране и процедурите по възлагане на обществени поръчки. ЕuropeAid възнамерява да извърши общ преглед на своя подход през 2010 г., за да разгледа възможностите за по-нататъшно подобряване на насочеността и ефективността на подобен контрол по отношение на проверките на редовността на свързаните с отчетите операции и качеството на предварителните проверки, извършвани от разпоредителите с бюджетни кредити.	В контекста на този преглед ЕuropeAid следва да извърши оценка на икономическата целесъобразност на различните контроли, по-специално на системата за последващ контрол на операциите, и да разгледа уместността и осъществимостта на годишен одит на представителна статистическа извадка от приключили проекти.	<i>Комисията започна работа по прегледа на своята стратегия за контрол (включително и работа по установяване на възможен показател за остатъчното ниво на грешки въз основа на одит на представителна извадка от приключени проекти) в началото на 2010 г., както е посочено в отговорите на Комисията към Годишния доклад за 2008 г. Комисията ще изготви Съобщение относно допустимия риск от грешки в областта на външната помоц през 2010 г.</i>
8.	ЕuropeAid следва да продължи да полага усилия за подкрепа на решенията си относно допустимостта на бюджетната подкрепа като покаже по структуриран и добре документиран начин, че страната бенефициент разполага с адекватна програма за реформи, която е насочена към справяне с всички значителни слабости в предвидима времева рамка, както и че страната бенефициент се задължава да я изпълни. (Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 56, буква а)	Споразуменията за финансиране по десетия ЕФР предоставят по-ясни рамки за оценка на общите условия за допустимост. По отношение на критерия за допустимост, свързан с управлението на публичните финанси, споразуменията за финансиране вземат предвид системите за оценка, одобрени от правителствата, Комисията и другите донори, в т.ч. и рамките за оценка на изпълнението, които следва да се използват при съвместните годишни прегледи на бюджетната подкрепа. Прилагането на подобни рамки за установяване на приоритетните цели, графичите и източниците на информация, които следва да бъдат използвани, улеснява структурирането и доброто документиране на оценките на напредъка и по този начин увеличава прозрачността на решенията за извършване на плащане.	Предприети са задоволителни мерки.	<i>Комисията е съгласна със становището, че са постигнати значителни подобрения в рамката за вземане на решения относно допустимостта на бюджетната подкрепа и условията за изплащането ѝ.</i>

	Констатации и оценки на Палатата	Анализ на Палатата	Препоръки на Палатата	Отговор на Комисията
9.	ЕuroreAid следва да гарантира, че всички бъдещи споразумения за финансиране осигуряват пълна и ясна основа за оценка на спазването на условията за плащане. (Годишен доклад за финансовата 2008 година, точка 56, буква б)	Специфичните условия за изплащане на променливи трансше въз основа на изпълнението често не са достатъчно ясни по отношение на целевите стойности на показателите, източниците на информация, които следва да се използват при проверка, и методите на изчисление. Това може да има отражение върху прозрачността на решенията за извършване на плащане.	ЕuroreAid следва да се увери, че специфичните условия за променливи трансше въз основа на изпълнението ясно определят показателите, целите, методите на изчисление и източниците на информация, които следва да се използват при проверка.	Комисията признава, че е важно по-точно да бъдат определени очакваните резултати от дейността, методите на изчисление и източниците за проверка на информация. На този въпрос се обръща по-голямо внимание по време на процеса на партньорска оценка на ЕuroreAid (Група за поддръжка на качеството) при обмислянето на нови програми.