

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) № 1081/2010 на Европейския парламент и на Съвета, 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 6 септември 2012 година прие своите

ГОДИШНИ ДОКЛАДИ

за финансовата 2011 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), David BOSTOCK, Ioannis SARMAS, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAID, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Надежда САНДОЛОВА, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Gijs DE VRIES, Harald WÖGERBAUER, Hans Gustaf WESSBERG, Henrik OTBO, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA.

ГОДИШЕН ДОКЛАД ОТНОСНО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА БЮДЖЕТА

(2012/C 344/01)

СЪДЪРЖАНИЕ

	Стр.
Общо въведение	7
Глава 1 — Декларация за достоверност и съпътстваща информация	9
Глава 2 — Приходи	51
Глава 3 — Пазари и преки помощи в областта на земеделието	71
Глава 4 — Развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване	95
Глава 5 — Регионална политика, енергетика и транспорт	119
Глава 6 — Заетост и социални въпроси	151
Глава 7 — Външни отношения, помощ и разширяване	167
Глава 8 — Изследвания и други вътрешни политики	185
Глава 9 — Административни и други разходи	205
Глава 10 — Постигане на резултати със средствата от бюджета на ЕС	223

ОБЩО ВЪВЕДЕНИЕ

0.1. Европейската сметна палата е институция на Европейския съюз (ЕС), създадена по силата на Договора, с цел извършване на одит на финансите на Европейския съюз (ЕС). В качеството ѝ на външен одитор на ЕС Палатата действа като независим пазител на финансовите интереси на гражданите на Европейския съюз и допринася за подобряване на финансовото управление на ЕС. Повече информация за Сметната палата може да се намери в нейния годишен отчет за дейността. Този отчет, заедно със специалните доклади относно разходните програми и приходите на ЕС и становищата на Палатата относно нови или изменени законодателни актове, се публикува на уебсайта на Палатата: www.esa.europa.eu.

0.2. В настоящия документ е представен 35-ия годишен доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2011 година. 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 основата за провеждане на процедурата за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, при която Европейският парламент решава дали Европейската комисия е изпълнила по задоволителен начин своите задължения относно изпълнението на бюджета. Палатата изпраща своя годишен доклад едновременно до националните парламенти и до Европейския парламент и Съвета.

0.4. Основна част от доклада представлява декларацията за достоверност на Палатата („DAS“) относно надеждността 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 документа по-нататък съдържа информация за извършената одитна дейност за целите на декларацията за достоверност.

0.5. Докладът е структуриран по следния начин:

— В глава 1 е представена декларацията за достоверност и обобщение на резултатите от одита на Палатата относно надеждността на отчетите и редовността на операциите, както и кратко изложение относно управлението на бюджета през 2011 година. В приложение 1.1 към глава 1 се предоставя информация за годишните отчети за 2011 година. Това приложение до голяма степен заменя приложението към предишния годишен доклад относно финансовата информация за общия бюджет. По-подробна финансова информация за 2011 година е представена в публикуваните годишни доклади и във финансовия доклад, изготвен от Европейската комисия, които са достъпни на уебсайта:

www.ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2011;

— В глави 2—9 са представени подробните одитни констатации под формата на „специфични оценки“ относно приходите и разходите на ЕС. Глава 2 се отнася до приходната част на бюджета; глави 3—9 разглеждат седем групи от области на политика, в рамките на които се одобряват и отчитат разходи от бюджета на ЕС. Тези групи от области на политика в голяма степен отговарят на функциите от финансовата рамка за 2007—2013 г., която определя общите многогодишни разходни планове на ЕС.

— В глава 10 се прави анализ на оценките на изпълнението, съдържащи се в годишните отчети за дейността, представени от трима генерални директори на Комисията; откриват се значими общи теми от специалните доклади, приети от Сметната палата през 2011 г., и се разглежда накратко докладът на Комисията за оценка на финансите на Съюза.

0.6. Структурата на специфичните оценки е изменена. В годишния доклад за настоящата година въпросите от областта на земеделието и природните ресурси, които в последните години бяха интегрирани в една глава, сега са представени с две специфични оценки и съответно в две глави:

— Пазари и преки помощи в областта на земеделието; и

— Развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване

0.7. Освен това, главата от доклада, която в предходни години обединяваше групите политики сближаване, енергетика и транспорт, сега е заменена от две специфични оценки и представена съответно в две глави.

— Регионална политика, енергетика и транспорт; и

— Заетост и социални въпроси

0.8. Специфичните оценки се основават предимно на: резултатите от извършените от Палатата тестове на редовността на операциите, на оценката на ефективността на основните системи за наблюдение и контрол, функциониращи по отношение на съответните приходи и разходи, както и на прегледа на надеждността на изявленията на ръководството в Комисията.

0.9. Както и в предходните години, в годишния доклад се правят коментари относно Обобщаващия доклад на Европейската комисия, в който Комисията поема политическа отговорност за управлението на бюджета на ЕС: вж. точки 1.24—1.30. В Обобщаващия доклад за 2011 г. Комисията е включила критични коментари относно евентуалния ефект върху изчисляването на грешките в резултат на използваните понастоящем от Палатата одитни методи, както и предвид планираните промени в тези методи през 2012 и следващите години.

0.10. Палатата счита тези коментари за неточни и прибързани. В допълнение към това Палатата посочва, че подобно развитие на нейния одитен подход и методология отразяват промените в одитната ѝ среда, в т.ч. начина, по който одитираните обекти управляват разходите. Както винаги Палатата подробно ще разясни, по прозрачен начин и в подходящото време, евентуалните промени в нейната методология и ефекта от тях.

0.11. В доклада са представени и отговорите на Комисията или на други институции и органи на ЕС (където е приложимо) на направените от Палатата констатации и оценки. В описанието на констатациите и заключенията си Палатата взима предвид съответните отговори на одитирания обект. Въпреки това като външен одитор Сметната палата трябва да представи в доклада си своите одитни констатации, да направи заключения въз основа на тези констатации и по този начин да предостави независима и безпристрастна оценка относно надеждността на отчетите и редовността на операциите.

ГЛАВА 1

Декларация за достоверност и съпътстваща информация

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Декларация за достоверност, предоставена от Сметната палата на Европейския парламент и на Съвета — доклад на независимия одитор	I—XI
Въведение	1.1—1.5
Одитни констатации за финансовата 2011 година	1.6—1.30
Надеждност на отчетите	1.6—1.8
Редовност на операциите	1.9—1.15
Обобщение на специфичните оценки в рамките на декларацията за достоверност	1.9—1.13
Сравнение с резултатите от предходни години	1.14—1.15
Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията	1.16—1.30
Въведение	1.16—1.18
Годишни отчети за дейността и декларации на генералните директори	1.19—1.23
Обобщаващ доклад на Комисията	1.24—1.30
Управление на бюджета	1.31—1.38
Бюджетни кредити за поемане на задължения и за извършване на плащания	1.32—1.34
Усвояване на бюджетните кредити за плащания в края на годината	1.35
Непогасени бюджетни задължения („RAL“)	1.36—1.38

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

- I. Съгласно разпоредбите на член 287 от Договора за функционирането на Европейския съюз Палатата извърши одит на:
- а) консолидираните отчети на Европейския съюз, които се състоят от консолидираните финансови отчети ⁽¹⁾ и консолидираните отчети за изпълнението на бюджета ⁽²⁾ за финансовата година, приключила на 31 декември 2011 година; и
 - б) законосъобразността и редовността на операциите, свързани с тези отчети.

Отговорност на ръководството

- II. Съгласно членове 310—325 от ДФЕС и Финансовия регламент ръководството отговаря за изготвянето и вярното представяне на консолидираните отчети на Европейския съюз и за законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции:
- а) Отговорността на ръководството по отношение на консолидираните отчети на Европейския съюз включва разработване, въвеждане и поддържане на вътрешен контрол, необходим за изготвянето и вярното представяне на финансови отчети, така че те 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 отговорния счетоводител на Комисията ⁽³⁾; както и за изготвянето на обосновани счетоводни разчети в съответствие с конкретните обстоятелства. Съгласно член 129 от Финансовия регламент Комисията приема консолидираните отчети на Европейския съюз, след като счетоводителят ѝ ги е консолидирал на базата на информацията, представена от другите институции и органи и е съставил бележка, съпътстваща консолидираните отчети, в която наред с другото декларира достатъчната си увереност относно вярното и точното 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, предвиден във Финансовия регламент. Задачите по изпълнението трябва да се извършват в съответствие с принципа на добро финансово управление, който изисква разработване, въвеждане 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 Комисията носи крайната отговорност за законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите на Европейския съюз (член 317 от ДФЕС).

Отговорност на одитора

- III. Палатата е задължена да представи на Европейския парламент и на Съвета, въз основа на извършен одит, декларация за достоверност относно надеждността на отчетите, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Палатата проведе своя одит в съответствие с международните одитни стандарти и етичните кодекси на Международната федерация на счетоводителите (IFAC) и с международните стандарти на ИНТОСАЙ (МСВОИ). Съгласно тези стандарти Палатата планира и извършва одита си по такъв начин, че да получи достатъчна увереност, че консолидираните отчети на Европейския съюз не съдържат съществени неточности, както и че свързаните с тях операции са законосъобразни и редовни.

⁽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 консолидирани отчети за изпълнението на бюджета и обобщение на бюджетните принципи и други обяснителни бележки него.

⁽³⁾ Счетоводните правила, приети от отговорния счетоводител 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 (МСС)/международните стандарти за финансова отчетност (МСФО), издадени от Съвета по международни счетоводни стандарти. В съответствие с Финансовия регламент консолидираните финансови отчети за финансовата 2011 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.

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 несъответствие на свързаните с тях операции с изискванията на правната рамка на Европейския съюз, независимо дали те се дължат на измами или на грешки. С оглед разработването на подходящи за обстоятелствата одитни процедури, при извършването на подобна оценка на риска се взема предвид вътрешният контрол, необходим за изготвянето и вярното представяне на консолидираните годишни отчети, както и системите за наблюдение и контрол, въведени с цел осигуряване на законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции. Одитът включва също така оценка на уместността на използваните счетоводни политики и основателността на направените счетоводни разчети, както и оценка на цялостното представяне на консолидираните отчети и годишните отчети за дейността.

V. В областта на приходите Палатата извършва одит на собствените ресурси от данъка върху добавената стойност (ДДС) и от брутният национален доход (БНД), като 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 консолидираните 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 отчетите и да бъдат получени от Комисията.

VI. Палатата счита, че получените одитни доказателства са достатъчни и подходящи като база за предоставената от нея декларация за достоверност.

Надеждност на отчетите

Становище относно надеждността на отчетите

VII. Палатата счита, че консолидираните отчети на Европейския съюз дават вярна представа, във всички съществени аспекти, за финансовото състояние на Европейския съюз към 31 декември 2011 г., както и за резултатите от неговите операции 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.

Законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции

Приходи

Становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите приходи

VIII. Палатата счита, че свързаните с отчетите приходи за годината, приключила на 31 декември 2011 г., са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

Поети задължения

Становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите поети задължения

IX. Палатата счита, че свързаните с отчетите поети задължения за годината, приключила на 31 декември 2011 г., са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

Плащания

Основание за отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите плащания

X. Палатата заключава, че проверените системи за наблюдение и контрол са частично ефективни при осигуряване на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите плащания. Групите политики „Пазари и преки помощи в областта на земеделието“ и „Развитие на селското стопанство, рибарство и здравеопазване“, „Регионална политика, енергетика и транспорт“, „Заетост и социални въпроси“, както и „Изследвания и други вътрешни политики“ са засегнати съществено от грешки. Според оценката на Палатата вероятният процент на грешки при свързаните с отчетите плащания е 3,9 %.

Отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите плащания

XI. Палатата счита, че поради съществения характер на констатациите, посочени в основанието за отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите плащания, свързаните с отчетите плащания за годината, приключила на 31 декември 2011 г., са засегнати съществено от грешки.

6 септември 2012 г.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Председател

Европейска сметна палата

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. В настоящата глава от годишния доклад:

- се описва контекстът на декларацията за достоверност (DAS) ⁽⁴⁾ и се обобщават и анализират свързаните с нея одитни констатации и заключения (вж. точки 1.2—1.30);
- се анализират основните данни за бюджетното управление за 2011 г. (вж. точки 1.31—1.38);
- се разяснява методът на ЕСП за извършване на одит в рамките на декларацията за достоверност (DAS) (вж. **приложение 1.1**); и
- се представят предприетите от Комисията действия по отношение на констатациите и оценките във връзка с надеждността на отчетите за предходни години. В настоящата глава са включени също така отговорите на Комисията на препоръките на Палатата от предходни годишни доклади, по-конкретно във връзка със събирането на вземания по неправомерно извършени разходи и финансовите корекции, както и със засиленото използване на авансово финансиране (вж. **приложение 1.2**).

1.2. Сметната палата предоставя на Европейския парламент и на Съвета декларация за достоверност относно надеждността на отчетите, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Палатата може да допълни тази декларация със специфични оценки за всяка основна сфера на дейност на ЕС ⁽⁵⁾.

1.3. Проверката във връзка с надеждността на отчетите на Европейския съюз цели да се получат достатъчно и подходящи доказателства, чрез които да се направи заключение до каква степен приходите, разходите, активите и пасивите са били правилно документирани и доколко консолидираните отчети отразяват достоверно финансовото състояние към 31 декември 2011 г., както и резултатите от операциите и от паричните потоци за приключилата на тази дата финансова година (вж. точки 1.6—1.8).

⁽⁴⁾ От френски език: *Déclaration d'assurance*.

⁽⁵⁾ Вж. член 287 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.4. Проверката на редовността на свързаните с отчетите операции за 2011 г. цели да се получат достатъчно и подходящи доказателства, въз основа на които да се направи заключение дали операциите са извършени в съответствие с приложимите нормативни или договорни разпоредби, както и дали са били правилно изчислени (вж. точки 1.9—1.15 за общото представяне на резултатите и глави 2—9 за повече подробности).

1.5. 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 (включително на процента остатъчни грешки) и да подпомогне изготвянето на декларацията за достоверност на Палатата (вж. точки 1.16—1.30, както и съответните констатации и оценки в разделите „Ефективност на системите“ в глави 2—9).

ОДИТНИ КОНСТАТАЦИИ ЗА ФИНАНСОВАТА 2011 ГОДИНА

Надеждност на отчетите

1.6. Констатациите и оценките на Палатата се отнасят до консолидираните отчети на Европейския съюз за финансовата 2011 година, изготвени от счетоводителя на Комисията и одобрени от Комисията в съответствие с Финансовия регламент ⁽⁶⁾ и получени от Палатата на 31 юли 2012 г. Консолидираните отчети съдържат:

- а) консолидирани финансови отчети, включващи счетоводен баланс (който отразява активите и пасивите в края на финансовата година), отчет за финансовия резултат (който се отнася до приходите и разходите за годината), отчет за паричните потоци (който показва по какъв начин промените в сметките се отразяват на наличните парични средства и техните еквиваленти), и отчет за промените в нетните активи, както и съпътстващите ги бележки;
- б) консолидирани отчети относно изпълнението на бюджета, представящи приходите и разходите за годината, както и съпътстващи бележки.

⁽⁶⁾ 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 (ЕС) № 1081/2010 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 311, 26.11.2010 г., стр. 9), постановява, че окончателните консолидирани отчети следва да се изпращат до 31 юли на следващата финансова година (вж. член 129).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.7. Счетоводителят на Комисията предостави на Сметната палата изявление на ръководството, в което потвърждава, че във всички съществени аспекти консолидираните отчети са пълни и надеждни.

1.8. Одитът на Сметната палата на консолидираните отчети за 2011 г. установи, че те не съдържат съществени неточности (вж. също **приложение 1.2**).

Редовност на операциите

Обобщение на специфичните оценки в рамките на декларацията за достоверност

1.9. Палатата предоставя специфична оценка за приходите в глава 2, а в глави 3—9 (вж. **таблица 1.1**) — за различните групи разходни политики, чийто бюджет е основан на дейности по области на политика.

Таблица 1.1 — Плащания през 2011 г. по отделните глави от годишния доклад

(В млн. евро)

Раздели (Р), дялове (Д) и глави (Г) ⁽¹⁾ , съответстващи на бюджетната номенклатура за 2011 г., разпределени по глави от годишния доклад на Палатата	Извършени плащания през 2011 г. ⁽²⁾	% от общата сума
Глави от годишния доклад		
Глава 3: Пазари и преки помощи в областта на земеделието	43 809	33,9 %
Европейски фонд за гарантиране на земеделието (Д.05 Г01-03, 06-08)	43 809	33,9 %
Глава 4: Развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване	13 876	10,7 %
Развитие на селските райони (Д.05 Г04-05)	12 399	9,6 %
Околна среда и действия по климата (Д.07)	240	0,2 %
Морско дело и рибарство (Д.11)	731	0,6 %
Здравеопазване и защита на потребителите (Д.17)	506	0,4 %
Глава 5: Регионална политика, енергетика и транспорт	34 842	26,9 %
Мобилност и транспорт (Д.06)	1 042	0,8 %
Регионална политика (Д.13)	32 911	25,4 %
Енергетика (Д.32)	889	0,7 %
Глава 6: Заетост и социални въпроси	10 299	8,0 %
Заетост и социални въпроси (Д.04)	10 299	8,0 %
Глава 7: Външна помощ, развитие и разширяване	6 201	4,8 %
Външни отношения (Д.19)	3 156	2,4 %
Развитие и отношения с държавите от АКТЬ (Д.21)	1 175	0,9 %
Разширяване (Д.22)	835	0,6 %
Хуманитарна помощ (Д.23)	1 035	0,8 %
Глава 8: Изследвания и други вътрешни политики	10 591	8,2 %
Икономически и финансови въпроси (Д.01)	319	0,2 %
Предприятия (Д.02)	1 213	0,9 %
Конкуренция (Д.03)	0	0,0 %
Научни изследвания (Д.08)	4 283	3,3 %
Информационно общество и медии (Д.09)	1 357	1,0 %
Преки изследвания (Д.10)	89	0,1 %
Вътрешен пазар (Д.12)	34	0,0 %
Образование и култура (Д.15)	2 283	1,8 %
Комуникация (Д.16)	134	0,1 %
Пространство на свобода, сигурност и правосъдие (Д.18)	868	0,7 %
Търговия (Д.20)	11	0,0 %
Глава 9: Административни и други разходи	9 777	7,6 %
Парламент (Р. I)	1 580	1,2 %
Съвет (Р. II)	547	0,4 %
Комисия (Р. III)	6 264	4,8 %
Съд на Европейския съюз (Р. IV)	334	0,3 %
Сметна палата (Р. V)	137	0,1 %
Европейски икономически и социален комитет (Р. VI)	126	0,1 %
Комитет на регионите (Р. VII)	91	0,1 %
Европейски омбудсман (Р. VIII)	9	0,0 %
Европейски надзорен орган по защита на данните (Р. IX)	7	0,0 %
Европейска служба за външна дейност (Р.X)	682	0,5 %
Общ сбор	129 395	100,0 %

⁽¹⁾ Бюджетни дялове 14 и 24—31 от раздел III на 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 показват в отделна рубрика. В резултат на това се получават разлики спрямо глави 3—9.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.10. Палатата заключава, че приходите (130 милиарда евро) ⁽⁷⁾ и плащанията за групата политики „Административни и други разходи“ (9 777 милиона евро) не са засегнати от съществени грешки и че проверените системи за наблюдение и контрол са ефективни (вж. **таблица 1.2** и точки 2.35—2.36 и 9.30—9.32). Поетите задължения във всички групи политики също не са засегнати от съществени грешки.

1.11. Палатата заключава, че групата политики „Външна помощ, развитие и разширяване“ (6 201 милиона евро) не е засегната от съществени грешки и че проверените системи за наблюдение и контрол са частично ефективни. При междинните и окончателните плащания обаче са установени съществени грешки (вж. **таблица 1.2** и точки 7.26—7.27).

1.12. Палатата заключава, че следните групи политики са засегнати от съществени грешки: Земеделие — пазари и преки помощи в земеделието (43 801 милиона евро изплатени разходи ⁽⁸⁾) развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване (13 310 милиона евро изплатени разходи ⁽⁸⁾) регионална политика, енергетика и транспорт (33 373 милиона евро изплатени разходи ⁽⁸⁾) заетост и социални въпроси (10 171 милиона евро изплатени разходи ⁽⁸⁾) и изследвания и други вътрешни политики (10 591 милиона евро плащания). Също така Палатата заключава, че проверените системи за наблюдение и контрол за тези групи политики са частично ефективни (вж. **таблица 1.2** и точки 3.42—3.43, 4.51—4.52, 5.70—5.71, 6.27—6.28 и 8.37—8.38).

1.13. Палатата заключава, че като цяло плащанията са засегнати от съществено ниво от грешки, а системите за наблюдение и контрол на плащанията са частично ефективни (вж. **таблица 1.2**).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.11. Комисията е разработила своите средства за контрол така, че те да обхващат целия период на продължителност на многогодишните ѝ проекти. Тя е убедена, че тези системи за наблюдение и контрол са ефективни и че са се подобрили значително през годините.

1.12.—1.13 Във връзка със селското стопанство: Пазари и преки помощи, Комисията счита, че най-вероятната грешка, определена от Палатата за 2011 финансова година, е нараснала леко в сравнение с миналата година, но все още е в нормалния диапазон на статистическата вариация от една година до друга и не говори за влошаване на цялостното качество на управлението и контрола на разходите от страна на държавите членки. Комисията счита, че процентите на грешките, определени от Палатата през последните години, взети заедно, осигуряват надеждни доказателства за това, че най-вероятният процент грешки за ЕФГЗ е сравнително близо до прага на същественост от 2 %. По отношение на развитието на селските райони, Комисията, по нейна собствена преценка на нивото на недължливи плащания, въз основа на статистическите данни, предоставени от държавите членки през 2011 г., счита, че има влошаване на ситуацията. Това накара генералният директор на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ да изрази резерви в своя годишен отчет за дейността за 2011 г. За справяне със ситуацията са посочени редица коригиращи действия. По отношение на действащите системи за управление и контрол в областта на селското стопанство, Комисията е на мнение, че интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК), която отчита 91 % от общия размер на разходите по ЕФГЗ, обикновено е ефективна система за контрол за ограничаване на риска от грешки или неправотерни разходи, и би желала да напълни, че оставащият риск за бюджета на ЕС е покрит в достатъчна степен с процедурата за уравниване с оглед на съответствието. Вж. отговорите на точки 3.10, 3.14—3.15, 3.42, 4.10, 4.43, 4.51 и 4.52.

⁽⁷⁾ За обхвата на одита на приходите вж. точки 2.9—2.13.

⁽⁸⁾ Междинни и окончателни плащания съгласно декларации за извършени разходи на ниво крайни бенефициенти (вж. точки 3.9, 4.9, 5.27 и 6.12).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комбинираната най-вероятна грешка за регионалната политика, транспорта, енергетиката и заетостта и социалните въпроси, както е показано в таблица 1.3, намалява значително в сравнение с 2010 г., от 7,7 % на 5,1 %. Освен това за трета поредна година нивото на грешките за всяка част от бившата група политики Сближаване, енергетика и транспорт (най-вероятната грешка (НВГ) 6,0 % за регионална политика, енергетика и транспорт, 2,2 % за заетост), остава доста под докладваното от Палатата в периода 2006—2008 г. Тази положителна тенденция произтича от разпоредбите за засилен контрол на програмния период 2007—2013 г., от строгата политика на Комисията на прекъсванията/прекръстванията при констатиране недостатъци, в съответствие с нейния план за действие от 2008 г., както и от положителното въздействие на мерките за опростяване, предвидени в регламентите за настоящия програмнен период. Комисията ще продължи да концентрира действията си върху на най-рисковите програми и/или държавите членки.

По отношение на политиките за изследванията и другите вътрешни политики, Комисията счита, че разглеждани от гледна точка на управлението, т.е. при балансиране на целите по отношение на законосъобразността и редовността със съображенията за пропорционалност на риска и икономическа ефективност на контролните проверки, нейните системи за управление и контрол осигуряват надеждна гаранция, при условие че се отчитат резервите, изразени от оправомощени разпоредители с бюджетни кредити по делегациите.

Накрая, като се вземат предвид по-специално разпоредбите на Финансовия регламент, приложими за бюджета на ЕС (член 22а, параграф 2, буква е) от регламента относно определяне на подробни правила за прилагането на Финансовия регламент и член 28, параграф 2б, буква ж) от новия Финансов регламент) и с оглед на предложеното намаляване на наличните ѝ ресурси и на настоящите мерки, предприемани от държавите членки, Комисията ще разгледа разходите и ползите от препоръките на Палатата преди вземането и/или предлагането на подходящи действия.

Таблица 1.2 — Обобщение на констатациите относно редовността на операциите за 2011 г.

Група политики	Плащания (милиони евро)	Оценка на проверените системи за наблюдение и контрол ⁽²⁾	Вероятен процент грешки (MLE) (%)	Доверителен интервал (%)		Честота на грешките ⁽³⁾ (%)	Одитни констатации
				Долна граница на процента грешки (LEL)	Горна граница на процента грешки (UEL)		
Пазари и преки помощи в областта на земеделието ⁽¹⁾	43 801 ⁽⁴⁾	Частично ефективни	2,9 ⁽⁹⁾	1,1	4,7	39	Засегната от съществени грешки
Развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване ⁽¹⁾	13 310 ⁽⁵⁾	Частично ефективни	7,7 ⁽¹⁰⁾	4,5	10,9	57	Засегната от съществени грешки
Регионална политика, енергетика и транспорт ⁽¹⁾	33 373 ⁽⁶⁾	Частично ефективни	6,0	3,0	9,0	59	Засегната от съществени грешки
Заетост и социални въпроси ⁽¹⁾	10 171 ⁽⁷⁾	Частично ефективни	2,2	0,9	3,4	40	Засегната от съществени грешки
Външна помощ, развитие и разширяване	6 201	Частично ефективни	1,1	0,0	2,4	33	Незасегната от съществени грешки
Изследвания и други вътрешни политики	10 591	Частично ефективни	3,0	1,1	4,9	49	Засегната от съществени грешки
Административни и други разходи	9 777	Ефективни	0,1	0,0	0,3	7	Незасегната от съществени грешки
Общо за одитираната популация	127 224 ⁽⁸⁾	Частично ефективни	3,9 ⁽¹¹⁾	3,0	4,8	44	Засегната от съществени грешки
Приходи	130 000 ⁽¹²⁾	Ефективни	0,8	0,0	2,4	2	Незасегната от съществени грешки

⁽¹⁾ В годишния доклад за 2010 г. групите политики „Пазари и преки помощи в областта на земеделието“ и „Развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване“ бяха обединени в една група политики. По същия начин в рамките на една група политики бяха обединени „Регионална политика, енергетика и транспорт“ и „Заетост и социални въпроси“. Агрегираните резултати за 2011 г., въз основа на предишната структура, са представени в **таблица 1.3**.

⁽²⁾ Системите се класифицират като „частично ефективни“, когато някои механизми на контрол функционират адекватно, а други не. Съответно, взети като цяло, те винаги успяват да ограничат грешките в операциите до допустимо ниво. За подробности вж. раздел „Обхват и подход на одита“ в глави 2—9.

⁽³⁾ Честотата на грешките представлява частта от извадката, която е засегната от количествено измерими и количествено неизмерими грешки. Процентите са представени със закръгляне.

⁽⁴⁾ Възстановени разходи (вж. точка 3.9).

⁽⁵⁾ Възстановени разходи (вж. точка 4.9).

⁽⁶⁾ Възстановени разходи (вж. точка 5.27).

⁽⁷⁾ Възстановени разходи (вж. точка 6.12).

⁽⁸⁾ Разликата между извършените през 2011 г. плащания (129 395 милиона евро — вж. **таблица 1.1**) и общия размер на одитираната популация във връзка с редовността на операциите съответства на авансовите плащания, извършени за групата политики „Пазари и преки помощи в областта на земеделието“ (8 милиона евро), „Развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване“ (565 милиона евро), „Регионална политика, енергетика и транспорт“ (1 469 милиона евро) и „Заетост и социални въпроси“ (128 милиона евро) (вж. точки 3.9, 4.9, 5.27 и 6.12).

⁽⁹⁾ За разлика от предходни години, неизпълнението на изискванията за кръстосано спазване е включено в изчисляването на вероятния процент грешки. Констатираните грешки представляват около 0,2 процентни пункта от общия вероятен процент грешки (вж. точка 3.9, второ тире и точка 3.13).

⁽¹⁰⁾ За разлика от предходни години, неизпълнението на изискванията за кръстосано спазване е включено в изчисляването на вероятния процент грешки. Констатираните грешки представляват около 0,2 процентни пункта от общия вероятен процент грешки (вж. точка 4.9, второ тире и точки 4.16—4.18).

⁽¹¹⁾ За разлика от предходни години, неизпълнението на изискванията за кръстосано спазване от страна на бенефициентите на плащания по ОСП е включено в изчисляването на вероятния процент грешки. Констатираните грешки представляват около 0,1 процентни пункта от вероятния процент грешки, определен от Палатата за плащанията като цяло (вж. също бележки под линия 9 и 10).

⁽¹²⁾ В одита беше включена проверка, на нивото на Комисията, на извадка от нареждания за събиране на вземания за всички видове приходи (вж. точки 2.8, 2.9 и 2.13).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Сравнение с резултатите от предходни години

1.14. Палатата констатира, че вероятният процент грешки за плащанията през 2011 г. е по-висок, отколкото през 2010 г. в следните области:

- Земеделие: пазари и преки помощи в областта на земеделието, развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване (предишна група политики „Земеделие и природни ресурси“).

- Изследвания и други вътрешни политики.

1.14.

- За селското стопанство: Пазари и преки помощи, Комисията счита, че слабото повишение в сравнение с миналата година е все още в рамките на нормалния диапазон на статистическата вариация от една до друга година и не е показател за влошаване на общото качество на управлението и контрола на разходите от държавите членки.

По отношение на развитието на селските райони Комисията е съгласна, че има влошаване на положението, така и в по-ограничен мащаб от този, докладван от Палатата.

Комисията отбелязва, че заключението на Палатата е относно групата политики като цяло, а не относно подгрупите.

Комисията счита, че разглеждани от гледна точка на управлението, т.е. при балансиране на целите по отношение на законосъобразността и редовността със съображенията за пропорционалност на риска и икономическа ефективност на контролните проверки, нейните системи за управление и контрол осигуряват надеждна гаранция, при условие че се отчитат резервите, изразени от оправомощени разпоредители с бюджетни кредити по делегациите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

В групите политики „Регионална политика“, „Енергетика и транспорт“, „Заетост и социални въпроси“ (предишна група политики „Сближаване, енергетика и транспорт“) Палатата отчита намаляване на вероятния процент грешки.

В другите групи политики (външни отношения, помощ и разширяване, административни и други разходи) оценката на Палатата за вероятния процент грешки остава стабилна (вж. **таблица 1.3**).

1.15. Според оценката на Палатата вероятния процент грешки за плащанията като цяло остава стабилен в сравнение с 2010 г. (3,9 % през 2011 г. и 3,7 % през 2010 г., вж. също **таблица 1.3** и **графика 1.1**)⁽⁹⁾. Палатата констатира, че близо две пети от тестваните операции са засегнати от грешки (през 2010 г. — близо една трета от операциите). Честотата на откритите от Палатата грешки се е увеличила за всички групи политики, с изключение на предишната „Сближаване, енергетика и транспорт“ и „Административни и други разходи“, при които честотата на грешките се запазва стабилна (вж. **таблица 1.3**).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията отбелязва, че за трета поредна година равнището на грешките остава значително под докладваното от Палатата за периода 2006—2008 г. Тази положителна тенденция произтича от разпоредбите за засилен контрол на програмния период 2007—2013 г. и нейната стриктна политика на прекъсвания/прекратявания при констатиране недостатъци, в съответствие с нейния план за действие за 2008 г. Както е показано в **таблица 1.3** комбинираната най-вероятна грешка за регионалната политика, транспорта, енергетиката и заетостта и социалните въпроси също е намаляла значително в сравнение с 2010 г., от 7,7 % на 5,1 %.

1.15. След като се вземат под внимание новата оценка на грешките от кръстосаното спазване в селското стопанство, Комисията отбелязва, че по преценка на Палатата вероятната грешка е много близка до тази от 2010 г., въпреки неблагоприятните технически и структурни фактори (многогодишни програми на ЕС, които навлизат в решителна фаза с нарастващи комплексни плащания, които неизбежно са неподатливи на грешки).

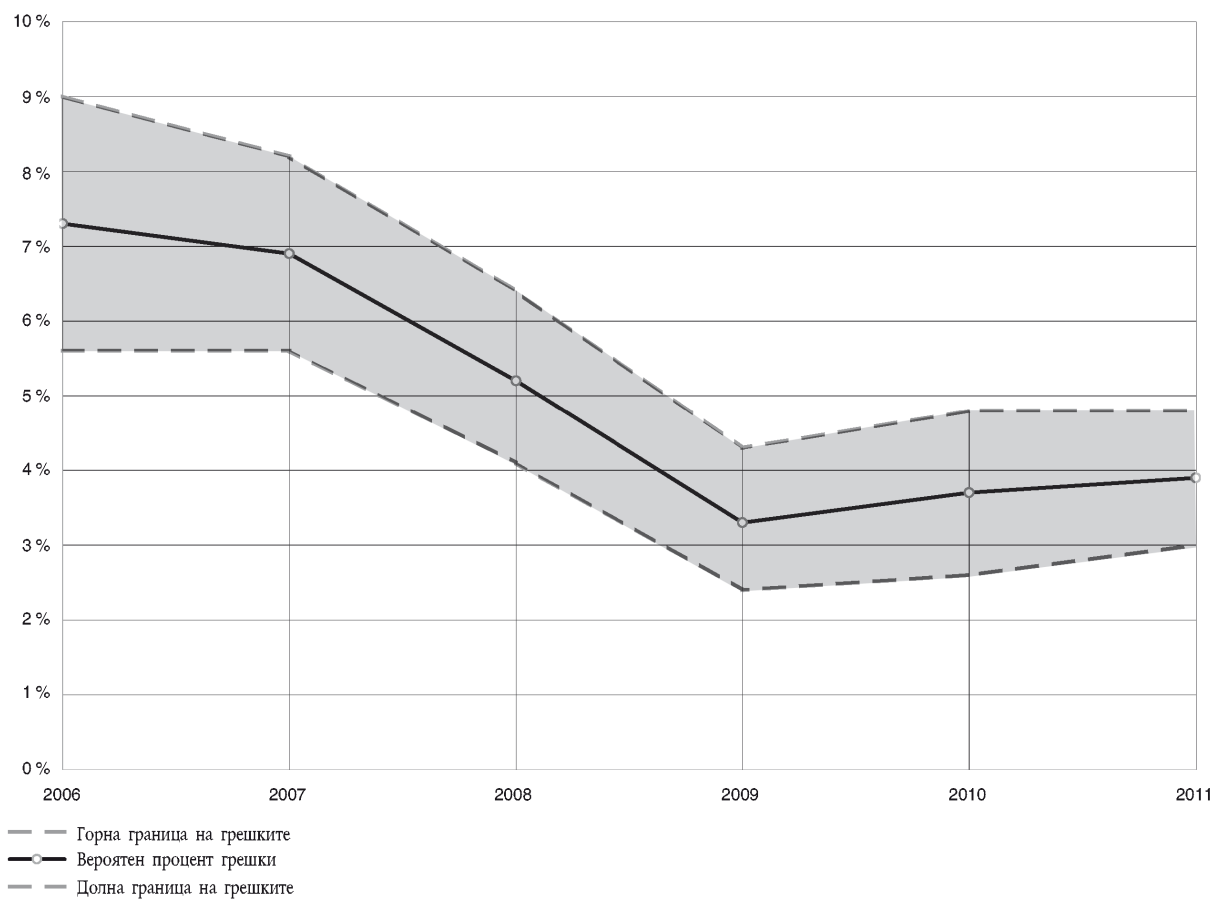
⁽⁹⁾ За разлика от предходни години, в изчислението на вероятния процент грешки е включено неизпълнението на задълженията за кръстосано спазване от страна на бенефициентите на плащанията по ОСП. Констатираните грешки представляват около 0,1 процентни пункта от вероятния процент грешки, определен от Палатата за плащанията като цяло (вж. точка 3.9, второ тире, точка 3.13, точка 4.9, второ тире, и точки 4.16—4.18).

Таблица 1.3 — Сравнение на одитните резултати за 2010 и 2011 г.

Група политики	Вероятен процент грешки (MLE) (%)			Доверителен интервал (%)						Честота на грешките (%)			Одитни заключения	
				Долна граница на процента грешки (LEL)			Горна граница на процента грешки (UEL)							
	2010 г.	2011 г.		2010 г.	2011 г.		2010 г.	2011 г.		2010 г.	2011 г.			
Пазари и преки помощи в областта на земеделието	2,3	4,0 ⁽¹⁾	2,9	0,8	2,5	1,1	3,8	5,6	4,7	37	48	39	Засегнати от съществени грешки	
Развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване			7,7			4,5			10,9			57		
Регионална политика, енергетика и транспорт	7,7	5,1	6,0	4,7	3,2	3,0	10,7	7,1	9,0	49	50	59	Засегнати от съществени грешки	
Заетост и социални въпроси			2,2			0,9			3,4			40		
Външна помощ, развитие и разширяване	1,7	1,1		0,1	0,0		3,3	2,4		23	33		Незасегнати от съществени грешки	Незасегнати от съществени грешки
Изследвания и други вътрешни политики	1,4	3,0		0,6	1,1		2,1	4,9		39	49		Незасегнати от съществени грешки	Засегнати от съществени грешки
Административни и други разходи	0,4	0,1		0,0	0,0		1,1	0,3		7	7		Незасегнати от съществени грешки	Незасегнати от съществени грешки
Общо за одитираната популация	3,7	3,9 ⁽²⁾		2,6	3,0		4,8	4,8		36	44		Засегнати от съществени грешки	Засегнати от съществени грешки
Приходи	0,0	0,8		N/A	0,0		N/A	2,4		N/A	2		Незасегнати от съществени грешки	Незасегнати от съществени грешки

⁽¹⁾ За разлика от предходни години, неизпълнението на изискванията за кръстосано спазване е включено в изчисляването на вероятния процент грешки (вж. точки 3.9, 3.13, 4.9 и 4.16—4.18). Констатираните грешки представляват около 0,2 процентни пункта от общия вероятен процент грешки.

⁽²⁾ За разлика от предходни години, неизпълнението на изискванията за кръстосано спазване от страна на получателите на плащания по ОСП е включено в изчисляването на вероятния процент грешки. Констатираните грешки представляват около 0,1 процентни пункта от вероятния процент грешки, изчислен от Палатата за плащанията като цяло (вж. също бележка под линия 1).

Графика 1.1 — Изменение на оценката на Палатата относно вероятния процент грешки (2006—2011 г.) ⁽¹⁾

(1) За разлика от преходни години, неизпълнението на изискванията за кръстосано спазване от страна на получателите на плащания по ОСП е включено в изчисляването на вероятния процент грешки. Констатираните грешки представляват около 0,1 процентни пункта от вероятния процент грешки, изчислен от Палатата за плащанията като цяло.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията*Въведение*

1.16. Съгласно член 317 от ДФЕС Комисията носи крайната отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС. Основен елемент в сегашната система на Комисията за управление на средствата на ЕС (ревизирана изцяло в рамките на стартиралата през април 2000 г. реформа ⁽¹⁰⁾) в отговор на приетата от Европейския парламент резолюция ⁽¹¹⁾) представлява отговорността, възложена на генералните директори. Те отговарят за въвеждането на ефективни системи за наблюдение и контрол, които да отговарят на предварително определени критерии ⁽¹²⁾.

1.17. Генералните директори на Комисията се отчитат ежегодно относно изпълнението на своите задачи в годишните отчети за дейността ⁽¹³⁾. Тези отчети се съпътстват от декларации, в които наред с другото се посочва до каква степен ресурсите са използвани по предназначение и доколко процедурите за контрол гарантират законосъобразността и редовността на операциите. При установяване на сериозни проблеми по тези въпроси генералните директори могат да изразят резерви в своите декларации.

1.18. Чрез своя обобщаващ доклад Комисията поема политическа отговорност за управлението на нейните генерални директори. Този доклад се основава на изявленията на генералните директори, съдържащи се в техните годишни отчети за дейността, както и на други източници, като например общото становище на вътрешния одитор. В доклада също така се представят мерките, предприети от Комисията за справяне с недостатъците в управлението или контрола.

⁽¹⁰⁾ Бяла книга „Реформиране на Комисията“, COM(2000) 200, окончателен от 5.4.2000 г.

⁽¹¹⁾ Резолюция на Европейския парламент от 19 януари 2000 г. относно действията, които следва да се предприемат във връзка с втория доклад на Комитета на независимите експерти относно реформирането на Комисията (ОВ С 304, 24.10.2000 г., стр. 135).

⁽¹²⁾ Стандартите за вътрешен контрол на Комисията в голяма степен са повлияни от принципите на COSO. COSO е доброволна организация от частния сектор, занимаваща се с подобряване на качеството на финансовото управление и отчитане на основата на бизнес етиката, ефикасния вътрешен контрол и корпоративното управление.

⁽¹³⁾ Понятието „генерален директор“ се използва в широк смисъл и се отнася до ръководителите, натоварени с отговорности. Всъщност 48-те декларации са подписани от 1 генерален секретар, 36 генерални директори, 7 директори и 4 ръководители на служби.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Годишни отчети за дейността и декларации на генералните директори ⁽¹⁴⁾**По-голям обем средства са обект на изразени резерви**

1.19. Въпреки че всички генерални директори заявяват, че съществуващите процедури за контрол дават необходимите гаранции за редовността на операциите, през 2011 г. броят на генералните дирекции или служби, които са изразили една или повече резерви, се е увеличил на 16 (спрямо 13 през 2010 г.). Общият брой резерви се е увеличил на 27 през 2011 г. (спрямо 17 през 2010 г.), като по-голямата част от тях, както и в предходни години, са свързани със слабости, засягащи редовността на операциите. Остойностният общ финансов ефект от резервите се е увеличил на 1 959 милиона евро или 1,5 % от извършените през 2011 г. плащания (спрямо 423 милиона евро или 0,3 % през 2010 г. (вж. **таблица 1.4**) и глави 2—9).

⁽¹⁴⁾ Елементите от годишните отчети за дейността, които засягат изпълнението, се разглеждат в глава 10.

Таблица 1.4 — Резерви, изразени от генералните дирекции на Комисията за 2011 г.

(В млн. евро)

ГД/служби ⁽¹⁾	Резерви	Общ размер на плащанията по съответните бюджетни дейности ⁽²⁾	Остойностен финансов ефект на резервите ⁽³⁾
AGRI	1 — Сериозни недостатъци в системата ИСАК в България и Португалия	Риск за репутацията	
	2 — Разходи за развитие на селските райони	12 292,02	278,00
	3 — Недостатъци в наблюдението и контрола на сертифицирани биологични продукти	Риск за репутацията	
BUDG	1 — Съмнения по отношение на Белгия във връзка с надеждността на уравнилните и счетоводните процедури и система, както и точността на сумите на TCP, предоставени на бюджета на ЕС	Не е остойностено	
CLIMA	1 — Установени значителни слабости в сигурността на националните регистри на Системата за търговия с емисии на ЕС (ETS) след извършени кибератаки в няколко държави членки през 2010 и 2011 г.	Риск за репутацията	
COMM	1 — Потенциално неспазване на приложимото законодателство по отношение на правата на интелектуална собственост	Не е остойностено	
EACEA	Съществен размер на средства, изложени на риск през 2011 г. в резултат на процентите грешки в плащанията по безвъзмездната финансова помощ от бюджета за 2011 г. на програмата за учене през целия живот (2007—2013 г.)	1 189,68	4,26
EMPL	1 — Недостатъци в системите за управление и контрол (период 2007—2013 г.) за отделни оперативни програми по ЕСФ в Белгия, Чешката република, Германия, Испания, Италия, Латвия, Литва, Румъния, Словакия и Обединеното кралство и програмата по Компонент IV на IPA, Бивша югославска република Македония	9 557,19	58,70
	2 — Недостатъци в системите за управление и контрол (период 2000—2006 г.) за отделни оперативни програми по ЕСФ в Германия, Франция, Италия и Испания, за които не се прилагат достатъчно контролни и корективни мерки от страна на националните власти	437,04	0,00
ENER	1 — Процент остатъчни грешки по отношение на точността на декларациите за разходи по договорите по 6-а рамкова програма	25,79	1,15
	2 — Процент остатъчни грешки по отношение на точността на декларациите за разходи по договорите по 7-а рамкова програма	133,43	5,26
ENTR	1 — Точност на декларациите за разходи по 6-а рамкова програма	4,17	0,16
	2 — Точност на декларациите за разходи по 7-а рамкова програма	419,65	0,93
	3 — Надеждност на финансовото отчитане по ESA относно съвместното изпълнение на космическия компонент на програмата за Глобален мониторинг на околната среда и сигурността (ГМОСС) и изпълнението на програмите EGNOS и Galileo	Не е остойностено	
HOME	1 — Процент остатъчни грешки в недитираната популация от безвъзмездна финансова помощ в програмите по бюджетните дейности „Сигурност и защита на свободите“	132,90	3,09
	2 — Продължаващ риск от забавяне на проекта SIS II	Риск за репутацията	
INFSO	1 — Точност на декларациите за разходи по споразуменията за безвъзмездна финансова помощ по 7-а рамкова програма	1 217,06	22,60
MARE	1 — Системи за управление и контрол на оперативните програми по Финансовия инструмент за ориентиране на рибарството (ФИОР) в Германия (Цел 1)	Риск за репутацията	
	2a — Системи за управление и контрол за програмите на Европейския фонд за рибарство в Чешката република, Испания, Финландия, Италия, Нидерландия, Румъния, Словакия, Финландия и Швеция	444,42	9,11
	2b — Допустимост за разходите за инвестиции на борда		10,71
MOVE	1 — Точност на декларациите за разходи по договорите по 6-а рамкова програма	19,29	0,86
	2 — Точност на декларациите за разходи по договорите по 7-а рамкова програма	39,68	1,23
REA	Точност на декларациите за разходи, имащи ефект върху предоставеното от ЕС финансиране за изследвания в областта на космоса и сигурността на специфичната програма „Сътрудничество“ по 7-а рамкова програма	423,82	3,63
REGIO	1 — Системи за управление и контрол по ЕФРР/Кохезионен фонд/IPA (период 2007—2013 г.) в България, Чешката република, Германия, Естония, Испания, Франция, Италия, Латвия, Литва, Нидерландия, Австрия, Полша, Словения, Словакия, Обединеното кралство и програмите за териториално сътрудничество	30 044,46	1 427,00
	2 — Системи за управление и контрол по ЕФРР/Кохезионен фонд/IPA (период 2000—2006 г.) в Германия, Ирландия, Испания, Италия, Унгария и трансграничните програми	Риск за репутацията	
RTD	1 — Точност на декларациите за разходи по предоставената безвъзмездна помощ по 6-а рамкова програма	517,11	20,56
	2 — Точност на декларациите за разходи по предоставената безвъзмездна помощ по 7-а рамкова програма	3 765,16	100,80
SANCO	1 — Точност на декларациите за разходи на държавите членки по програмите за ерадикация и мониторинг на болестите по животните в областта на политика относно храните и фуражите	256,23	10,70
Общо		60 919,10	1 958,75

⁽¹⁾ Пълния списък на генералните дирекции/службите на Комисията можете да видите на <http://publications.europa.eu/code/en/en-390600.htm>⁽²⁾ Източник: Консолидирани отчети за 2011 г.⁽³⁾ Източник: Годишни отчети за дейността за 2011 г. ГД REGIO и Изпълнителната агенция за научни изследвания са посочили минимални и максимални суми. Вzeti са предвид само максималните суми.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.20. Увеличението в броя на резервите, засегнатите генерални дирекции и стойността на финансов ефект показва, че според генералните директори съществува висок риск от грешки в някои области, като например развитието на селските райони, сближаването или 7-ата рамкова програма (7РП). Това е в потвърждение на резултатите от одитната дейност на Палатата за 2011 г. (вж. точки 1.10—1.15).

Оценки на Комисията за „процента остатъчни грешки“

1.21. Всяка генерална дирекция е длъжна да изчислява нивото на грешки, което продължава да засяга операциите, след като са приложени системите за наблюдение и контрол. Това е възможно с изчисляването на „процент остатъчни грешки“ (RER). Най-общо казано, процентът остатъчни грешки представлява процентът грешки, получен при проверката на представителна извадка от операции, минус корекциите, произтичащи от действието на системите за наблюдение и контрол. Ако процентът остатъчни грешки надвишава 2 %, генералният директор е длъжен да изрази резерви в декларацията си, които се включват в годишния отчет за дейността.

1.22. За пръв път Комисията предостави на генералните дирекции насоки за изчисляване на процента остатъчни грешки в указанията за изготвяне на годишните отчети за дейността за 2011 г. Това доведе до подобрение в някои декларации, в частност генералните дирекции в областта на сближаването (вж. точки 5.66 и 6.25) и ГД „Изследвания и иновации“ и ГД „Информационно общество и медии“ (вж. точки 8.35—8.36). Въпреки това Палатата констатира недостатъци в тези указания и тяхното прилагане. Някои генерални дирекции са предоставили неясна информация и/или са занижили процента остатъчни грешки, което означава, че те не са изразили резерви или са подценили тяхното значение⁽¹⁵⁾. Например:

- насоките не разясняват в достатъчна степен какво да се прави, когато не е възможно да се изчисли надежден процент остатъчни грешки;
- в изчисленията са включени суми, които не са били получени или събрани по друг начин, заради дълго забавяне;

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.20. Комисията е докладвала своя анализ на различните причини за това увеличение в обобщаващия доклад за 2011 г. Те са изложени в точка 1.27 по-долу. За регионалната политика увеличението в броя на резервите се дължи главно на прилагането на по-строга методология, по-специално чрез оценка на кулупативния остатъчен риск, с цел да се отговори на забележките, направени от Палатата в предишните ѝ годишни доклади. За първата година програмите са поставени под резерви когато кулупативния остатъчен риск е над 2 %.

1.21. Проверката на представителна извадка от трансакции обикновено изисква работа по одит, която е извън възможностите на генерални дирекции и служби, които са извън четири основни области на разходите (селско стопанство, структурни фондове, външна помощ и научно-изследователска дейност). Постоянните инструкции за ГОД предоставят подробни указания за това как да се осигури достоверност, когато наличните показатели за контрол не са статистически представителни на популацията с трансакциите. За политиката на сближаване в нормативните разпоредби се предвижда, че държавите членки извършват одит на представителни извадки от трансакциите за програми или групи програми всяка година. Получените в резултат проценти на грешките се преразглеждат и потвърждават от службите на Комисията и се използват в техния процес на получаване на уверение.

1.22. Комисията приема положително признанието на нейните подобрени насоки в отговор на препоръките на Палатата, съдържащи се в нейния годишен доклад за 2010 година.

Тя счита, че генералните дирекции, посочени от Палатата, са последвали инструкциите и са изразили подходящи резерви.

- Инструкциите за ГОД включват специфични, стъпка по стъпка, насоки относно това как да се процедира, в случай че тази информация не е на разположение.
- В съответствие с инструкциите на Комисията, само финансовите корекции, които бяха официално одобрени от националните органи и се записват от сертифицираният орган в счетоводните му книги, са били взети предвид при изчисляването на нивото на остатъчна грешка. При условие, че тези изчисления са изпълнени, Комисията гарантира, че всички договорени финансови корекции се приспадат от следващото искане за плащане, представено от съответните органи.

⁽¹⁵⁾ Вж. точки 3.40—3.41, 4.48—4.50, 5.67—5.69, 6.24—6.26 и 7.25.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

— в изчисленията на процента остатъчни грешки са включени различни видове корективни действия (финансови корекции/изтегляне на средства и събиране на вземания по неправомерно изплатени разходи), въпреки присъщите разлики между тези действия.⁽¹⁶⁾ В указанията дори се предвижда включване на преустановените плащания.

1.23. Палатата заключава, че процентът остатъчни грешки все още не е надежден показател за нивото грешки, които продължават да засягат операциите.

Обобщаващ доклад на Комисията

1.24. Във въведението на обобщаващия доклад⁽¹⁷⁾ се посочва, че Комисията поема политическата отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС, като се основава най-вече на декларациите и резервите, изразени в годишните отчети за дейността на генералните директори и ръководителите на службите.

1.25. Основният източник на информация за обобщаващия доклад са годишните отчети за дейността. Комисията отбелязва, че всички отчети дават достатъчна увереност по отношение на редовността на свързаните с отчетите операции. Палатата констатира подобрение в някои годишни отчети за дейността, в които се посочва, че съществува висок риск от грешки и се включват количествени показатели за измерване на редовността на операциите (вж. точки 1.20 и 1.22). Палатата обаче подчертава, че все още не са преодолени констатирани в миналото проблеми (вж. точка 1.22 и **приложение 1.2**, точка 2).

1.26. Обобщаващият доклад черпи информация и от второто общо становище, изготвено от вътрешния одитор на Комисията. Общото становище се основава на извършената дейност на Службата за вътрешен одит (IAS) и Структурите за вътрешен одит в периода 2009—2011 г., както и на декларациите на висшето ръководство, предоставени в годишните отчети за дейността. В сравнение с предходната година, има подобрение в общото становище, тъй като е предоставена по-подробна информация по повдигнатите въпроси. Становището остава положително, като в повечето случаи отразява същите резерви, които се съдържат в годишните отчети за дейността. Палатата счита, че въпросите, по които вътрешният одитор е констатирал необходимост от обръщане на повече внимание, като например слабостите в областта на външната помощ⁽¹⁸⁾, следва да бъдат разглеждани и решени от съответните генерални директори.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

— Комисията е съгласна, че следва да не се включват суспендирания при изчислението на остатъчния процент грешки и никоя генерална дирекция не е направила това.

1.23. Комисията признава, че по-широкото и последователно използване на остатъчния процент грешки е желателно. Въпреки това тя припопня, че той не е предвиден да бъде самостоятелно или универсално използван. Повечето генерални дирекции и служби ще продължат да разчитат на други показатели за оценка на размера на риска. Средните по размер генерални дирекции по-специално ще бъдат изправени пред неблагоприятни съотношения за рентабилността на контролните проверки.

1.25. Вж. отговора на Комисията по точка 1.22 и приложение 1.2, параграф 2.

1.26. Вътрешният одитор гарантира съгласуваността между квалификациите относно общото му становище и резервите на генералните директори и ръководителите на служби, чрез диалог с продължителност от приключването на неговите одитни проверки до подписването на декларациите за достоверност. Становището се основава на одитната работа, извършена за период от три години във всички съществени области.

Всички рискове, доведени до знанието на оправомощените разпоредители с бюджетни кредити по делегациите от вътрешния одитор, са достатъчно взети под внимание от съответните генерални дирекции чрез изготвяне и изпълнение на планове за действие, на които се извършва мониторинг от генералните директори и от Комитета за контрол на одитите към Комисията.

⁽¹⁶⁾ Вж. точки 1.32—1.50 от годишния доклад на ЕСП за 2009 г.

⁽¹⁷⁾ Съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Сметната палата — Обобщение на резултатите от управлението на Комисията през 2011 г., COM(2012) 281, окончателен, от 6.6.2012 г.

⁽¹⁸⁾ В генералните дирекции, отговарящи за външната помощ, липсва информация за цялостното качество на финансовото управление, но по този въпрос не са изразени резерви (вж. точка 7.25 и точки 52—53 в годишния доклад за ЕФР за 2011 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.27. Комисията отчита, че съществува висок риск от грешки и изразява резерви за по-голям обем плащания (вж. точка 1.20). Тя заявява, че този ефект може да се отдаде на редица фактори, между които:

- многогодишният цикъл на изпълнение е в пълен ход за повечето програми от периода 2007—2013 г.;
- в много разходни области вече съществуват по-надеждни показатели за качеството на финансовото управление; и
- новите насоки за тези показатели не позволяват средната стойност на процентите грешки да бъде занижена заради авансовото финансиране, както бе забелязано при междинните и окончателните плащания.

1.28. В това отношение Комисията признава също, че е необходимо да се подобри още повече представянето на прозрачна информация за качеството на финансовото управление и предлага действия за преодоляване на тези недостатъци, като например:

- в годишните отчети за дейността да се включва информация за изпълнението, резултатите и одита на дейностите, свързани с финансовите инструменти;

- в съответните годишни доклади за дейността да се оповестяват показатели, имащи отношение към многогодишните стратегии за контрол, както се прави за политиката на сближаване, и уеднаквяване в по-голяма степен на критериите за същественост в годишните отчети за дейността, между генералните дирекции с отговорности за политиката на сближаване и други генерални дирекции, отговарящи за средства, управлявани съгласно принципа на споделено управление; и

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.27. Вж. отговора на Комисията по точка 1.20.

1.28.

- Изменението на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 13 декември 2011 г., започнато от Комисията през юли 2011 г., въведе официално изискване за управляващите органи да докладват за финансови инструменти (ФИ) в годишните и окончателните доклади за изпълнението на оперативните програми. Комисията ще предостави обобщение на тези данни в ГОД, както и за постигнатия напредък в рамките на финансирането и прилагането на финансови инструменти. Обобщителен доклад на Комисията ще бъдат готов до 1 октомври 2012 г.

Освен това, в допълнение към констатациите на Палатата относно дейностите по финансовия инструмент, в своя годишен доклад за 2010 г. Комисията проведе специална работа по одит през 2011 г., като се съсредоточи върху тази област и докладва резултатите си в ГОД на ГД „Регионална политика“ (стр. 73) и ГД „Трудова заетост“ (стр. 45—46). Комисията възнамерява да продължи с одитната работа в тази област през 2012 и следващите години.

- Показателите на ГОД, като например кумулативният остатъчен риск, свързан с многогодишните стратегии, ще бъдат допълнително хармонизирани, доколкото е възможно, с други структурни действия на генералните дирекции.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

— предложените от Комисията изменения на Финансовия регламент и секторните регламенти за периода 2014—2020 г. (които понастоящем се обсъждат от Европейския парламент и Съвета) с цел усъвършенстване на концепцията за схемите на финансиране, намаляване на риска от грешки, ограничаване на административната тежест за бенефициентите и други заинтересовани страни, намаляване на оперативните разходи за контролна дейност и получаване на годишни декларации за достоверност от ръководството на всички програми, за които се прилага принципът на споделеното управление.

1.29. Палатата счита, че инициативите на Комисията за засилване на управленската отговорност и подобряване на прозрачността на информацията относно качеството на финансовото управление, са стъпки в правилната посока. Както изтъкна обаче Палатата неотдавна, тези предложения могат да допринесат за увеличаване на увереността, че разходите са законосъобразни и редовни, но Комисията не е показала как възнамерява да използва информацията, за да не бъдат засягати операциите от съществени грешки ⁽¹⁹⁾.

1.30. Прекъсването и преустановяването на плащанията може да представлява полезно средство за предотвратяване на слабости, водещи до извършване на нередовни разходи, но тези инструменти трябва да се съпровождат и от действия, чрез които да се коригират грешките (т.е. финансови корекции и събиране на вземания по неправомерно извършени разходи). Палатата счита, че когато Комисията представя данни за финансови корекции и събиране на вземания по неправомерно извършени разходи, тя следва да ги представя в подходящ контекст — съответните данни от държавите членки все още са непълни или не изцяло одитирани и/или валидирани, а вътрешноприсъщите разлики и различният ефект от двата корективни инструмента все още не се отчитат изцяло.

УПРАВЛЕНИЕ НА БЮДЖЕТА

1.31. В този раздел се прави анализ на някои ключови данни за управлението на бюджета за 2011 г., по-конкретно изпълнението на бюджетните кредити за поемане на задължения и за извършване на плащания, усвояването на бюджетните кредити за плащания в края на годината и нивото на непогасените бюджетни задължения („RAL“).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

— Целта на Комисията е да подобри механизмите за периода 2007—2013 г., като същевременно се гарантира достатъчна приетственост и избягване на основен ремонт на системите. Засилена ориентация към резултатите е една от основните цели на Комисията. Планирането, изпълнението, мониторинга, оценката, както и механизмите за одит и контрол са били коригирани или преработени така, че да насърчават и улесняват постигането, както и изтерването на резултатите.

1.29. Предложението на Комисията за единна логическа верига за достоверност, подполагаща собствените декларации за управление на службите на Комисията, ако бъде прието от законодателния орган, се разглежда като важна стъпка напред, тъй като това ще допринесе за достоверността от всички равнища на управлението на всички средства на ЕС.

Управителите на съответните отдели на Комисията ще вземат изцяло под внимание свързаните с тях декларациите за достоверност при изготвянето на своите собствени декларации за управление, като осигурят солидна основа за достигане на достоверност и действия за преодоляване на слабостите в системите за управление и контрол, когато е необходимо.

1.30. Комисията е съгласна, че стриктната политика за прекъсвания и прекратявания е ефективен инструмент за предотвратяване на недостатъци в резултат на неправомерните разходи, както е показано в Работния документ на службите на Комисията [SEC (2011) 1179]. Комисията допълва тези превантивни механизми със строги финансови корекции, когато е необходимо. Комисията е докладвала относно първите резултати от нейния одит, основан на риска, на capacитета за корекции на държавите членки в съответните ГОД, и е предоставила подробни насоки на държавите членки за подобряване докладването на данни. Резултатите от текущите одити на данните на държавите членки ще бъдат използвани за по-нататъшно подобряване на насоките, ако е необходимо, и добрите практики ще бъдат споделени с държавите членки.

⁽¹⁹⁾ Вж. Становище № 6/2010 на Европейската сметна палата относно предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейския съюз (ОВ С 334, 10.12.2010 г., стр. 1).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Бюджетни кредити за поемане на задължения и за извършване на плащания

1.32. Бюджетът на ЕС за 2011 г. включва бюджетни кредити за поемане на задължения⁽²⁰⁾ в размер на 142,5 милиарда евро⁽²¹⁾, и бюджетни кредити за плащания⁽²²⁾ в размер на 128,3 милиарда евро⁽²³⁾. Институциите, изпълняващи бюджета, са постигнали висок процент на изпълнение — 99,3 % от бюджетните кредити за поемане на ангажменти (същия процент като 2010 г.) и 98,6 % от бюджетните кредити за плащания (през 2010 г. — 96,6 %) ⁽²⁴⁾. Ако се изключат пренесените кредити, бюджетните кредити са под тавана, определен във финансовата рамка, със съответно 0,1 милиарда евро по отношение на задълженията, и със 7,0 милиарда евро по отношение на плащанията, като са включени и всички резерви.

1.33. Изпълнението на бюджета като цяло е с бюджетен излишък⁽²⁵⁾ в края на 2011 г. в размер на 1,5 милиарда евро (спрямо 4,5 милиарда евро през 2010 г.). Тази сума по принцип ще бъде приспаднато от собствените ресурси, които трябва да се съберат от държавите членки през следващата(ите) година(и).

⁽²⁰⁾ Отпуснати средства за поемане на задължения за настоящата и следващи години.

⁽²¹⁾ Включват бюджетни кредити за поемане на задължения, пренесени от 2010 г., в размер на 259 милиона евро, и увеличение от общо 284 милиона евро на бюджетните кредити за поемане на задължения в резултат на одобрените през 2011 г. седем коригиращи бюджета. Изключват се целевите приходи, които през 2011 г. възлизат на 6,2 милиарда евро за задължения и 6,7 милиарда евро за плащания. Целевите приходи се използват за финансиране на конкретни бюджетни разходи (вж. член 18 от Финансовия регламент — Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002). Целевите приходи включват наред с другото възстановени суми от неправомерно изплатени суми, които се вписват обратно в бюджета в техния първоначален бюджетен ред, вноски от членовете на ЕАСТ за увеличение на средствата по определени бюджетни редове и приходи от трети страни, когато са сключени споразумения, предполагащи финансово участие в дейностите на ЕС.

⁽²²⁾ Отпуснати средства за извършване на плащания през годината.

⁽²³⁾ Включват бюджетни кредити за плащания, пренесени от 2010 г., в размер на 1 582 милиона евро и общо 200 милиона евро увеличение в бюджетните кредити за плащания в резултат на одобрените през 2011 г. седем коригиращи бюджета.

⁽²⁴⁾ Спрямо 2010 г. бюджетните кредити за поемане на задължения през 2011 г. са с 0,6 милиарда евро повече (0,4 %), а бюджетните кредити за извършване на плащания — с 3,6 милиарда евро повече (2,9 %).

⁽²⁵⁾ Бюджетният излишък (бюджетният резултат) е следствие от изпълнението на бюджета. Той обаче не представлява резерв и не може да бъде натрупван и използван в бъдещи години за финансиране на разходите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.34. Въпреки това по трите фонда във функция 16 от многогодишната финансова рамка — „Сближаване за растеж и заетост“ (Европейски социален фонд (ЕСФ)), Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионен фонд (КФ), имаше увеличение на заявленията за плащане от страна на държавите членки към края на годината. Всъщност плащанията можеха да бъдат с до 5 милиарда евро повече, ако засиленото търсене на финансиране беше правилно предвидено и ако бяха осигурени необходимите кредити за плащания, т.е. чрез трансфер на неизползваните суми в други области ⁽²⁶⁾.

Усвояване на бюджетните кредити за плащания в края на годината

1.35. Палатата отбелязва, че по някои бюджетни дялове са извършени непропорционално големи плащания през декември в сравнение с общия размер на плащанията през останалата част от годината ⁽²⁷⁾. Подобна концентрация на значителна част от плащанията в рамките на ограничен период от време се отразява неблагоприятно на ефективността на системите за наблюдение и контрол и увеличава риска от грешки.

⁽²⁶⁾ Непълното усвояване на средствата по ЕСФ през 2010 г. (вж. годишен доклад на Сметната палата за 2010 г., точка 1.41) наложи извършване на допълнителни плащания през 2011 г. Това, както и увеличението на заявленията за плащане към края на годината, доведе до увеличение на действително извършените плащания в размер на 114 % от първоначалния бюджет. Допълнителните заявления за плащане по ЕСФ бяха предимно покрити от трансфери от ЕФРР и КФ. Въпреки това, непредвиденият поток от заявления за плащане по ЕФРР и КФ към края на годината преобърна прогнозите и увеличи действителните плащания до такова ниво, че допълнителни плащания от тези фондове можеха да се извършат само ако бяха осигурени бюджетни кредити — вж. също „Доклад за бюджетното и финансовото управление, съпътстващ отчетите на Общността — 2011 финансова година“, стр. 42—45.

⁽²⁷⁾ Висок процент плащания през декември в сравнение с извършените плащания през годината — дял 06 — Мобилност и транспорт 26 % (295 милиона евро), дял 17 — Здраве и защита на потребителите 44 % (266 милиона евро), дял 19 — Външни отношения 31 % (1 016 милиона евро), дял 21 — Развитие и отношения с държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн 27 % (403 милиона евро), дял 22 — Разширяване 28 % (264 милиона евро) и дял 32 — Енергетика 23 % (219 милиона евро).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.34. Като общо правило, правното основание предвижда заявленията за плащане да се представят три пъти в годината, като последния път това да е до края на октомври. Въпреки това, тази разпоредба не е задължителна, и държавите членки могат да изпращат своите вземания до края на годината, за да се избегне автоматичната отмяна на бюджетни кредити, което обяснява големия брой заявления, предадени в края на годината.

Освен това, решенията за прекъсвания и прекратявания са елементи, които трудно могат да бъдат взети под внимание при планирането на необходимите бюджетни кредити. Прекъсванията могат да продължат до 6 месеца в съответствие с регламента. След коригиране на недостатъка от държавите членки и прилагане на финансовите корекции, ако е необходимо, Комисията отменя прекъсването и вследствие на това плащанията могат да се възобновят.

Комисията изпрати писмо до държавите членки в началото на 2012 г., за да подчертае необходимостта от предаване на по-голямата част от заявленията до 31 октомври. Това би позволило Комисията, в допълнение към извършването на общото прехвърляне, да поиска коригиращ бюджет от бюджетния орган, за увеличаване на бюджетните кредити за плащания, с което да се задоволят получените от нея заявления, въз основа на заявленията за плащане, които действително се получени, вместо въз основа на прогнози.

1.35. Концентрацията на плащанията зависи от ритъма, с който декларациите за разходи от държавите членки и другите бенефициери се изпращат до Комисията. Комисията също така е на мнение, че не всички бюджетни дялове, посочени в бележката под линия, представляват висок процент от плащанията в края на годината.

Непогасени бюджетни задължения („RAL“)

1.36. Непогасените бюджетни задължения („RAL“) ⁽²⁸⁾, за които все още не е извършено плащане и/или които не са отменени ⁽²⁹⁾, са се увеличили с 13 милиарда евро (6,7 %) и са достигнали 207 милиарда евро, най-вече в областите на политика, които са финансирани посредством диференцирани бюджетни кредити ⁽³⁰⁾. Непогасените бюджетни задължения съответстват на 2,3 години диференцирани задължения или 2,7 години диференцирани плащания, при степента на усвояване на кредити за 2011 г.

1.37. По-голямата част от непогасените задължения засягат областта на сближаването ⁽³¹⁾ (вж. **графика 1.2**). В тази област непогасените задължения са в размер на 136 милиарда евро ⁽³²⁾ (около 65,5 % от общата сума), което при степента на усвояване за 2011 г. в тази област съответства на 2,7 години задължения или на 3,2 години плащания. Преобладаващата част от тези непогасени задължения (124,6 милиарда евро, или 92 % от общата сума) се отнасят до текущия период 2007—2013 г. ⁽³³⁾

1.36—1.37 *Неизпълнените задължения произтичат от обичайното управление на многогодишните програми и от растежа на цялостното ниво на новите задължения. Що се отнася до структурните фондове, разперът на неизпълнените поети задължения се определя от правилото $N+2/N+3$, дефинирано в съответните нормативни документи. Съгласно това правило, очакваното ниво на неизпълнените поети задължения трябва да е равно на 2 или 3 години задължения. Следователно, ситуацията с неизпълнените поети задължения е нормална, както е показано в графика 1.2, в сравнение със ситуацията с тях в периода 2000—2006 г. и първите години на прилагането в периода 2007—2013 г.*

Валидността на показателя „степен на усвояване на бюджетните кредити за 2011 г.“ се отнася до плащанията, поради липсата на налични бюджетни кредити в края на годината (вж. последното изречение в точка 1.34).

⁽²⁸⁾ От френски език: „Restes à liquider“

⁽²⁹⁾ Непогасените бюджетни задължения възникват като пряко следствие от диференцираните бюджетни кредити (вж. бележка под линия 30), когато приключването на разходните програми отнема няколко години и задълженията, поети в предходни години, остават непогасени до извършване на съответните плащания.

⁽³⁰⁾ В бюджета са обособени два вида бюджетни кредити: недиференцирани бюджетни кредити и диференцирани бюджетни кредити. Недиференцираните бюджетни кредити се използват за финансиране на операции с едногодишен характер, например административни разходи. Диференцираните кредити са въведени при управлението на многогодишни операции, като съответните плащания могат да бъдат извършени в годината на поемане на задължението и през следващите години. Диференцираните бюджетни кредити се използват главно при Структурните фондове и Кохезионния фонд.

⁽³¹⁾ Във Финансовата рамка 2000—2006 г. за сближаване са предвидени общо следните ресурси за поемане на задължения — 261 милиарда евро (вж. отчетите за 2006 г.), а във Финансовата рамка 2007—2013 г. — 348 милиарда евро (вж. отчетите за 2011 г.), т.е. увеличение с 33 %.

⁽³²⁾ По отношение на сближаването вж. „Доклад за бюджетното и финансовото управление за финансовата 2011 година, придружаващ отчетите на Общността“, стр. 28, 42—45.

⁽³³⁾ Правилото за автоматично освобождаване на средствата (правило $n + 2/n + 3$) способства за ликвидиране на непогасените задължения. Това правило изисква автоматично освобождаване на всички средства, които не са изразходвани или не са предмет на заявление за плащане до края на втората/третата година след годината на отпускането им. В рамките на третата серия от „мерки за опростяване на правилата“, правилото $n + 2/n + 3$ е последно изменено за поетите задължения за 2007 г. в областта „Сближаване“ (вж. Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 26), изменен с Регламент (ЕС) № 539/2010 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 158, 24.6.2010 г., стр. 1).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.38. Значително по-високото ниво натрупани непогасени задължения за програмния период 2007—2013 г. може в голяма степен да бъде обяснено със закъснения в изпълнението на програмите ⁽³⁴⁾. Плащанията могат да се извършват едва след като системите за управление и контрол на държавите членки са одобрени от Комисията в съответствие с изискванията на съответните регламенти за Структурните фондове. Съгласно Междунституционалното споразумение относно бюджетната дисциплина и доброто финансово управление ⁽³⁵⁾ в следващите години трябва да се осигурят достатъчно бюджетни кредити за плащания, за да се покрие увеличаващата се разлика между непогасените задължения и бюджетните кредити за плащания (вж. също точка 1.34).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.38. Механизмът за предварително одобрение на системите за управление и контрол на държавите членки преди всяко междинно плащане да бъде направено, въведен за първи път за периода 2007—2013 г., е значително подобрение на осигуряването на плащания на ЕС за сближаване. По време на програмния период, изискванията, отнасящи се до подаването на искането за плащане, бяха изтленени за задълженията за 2007 г., и беше въведена по-голяма гъвкавост за големи проекти. Тези мерки забавиха равнището на разходите.

Пълното използване на наличните кредити от структурните фондове през 2010 и 2011 г. показва, че растежът на неизпълнените поети задължения (RAL) може също да произтича от недостиг на бюджетни кредити, налични в края на годината (вж. също точка 1.34).

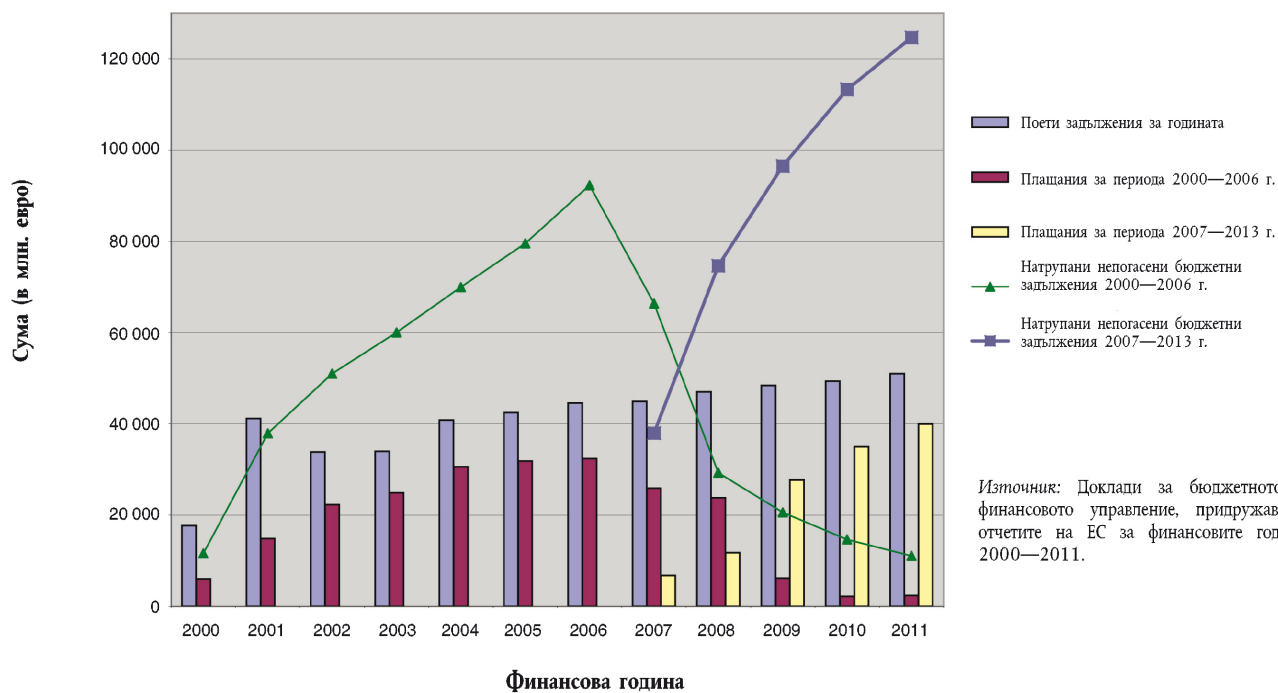
Графика 1.2 дава доказателства за вероятното усвояване на неизпълнените поети задължения, натрупани през програмния период на финансовата рамка.

Накрая, Комисията е съгласна, че достатъчно бюджетните кредити за плащания трябва да бъдат представени на разположение през следващите години. Комисията е твърдо решена да представи проектобюджети, които обхващат нарастващото разминаване между просрочените поети задължения и бюджетните кредити за плащания.

⁽³⁴⁾ Вж. годишен доклад на Сметната палата за 2008 г., точки 6.8 и 6.26—6.28. Повече подробности се съдържат в Доклада на Комисията за бюджетното и финансовото управление за финансовата 2008 година, придружаващ отчетите на Общността, стр. 42, и в документа на Комисията Анализ на бюджетното изпълнение на Структурните фондове и Кохезионния фонд през 2008 г., стр. 5 и стр. 13—17.

⁽³⁵⁾ ОВ С 139, 14.6.2006 г., стр. 1. Вж. също член 3 от Решение 2007/436/ЕО, Евратом, на Съвета от 7 юни 2007 г. относно системата на собствени ресурси на Европейските общности (ОВ L 163, 23.6.2007 г., стр. 17).

Графика 1.2 — Развитие на натрупаните непогасени бюджетни задължения по отношение на структурните фондове и Кохезионния фонд (2000—2006 г.) и политиката на сближаване (2007—2011 г.)



ПРИЛОЖЕНИЕ 1.1

ПОДХОД И МЕТОДОЛОГИЯ НА ОДИТА

ЧАСТ 1 — Подход и методология на одита за проверка на надеждността на отчетите (финансов одит)

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 следва да са съставени в съответствие с правилата и да са предоставени бюджетни кредити;
- б) *изчерпателност* — всички операции, свързани с приходите и разходите, както и всички активи и пасиви (в това число елементите от задбалансовия отчет) за съответния период, следва да са записани в отчетите;
- в) *действителност на операциите и реално съществуване на активите и пасивите* — всяка операция по приходите и разходите трябва да отговаря на действие, извършено от отчитащата се единица в съответния период; активът или пасивът трябва да съществува към датата на счетоводния баланс и да принадлежи на отчитащата се единица;
- г) *измерване и стойностяване* — всички операции, свързани с приходите и разходите, както и всички активи и пасиви, трябва да са записани в отчетите с подходяща стойност и в съответствие с принципа на предпазливост;
- д) *представяне на информацията* — всички операции, свързани с приходите и разходите, както и всички активи и пасиви, трябва да са оповестени и описани в съответствие с приложимите счетоводни правила и установената практика и в съответствие 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 на процеса на приключване на финансовата година;
- в) аналитични проверки (съгласуваност и основателност) на основните счетоводни данни;
- г) анализи и равнение на отчетите и/или салдата;
- 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 (одит на съответствието)

3. Възприетият от Палатата подход за одит на редовността на свързаните с отчетите операции включва:

- пряко тестване на операциите по отношение на приходите и във всяка разходна област (вж. **таблица 1.1**), за да се установи дали те са редовни; и
- оценка на ефективността на системите за наблюдение и контрол, за да се провери дали те гарантират редовността на операциите.

4. Към тях се добавят доказателствата, получени от работата на други одитори (където е уместно), както и от анализа на извещенията на ръководството в Комисията.

Как Палатата проверява операциите

5. Прякото тестване на операциите в рамките на всяка специфична оценка (глави 2—9) се извършва въз основа на **представителна извадка** от нареждания за събиране на неправомерно изплатени средства (в случая на приходите) и плащанията, извършени в рамките на съответната група политики ⁽²⁾. Тази проверка предоставя статистическа оценка на процента нередовни операции в съответната популация.

⁽¹⁾ В това число обяснителните бележки.

⁽²⁾ В допълнение към това се избира хоризонтална представителна извадка от поети бюджетни задължения, която се проверява за съответствие с приложимите правила и разпоредби.

6. С оглед определянето на размера на извадките, необходим за получаването на надеждни резултати, Палатата използва **одитен модел за постигане на увереност**. При него се оценяват рискът от допускане на грешки в операциите (присъщ риск) и рискът системите да не предотвратяват или да не откриват и коригират грешките (контролен риск).

7. Тестването на операциите се състои в **подробно разглеждане** на всяка от избраните въз основа на извадките операции, включително проверка на това дали дадено заявление или плащане е изчислено правилно и дали е в съответствие с приложените правила и разпоредби. Въз основа на извадка от операции, вписани в бюджетните отчети, Палатата проследява плащането до нивото на крайния получател (напр. земеделски производител, организатор на обучение, заявител на проект за подпомагане на развитието) и проверява дали то отговаря на съответните условия на всяко отделно ниво. Когато операцията (на което и да е ниво) е изчислена неправилно или не отговаря на нормативните изисквания или договорните разпоредби, се счита, че тя съдържа **грешка**.

Как Палатата оценява и представя резултатите от проверките на операциите

8. **Грешки** в операциите възникват поради различни причини и под различна форма в зависимост от естеството на нарушението и неспазването специфично правило или договорно изискване. Грешките в отделните операции невинаги засягат общия размер на изплатената сума.

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

- **количествено измерими** или **количествено неизмерими**, в зависимост от това дали може да се измери каква част от сумата, изплатена или получена от бюджета на ЕС, е засегната от грешка;
- в зависимост от тяхното *естество*, напр. грешки по отношение на *допустимостта* (плащането не отговаря на критериите за допустимост), *действителността* (изплащане на разход, чието извършване не е доказано) или *точността* (плащането не е изчислено правилно).

10. Възлагането на обществени поръчки е област, в която Палатата често открива грешки. Законодателството на ЕС и националните нормативни актове относно възлагането на обществени поръчки се състои основно от поредица от процедурни изисквания. За да се спази основният принцип на конкуренция, предвиден в Договора, следва договорите да бъдат обявявани, офертите да се оценяват съгласно определени критерии и поръчките да не се разделят изкуствено, така че да попадат под установените прагове, и др.

11. За целите на одита Палатата поставя оценка за неспазване на процедурните изисквания. Палатата:

- a) счита за „сериозни“ тези грешки, които възпрепятстват изпълнението на целите, съдържащи се в правилата за възлагане на обществени поръчки — лоялна конкуренция и възлагане на поръчката на оферента, който в най-голяма степен отговаря на изискванията ⁽³⁾;
- b) остойностява въздействието на „сериозните“ нарушения на правилата за възлагане на обществени, като приема, че те засягат цялата стойност на плащането във връзка с поръчката — 100 % количествено измерима грешка ⁽⁴⁾;
- v) разглежда по-незначителните грешки, които не влияят на крайния резултат от тръжната процедура, като количествено неизмерими грешки ⁽⁵⁾.

В рамките на решението относно необходимите мерки в случай на неправилно прилагане на правилата за възлагане на обществени поръчки е възможно направеното от Палатата остойностяване да се различава от това, което се използва от Комисията или от държавите членки.

12. Палатата изразява **честотата** на възникване на грешки, като посочва каква част от извадката е засегната от количествено измерими и количествено неизмерими грешки. Това показва какво е вероятното разпространение на грешките в рамките на групата политики като цяло. Информацията за евентуално наличие на съществени грешки е посочена в приложения X.1 към глави 2—9.

13. Въз основа на количествено измеримите грешки, които е открила, Палатата прилага стандартни статистически техники, за да получи **вероятния процент грешки** (MLE) за всяка специфична оценка и за разходите от бюджета като цяло. Вероятният процент грешки е среднопретеглена стойност на процента грешки, открити в извадката ⁽⁶⁾. Като отново използва стандартни статистически техники, Палатата определя с ниво на увереност от 95 % интервала грешки, който засяга популацията за всяка специфична оценка (и за разходите като цяло). Това е интервалът между долната (LEL) и горната граница (UEL) на процента грешки ⁽⁷⁾ (вж. диаграмата по-долу).

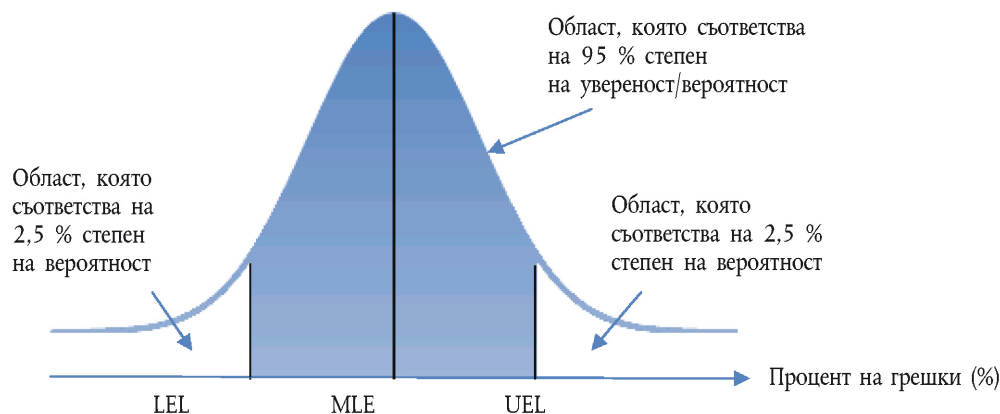
⁽³⁾ Съществуват две основни системи за възлагане на обществени поръчки — най-ниската оферта или най-изгодната оферта.

⁽⁴⁾ Примери за количествено измерима грешка: ограничена конкуренция или липса на конкуренция (с изключение на случаите, в които тя изрично се предвижда от правните разпоредби) за основна или второстепенна поръчка; неправилна оценка на офертите, която влияе на резултата от тръжната процедура; съществено изменение на обхвата на поръчката; разделяне на поръчката в няколко договора за различни строителни обекти, имащи една и съща икономическа функция. Палатата обикновено използва различен подход, когато институциите на ЕС не са приложили правилно правилата за обществените поръчки, поради факта, че като цяло съответните договори остават валидни. Тези грешки не са остойностени в декларацията за достоверност.

⁽⁵⁾ Примери за количествено неизмерима грешка: неправилна оценка на офертите, която не влияе на резултата от тръжната процедура, формални слабости на тръжната процедура или тръжните условия, неспазване на формални аспекти от изискванията за прозрачност.

⁽⁶⁾
$$MLE = \frac{1}{\sum ASI} * \sum_i \left(ASI_i * \frac{\text{сума на грешките}_i}{\text{одитирана сума}_i} \right)$$
, където ASI е средният интервал на извадката, а i представлява номерацията на операциите в извадката.

⁽⁷⁾
$$LEL = MLE - t_{n,97,5\%} * \frac{s}{\sqrt{n}}$$
 и
$$UEL = MLE + t_{n,97,5\%} * \frac{s}{\sqrt{n}}$$
, където t е факторът на разпределение t , n е размерът на извадката, а s е стандартното отклонение на процента грешки.



14. Процентите в заштрихованото поле под кривата показват, че процентът грешки, който в действителност засяга популацията, вероятно се намира между долната и горната граница.

15. При планиране на своята одитна дейност Палатата се стреми да използва процедури, които ѝ позволяват да съпоставя определения за популацията процент грешки спрямо предвидения праг на **същественост** от 2 %. Палатата извършва оценка на своите одитни резултати в зависимост от този праг на същественост и изготвя своето одитно становище, като взема предвид естеството и контекста на грешките, както и размера на сумите, които са засегнати от тях.

Как Палатата проверява системите и съобщава получените резултати

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

17. Всяка група политики, както и приходите, се управлява от множество отделни системи. Затова всяка година Палатата обикновено съставя извадка от системи, които да бъдат проверени. Резултатите от **проверката на системите** се представят в таблица със заглавие „Резултати от проверката на системите“, включени в приложения х.2 към глави 2—9. Системите се класифицират като „ефективни“ по отношение на намаляването на риска от грешки в операциите, като „частично ефективни“ (когато съществуват известни слабости, засягащи оперативната ефективност), или „неефективни“ (когато слабостите са повсеместни и дестабилизируют изцяло оперативната ефективност).

18. В допълнение, ако при одита са получени доказателства, Палатата прави **обща оценка** на системите за групата политики (също представена в приложения X.2 към глави 2—9), която обхваща както оценката на избраните системи, така и резултатите от тестването на операциите.

Как Палатата оценява изявленията на ръководството в Комисията и съобщава получените резултати

19. В съответствие с международните одитни стандарти Палатата получава изявление от Комисията, с което тя потвърждава, че е изпълнила задълженията си и е оповестила цялата информация, която може да бъде от полза за одитната дейност. По-специално Комисията потвърждава, че е оповестила всички сведения относно оценката на риска от измами, всички сведения във връзка със случаите на измами или предполагаеми измами, за които Комисията е информирана, както и относно всички значими случаи на неспазване на законови и подзаконови актове.

20. Освен това в глави 2—9 се прави оценка на годишните отчети за дейността на съответните генерални дирекции. В тях се отчита постигането на целите на политиката и степента, в която въведените системи за наблюдение и контрол гарантират 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⁽⁸⁾.

21. 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 и дали идентифицират необходимите мерки за справяне със сериозните недостатъци по отношение на контрола. Палатата отчита резултатите от тази оценка в раздел „Ефективност на системите“ в глави 2—9⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Допълнителна информация за тези процеси, както и линкове към последните доклади на Палатата, можете да намерите на адрес: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_en.htm

⁽⁹⁾ В предходни години резултатите от тази оценка бяха представяни в специален раздел „Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията“.

Как Палатата достига до своето становище в декларацията за достоверност

22. В декларацията за достоверност Палатата формулира своето становище относно редовността на свързаните с отчетите на ЕС операции, като се основава на цялата извършена от нея одитна дейност, описана в глави 2—9 от настоящия доклад, и на оценката на разпространението на грешките. Ключов елемент представлява проверката на резултатите от тестовите на операциите, свързани с извършването на разходи. Според най-доброто приближение на прогнозната стойност на Палатата общият размер на разходите през 2011 г., който е засегнат от грешки, е 3,9 %. С ниво на увереност 95 % Палатата счита, че процентът грешки за популацията е между 3,0 % и 4,8 %. За различните групи политики определеният процент грешки е различен, както е описано в глави 3—9. Палатата счита, че грешките са широко разпространени и засягат по-голямата част от областите на извършване на разходи. Палатата формулира общо становище относно редовността на поетите задължения въз основа на допълнителна хоризонтална извадка.

Нередност или измама

23. Почти всички грешки възникват поради погрешно прилагане или погрешно тълкуване на често сложните правила на разходните схеми на ЕС. Ако Палатата има основание да се съмнява, че е била извършена измама, тя докладва за това на Европейската служба за борба с измамите (OLAF), която отговаря за провеждането на по-нататъшни разследвания. На практика, въз основа на своята одитна дейност Палатата докладва на OLAF средно около четири случая годишно.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.2

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ДЕЙСТВИЯТА, ПРЕДПРИЕТИ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРЕДИШНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА ОТНОСНО НАДЕЖДНОСТТА НА ОТЧЕТИТЕ

Констатации и оценки от предишни години	Анализ на Палатата на постигнатия напредък	Отговор на Комисията
1. Авансово финансиране, краткосрочни задължения и процедури за разделяне на финансовите периоди	1. Авансово финансиране, краткосрочни задължения и процедури за разделяне на финансовите периоди	1. Авансово финансиране, краткосрочни задължения и процедури за разделяне на финансовите периоди
По отношение на авансовото финансиране, краткосрочните задължения и съответните процедури за разделяне на финансовите периоди след финансовата 2007 година. Палатата е идентифицирала счетоводни грешки, които като цяло нямат съществено финансово изражение, но се срещат често. Това показва необходимостта от по-нататъшно подобряване на основните счетоводни данни на ниво отделни генерални дирекции. По отношение на осчетоводяването на авансовото финансиране Палатата констатира също така следните проблеми: — изчистването на авансовото финансиране, за което не са представени оправдателни документи, не винаги се извършва правилно. Няколко операции по изчистване изобщо не са извършени или са осчетоводени с погрешни стойности; и — някои генерални дирекции не обработват наличната информация относно постигнатия напредък и свързаните с това разходи и не изчистват съответното авансово финансиране в зависимост от напредъка, а вместо това използват предварителни разчети при разделянето на финансовите периоди.	Комисията продължава да работи за подобряване на точността на своите счетоводни данни чрез постоянни мерки като проект за качество на отчетността и заверяване на собствените специфични системи. Извършеният от Палатата одит на представителни извадки от авансово финансиране и от фактури/декларации за разходи отново констатира грешки с несъществен финансов ефект като цяло, но с висока честота. Ето защо Комисията следва да продължи усилията си за усъвършенстване на основните счетоводни данни на нивото на отделни генерални дирекции. Въпреки усилията на службите на счетоводителя за подобряване на ситуацията, Палатата констатира, че няколко генерални дирекции продължават да вписват разчети в отчетите, въпреки че разполагат с достатъчно информация за изчистване на съответното авансово финансиране.	Комисията ще продължи своите усилия за допълнително подобряване на качеството на счетоводните данни и локалните системи непрекъснато се актуализират, за да се отговори на изисквания за счетоводна отчетност. Счетоводните служби изготвиха набор от насоки за приключване на предварителното финансиране, който ще бъде разпределен след като преразглеждането на Финансовия регламент бъде приключено.

Констатации и оценки от предишни години	Анализ на Палатата на постигнатия напредък	Отговор на Комисията
— за пръв път в годишния отчет за 2010 г. Палатата констатира нарастване на броя на случаите, в които Комисията не отчита правилно плащанията, поражащи актив, в частност във връзка с инструментите за финансов инженеринг и авансовите плащания за други схеми за подпомагане.	Проблемът с инструментите за финансов инженеринг беше вече разглеждан във връзка с отчетите за 2010 г. относно получаването на информация от държавите членки на доброволна основа. Комисията е предложила да измени действащата правна рамка и е формулира подходящи предложения за периода след 2013 г. с цел да направи задължително предоставянето на необходимата информация. За авансовите плащания към държавите членки за другите схеми за подпомагане и за вноските към Европейския фонд за приспособяване към глобализацията за пръв път в отчетите за 2011 г. се признава съответният актив от 2 512 милиона евро. Преди 2011 г. държавите членки не предоставяха данни на Комисията, въз основа на които да се направят надеждни разчети. Представената сега информация сочи, че тези суми не са били от съществено значение. С изключение на авансовите плащания за схемите за подпомагане, свързани с Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, размерът на неизползваните средства, признати като споменатите по-горе инструменти за финансов инженеринг и други схеми за подпомагане, е определен на базата на сумите, предоставени от Комисията, като се използва приблизителна оценка на неизползваните средства, изчислени на линейна база. Липсата на информация за действително използваните средства значително намалява полезността на тази информация за управленски цели.	Правното основание за инструментите на финансов инженеринг, както и за предплатени суми по държавната помощ, включително приложението към декларацията за разходите, е било изпълнено (изменение на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 13 декември 2011 г.). След това изменение Европейската комисия разполага с правно основание да изисква необходимата информация от държавите членки. Горепосочената информация ще се използва за счетоводни цели при приключването на отчетите за 2012 г. Неплатените суми за крайните бенефициери са основани на изчисление <i>pro rata temporis</i>. Тъй като ГД „Регионална политика“ е понастоящем на 6-та година от седмгодишния програмнен период, не е препоръчително да се изменя методологията. Независимо от това, този подход се очаква да бъдат променен за следващия програмнен период, при условие че това се приеме от държавите членки с новия финансов регламент. След като правното основание за новия програмнен период на структурните фондове влезе в сила, Комисията ще има право да получава информация за действително използваните суми, която ще бъде използвана за изготвянето на годишни отчети. Тези нови изисквания следва също да подобрят и управленската информация. Методът, използван от Комисията за отчетите за 2011 г., е икономически най-изгодният и вече е бил използван в отчетите за 2010 г.
Освен това, както беше вече отбелязано в годишния доклад на Палатата за 2009 г., някои генерални дирекции не спазват изискването да регистрират фактурите и декларациите за разходи в рамките на пет работни дни от получаването им.	Въпреки отбелязаните подобрения по отношение на сроковете за регистриране на нови декларации за разходи, някои генерални дирекции все още не спазват изцяло изискването за своевременно регистриране на фактурите и декларациите за разходи.	Службите на Комисията ще продължат усилията си в тази посока. За тази цел местните системи се актуализират непрекъснато, например декларациите за разходите, получени в ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Регионална политика“, се третираат в рамките на отпуснатия срок.
В своя годишен доклад за 2010 г. Палатата отбеляза, че увеличеното използване на авансово финансиране в бюджета на ЕС и новите видове финансови инструменти налагат Комисията спешно да преразгледа съответните счетоводни правила с цел предоставяне на подходящи насоки относно признаването и изчисляването на авансовите плащания.	Съответното счетоводно правило беше актуализирано през 2012 г., за да отрази необходимостта от признаване като актив на неизползваните средства, предоставени за инструментите за финансов инженеринг, и авансовите плащания, извършени за други схеми на подпомагане.	Службите прилагат правилото в светлината на плащанията по финансовите инструменти и свързаните с държавните помощи плащания (вж. отговора по-горе).

Констатации и оценки от предишни години	Анализ на Палатата на постигнатия напредък	Отговор на Комисията
2. Оповестени данни във връзка с възстановените суми от неправомерно извършени разходи и финансовите корекции	2. Оповестени данни във връзка с възстановените суми от неправомерно извършени разходи и финансовите корекции	2. Оповестени данни във връзка с възстановените суми от неправомерно извършени разходи и финансовите корекции
В своя годишен доклад за 2007 г. Палатата заявява, че Комисията е предприела стъпки за увеличаване и подобряване на предоставяната от нея информация относно корективните механизми, прилагани за бюджета на ЕС, но въпреки това предоставяната от нея информация 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 указанията за финансово отчитане по отношение на вида информация, която да бъде включвана, и начина, по който тя да бъде разглеждана. За пръв път в своя годишен доклад за 2009 г. Палатата отправи критика, че за някои области на разходи Комисията не предоставя системно информация, показваща едновременно 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.	Въпреки недостатъците, които все още се отразяват на надеждността и изчерпателността на данните, предоставени от държавите членки, в частност в областта на сближаването, през последните години се забелязват известни подобрения. В началото на 2011 г. Комисията предприе одит в държавите членки на техните системи за възстановяване на неправомерно извършени разходи в областта на сближаването. Извършените проверки на място от страна на Комисията показваха, че системите за регистриране и отчитане на данни все още не са напълно надеждни във всички посетени държави членки. Поради тази причина данните от държавите членки във връзка с политиката на сближаване не са оповестени в бележките към финансовите отчети за 2011 г. Указанията на счетоводителя дават насоки на оправомощените разпоредители с бюджетни кредити относно данните, които следва да се предоставят. Одитът на Палатата установи подобрения в прилагането на тези насоки. Въпреки това са необходими по-нататъшни усилия за усъвършенстване качеството на данните. Все още не се предоставя информация, показваща едновременно годината, в която е извършено съответното плащане, годината, в която е установена грешката, и годината, в която е извършено възстановяването на средствата или финансовата корекция. Палатата поддържа становището си, че когато е възможно, трябва да се оповестява такава паралелна информация. Освен това следва да се установи ясна връзка между сумите, включени в годишните отчети за дейността, в частност за определяне на процента остатъчни грешки, и представената в отчетите информация за събраните суми от възстановяване на неправомерно извършени разходи/финансовите корекции.	За селското стопанство Комисията е осчетоводила непогасения дълг на ниво на държава членка, както и съответстващото напаление на стойността, както и възстановените суми от държавите членки в отчетите за 2011 г. Относно сближаването е подобрена надеждността на данните за възстановените суми, получени от държавите членки, в сравнение с последния отчетен период, но Комисията е съгласна, че са необходими още подобрения. За тази цел в началото на 2011 г. Комисията е започнала одит, основан на риска, на системите за възстановявания на неправомерно изплатени суми в държавите членки въз основа на докладите, представени всяка година към 31 март, с цел подобряване докладването на националните финансови корекции пред Комисията и осигуряване на пълнота, точност и своєвременност на отчетите. Първите резултати бяха включени в годишните доклади за дейността за 2011 г. за структурните действия на генералните дирекции. Комисията ще продължи своите усилия за допълнително подобряване на качеството на предоставените данни. Комисията взема под внимание исканията на Палатата и посочва, че това е рядко възможно. При споделено управление финансовите корекции не са предназначени за възстановяване на неправомерни разходи (което остава в отговорността на държавите членки), а по-скоро за защита на бюджета на ЕС от такива нередности. Следователно не е правилно да се прави връзка между процентите на грешките за дадена година със финансовите корекции и възстановяванията на суми, оповестени в годишните отчети за същата година.

Констатации и оценки от предишни години	Анализ на Палатата на постигнатия напредък	Отговор на Комисията
		Освен това разликите по отношение на времето на финансовите корекции и действителните възстановявания на суми, от една страна, и процентите на грешка, от друга, също така предизвикват това съгласуване. Вторият коментар е не само по отношение на споделеното управление, но също и на прякото управление, когато нарежданията за възстановявания биват или издадени след края на (многогодишни) период на отпускане на безвъзвездните средства, или не са били издадени, тъй като коригиран отчет за разходите е подаден от бенефициера. Комисията потвърждава отново своя коментар, че разходите са контролирани няколко години след действителната година на дадено плащане, главно при приключване на програмата. Освен това, финансовата корекция може да бъде в резултат на установяване на слабости при системите за контрол на държавите членки, като в този случай не е налице пряка връзка с плащанията. Вследствие на това не е нито възможно, нито улеснено да се съгласува годината на въпросното плащане с годината на оповестяване на финансовата корекция в бележките към отчетите. Освен това, държавите членки носят основната отговорност за предотвратяването, откриването и коригирането на грешки и нередности в областта на споделеното управление. За селското стопанство всички суми в различните таблици в забележка 6 могат да се съгласуват или с наличните данни на равнище Комисия или с декларациите на държавите членки. Що се отнася до регионалната политика, връзката между суми, използвани за остатъчния процент грешки в годишния отчет за дейността и информацията в предварителните отчети, е възможна за докладите за предходната година и за информацията, предоставена от държавите членки преди регламентирания краен срок от 31 март, която дата е и крайният срок и за съставяне на предварителните отчети. Комисията насърчава държавите членки да докладват корекции възможно най-рано преди 31 март, за да се избегне този проблем със сроковете.

Констатации и оценки от предишни години	Анализ на Палатата на постигнатия напредък	Отговор на Комисията
В края на 2010 г. в областта на сближаването остават невъзстановени средства с общ размер 2,5 милиарда евро (т.е. които е трябвало да бъдат „инкасиран“ чрез възстановяване в полза на Комисията съответните неправомерно извършени разходи или чрез плащане от Комисията на заявени в декларация разходи, от които държавата членка е приспаднала недопустимите разходи). Ниската степен на изпълнение — 71 %, беше обяснена с продължаващия процес на приключване на програмния период 2000—2006 г. Получените в края на 2010 г. декларации за разходи все още не бяха одобрени, което означава, че съответните финансови корекции не можеха да се вземат предвид в данните за изпълнението за 2010 г. 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. Въпреки неколкото настояване на Палатата от 2005 г. насам размерът на сумите и областите на разходи, които могат да бъдат предмет на допълнително уточняване и на процедури за уравниване на сметките, все още не са посочени в бележките.	В края на 2011 г. не са възстановени средства в размер на 2,5 милиарда евро (степен на изпълнение — 72 %). Размерът на средствата, както и степента на изпълнение остават на ниво, сходно с това от предходната година, тъй като получените в края на 2010 г. декларации за разходи все още не можеха да бъдат одобрени. Сумите, подлежащи на по-нататъшно уточняване и уравниване, все още не са оповестени в бележките към консолидираните отчети (за разлика от остойностените размери на сумите, които потенциално ще бъдат възстановени).	Приключването на програмите е сложна процедура, при която множество документи, представени от държавата членка, се проверяват и може да бъде поискана допълнителна информация от Комисията, така че да се получи доказателство, че държавата членка действително е приспаднала финансовите корекции, за които е взето решение, особено за сложни оперативни програми, като по този начин бъде отложено допълнително изчисляването на крайното салдо за плащане. В допълнение, Комисията отчита само прилагането на финансова корекция, когато окончателното плащане е надлежно упълномощено от оправомощения разпоредител с бюджетни кредити, стъпка, която е в самия край на веригата за проверка. За политиката на сближаване, броят на корекциите, приети от държавите членки, но които все още не са приложени, се отнася до програми за периода 2000—2006 г., и е отразен в исканията за окончателно плащане, получени от Комисията, но все още неразрешени поради процеса на приключване, при който Комисията трябва да оцени цялата предоставена информация като последователна и пълна. Палатата препоръчва на Комисията да приеме този предпазлив подход и да не докладва за такива приложени корекции докато окончателните плащания бъдат разрешени. Финансовият регламент позволява на Комисията да направи последващи проверки на всички разходи за няколко години след действителната година, когато са направени разходите. Отчетите не бива да оставят впечатлението, че заради проверки през следващите години всички засегнати разходи все още не са приети. В противен случай всички бюджетни разходи ще бъдат считани за предварителни, докато се направи последваща проверка или докато изтече посоченият срок за давност. Когато размерът на потенциалните възстановявания може да се изрази количествено, той се посочва в бележка 6 към консолидираните отчети. В областта на селското стопанство решението за финансово уравниване се взема около шест месеца след края на въпросната финансова 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. Размерът на разходите, които е вероятно да бъдат изключени от финансиране от ЕС чрез такива бъдещи решения за съответствие, се посочва в бележка към финансовите отчети.

Констатации и оценки от предишни години	Анализ на Палатата на постигнатия напредък	Отговор на Комисията
3. Прехвърляне на активите на програма „Галилео“	3. Прехвърляне на активите на програма „Галилео“	3. Прехвърляне на активите на програма „Галилео“
Споразуменията за прехвърлянето в полза на Съюза на собствеността на всички създадени, разработени или придобити активи на програма „Галилео“ все още не са изцяло изпълнени. Тъй като всички извършени след 2003 г. разходи се третираха като разходи за изследвания, това няма отражение върху счетоводния баланс към 31 декември 2010 г. Въпреки това Комисията следва да осигури наличието на цялата необходима информация към момента на прехвърлянето на активите с оглед на тяхното ефективно съхранение. В своя годишен доклад за 2010 г. Палатата обърна внимание на резервите, изразени от отговорния генерален директор в неговия годишен отчет за дейността за 2010 г. относно надеждността на финансовото отчитане на Европейската космическа агенция.	Комисията работи с Европейската космическа агенция, за да гарантира, че към момента на прехвърлянето ще бъде предоставена цялата необходима счетоводна и техническа информация с цел извършване на безпроблемно прехвърляне. Прехвърлянето е планирано в края на фазата на валидиране в орбита (най-рано в края на 2012 г.). Междувременно Комисията е признала през 2011 г. сума в размер на 219 милиона евро като активи в процес на придобиване, свързани с проекта „Галилео“. Тази сума отразява извършените от Комисията разходи след 22 октомври 2011 г. — датата, на която първите два сателита на системата бяха успешно изстреляни в орбита. До тази дата Комисията считаше, че проектът е във фазата на изследванията и всички извършвани плащания се третираха като разходи. Въпреки това прегледът на Палатата установи несъществени слабости процедурата за разделяне на финансовите периоди за определяне размера на активите в процес на придобиване. Отговорният генерален директор запази изразените резерви в годишния отчет за дейността за 2011 г. и разшири техния обхват.	Комисията счита, че сумите, признати в счетоводния баланс, за достатъчно точни и надеждни. Счетоводната методика и процедури за оценяване на активите на „Галилео“ са в пълно съответствие със счетоводните правила на ЕС и международните счетоводни стандарти IPSAS. Остойностяването на активите се определя с помощта на независими външни експерт-счетоводители, въз основа на данните, предоставени от Европейската космическа агенция. Комисията извърши необходимите проверки, за да се гарантира достоверността на резултатите. Комисията ще продължи да одитира финансовите доклади на ЕКА и ще насърчава и подпомага ЕКА при изпълняването на нейните действия, насочени към допълнително подобряване на качеството на финансовото отчитане пред Комисията. Външният преглед на системите за контрол на Европейската космическа агенция бе завършен през 2012 г., като се оповестиха задоволителни резултати. Предвид на действията, които понастоящем са в процес на осъществяване, Комисията очаква проблемите да бъдат коригирани скоро, което ще позволи намаляване и окончателно оттегляне на тази резерва.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.3

ИЗВЛЕЧЕНИЯ ОТ МЕЖДИННИТЕ КОНСОЛИДИРАНИ ГОДИШНИ ОТЧЕТИ ЗА 2011 Г ⁽¹⁾

Таблица 1 — Счетоводен баланс (*)

	(В млн. евро)	
	31.12.2011 г.	31.12.2010 г.
Нетекущи активи:		
Нематериални активи	149	108
Имоти, машини и съоръжения	5 071	4 813
Дългосрочни инвестиции:		
<i>Инвестиции, отчетени по метода на собствения капитал</i>	374	492
<i>Финансови активи: активи на разположение за продажба</i>	2 272	2 063
Финансови активи: дългосрочни заеми	41 400	11 640
Дългосрочни вземания и възстановявания	289	40
Дългосрочно авансово финансиране	44 723	44 118
	94 278	63 274
Текущи активи:		
Запаси	94	91
Краткосрочни инвестиции:		
<i>Финансови активи: активи на разположение за продажба</i>	3 619	2 331
Краткосрочни вземания и възстановявания:		
<i>Финансови активи: краткосрочни заеми</i>	102	2 170
<i>Други вземания и възстановявания</i>	9 477	11 331
Краткосрочно авансово финансиране	11 007	10 078
Парични средства и парични еквиваленти	18 935	22 063
	43 234	48 064
Общо активи	137 512	111 338
Нетекущи пасиви:		
Пенсии и други социални придобивки на служителите	(34 835)	(37 172)
Дългосрочни провизии	(1 495)	(1 317)
Дългосрочни финансови задължения	(41 179)	(11 445)
Други дългосрочни пасиви	(2 059)	(2 104)
	(79 568)	(52 038)
Текущи пасиви:		
Краткосрочни провизии	(270)	(214)
Краткосрочни финансови задължения	(51)	(2 004)
Задължения	(91 473)	(84 529)
	(91 794)	(86 747)
Общо пасиви	(171 362)	(138 785)
Нетни активи	(33 850)	(27 447)
Резерви	3 608	3 484
Суми, подлежащи на събиране от държавите членки	(37 458)	(30 931)
Нетни активи	(33 850)	(27 447)

(*) Счетоводният баланс е представен съгласно структурата на консолидираните отчети на Европейския съюз.

⁽¹⁾ Препоръчваме читателят да разгледа пълния текст на междинните годишни отчети на Европейския съюз за финансовата 2011 година, включващи консолидирани финансови отчети и обяснителни бележки, както и отчети за изпълнението на бюджета и обяснителни бележки.

Таблица 2 — Отчет за финансовия резултат (*)

(В млн. евро)

	2011 г.	2010 г.
Оперативни приходи		
Собствени ресурси и получени вноски	124 677	122 328
Други оперативни приходи	5 376	8 188
	130 053	130 516
Оперативни разходи		
Административни разходи	(8 976)	(8 614)
Оперативни разходи	(123 778)	(103 764)
	(132 754)	(112 378)
(Дефицит) / излишък от оперативни дейности	(2 701)	18 138
Приходи от финансови операции	1 491	1 178
Разходи по финансови операции	(1 355)	(661)
Движение по пасивите, свързани с пенсиите и другите социални придобивки на служителите	1 212	(1 003)
Дял от нетния дефицит, принадлежащ на съвместни и асоциирани предприятия	(436)	(420)
Финансов резултат за годината	(1 789)	17 232

(*) Отчетът за финансовия резултат е представен съгласно структурата на консолидираните отчети на Европейския съюз.

Таблица 3 — Отчет за паричните потоци (*)

	(В млн. евро)	
	2011 г.	2010 г.
Финансов резултат за годината	(1 789)	17 232
Оперативни дейности		
Амортизация	33	28
Обезценка	361	358
(Увеличение)/намаление на дългосрочните заеми	(29 760)	(876)
(Увеличение)/намаление на дългосрочното авансово финансиране	(605)	(2 574)
(Увеличение)/намаление на дългосрочните вземания и възстановявания	(249)	15
(Увеличение)/намаление на запасите	(3)	(14)
(Увеличение)/намаление на краткосрочното авансово финансиране	(929)	(642)
(Увеличение)/намаление на краткосрочните вземания и възстановявания	3 922	(4 543)
(Увеличение)/намаление на дългосрочните провизии	178	(152)
(Увеличение)/намаление на дългосрочните финансови задължения	29 734	886
(Увеличение)/намаление на другите дългосрочни пасиви	(45)	(74)
(Увеличение)/намаление на краткосрочните провизии	56	1
(Увеличение)/намаление на краткосрочните финансови задължения	(1 953)	1 964
(Увеличение)/намаление на задълженията	6 944	(9 355)
Бюджетен излишък от предходната година, взет като непаричен приход	(4 539)	(2 254)
Други непарични движения	(75)	(149)
Увеличение/(намаление) на пенсиите и другите социални придобивки на служителите	(2 337)	(70)
Инвестиционни дейности		
(Увеличение)/намаление на нематериалните активи и на имотите, машините и съоръженията	(693)	(374)
(Увеличение)/намаление на дългосрочните инвестиции	(91)	(176)
(Увеличение)/намаление на краткосрочните инвестиции	(1 288)	(540)
Нетни парични потоци	(3 128)	(1 309)
Нетно увеличение/(намаление) на парите и паричните еквиваленти	(3 128)	(1 309)
Пари и парични еквиваленти в началото на годината	22 063	23 372
Пари и парични еквиваленти в края на годината	18 935	22 063

(*) Отчетът за паричните потоци е представен съгласно структурата на консолидираните отчети на Европейския съюз.

Таблица 4 — Отчет за промените в нетните активи (*)

(В млн. евро)

	Резерви (А)		Суми, подлежащи на събиране от държавите членки (Б)		Нетни активи = (А) + (Б)
	Резерв от справедлива стойност	Други резерви	Нагрупан излишък/(дефицит)	Финансов резултат за годината	
Салдо към 31 декември 2009 г.	69	3 254	(52 488)	6 887	(42 278)
Движение на резерва на Гаранционния фонд		273	(273)		0
Движения на справедливата стойност	(130)				(130)
Други		4	(21)		(17)
Разпределение на финансовия резултат за 2009 г.		14	6 873	(6 887)	0
Бюджетен резултат за 2009 г., предоставен на държавите членки			(2 254)		(2 254)
Финансов резултат за годината				17 232	17 232
Салдо към 31 декември 2010 г.	(61)	3 545	(48 163)	17 232	(27 447)
Движение на резерва на Гаранционния фонд		165	(165)		0
Движения на справедливата стойност	(47)				(47)
Други		2	(30)		(28)
Разпределение на финансовия резултат за 2010 г.		4	17 228	(17 232)	0
Бюджетен резултат за 2010 г., предоставен на държавите членки			(4 539)		(4 539)
Финансов резултат за годината				(1 789)	(1 789)
Салдо към 31 декември 2011 г.	(108)	3 716	(35 669)	(1 789)	(33 850)

(*) Отчетът за промените в нетните активи е представен съгласно структурата на консолидираните отчети на Европейския съюз.

Таблица 5 — Резултат от изпълнението на бюджета на ЕС (*)

(В млн. евро)		
Европейски съюз	2011 г.	2010 г.
Приходи за финансовата година	130 000	127 795
Плащания спрямо бюджетните кредити за текущата година	(128 043)	(121 213)
Бюджетни кредити за плащания, пренесени за година N+1	(1 019)	(2 797)
Анулиране на неусвоени бюджетни кредити за плащания, пренесени от година N-1	457	741
Курсови разлики за годината	97	23
Резултат от изпълнението на бюджета (**)	1 492	4 549

(*) Таблицата относно резултата от изпълнението на бюджета на ЕС е представена съгласно структурата на консолидираните отчети на Европейския съюз.

(**) От който сумите на ЕАСТ възлизат на общо (5) милиона евро за 2011 г. и 9 милиона евро за 2010 г.

ГЛАВА 2

Приходи

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	2.1—2.14
Специфични характеристики на приходите	2.2—2.7
Обхват и подход на одита	2.8—2.14
Традиционни собствени ресурси	2.9—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—2.34
Традиционни собствени ресурси	2.20—2.22
Собствени ресурси от ДДС	2.23—2.25
Собствени ресурси от БНД	2.26—2.28
Общи и специфични резерви	2.26—2.27
Проверка на описите на БНД	2.28
Други приходи — глоби и санкции	2.29—2.34
Принудително събиране на вземания	2.29—2.31
Изискване за минимален кредитен рейтинг на финансовите институции, които издават гаранции	2.32—2.34
Заклучения и препоръки	2.35—2.38
Заклучения	2.35—2.36
Препоръки	2.37—2.38

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 за 2011 г. Собствените ресурси осигуряват в най-висока степен (91 %) финансирането на бюджетните разходи.

Таблица 2.1 — Основна информация относно приходите за 2011 г.

Дял от бюджета	Вид приходи	Описание	Приходи за 2011 г.	
			в млн. евро	в %
1	Традиционни собствени ресурси (ТСР)	Налози върху производството на захар	132	0,1
		Мита	16 646	12,8
	Собствени ресурси от ДДС	Ресурси от ДДС (данък върху добавената стойност) за текущата финансова година	14 077	10,8
	Собствени ресурси от БНД	Ресурси от БНД (брутен национален доход) за текущата финансова година	87 258	67,1
	Корекция на бюджетните дисбаланси	Корекция за Обединеното кралство	52	0,0
	Намаление на вноската от БНД	В полза на Нидерландия и Швеция	– 1	0,0
		ОБЩО СОБСТВЕНИ РЕСУРСИ	118 164	90,9
3		Излишъци, салда и корекции	6 370	4,9
4		Приходи от лица, работещи в институциите и другите органи на Съюза	1 207	0,9
5		Приходи от административната дейност на институциите	587	0,5
6		Вноски и възстановявания във връзка със споразумения и програми на Съюза/Общността	2 454	1,9
7		Лихви за просрочия и глоби	1 183	0,9
8		Операции по получаване и отпускане на заеми	1	0,0
9		Разни приходи	34	0,0
		ОБЩО ДРУГИ ПРИХОДИ	11 836	9,1
ОБЩО ПРИХОДИ ЗА ГОДИНАТА			130 000	100,0

Източник: Годишни отчети на Европейския съюз за 2011 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични характеристики на приходите

2.2. Съществуват три категории собствени ресурси ⁽¹⁾ — традиционни собствени ресурси (мита и налози върху производството на захар — ТСР), собствени ресурси, изчислени на базата на данъка върху добавената стойност (ДДС), събиран от държавите членки, и собствени ресурси, базирани върху брутният 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 бюджета на ЕС (16 778 милиарда евро, 12,9 % от приходите), а останалата една 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⁾. Основният риск за ТСР е свързан с пълнотата, точността и навременността на митата, които се предоставят на Съюза.

2.4. Собствените ресурси от ДДС са вноски, формирани от прилагането на унифицирана ставка към теоретично хармонизираните бази за начисляване на ДДС в държавите членки (14 077 милиарда евро, 10,8 % от приходите). Собствените ресурси от БНД се получават от прилагането на унифицирана ставка към БНД на държавите членки (87 258 милиарда евро, 67,1 % от приходите). Основният риск за редовността при тези собствени ресурси е, че свързаните с тях статистически данни могат да не бъдат изготвени или обработени съгласно правилата на ЕС, и това да доведе до изплащане на неточно изчислени собствени ресурси от ДДС или от БНД от страна на всички държави членки.

⁽¹⁾ 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 тази отделна сметка.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

2.5. На Обединеното кралство се дава корекция във връзка с бюджетните дисбаланси („корекция за Обединеното кралство“), изразяваща се в намаляване на неговата вноска от собствени ресурси на база БНД ⁽³⁾. Освен това Германия, Нидерландия, Австрия и Швеция се ползват с намаление на изискуемата ставка за ДДС, а Нидерландия и Швеция — и с брутно намаление на годишната си вноска от БНД за периода 2007—2013 г. ⁽⁴⁾ Основният риск е от допускане на грешка от страна на Комисията при извършването на тези изчисления, по-специално при сложната за изчисление корекция за Обединеното кралство.

2.6. След изчисляване на общия сбор на приходите от ТСП, от собствени ресурси на база ДДС и другите приходи, изравняването до балансирана позиция на бюджета става чрез собствените ресурси на база БНД. Занижаването (или завишаването) на БНД за дадена държава членка — макар и да не засяга общия размер на собствените ресурси от БНД — има за резултат увеличаване (или намаляване) на вноските от другите държави членки, докато проблемът не бъде коригиран.

2.7. Основните рискове при другите приходи включват управлението на глобите от страна на Комисията и определянето на размера на финансовите корекции, налагани от Комисията за разходите в областта на земеделието и сближаването.

Обхват и подход на одита

2.8. В **приложение 1.1, част 2** от Глава 1е представен цялостният одитен подход и методология на Палатата. По отношение на одита на приходите трябва да се отбележи следното:

- а) Одитът включи проверка на ниво Европейска комисия на извадка от 55 нареждания за събиране на неправомерно изплатени суми ⁽⁵⁾ по всички видове приходи (вж. **приложение 2.1**).

⁽³⁾ Член 4 от Решение № 2007/436/ЕО. През 2011 г. това намаление е в размер на около 4 милиарда евро. Посочените в **таблица 2.1** 52 милиона евро представляват ефектът от промените във валутните курсове.

⁽⁴⁾ Член 2, параграфи 4 и 5 от Решение № 2007/436/ЕО. Отбелязаното в **таблица 2.1** намаление с 1 милион евро на вноската, основана на БНД, е резултат от разликите в обменния курс.

⁽⁵⁾ Нареждането за събиране на неправомерно изплатени суми е процедура, чрез която разпоредителят с бюджетни кредити вписва права за получаване на плащане от страна на Комисията, за да бъдат събрани дължимите суми.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

б) Оценяването на системите включи:

- (i) Системите за ТСП, за собствените ресурси на база ДДС и за собствените ресурси на база БНД;
- (ii) Системите на Комисията, свързани с изчисляването на корекцията за Обединеното кралство (вкл. проверка на изчислението на окончателния размер на корекцията за 2007 г.) ⁽⁶⁾;
- (iii) Управлението на глобите и санкциите от страна на Комисията;
- (iv) Изявленията на ръководството в Комисията, по-специално годишния отчет за дейността на Генерална дирекция „Бюджет“.

Традиционни собствени ресурси

2.9. Извършеният от Палатата одит на свързаните с отчетите операции не включва недеклаирания внос или вноса, който не е регистриран от митническите органи.

2.10. Палатата извърши оценка на системите за наблюдение и контрол в Германия, Испания и Франция, които заедно осигуряват над една трета от общия размер на ТСП. Бяха проверени техните счетоводни системи и движението на ТСП от етапа на установяването им до декларирането им пред Комисията, с цел да се получи достатъчна увереност за точността и изчерпателността на отчетените суми. Одитът включи тестове на ключовите контроли, свързани с прилагането на преференциални митнически ставки във Франция, процедурата за оформяне на място в Германия и Испания и режима на митническо складиране и третирането на разходите за товарен превоз и застраховане в Германия, Испания и Франция.

2.11. Освен това Палатата сравни седем нареждания за събиране на дължими ТСП, включени в посочената в т. 2.8, буква а) извадка, със съответните месечни отчети на отделните държавите членки ⁽⁷⁾.

2.12. На последно място, Палатата извърши оценка на системите за наблюдение и контрол в Комисията, в това число нейните посещения за извършване на проверки в държавите членки, процедурата за отписване на несъбираеми вземания и процедурата за проследяване на изпълнението на предишни препоръки, отправени както от самата Комисия, така и от Палатата.

⁽⁶⁾ Вж. точка 2.16 от годишния доклад за 2010 г.

⁽⁷⁾ Белгия, Германия, Испания и Нидерландия.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Собствени ресурси от ДДС и БНД

2.13. Собствените ресурси от ДДС и БНД се основават на статистически данни и свързаните с тях 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 окончателния отчет за бюджета. Така одитът на Палатата обхваща както изготвянето на бюджета на ЕС, така и точността на вноските на държавите членки.

2.14. Палатата извърши оценка на системите за наблюдение и контрол на Комисията, които имат за цел да осигурят достатъчна увереност, че тези ресурси се изчисляват и събират правилно. Одитът обхваща и управлението на Комисията на процедурата, свързана с резервите по ДДС и БНД, както и проверките, които тя извършва на описите на БНД в държавите членки. Одитът на Палатата не може да даде оценка на качеството на данните за ДДС и БНД, изпратени от държавите членки на Комисията.

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

2.15. Резултатите от тестването на операцията са обобщени в **приложение 2.1**. Извършените от Палатата тестове на извадката от операции показват, че 1,8 % от операцията са засегнати от грешки. По преценка на Палатата вероятният процент грешки е 0,8 % ⁽⁸⁾.

2.15. Вж. отговора по точка 2.18.

Традиционни собствени ресурси

2.16. Палатата установи, че като цяло нарежданията за събиране на неправомерно изплатени суми, издадени от Комисията, съответстват на отчетите по сметка А, изпратени от държавите членки.

Собствени ресурси от ДДС и БНД

2.17. Извършеният от Палатата одит не установи грешки при изчисляването на вноските на държавите членки или при изплащането им.

⁽⁸⁾ Палатата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна статистическа извадка. Полученият резултат представлява най-доброто приближение на прогнозната стойност (позната като вероятен процент грешки). С ниво на увереност от 95 % Палатата счита, че процентът на грешки в популацията е между 0,0 % и 2,4 % (съответно долна и горна граница на грешките).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Други приходи

2.18. Палатата установи, че една от шестте тествани операции в областта на другите приходи съдържа грешка. Палатата прегледа изчислението на една финансова корекция, наложена от Комисията на държава членка в областта на земеделските разходи (дъл 6 в **таблица 2.1**). Палатата не оспорва използваната от Комисията методология, но установи грешка в прилагането ѝ, вследствие на която Комисията е занижила размера на установените загуби за бюджета на ЕС. Финансовата корекция е следвало да бъде в размер на 30 милиона евро, вместо изчислените 21 милиона евро ⁽⁹⁾.

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

2.19. Резултатите от проверката на системите за наблюдение и контрол са представени в **приложение 2.2**. Палатата откри някои недостатъци в системите, както е изложено по-нататък.

Традиционни собствени ресурси

2.20. В посетените държави членки одитът на Палатата (вж. точка 2.10 по-горе) установи недостатъци в митническия надзор на национално ниво при:

- а) прилагането на преференциални митнически ставки ⁽¹⁰⁾;
- б) контрола и последващия одит на процедурите за оформяне на място ⁽¹¹⁾;

2.18. Комисията приветства факта, че Палатата не поставя под съмнение нейната методология за оценка на загубата за бюджета на ЕС. Тази оценка беше направена в съответствие с препоръката на Палатата да се изчисли загубата, вместо да се използва фиксирана корекция.

По отношение на упоменатия от Палатата случай изчисляването на процента грешки беше направено от държавата членка въз основа на методология, приета от Комисията, и при използване най-добрата налична по това време информация. Държавата членка по-късно предостави допълнителна и по-точна информация за изложеното на риск население и Комисията счита за оправдано да вземе тази информация предвид, без на този много късен етап повторно да се инициира цялата процедура за уравняване с оглед на съответствието с цел преизчисляване на процента грешки.

2.20. Комисията ще предприеме мерки по всички констатации на Палатата, като вземе предвид, че митническият контрол на държавите членки следва да бъде основан на риска.

- а) В случая на две декларации за внос от общо 50 Палатата не откри в проверените досиета никакъв документ, който доказва директен транспорт на стоките до ЕС.

Комисията ще предприеме действия във връзка с двата случая, за които липсва доказателство за директен транспорт, за да определи дали има финансови последици.

- б) Анализът на риска, извършван от държавите членки, следва надлежно да отчита давностния срок и в някои случаи може да не се налага извършването на одит на процедурата за оформяне на място на всеки три години.

⁽⁹⁾ През 2006 г. Комисията установи, че една държава членка използва неактуални ортофотоснимки. Изчисленият от Комисията процент грешки е 1,34 %, като погрешно е включила в изчислението райони, незасегнати от проблема с остарелите ортофотоснимки. Според Палатата правилният процент грешки би следвало да бъде 1,91 %, което представлява разлика от 9 милиона евро.

⁽¹⁰⁾ Франция.

⁽¹¹⁾ Германия и Испания. Освен това, проведените от Комисията проверки на процедурите за оформяне на място са разкрили слабости на системите в 11 от 21 държави членки, проверени през 2011 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- в) последващия одит на режима на митническо складиране ⁽¹²⁾;
- г) извършвания анализ на риска на етап внос ⁽¹³⁾;
- д) третирането на разходите за товарен превоз и застраховане ⁽¹⁴⁾.

Частично ефективният митнически надзор в държавите членки увеличава риска от събиране на ТСП с неточен размер.

2.21. В своя годишен доклад от 2010 г. Палатата посочва, че при отчета по сметка А на една държава членка ⁽¹⁵⁾ не е възможно да се направи равняване на декларирания размер на ТСП със съответните счетоводни документи. В годишния отчет за дейността на ГД „Бюджет“ за 2011 г. понастоящем се съдържат резерви относно надеждността на счетоводните данни на тази държава членка.

2.22. Палатата установи, че някои от докладваните от нея или от Комисията констатации в предишни години продължават да бъдат отбелязвани от двете институции, без съответните държави членки да предприемат корективни действия (например констатациите, съдържащи се в Специален доклад № 1/2010 ⁽¹⁶⁾ „Ефективен ли е контролът на опростените митнически процедури за внос?“).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- в) Анализът на риска, извършван от държавите членки, следва надлежно да отчита давностния срок и в някои случаи може да не се налага извършването на одит на режима на митническо складиране на всеки три години.
- г) Комисията ще предприеме мерки във връзка с тази констатация със съответните държави членки.
- д) Комисията ще предприеме мерки по отделните случаи със съответните държави членки, за да определи дали има финансови последици.

2.21. ГД „Бюджет“ изрази резерва относно надеждността на процедурите и системите за оформяне и осчетоводяване на ТСП на тази държава членка въз основа на три последователни проверки на Комисията и въз основа на констатациите на Палатата.

В ход са корективни мерки. Държавата членка предостави план за действие в края на ноември 2011 г., съдържащ корективните мерки, които ще бъдат предприети. Планът съдържа краткосрочни (2012 г.), средносрочни (2012—2013 г.) и дългосрочни цели (2013—2014 и следващите години). Комисията проследява изпълнението на плана. Първият етап се състои в извършване на външен одит на счетоводната система.

2.22. По всички констатации на Палатата и на Комисията се предприемат мерки. Подобряването на техните системи от държавите членки може да отнеме време, особено при възникване на спорове или ако са необходими системни и структурни промени. Службите на Комисията използват всички средства, с които разполагат, за да гарантират, че държавите членки предприемат задоволителни мерки във връзка с констатациите и, когато е целесъобразно, изискват от държавата членка да възстанови всички неплатени традиционни собствени ресурси. Това може да включва откриване на производство за нарушение, когато е налице ясно нарушаване на митническото законодателство на ЕС. През последните години Комисията извърши проверки на опростените процедури, стратегията за митнически контрол и оформянето на място. Тематичен доклад за стратегията за митнически контрол бе предоставен на Консултативния комитет по собствените ресурси през 2011 г., а тематичният доклад за оформянето на място ще бъде предоставен през 2012 г.

⁽¹²⁾ Испания и Франция.

⁽¹³⁾ Германия и Франция.

⁽¹⁴⁾ Испания и Франция.

⁽¹⁵⁾ Точка 2.15 — Белгия.

⁽¹⁶⁾ Вж. уебсайта на ЕСП: <http://eca.europa.eu>.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Собствени ресурси от ДДС

2.23. Резервите са средство, което дава възможност за корекция на съмнителните елементи в ДДС декларации, представени от държавите членки, след изтичане на регламентирания четиригодишен срок. Използването на резерви е част от процедурата на вътрешен контрол. Комисията и държавите членки обаче следва да се стремят да премахват съмнителните елементи възможно най-бързо.

2.24. През 2011 г. Комисията е изразила 46 резерви и е оттеглила други 42. Според Комисията нетният ефект от това е намаляване на собствените ресурси от ДДС с около 88 милиона евро⁽¹⁷⁾. В края на годината общо 156 резерви са били в сила (вж. **таблица 2.2**). 51 от изразените от Комисията резерви са свързани с нарушения на законодателството в областта на ДДС. Те могат да бъдат оттеглени само след приключване на производството за установяване на неизпълнение на задължения и определянето на ефекта върху основата за ДДС за съответните години.

2.25. Комисията продължава своите усилия за оттегляне на поддържаните от дълго време резерви по ДДС. Палатата определя като такива резервите, които се отнасят до години, предшестващи с повече от десет години текущата година, или в случая — резерви, които все още са действащи в края на 2011 г. и засягат 2002 г. или по-ранни години. В края на годината са били в сила 15 такива резерви (някои от тях се отнасят за 1995 г.), докато в края на 2010 г. те са 16 (точка 2.23 от годишния доклад за 2010 г.).

2.24. Цифрите, използвани в настоящия доклад, се различават леко от тези, които Комисията предоставя в съответното приложение към своите годишни отчети. Това е така, защото Палатата и Комисията прилагат леко различаващи се методи за преброяване на резервите. Палатата използва датата на уведомлението, а Комисията — датата, на която съответните вътрешни административни процедури са приключили.

2.25. Честотата на консултациите с държавите членки продължи да се подобрява, а сътрудничеството между Комисията и държавите членки се задълбочава и ще продължи да се задълбочава. Делът на резервите, които Палатата определя като поддържани от дълго време, продължава да намалява и понастоящем е под 10 % от общия брой. Дори и при засилено сътрудничество винаги ще има поддържани от дълго време резерви, тъй като някои от тях имат много аспекти, които трябва да бъдат разгледани, включително принципни въпроси, и могат да доведат до повече от един опит за намиране на решение. Приетото от Палатата определение за резерви, поддържани от дълго време, рискува да подчертае в прекалена степен времето, което е било необходимо за намиране на решение на проблеми, обект на резерви. От новите резерви, изразени от Комисията през 2011 г., 75 % се отнасяха до 2007 г. и поради това, според методологията на Палатата, за тях вече е изминало половината време, след което ще станат поддържани от дълго време.

⁽¹⁷⁾ Нетен ефект от увеличението с 8 милиона евро и намалението с 96 милиона евро.

Таблица 2.2 — Резерви, свързани с ДДС, към 31 декември 2011 г.

Държави членки	Брой на действащите резерви към 31.12.2010 г.	Резерви, изразени през 2011 г.	Резерви, оттеглени през 2011 г.	Брой на действащите резерви към 31.12.2011 г.	Най-ранна година, за която се отнасят резервите
Белгия	0	1	0	1	2007
България	2	5	1	6	2007
Чешка република	8	9	4	13	2004
Дания	9	2	3	8	2005
Германия	1	5	0	6	2003
Естония	9	1	0	10	2004
Ирландия	10	2	7	5	1998
Гърция	7	0	0	7	1999
Испания	1	2	0	3	2003
Франция	6	1	0	7	2001
Италия	8	2	3	7	1995
Кипър	6	0	2	4	2004
Латвия	6	0	1	5	2004
Литва	2	0	0	2	2005
Люксембург	2	0	2	0	
Унгария	4	0	0	4	2004
Малта	10	0	0	10	2004
Нидерландия	8	6	5	9	2004
Австрия	6	0	0	6	2002
Полша	6	0	1	5	2004
Португалия	14	0	9	5	2003
Румъния	0	5	1	4	2007
Словения	0	0	0	0	
Словакия	0	0	0	0	
Финландия	8	3	1	10	1995
Швеция	10	2	1	11	1995
Обединено кралство	9	0	1	8	1998
ОБЩО	152	46	42	156	

Източник: Европейска сметна палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Собствени ресурси от БНД*Общи и специфични резерви*

2.26. В края на 2011 г. са в сила общи резерви⁽¹⁸⁾ за данните относно БНД на държавите членки от ЕС-15 за периода 2002—2007 г., на държавите членки от ЕС-10 за периода 2004—2007 г., и на България и Румъния за 2007 г.

2.27. В началото на 2011 г. са в сила четири специфични резерви по отношение на БНД⁽¹⁹⁾, отнасящи се за периода 1995—2001 г. Впоследствие Комисията е оттеглила две резерви, свързани с Обединеното кралство, като по този начин в края на 2011 г. остават две действащи резерви⁽²⁰⁾.

Проверка на описите на БНД

2.28. Комитетът по БНД е приел докладите за оценка през юли и октомври 2011 г. въз основа на извършената от Евростат проверка на данните за БНД на държавите членки от ЕС-25. Не са оттеглени общи резерви, нито са изразени специфични резерви по отношение на данните за БНД за периода от 2002 г. до края на януари 2012 г. (вж. точки 2.29 и 2.41, четвърто тире от годишния доклад за 2010 г.).

2.26. Както Палатата признава в точка 2.28, ситуацията се бе променила значително до януари 2012 г., когато общи резерви са останали в сила само за България и Румъния.

2.27. Комисията постига напредък посредством сътрудничеството си с двете държави, за които все още има резерви относно БНП за периода 1995—2001 г. (1 за Гърция и 1 за Обединеното кралство към края на 2011 г.), така че тези резерви да могат да бъдат оттеглени.

2.28. В резултат на заключенията, направени на двете заседания на Комитета по БНД през втората половина на 2011 г., работата продължи до края на годината, като бяха точно формулирани специфичните резерви, необходими за замяна на съществуващите общи резерви. Административните процедури, необходими за едновременно уведомяване на всяка от 25-те държави членки за официалното потвърждение за оттеглянето на общите резерви и за специфичните резерви, които ги засягат, бяха завършени в началото на 2012 г.

⁽¹⁸⁾ 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.

⁽¹⁹⁾ Специфичните резерви се отнасят до отделни елементи на БНД (БНП до 2001 г., БНД оттогава нататък) като например брутната добавена стойност на определени дейности, общите крайни разходи за потребление или брутния оперативен излишък и смесения доход.

⁽²⁰⁾ Те 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

Други приходи — глоби и санкции*Принудително събиране на вземания*

2.29. Правилата за прилагане на Финансовия регламент⁽²¹⁾ постановяват, че Комисията следва да събира принудително дължимите суми по всички възможни начини, ако длъжникът не е извършил предварителни плащания или не е обезпечил с гаранция пълния размер на задължението до датата на падежа. В края на 2011 г. около 2 %⁽²²⁾ от неплатените глоби не са покрити от предварително плащане или обезпечение след изтичането на срока.

2.30. Палатата разгледа извадка от 14 такива глоби и установи, че в осем случая Комисията не е използвала всички възможни начини за принудително събиране на вземанията.

2.31. Всички тези случаи са свързани с длъжници, които според Комисията се намират в затруднено финансово положение. В своя годишен отчет за дейността за 2011 г. ГД „Бюджет“ посочва, че няма да търси принудително събиране на неправомерно изплатени суми, ако прецени, че финансовите интереси на ЕС ще бъдат защитени най-добре с договарянето на план за изплащане на дължимата сума. Комисията предлага да измени правилата за прилагане на Финансовия регламент с цел да се регламентира предприемането на такива действия „при изключителни обстоятелства“.

2.29. Събирането на средства на всяка цена може да има неправилни последици и да унищожи или доведе до несъстоятелност предприятия, които подлежат на глоби. Комисията се стреми да получи обезпечение за глобите, които налага, чрез преговори с предприятията, за да си гарантира плащането на глобата, или чрез редовни авансови плащания, или чрез предоставяне на гаранции.

Благодарение на такива преговори част от необезпечените глоби (включително лихвите за забава), наложени на предприятия в нестабилно финансово състояние, могат да бъдат събрани или обезпечени с гаранция и по настоящите правила може да бъде договорен план на плащанията, обект на финансова гаранция (вж. точка 2.32). Някои глоби не могат обаче да бъдат събрани, тъй като са наложени на предприятия в несъстоятелност, в несигурно финансово положение или чието седалище се намира извън Съюза.

2.30. По отношение на осемте случая, посочени от Палатата, Комисията е на мнение, че глобите се отнасят или до случаи, за които исканията, свързани с теждени терки или с невъзможност за плащане (съгласно точка 35 от Насоките за глобите от 2006 г.), са висящи, и/или за случаи, при които принудителното събиране щеше да доведе съответното предприятие до незабавна неплатежеспособност, в резултат на което Комисията щеше да загуби глобата, тъй като не е привилегирован кредитор.

Тези примери показват, че по отношение на длъжниците, които се намират в несигурно финансово положение, Комисията винаги се стреми да получи обезпечение за глобите чрез преговори с предприятията, за да си гарантира събирането на глобата.

⁽²¹⁾ Членове 84, 85 и 85а 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 (ОВ L 357, 31.12.2002 г., стр. 1), последно изменен с Регламент (ЕО, Евратом) № 478/2007 (ОВ L 111, 28.4.2007 г., стр. 13).

⁽²²⁾ Приблизително 240 милиона от 13 милиарда евро.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Изискване за минимален кредитен рейтинг на финансовите институции, които издават гаранции

2.32. Съгласно член 28а от Финансовия регламент⁽²³⁾ опазването на имуществото е управленска цел на Комисията. С цел да гарантира, че обезпеченията на глобите са защитени, Комисията определя изисквания за минимален кредитен рейтинг на финансовите институции, осигуряващи гаранциите. Палатата установи случаи, при които тези изисквания не са спазени.

2.33. На 13 май 2011 г. Комисията облекчава условията за тези гаранции с оглед на влошаващите се пазарни условия. Палатата установи случаи, при които дори тези облекчени условия не са изпълнени.

2.34. С оглед на текущото състояние на банковия сектор, в годишния отчет за дейността на ГД „Бюджет“ Комисията посочва, че преразглежда своята политика за управление на риска.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.32.—2.35. Комисията счита, че в много малък брой случаи беше невъзможно да бъдат получени гаранции, които спазват поставените изисквания, като се има предвид влошаващата се финансова среда.

2.33.—2.34. Като се има предвид настоящото състояние на европейския финансов сектор, е неизбежно Комисията да преразглежда редовно своята политика за управление на риска по отношение на гаранциите, които покриват неизплатените глоби. Действително повечето големи банки загубиха своя приемлив рейтинг от трите основни рейтингови агенции и в голяма част от държавите членки е невъзможно да се намери банка с приемлив рейтинг, което прави много трудно за едно малко или средно предприятие например да получи такава гаранция. Поради пазарните условия Комисията бе принудена да преразгледа на 13 май 2011 г. изискванията за гаранциите.

В посочените от Палатата примери съответните гаранции са съобразени с действащата политика по отношение на риска при приемането им от Комисията. По-късно гарантите получиха по-нисък рейтинг, което, като се има предвид намаляният брой банки на пазара, които изпълняват критериите, принуди Комисията отново да преразгледа своята политика по отношение на риска за банковите гаранции през юни 2012 г. Като взема предвид развитието на финансовите пазари, новото решение осигурява също достатъчна диверсификация на общата експозиция на Комисията спрямо отделните гаранции.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Заключения

2.35. Въз основа на извършения одит⁽²⁴⁾ Палатата заключава, че за годината, приключила на 31 декември 2011 г.,

- а) декларациите и вноските на традиционни собствени ресурси от държавите членки,

⁽²³⁾ 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 (ЕС, Евратом) № 1081/2010 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 311, 26.11.2010 г., стр. 9).

⁽²⁴⁾ Поради причини, изложени в точки 2.13 и 2.14, в настоящите заключения не се дава оценка на качеството на данните за ДДС и БНД, изпратени от държавите членки на Комисията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) изчислените от Комисията вноски на държавите членки въз основа на получените от тях данни за ДДС и БНД,
- в) изчислението на корекцията за Обединеното кралство, както и
- г) другите приходи

не са засегнати от съществени грешки.

2.36. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че системите за наблюдение и контрол на приходните операции са ефективни. Въпреки това, Палатата обръща внимание на следните въпроси:

- а) Одитът на Палатата установи слабости в митническия надзор на национално ниво (точка 2.20). Палатата заключава, че одитираните системи за наблюдение и контрол на държавите членки само частично са ефективни при осигуряване на пълното и точно отчитане на ТСР.
- б) Продължават да съществуват поддържани от дълго време резерви по отношение на собствените ресурси въз основа на ДДС (точка 2.25).
- в) В края на 2011 г. Комисията все още не е оттеглила общи резерви, нито е изразила специфични резерви по отношение на данните за БНД на държавите членки от ЕС-25 за периода от 2002 г. до края на януари 2012 г. (точка 2.28).
- г) В края на 2011 г. Комисията все още не е оттеглила двете специфични действащи резерви по БНД за периода 1995—2001 г., (точка 2.27).
- д) Палатата отбелязва изтъкнатите причини за решението да не се налага принудително събиране на неправомерно изплатени суми във всички случаи (точка 2.31). Комисията предлага да се изменят Правилата за прилагане на Финансовия регламент, като се регламентира предприемането на такива действия „при изключителни обстоятелства“.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.36.

- а) Комисията ще предприеме мерки във връзка с констатациите на Палатата със съответните държави членки.
- б) Броят (и делът) на резервите, които Палатата определя като поддържани от дълго време, продължава да намалява — към настоящия момент той е по-малко от 10 % от общия брой. Винаги ще има поддържани от дълго време резерви, тъй като някои проблеми могат да имат многобройни аспекти, които държавите членки трябва да разгледат и отстранят.

Честотата на консултациите с държавите членки продължи да се подобрява, а сътрудничеството между Комисията и държавите членки се задълбочава и ще продължи да се задълбочава.

- в) Административните процедури, необходими за едновременно уведомяване на всяка от 25-те държави членки за официалното потвърждение за оттеглянето на общите резерви и за специфичните резерви, които ги засягат, бяха завършени в началото на 2012 г.
- г) Комисията постига напредък посредством сътрудничеството си с двете държави, за които все още има резерви относно БНП за периода 1995—2001 г. (1 за Гърция и 1 за Обединеното кралство към края на 2011 г.), така че тези резерви да могат да бъдат оттеглени.
- д) Комисията винаги се стреми да получи възможно най-доброто обезпечение за дадена обжалвана глоба (чрез условно плащане или гаранция), но в някои случаи, когато глобеното предприятие е в несигурно финансово положение, преговорите по това обезпечение могат да бъдат продължителни и в тях да участват и други заинтересовани страни (акционери, дружества тайки или банки). Ново правило, което позволява в извънредни случаи разсрочено плащане без гаранция, ще позволи събирането на част от глоба, дори и предприятието да не може да получи банкова гаранция.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- е) Комисията също така е преразгледала своята политика за управление на риска по отношение на надеждността на гаранциите, покриващи неплатените глоби и санкции, за да отрази ситуацията в банковия сектор (точка 2.34).

Препоръки

2.37. В **приложение 2.3** е представен резултатът от прегледа на Палатата на изпълнението на препоръките от предишни годишни доклади (2008 и 2009 г.). Следва да бъдат взети предвид следните въпроси:

- а) В своите предходни годишни доклади (например точка 4.14 от годишния доклад за 2008 г. и точка 2.20 от годишния доклад за 2009 г.) Палатата посочва, че продължава да констатира проблеми с използването на сметка Б. През 2011 г. Комисията е продължила да констатира подобни проблеми при проверките си.
- б) По отношение на собствените ресурси на базата на БНД, Палатата препоръчва на Комисията (например в точка 2.38 от годишния доклад за 2009 г.) да i) да посочи какъв е обхватът на становището, което тя дава в оценките си на данните за БНД, предоставяни от държавите членки, и ii) да вземе предвид и своята оценка на системите за наблюдение и контрол в националните статистически институти (НСИ) за съставянето на националните сметки. Тези препоръки не са изпълнени от Комисията при оценяването на данните за БНД на държавите членки от ЕС-25 (вж. точка 2.28).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- е) Политиката за управление на риска бе преразгледана и адаптирана с цел вземане под внимание на настоящата икономическа и финансова среда, като същевременно се гарантира, че сигурността на финансовите активи остава възможно най-висока. Кредитните рейтинги са показател, който помага при оценката на риска, но не са единственият показател, тъй като при вземането на решения, свързани с управлението на риска, се вземат под внимание и други критерии.

2.37.

- а) Комисията разглежда сметките Б всяка година по време на своите проверки. Сметка Б, в която се записват дълговете, които не са обезпечени и/или които са оспорени, по своята същност съдържа въпроси, които могат да доведат до проблеми, и това е причината, поради която службите на Комисията разглеждат тази сметка всяка година. Следва да се отбележи обаче, че сметка Б вече е компютризирана в повечето от държавите членки и броят на сумите, неправилно вписани в сметка Б, намалява. Повечето от констатациите на Комисията се отнасят до финансовата отговорност на държавата членка — например когато дадена сума не може да бъде събрана (и се отписва) или когато митническо задължение бъде отменено поради административна грешка. В тези случаи управлението на сметка Б като такова не е проблем.
- б) Според Комисията прилаганият от нея подход (документни проверки на въпросниците за БНД и проверка на описите на БНД въз основа на въпросника за оценка на опис на БНД заедно с пряка проверка) е подходящ за окончателна оценка на БНД на държавите членки. В този контекст системите за наблюдение и контрол (СНК) имат организационен характер и не дават конкретна информация за надеждността на отчетите, която зависи главно от използваните статистически източници и методи, при все че СНК могат да спомогнат за намаляване на рисковете от грешки в националните сметки. Комисията ще продължи усилията си за разработване на насоки за СНК за съставяне на националните сметки от държавите членки, като вземе предвид забележките на Палатата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

2.38. След извършения преглед и с оглед на констатациите и заключенията за 2011 г., Палатата препоръчва на Комисията:

- **Препоръка 1:** да насърчи държавите членки да засилят своя митнически надзор с оглед постигане на максимално събиране на ТСР.
- **Препоръка 2:** да продължи усилията си да следи за това сметка Б да се използва правилно и счетоводните системи да позволяват на държавите членки да изготвят пълни и точни сметки А.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.38.

Комисията ще продължи да проверява дали държавите членки са въвели подходящи контролни рамки за защита на финансовите интереси на ЕС в областта на традиционните собствени ресурси.

Комисията ще продължи да проверява дали сметките Б се използват правилно и дали счетоводните системи позволяват на държавите членки сметките А да са изчерпателни и верни.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ С ПРИХОДИТЕ

	2011 г.				2010 г.	2009 г.	2008 г.				
	ТСР	ДДС/БНД, корекции по бюджетен дял 1	Други приходи	Общо							
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА											
Общ брой операции (в т.ч.):	7	42	6	55	55	62	60				
Нареждания за възстановяване на неправомерно изплатени суми	7	42	6	55	55	62	60				
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ ⁽¹⁾ ⁽²⁾											
Процент (брой) тествани операции, които представляват:											
Операции, незасегнати от грешки	100 %	(7)	100 %	(42)	83 %	(5)	98 %	(54)	100 %	95 %	100 %
Операции, засегнати от една или повече грешки	0 %	(0)	0 %	(0)	17 %	(1)	2 %	(1)	0 %	5 %	0 %
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ											
Вероятен процент грешки								0,8 %			
Горна граница на грешките								2,4 %			
Долна граница на грешките								0,0 %			

⁽¹⁾ Извадката беше разделена на сегменти, за да се представят по-ясно областите с различни рискови профили в групата политики.

⁽²⁾ Стойностите в скоби представляват действителният брой операции.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ, СВЪРЗАНИ С ПРИХОДИТЕ

Оценка на проверените системи

Проверена система	Проверки на Комисията в държавите членки	Изчисляване / документни проверки и управление на приходите от страна на Комисията	Управление на свързаната с резервите процедура от Комисията	Ключови вътрешни контроли в одитираните държави членки	Цялостна оценка
ТСР	Ефективни	Ефективни	N/A	Частично ефективни	Ефективни
ДДС/БНД	Ефективни	Ефективни	Ефективни	N/A	Ефективни
Корекция за Обединеното кралство	N/A	Ефективни	N/A	N/A	Ефективни
Глоби и санкции	N/A	Ефективни	N/A	N/A	Ефективни

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕПОРЪКИТЕ, СВЪРЗАНИ С ПРИХОДИТЕ

Година	Препоръка на Палатата	Анализ на Палатата на предприетите действия	Отговор на Комисията
2009	По отношение на собствените ресурси от БНД Палатата препоръча на Комисията (в т. 2.38 от годишния доклад за 2009 г.) (i) да изясни какъв е обхватът на становището, което тя дава в докладите си за оценка на данните за БНД, предоставяни от държавите членки, и (ii) да отчита и оценката си на системите за наблюдение и контрол в националните статистически институти (НСИ) за съставянето на националните сметки.	(i) в докладите относно държавите членки от ЕС-25 Комисията е направила оценка на качеството на данните за БНД и на тяхното съответствие с ESA95, без да изясни обхвата и целите на извършваната от Евростат проверка в подкрепа на общото заключение; (ii) тъй като през 2011 г. службата Евростат все още не е приела насоки за добрите практики относно работата на системите за наблюдение и контрол при съставянето на националните сметки, Палатата счита, че оценката на системите не е могла да бъде извършена добре в контекста на окончателната оценка на данните за БНД на държавите членки от ЕС-25.	Според Комисията прилаганият от нея подход (документни проверки на въпросниците за БНД и 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 наблюдение и контрол (СНК) имат организационен характер и не дават конкретна информация за надеждността на отчетите, която зависи главно от използваните статистически източници и методи, при все че СНК могат да спомогнат за намаляване на рисковете от грешки в националните сметки. Комисията ще продължи усилията си за разработване на насоки за СНК за съставяне на националните сметки от държавите членки, като вземе предвид забележките на Палатата.
2009 и 2008	Палатата често е докладвала за неподходящо използване на сметки Б (например в т. 2.20 от годишния доклад за 2009 г. и т. 4.14 от годишния доклад за 2008 г.)	Комисията проверява сметките Б всяка година и продължава да констатира подобно неподходящо използване.	Комисията разглежда сметките Б всяка година по време на своите проверки. Тя ще продължи да го прави.

ГЛАВА 3

Пазари и преки помощи в областта на земеделието

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	3.1—3.9
Специфични характеристики на групата политики	3.2—3.8
Обхват и подход на одита	3.9
Редовност на операциите	3.10—3.13
Кръстосано спазване	3.13
Ефективност на системите	3.14—3.41
Системи на държавите членки, свързани с редовността на плащанията	3.14—3.24
Административни процедури и контролни механизми за осигуряване на правилно плащане, включително качество на базите данни	3.18—3.22
Системи за контрол, базирани на физически проверки на място	3.23
Процедури, които гарантират възстановяване на неоснователно платени суми	3.24
Система за наблюдение и изявления на ръководството в Комисията	3.25—3.41
Оценка на Комисията на правилното функциониране на системите за управление и контрол	3.27—3.39
Изявления на ръководството на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“: годишен отчет за дейността	3.40—3.41
Заклучения и препоръки	3.42—3.45
Заклучения	3.42—3.43
Препоръки	3.44—3.45

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ВЪВЕДЕНИЕ

3.1. В настоящата глава са представени специфичната оценка на Палатата по отношение на пазарите и преките помощи в областта на земеделието, които са част от област на политика 05 „Земеделие и развитие на селските райони“. В **таблица 3.1** се съдържа основна информация относно обхванатите от оценката дейности и плащанията през 2011 г.

3.1. Административните разходи в **таблица 3.1** включват също дейностите, които не попадат в обхвата на ЕФГЗ. ЕФГЗ финансира 1 бюджетен ред (05 01 04 01) с извършени през 2011 г. плащания на стойност 7,7 млн. евро от общо административни разходи в размер на 133,7 млн. евро (глава 05 01).

Таблица 3.1 — Основна информация за финансовата 2011 година относно пазарите и преките помощи в областта на земеделието

(В млн. евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
05	Разходи за земеделие, финансирани в рамките на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ)	Административни разходи ⁽¹⁾	134	Пряко централизирано
		Интервенции на селскостопанските пазари	3 533	Споделено ⁽²⁾
		Преки помощи	40 178	Споделено
		Други	98	Пряко централизирано/споделено
			43 943	

	Общо административни разходи ⁽³⁾	134
	Общо оперативни разходи	43 809
	в т.ч.: — авансови плащания	8
	— междинни/окончателни плащания	43 801
	Общо плащания за годината	43 943

Общо поети задължения за годината	43 950
--	---------------

⁽¹⁾ Тази сума представлява общият размер на административните разходи за дял 05.

⁽²⁾ Тази сума включва 1,5 милиона евро при централизирано управление (бюджетен ред 05 02 20 02).

⁽³⁾ Одитът на административните разходи е представен в глава 9.

Източник: годишни отчети на Европейския съюз за 2011 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични характеристики на областта политики

3.2. Заложените в Договора цели ⁽¹⁾ на Общата селскостопанска политика (ОСП) са да се увеличава селскостопанската производителност, като по този начин 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.

3.3. Разходите по изпълнението на Общата селскостопанска политика се финансират от бюджета на ЕС главно чрез два фонда ⁽²⁾ — Европейският фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ), от който изцяло се финансират преки помощи и пазарни мерки ⁽³⁾, и Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), от който се съфинансират програми за развитие на селските райони. Тази глава обхваща разходите по ЕФГЗ, докато разходите за развитие на селските райони се разглеждат в глава 4.

3.4. Основните финансирани по ЕФГЗ мерки са:

- Схемата за преки помощи „Схема за единно плащане“ (СЕП): Плащанията по СЕП се основават на „права за получаване на плащане“ ⁽⁴⁾, всяко от които се активира с хектар допустима за подпомагане земя, декларирана от земеделския производител. През 2011 г. разходите по СЕП възлизат на 31 082 милиона евро (77 % от преките помощи).
- 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 ⁽⁵⁾, които се присъединяват към ЕС през 2004 г. и през 2007 г. През 2011 г. разходите по нея са на стойност 5 084 милиона евро (13 % от преките помощи).
- Други схеми за преки помощи се отнасят до специфични видове земеделско производство (като крави с бозаещи телета, памук и т.н.). През 2011 г. размерът на разходите по тях е 4 012 милиона евро (10 % от преките помощи).
- Интервенции на селскостопанските пазари обхващат мерки като интервенционно складиране, възстановявания при износ, програми в сектора на храните, както и специфични мерки в подкрепа на секторите „плодове/зеленчуци“ и „вино“ (възлизащи общо на 3 533 милиона евро през 2011 г.).

⁽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, които се съфинансират, като например мерките за насърчаване и схемата за предлагане на плодове в училищата.

⁽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.

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

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.5. По всички схеми за пряко подпомагане от ЕФГЗ ⁽⁶⁾ получателите на помощ от ЕС са правно задължени 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 — ЗИУ), както и с поддържането на земеделската земя в добро земеделско и екологично състояние (ДЗЕС) ⁽⁷⁾. При неспазване на тези изисквания от страна на земеделските производители, размерът на предоставената им помощ се намалява ⁽⁸⁾.

3.6. Разходите за ОСП са предмет на споделено управление от Комисията и държавите членки. Разходите се канализират посредством 81 национални или регионални разплащателни агенции. Тези разплащателни агенции извършват плащания към бенефициентите, но преди това трябва пряко или чрез оправомощени органи да се уверят, че подадените заявления са допустими за подпомагане. Интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК) е основната система за контрол, осигуряваща редовността на операциите за пряко подпомагане по ЕФГЗ. Сметките и операциите на разплащателните агенции се проверяват от независими одитори (сертифициращи органи), които докладват пред Комисията посредством представянето на годишни сертификати и доклади.

3.7. Комисията следва да получи увереност, че държавите членки са въвели системи за управление и контрол, които отговарят на изискванията на нормативната уредба, както и че тези системи работят ефективно.

3.8. Основният риск за редовността по отношение на преките помощи е изплащането на помощ за площ, която е недопустима или изплащането на помощ на двама или повече бенефициента за една и съща земя, или в случаите когато се изплащат премии за повече животни, отколкото притежава заявителят. Основният риск за редовността по отношение на интервенциите на селскостопанските пазари е предоставянето на помощ за недопустими или наддекларирани разходи.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.5. Според законодателството на ЕС когато бъде констатирано неспазване на тези условия, се прилага санкция върху цялата сума на преките плащания, извършени въз основа на заявленията, подадени от земеделския производител в хода на календарната година, през която е направена констатацията, ако неспазването се дължи на действие или бездействие, което може да се припише директно на земеделския производител, и ако то не е незначително.

3.6. Съгласно член 5 от Регламент (ЕО) № 885/2006 на Комисията сертифициращите органи проверяват веднъж годишно процедурите за вътрешен контрол на разплащателните агенции, както и техните годишни отчети.

⁽⁶⁾ Членове 4—6 от Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета (ОВ L 30, 31.1.2009 г., стр. 16).

⁽⁷⁾ Докато стандартите за ДЗЕС, изложени в приложение III към Регламент (ЕО) № 73/2009, се прилагат във всички държави членки, законоустановените изисквания за управление, изложени в приложение II към същия регламент, са задължителни само в ЕС-15. За държавите от ЕС-10 законоустановените изисквания за управление се въвеждат постепенно между 2009 и 2013 г., а за държавите от ЕС-2 — между 2012 и 2014 г.

⁽⁸⁾ Съгласно членове 70 и 71 от Регламент (ЕО) № 1122/2009 на Комисията (ОВ L 316, 2.12.2009 г., стр. 65) размерът на намаляването за неспазване на дадено законоустановено изискване за управление или изискване за ДЗЕС 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.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Обхват и подход на одита

3.9. В *приложение 1.1, част 2* към глава 1 е представен цялостният одитен подход и методология на Палатата. По отношение на одита на пазарите и преките помощи за земеделието следва да се отбележат следните специфични точки:

— по време на одита беше проверена извадка от 180 междинни и окончателни плащания,

— по отношение на кръстосаното спазване Палатата насочи своите проверки върху спазването на подбрани задължения за ДЗЕС⁽⁹⁾ и ЗИУ⁽¹⁰⁾. Палатата разглежда като грешки случаите на нарушаване на изискванията за кръстосано спазване⁽¹¹⁾. Тези грешки са включени в изчислението на общия процент грешки, при условие че може да се установи, че грешката съществува в годината на подаване на заявлението за помощ⁽¹²⁾ от страна на земеделския производител. Това представлява промяна спрямо минали години, когато нарушаването на задълженията за кръстосано спазване не се включваха в изчислението за процента грешки,

— намаленията и изключванията (които се прилагат в случаите, когато бенефициенти на помощ от ЕС заявяват по-голяма площ от действителната или по-голям брой животни⁽¹³⁾) не са включени в направеното от Палатата изчисление на процента грешки,

⁽⁹⁾ Избягване на навлизането на нежелана растителност, поддържане на тераси, поддържане на маслинови горички и спазване на минимални параметри за гъстота на животните или задължения, свързани с дейности за коситба.

⁽¹⁰⁾ Законоустановено изискване за управление № 4 във връзка с директивата за нитратите.

⁽¹¹⁾ Изискванията за кръстосано спазване представляват по същество правни задължения, които трябва да се спазват от всички получатели на пряка помощ, и са основните и, в много случаи, единствените условия, които трябва да се изпълнят за получаване на пълната сума на преките плащания. Ето защо Палатата е взела решение да разглежда като грешки случаите на неспазването им.

⁽¹²⁾ С оглед на количественото измерване на грешката при всяко нарушение се използва националната система за намаляване на плащанията.

⁽¹³⁾ В Регламент (ЕО) № 1122/2009 се посочва, че ако се установи, че заявената площ е наддекларирана с повече от 3 % или от два хектара, размерът на помощта се изчислява на основата на определената площ, намалена с два пъти установената разлика. Не се изплаща помощ за съответната група култури в случай, че разликата е повече от 20 %. По отношение на премиите за животни се прилагат сходни разпоредби.

3.9.

— Повечето от изискванията за кръстосано спазване, т.е. законоустановените изисквания за управление (ЗИУ), трябва да бъдат спазвани от всички граждани на ЕС, независимо от това дали са земеделски производители, които се ползват от помощ от ЕС по ОСП. Съблюдаването на кръстосаното спазване не представлява критерий за допустимост и следователно проверките на тези изисквания не се отнасят до законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции. Земеделските производители, които не спазват изискванията, имат право да получат своите плащания, но се санкционират на база на това, колко тежко е установеното неспазване, каква е степенята му, колко продължително е то и колко често се повтаря, както и въз основа на небрежността или уликата на съответния земеделски производител. Това се вижда и от факта, че плащанията могат да се извършват преди приключване на проверките на кръстосаното спазване и че санкции не се прилагат по отношение на плащанията, извършени за календарната година, през която земеделският производител не е изпълнил изискванията, а по отношение на плащанията, извършени за календарната година, през която са направени констатациите на националните органи. Поради всички тези причини самата Комисия не взема предвид неизпълнението на задълженията за кръстосано спазване при изчисляването на процента грешки за годишния си отчет за дейността.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- оценката на системите обхвана ИСАК в пет разплащателни агенции в държави членки, прилагащи СЕП — Австрия, Дания, Финландия, Италия (Ломбардия) и Испания (Галисия) и в една разплащателна агенция в държава членка, прилагаща СЕПП (Унгария),
- Палатата провери прилагането (на национално ниво) на стандартите за кръстосано спазване и системите за контрол, установени от държавите членки. Резултатите от тази дейност са представени в глава 4 и точки 4.30—4.32, но се прилагат също така и за настоящата глава,
- Палатата направи преглед също така на дейността, извършена от сертифициращите органи на Румъния и България в рамките на новата процедура за укрепване на достоверността ⁽¹⁴⁾,
- прегледът на изявленията на ръководството на Комисията обхвана годишния отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ относно въпросите, свързани с ЕФГЗ,
- в рамките на процедурата за уравниване на сметките на Комисията Палатата провери 17 от сертификатите и докладите, предоставени от сертифициращите органи за ЕФГЗ във връзка със 17 разплащателни агенции. Резултатите от проверката са представени в глава 4 (вж. точка 4.36).

⁽¹⁴⁾ Вж. точки 3.34 и 3.35.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

3.10. Резултатите от проверката на операциите са обобщени в **приложение 3.1**. При проверката от страна на Палатата на извадката от операции е констатирано, че 39 % от тях са засегнати от грешки. По преценка на Палатата вероятният процент грешки е 2,9 % ⁽¹⁵⁾.

3.11. От 70 операции, засегнати от грешки, 60 (86 %) са били засегнати от количествено измерими грешки, от които грешки във връзка с точността — 45 (75 %), с допустимостта — 14 (23 %) и с действителността — 1 (2 %).

3.12. В пример 3.1 са представени случаи на количествено измерими грешки, установени от Палатата, а в пример 3.2. е описан случай на количествено неизмерима грешка. Най-често срещаната грешка по отношение на точността се отнася до наддеклариране на заявена площ. В повечето случаи наддекларирането е по-малко от 5 % от размера на площта. Най-значимите грешки по отношение на точността се отнасят до случаите, когато допустимостта на постоянните пасища е неправилно изчислена и регистрирана в системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП) (вж. също така точка 3.20).

3.10. Най-вероятната грешка, определена от Палатата за 2011 финансова година, е нараснала леко в сравнение с миналата година, но все още е в нормалния диапазон на статистическата вариация от една година до друга и не говори за влошаване на цялостното качество на управлението и контрола на разходите от страна на държавите членки. Това се потвърждава от факта, че, по мнение на Комисията, един от случаите, които Палатата счита за 100 % грешка, имаше извънреден характер и не говори за присъща слабост на системата. Комисията счита, че процентите на грешки, определени от Палатата през последните години, взети заедно, осигуряват надеждни доказателства за това, че най-вероятният процент грешки за ЕФГЗ е сравнително близо до прага на същественост от 2 %.

Ниският процент грешки, посочен в статистическите данни във връзка с проверките, които Комисията е получила от държавите членки и които до голяма степен са проверени и заверени от сертифициращите органи, също потвърждава, че разходите по ЕФГЗ през 2011 финансова година като цяло са били добре управлявани.

На последно място, рискът за бюджета на ЕС е обхванат в достатъчна степен от процедурите на Комисията за улавяване с оглед на съответствието.

Вж. също отговора по точки 3.11 и 3.12.

3.11 и 3.12. Комисията отбелязва, че повечето от количествено измеримите грешки са сравнително малки от финансова гледна точка и се отнасят основно до малки разлики при повторното измерване на парцели, извършено от Палатата (вж. точка 3.12); действително 42 от грешките, открити от Палатата, се отнасят до много малки разлики при повторното измерване на парцели (24 грешки под 2 %).

⁽¹⁵⁾ Палатата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна статистическа извадка. Полученият резултат представлява най-доброто приближение на прогнозната стойност (позната като вероятен процент грешки). С ниво на увереност от 95 % Палатата счита, че процентът на грешки в популацията е между 1,1 % и 4,7 % (съответно долна и горна граница на грешките).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Пример 3.1**Наддеклариране на площ (пример за грешка по отношение на точността)**

В една държава членка референтните парцели, които са били класифицирани като постоянни пасища, са били сметнати за напълно допустими, въпреки че значителна част от тях е била покрита със скали или гъсти храсти, които са превърнали съответните площи в недопустими за подпомагане. В тази държава членка Палатата установи два случая на наддеклариране със съответно 28 % и 36 %.

Нарушение на правилата за обществените поръчки (пример за грешка по отношение на допустимостта)

Мярка за насърчаване на консумацията на мляко е била възложена на национален икономически оператор, без информацията за тръжната процедура да се публикува на ниво ЕС, така както се изисква от нормативната уредба на ЕС и от националното законодателство. Това е ограничило достъпа до поръчката на потенциални оператори от други държави членки и представлява сериозен пропуск по отношение на спазването на процедурите за обществени поръчки, който прави нередовно плащането на помощта.

Заявление за подпомагане за несъществуващи животни (пример за грешка по отношение на действителността)

Земеделски производител е получил специална премия за 150 овце. Палатата установи, че бенефициентът не притежава никакви овце. Следователно съответното плащане е нередовно.

Пример 3.2 — Пример за количествено неизмерима грешка

В една държава членка общата стойност на правата за получаване на плащане, които са отпуснати и регистрирани в базата данни на ИСАК, надвишава фиксирания от законодателството на ЕС праг ⁽¹⁶⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Пример 3.1**Наддеклариране на площ (пример за грешка по отношение на точността)**

Комисията е наясно с проблемите, свързани с допустимостта на пасищата в тази държава членка. От националните органи бе поискано да предприемат мерки по този въпрос и те представиха плана за подобряване на системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП) през ноември 2010 г., който включва по-конкретно мерки за прилагане на коефициент на допустимост за пасищата и за систематично актуализиране на СИЗП с резултатите от проверките на място. Комисията ще продължи да наблюдава изпълнението на този план от националните органи.

Нарушение на правилата за обществените поръчки (пример за грешка по отношение на допустимостта)

Комисията отбелязва, че държавата членка не споделя констатацията на Палатата. Комисията ще прецени дали и как да третира случая, ако е необходимо чрез процедурата за уравниване с оглед на съответствието, като вземе предвид и принципа на пропорционалност.

Заявление за подпомагане за несъществуващи животни (пример за грешка по отношение на действителността)

Понастоящем националните органи събират надплатените суми и Комисията ще следи този процес. Освен това ще бъде започната процедура за уравниване, за да се провери съответствието на системата за управление и контрол на държавата членка.

Пример 3.2 — Пример за количествено неизмерима грешка

Комисията отбелязва, че държавата членка нямали плащанията за земеделските производители и по този начин спази тавана за всички плащания на преки помощи, определен с Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета.

Комисията ще разгледа информацията, предоставена от Палатата, и въз основа на това ще вземе решение какви мерки да предприеме.

⁽¹⁶⁾ Излишъкът е размер на повече от 280 милиона евро, но при липса на подходяща информация относно основанието за отпускане на правата за получаване на плащане Палатата не беше в състояние да измери количественото отражение върху бюджета на ЕС.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Кръстосано спазване

3.13. Въз основа на проверката на избрани задължения за кръстосано спазване (вж. точка 3.9, второ тире) Палатата установи нарушения в 22 ⁽¹⁷⁾ от общо 155 плащания във връзка с тези задължения ⁽¹⁸⁾. Констатираните грешки представляват около 0,2 % от общия процент грешки, посочен в точка 3.10.

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ**Системи на държавите членки, свързани с редовността на плащанията**

3.14. В **приложение 3.2** се съдържа обобщение на резултатите от проверката на Палатата на интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК) ⁽¹⁹⁾. Палатата установи, че системите ИСАК са частично ефективни и в шестте проверени разплащателни агенции.

3.15. Извършените от Палатата одити показват, че неточността на информацията от различните бази данни и неправилното административно обработване на заявленията от страна на разплащателните агенции влияят отрицателно върху ефективността на ИСАК в одитираните разплащателни агенции. Освен това продължават да се наблюдават някои сериозни слабости в системите, отбелязани в предишни годишни доклади (вж. точки 3.19—3.22).

3.13. Вж. отговора по точка 3.9.

3.14 и 3.15. Комисията счита, че интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК), която обхваща 91 % от общите разходи по ЕФГЗ, като цяло е ефективна система за контрол за ограничаване на риска от грешки или нередовни разходи.

Цялостната ефективност и непрекъснатото подобряване на ИСАК се потвърждават от резултатите от одитите за съответствие, които Комисията извърши през последните години във всички държави членки, и от ниския процент грешки, посочен в статистически данни във връзка с проверките, които тя получава от държавите членки. Тези статистически данни са проверени и заверени от сертифициращите органи и показват ниво на недължими плащания под прага на същественост от 2 %.

Оставащите недостатъци като цяло са по-дребни. Много от тези недостатъци имат доста ограничен обхват, напр. някои високопланински пасища в Австрия, и не вредят сериозно на ефективността на ИСАК. По отношение на всички тези недостатъци се предприемат мерки чрез процедури за улавяване с оглед на съответствието, които гарантират, че рискът за бюджета на ЕС е покрит в задоволителна степен.

Като се има предвид, че откритите от Палатата недостатъци в Австрия са незначителни, Комисията счита, че системата за наблюдение и контрол в Австрия е ефективна.

⁽¹⁷⁾ При 14 от 22 случая става въпрос за одитираното плащане, докато в останалите 8 случая нарушението засяга бъдещи плащания.

⁽¹⁸⁾ Най-често срещаните нарушения относно кръстосаното спазване се отнасят до недостатъчния (или дори липсващия) капацитет за съхраняване на нитрати от животински произход, до надвишаване на максималното позволено количество нитрати на хектар и до липсата на документация относно хранителния баланс.

⁽¹⁹⁾ Тези констатации, с изключение на случаите във връзка с правата за получаване на плащане, се прилагат също така и за обхванатите от ИСАК мерки за развитие на селските райони, свързани с площи и животни.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.16. ИСАК обхваща основните схеми, финансирани от ЕФГЗ, по-специално СЕП, СЕПП и всички схеми за подпомагане, обвързани с производство и площ, а също така и схемите за премии за животни. Тази система се състои от база данни на стопанствата и заявленията, от системи за идентификация на земеделски парцели и за регистрация на животни, както и от регистър на правата за плащане в тези държави членки, които прилагат СЕП. Системата предвижда различни контроли по отношение на допустимостта, включително кръстосани проверки между базите данни.

3.17. Одитът на Палатата във връзка с ИСАК включи проверка на спазването на разпоредбите на съответните регламенти и оценка на ефективността на системите за осигуряване редовността на операциите, и по-специално следните елементи:

- а) административни процедури и контролни механизми за осигуряване на правилно плащане, включително качество на базите данни;
- б) системи за контрол, базирани на проверки на място;
- в) процедури, които гарантират възстановяване на неоснователно платени суми.

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

3.18. Когато е възможно и целесъобразно, административните проверки ⁽²⁰⁾ от страна на разплащателните агенции следва да включват кръстосани проверки, които наред с другото да се правят и с базите данни на ИСАК. Палатата провери дали базите данни са пълни и надеждни, дали при проверките са идентифицирани аномалии, както и дали са предприети действия за коригиране на установените грешки. По-долу са изложени основните констатирани слабости на системите.

3.19. След изтичането на определен срок в законодателството на ЕС се предвижда, че земеделските производители нямат повече право да декларират допълнителни парцели, и че всяка аномалия, установена от разплащателната агенция, ще доведе до намаляване на размера на помощта. Въпреки това администрацията разполага с възможността по всяко време да коригира заявленията, без да намалява размера на помощта, в случай на явна грешка, тоест на несъответствие ⁽²¹⁾, което е очевидно от информацията в самото заявление. Палатата установи, че четири разплащателни агенции (Дания, Финландия, Италия (Помбардия) и Румъния) неправилно са приложили понятието за явна грешка и са позволили заместването на недопустими или повторно заявени парцели, като в резултат не са наложили намаляване на размера на помощта (вж. пример 3.3).

⁽²⁰⁾ Членове 28 и 29 от Регламент (ЕО) № 1122/2009.

⁽²¹⁾ Като например техническа грешка, несъответствие между графичната и буквено-цифровата информация в заявлението, грешки при работа с карти и т.н.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.19. *Що се отнася до Дания, Финландия и Италия, националните органи са предприели или предприемат коригиращи мерки чрез изменение на своите вътрешни инструкции и процедури и, когато е необходимо, чрез възстановяване на надплатените суми.*

По отношение на Румъния по време на одита на службите на Комисията бе констатирано, че националните насоки за определяне на явни грешки невинаги са били прилагани правилно от регионалните разплащателни агенции.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Пример 3.3 — Неправилно прилагане на понятието за явна грешка

В Румъния системно е била неправилно прилагана възможността за коригиране на явна грешка. В значителен брой от случаите наддекларираните или повторно заявените парцели са били заменени с други парцели с различно местоположение, големина или форма. Подобни замени не могат да бъдат сметнати за коригиране на явни грешки ⁽²²⁾.

3.20. СИЗП представлява база данни, в която се записват всички земеделски площи (референтни парцели) на дадена държава членка, както и допустимите площи. Това е от съществено значение за качеството на административните кръстосани проверки (вж. пример 3.4).

Пример 3.4 — Неправилни данни в СИЗП

В две държави членки ⁽²³⁾ (Италия (Ломбардия) и Испания (Галисия)) Палатата установи случаи, в които референтните парцели за „постоянни пасища“ са записани в СИЗП като 100 % допустими, въпреки че са били изцяло или частично покрити с гъста гора или са съдържали други недопустими елементи. Палатата отбелязва също така, че СИЗП не е била актуализирана с резултатите от проверките на място, извършени от разплащателните агенции (Унгария, Италия (Ломбардия) и Испания (Галисия)).

3.21. За да бъде предоставена помощта по СЕП, всяко право за получаване на плащане, притежавано от земеделския производител, трябва да бъде декларирано с един хектар допустима земя. Палатата отбелязва, че в Австрия в някои случаи този принцип не е спазен (вж. пример 3.5).

⁽²²⁾ В годишния си доклад за 2008 г. (точка 5.38) Палатата вече е отбелязала, че поради неправилно прилагане на понятието „явна грешка“ в Румъния 5500 земеделски производители са получили помощ от ЕС по СЕП в размер на 2,2 милиона евро.

⁽²³⁾ Палатата беше формулирала тази констатация по отношение на Испания в годишните си доклади за 2008 г., точка 5.36, за 2009 г., точка 3.38 и за 2010 г., точка 3.31, а по отношение на Италия в годишния си доклад за 2009 г., точка 3.38.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Пример 3.3 — Неправилно прилагане на понятието за явна грешка

От 2010 г. румънските органи използват онлайн СИЗП (онлайн ИПП), с която се улеснява локализирането на парцелите. Що се отнася до упоменаването на констатациите на Палатата по отношение на Румъния в годишния доклад за 2008 г. (точка 5.38) и както вече бе посочено в съответния отговор, Комисията не споделя мнението на Сметната палата относно прилагането на понятието за „явна грешка“ в случай на погрешно указване на разположението на парцелите.

3.20.

Пример 3.4 — Неправилни данни в СИЗП

Според италианските органи проблемът е коригиран, считано от 2011 г. Понастоящем Комисията работи по този въпрос чрез процедурата за уравниване на сметки с оглед на съответствието.

Комисията е наясно с проблемите, свързани с допустимостта на пасищата в Испания. От испанските органи бе поискано да предприемат мерки по този въпрос и те представиха плана за подобрение на СИЗП през ноември 2010 г., който включва по-конкретно мерки за прилагане на коефициент на допустимост за пасищата и за систематично актуализиране на СИЗП с резултатите от проверките на място. Комисията ще продължи да наблюдава изпълнението на този план от националните органи.

Комисията откри също така няколко случая в Унгария, в които СИЗП не бе актуализирана с резултатите от проверките на място, и писмено поиска от унгарските органи да предприемат действия във връзка с това.

3.21. До момента Комисията е наложила финансови корекции на стойност 0,214 млн. евро по отношение на Австрия във връзка със суми за вископланинските пасища, декларирани през 2005, 2006 и 2007 г. в контекста на процедурата за уравниване с оглед на съответствието.

Вж. също общия отговор по точки 3.14 и 3.15.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Пример 3.5 — Неправилно активиране на права за получаване на плащане

В Австрия, когато декларираните от заявителя хектари високопланински пасища не са достатъчни, за да се активират всички права за получаване на плащане, органите в нарушение на законодателството на ЕС намаляват броя на правата за получаване на плащане на заявителя (с цел да съответстват на броя хектари) и увеличават пропорционално тяхната стойност ⁽²⁴⁾.

3.22. Всички права за получаване на плащане следва да се записват в база данни, чиято обща стойност не може да надвиши определения от законодателството на ЕС таван. В две държави членки Палатата установи наличието на неточна информация в базите данни на правата за получаване на плащане, дължаща се на неправилно обработване на неизползваните права ⁽²⁵⁾ (Дания) и на разлики между базите данни на регионално и централно ниво (Испания) ⁽²⁶⁾.

Системи за контрол, базирани на физически проверки на място

3.23. Качеството на измерванията на място е от ключово значение за правилното определяне на размера на помощта. Палатата извърши отново някои измервания, направени от разплащателните агенции. В три държави членки резултатите от измерванията на Палатата се различават от тези, декларирани от разплащателните агенции (в Дания при пет от общо 18 измервания, в Испания (Галисия) и Финландия при четири от общо 21 измервания).

Процедури, които гарантират възстановяване на неоснователно платени суми

3.24. Палатата провери счетоводните записи на одитираните разплащателни агенции, за да установи дали сумите, подлежащи на възстановяване, са правилно осчетоводени и докладвани на Комисията. В Дания Палатата не успя да съпостави докладваните суми със съответните записи.

⁽²⁴⁾ Палатата вече е отбелязала този проблем в годишния си доклад за 2006 г. (точка 5.23).

⁽²⁵⁾ В законодателството на ЕС се предвижда, че правата за получаване на плащане, които не се активирани в две последователни години, се прибавят обратно към националния резерв, вж. член 42 от Регламент (ЕО) № 73/2009.

⁽²⁶⁾ Палатата вече е отбелязала този проблем в годишния си доклад за 2008 г. (точка 5.37).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Пример 3.5 — Неправилно активиране на права за получаване на плащане

Вж. отговора по точка 3.21.

3.22. Що се отнася до Дания, Комисията установи сходни проблеми и датските органи се съгласиха да предприемат подходящи коригиращи мерки. Комисията ще предприеме действия по този въпрос в контекста на процедурата за улавяване с оглед на съответствието.

3.23. Службите на Комисията споделят мнението на Палатата, че качеството на проверките на място е важно. По време на извършените от службите на Комисията одити бяха открити сходни недостатъци в качеството на проверките на място и по констатираните слабости се предприемат мерки чрез процедури за улавяване с оглед на съответствието, които гарантират, че рискът за бюджета на ЕС е покрит в достатъчна степен.

След одитите на Комисията испанските органи представиха план за подобрене на СИЗП през ноември 2010 г., който включва мерки за подобряване на качеството на проверките на място. Тези мерки са в сила от година на деклариране 2012.

3.24. Комисията споделя мнението на Палатата, че 4 от 6-те одитирани системи са ефективни, а 2 — частично ефективни (вж. приложение 3.2). Комисията счита също, че системите за управление и събиране на дългове са се подобрили през последните години, не на последно място благодарение на въвеждането през 2006 г. на т.нар. „правило 50/50“, което дава силен стимул на държавите членки да събират недължимо изплатените суми възможно най-ефективно и в най-кратки срокове. Това е причината, поради която Комисията предложи „правилото 100 %“ за периода 2014—2020 г. (т.е. 100 % от несъбраните суми след забавяне от 4 или 8 години, в зависимост от това дали случаят се разглежда по административната или съдебната процедура, ще бъдат за сметка на съответните държави членки) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Член 56, параграф 2 от SEC(2011) 1153.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Система за наблюдение и изявления на ръководството в Комисията

3.25. Комисията основава своята оценка на законосъобразността и редовността на разходите за областта на политика на четири структурни елемента:

- оценка на правилното функциониране на системите за управление и контрол,
- резултати от извършените от нея одити,
- проследяване на действията, предприети във връзка с предишни резерви и планове за действие,
- нивото на увереност, предоставено от други разпоредители с бюджетни кредити в случаите на вторично оправомощаване.

3.26. По-специално Палатата извърши анализ на оценката на Комисията на правилното функциониране на системите за управление и контрол, разгледано в годишния ѝ отчет за дейността за 2011 г.

Оценка на Комисията на правилното функциониране на системите за управление и контрол

3.27. Основните елементи, които Комисията е използвала при оценката на ефикасността на управлението на ниво държави членки, са декларациите за достоверност, предоставени от ръководителите на разплащателните агенции по отношение на законосъобразността и редовността на съответните операции, както и резултатите от одитната дейност, извършена от сертифициращите органи във връзка с тях.

Конкретно в случая на Дания сертифициращият орган е открил и няколко проблема, свързани с равняването, по отношение на събраните суми или тежестта докладването на Комисията чрез таблиците от приложение III и книгата на длъжниците на разплащателната агенция. Комисията ще провери съответствието с критериите за акредитация и използваната инфраструктура и системи за контрол.

3.27. Както е посочено в годишния отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, Комисията оценява законосъобразността и редовността на свързаните с отчетните операции въз основа на констатации и показатели, които могат да бъдат обобщени в три категории за предоставяне на гаранции:

- 1) функционирането на разплащателните агенции;
- 2) резултатите от проверките на равнището на крайните бенефициери; и
- 3) одитите на Комисията за съответствие на системите за управление и контрол на държавите членки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.28. По отношение на 2011 г. Комисията е посочила, че за ЕФГЗ всички 81 декларации за достоверност, предоставени от ръководителите на разплащателни агенции, са били без резерви, и че само с едно изключение (Испания (Кантабрия)) предоставените от съответните сертифициращи органи становища също са били без резерви ⁽²⁷⁾. Въз основа на дадените от Комисията насоки сертифициращите органи са извършили своите одити в съответствие със „стандартната“ процедура или, на доброволен принцип, съгласно процедурата за „укрепване на достоверността“, включваща допълнителни проверки.

Стандартни одитни изисквания за сертифициращите органи

3.29. Сертифициращите органи проверяват критериите за акредитация на разплащателните агенции, оценяват системата за вътрешен контрол, заверяват компилацията на статистически данни от проверки и формулират становище относно декларацията за достоверност, изготвена от ръководителите на разплащателните агенции.

3.30. В годишния ѝ отчет за дейността за 2011 г. Комисията посочва, че 91 % от сертифициращите органи са извършили одит на компилираните статистически данни от проверките на ЕФГЗ-ИСАК и че 92 % от тях са стигнали до положително становище, а именно, че грешките в тези данни са по-малко от 2 %. В резултат само 84 % от статистическите данни на разплащателните агенции са били заверени от сертифициращите органи.

3.31. В съответствие с насоките на Комисията заверяването от страна на сертифициращите органи на статистическите данни от инспекциите се базира на проверка на извадка от 20 контролни доклада ⁽²⁸⁾. Не се разглеждат обаче изчерпателният характер на статистическите данни или правилното докладване на резултатите ⁽²⁹⁾.

3.32. По отношение на оценката на качеството на проверките на място в насоките на Комисията се предоставя възможност на сертифициращите органи да присъстват по време на инспекциите или да ги извършват повторно. Въз основа на своя опит Палатата счита, че качеството на проверките ще се подобри, ако сертифициращите органи са задължени системно да извършват повторно вече направени проверки ⁽³⁰⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.30. В сравнение с предходни години ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ възприе по-строг подход в годишния си отчет за дейността по отношение на свършената работа и заключенията от работата на сертифициращите органи: при оценяването на свършената работа работата на сертифициращия орган бе взета под внимание само ако е била всеобхватна.

3.31. По отношение на пълнотата на докладването като такова службите на Комисията разработват инструменти, които ще осигурят пълна информация, което ще позволи извършването на по-общи проверки на резултатите от проверките на място. Изпитвателен цикъл е планиран за година на деклариране 2012 за декларациите за разходи за помощи за площ.

3.32. При все че Комисията е съгласна, че своевременно повторно извършване на предходна проверка дава възможност за по-добра оценка на качеството на проверките на място, продължава да е възможно контролната среда да бъде оценена чрез проверки, на които присъства сертифициращият орган. В някои случаи може дори да не е възможно своевременно извършване на повторна проверка. Тези ограничения са присъщи за много последващи проверки, извършвани от външните одитори. В такива ситуации инспекциите с придружаване са добра алтернатива. Освен това те носят допълнителна полза — напояване на административната тежест за земеделския производител чрез избягване на натрупването на проверки.

⁽²⁷⁾ За двете разплащателни агенции на Румъния не са получени доклади от сертифициращия орган.

⁽²⁸⁾ В насоките на Комисията се предвижда проверка на извадка от поне 20 инспекционни доклада във връзка с помощите за площ в рамките на ИСАК и на втора извадка от 20 доклада във връзка с премията за животни по ИСАК.

⁽²⁹⁾ Пълното съвпадение между случайните извадки, които са подбрани и представени в статистическите данни, е необходимо предварително условие за извършването на пълноценен анализ на остатъчния процент грешки в направените плащания.

⁽³⁰⁾ Вж. също така годишния доклад за 2010 г., точка 3.46.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.33. Освен това в доклади на известен брой от сертифициращите органи се посочва, че Комисията е поискала от страна на разплащателните агенции допълнителни пояснения⁽³¹⁾ относно първоначално представените статистически данни от проверките. Възможните изменения на статистически данни от проверките в резултат на това искане не са анализирани в контекста на одитите, направени от сертифициращите органи.

Нова процедура за укрепване на достоверността

3.34. През 2010 г. Комисията въведе нова контролна рамка за доброволни⁽³²⁾ проверки — „укрепване на достоверността относно законосъобразността и редовността на операциите на ниво крайни бенефициенти посредством дейността на сертифициращите органи“. Процедурата за „укрепване“ изисква от сертифициращия орган да контролира повторно представителна извадка от операции, проверени на място от разплащателната агенция по отношение на всяка разплащателна агенция и всяка от четирите популации разходи: ЕФГЗ-ИСАК, ЕФГЗ извън ИСАК, ЕЗФРСР-ИСАК и ЕЗФРСР извън ИСАК.

3.35. Ако Комисията счита, че държавите членки прилагат правилно тази процедура, финансовите корекции в рамките на процедурата по уравниване на сметки ще се ограничат до процента грешки от заверените статистически данни от проверките.

Недостатъци при изготвянето на модела

3.36. Крайната цел на процедурата за „укрепване“ на достоверността е да се позволи на Комисията да установи по надежден начин остатъчния процент грешка в различните популации разходи. Палатата анализира насоките, които Комисията е изпратила на сертифициращите органи за процедурата за „укрепване“ на достоверността⁽³³⁾. По отношение на съществените проверки в насоките се предвижда извадка от 110—180 операции и праг на същественост от 2 %.

3.37. Въпреки това насоките на Комисията позволяват отклонение от 2 % между размера на помощта, заверена от разплащателната агенция, и сумата, определена от сертифициращия орган. Предвижда се и допълнителен толеранс от 2 % в случай на неправилно компилиране от страна на разплащателните агенции на статистическите данни от проверките. Двете допустими отклонения позволяват на сертифициращия орган да завери остатъчен процент грешки, който може да бъде занижен до ниво, стигащо 4 процентни пункта от реалната стойност, и по този начин да наруши очаквания ефект от фиксирания праг на същественост.

⁽³¹⁾ В доклада на сертифициращия орган се посочва, че статистическите данни във връзка с проверките за Германия (Бавария) са били коригирани шест пъти в отговор на отправени от Комисията искания за пояснение. Последните изменения на данни са получени на 7 ноември 2011 г.

⁽³²⁾ По отношение на финансовата 2011 година само Люксембург, България и Румъния са избрали да прилагат процедурата за укрепване на достоверността.

⁽³³⁾ AGRI/D(2010 г.) 248617Rev1 — част А: Одитна стратегия и AGRI/D(2010 г.) 251540Rev1 — част Б: Докладване.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.33. *Комисията отбелязва, че работата на сертифициращия орган трябва да обхваща последващото изпращане на статистическите данни във връзка с проверката до момента на изготвяне на неговия доклад.*

3.37. *В инструкциите се предвижда марж от 2 % за всяко от становищата; изготвянето на статистическите данни и информацията като такава. Финансовият ефект от тези 2 маржа не е непременно кулулативен.*

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Грешки при прилагането

3.38. Палатата отбелязва съществени недостатъци при прилагане на процедурата за укрепване на достоверността в двете одитирани държави членки (България и Румъния, вж. пример 3.6).

Пример 3.6 — Недостатъци в работата на сертифициращите органи

В България сертифициращия орган е възложил повторното извършване на проверките на място на доставчик на услуги. В няколко от повторно разгледаните от Палатата случаи доставчикът на услуги неправилно е оценил допустимия характер на земята. Освен това сертифициращият орган не е забелязал, че разплащателната агенция в нарушение на законодателството на ЕС не е компенсирала установените в един парцел наддекларираните площи с констатираните занижени площи в друг парцел. Друг недостатък, който не е отбелязан от сертифициращия орган, представлява фактът, че в случай на деклариране на една и съща площ от двама земеделски производители (множество заявления) разплащателната агенция в нарушение на законодателството на ЕС е заменяла площта, декларирана от един от земеделските производители, с еквивалентна по размер недедекларирана площ, намираща се в друга част от референтния парцел.

В Румъния разплащателната агенция е отказала да предостави на сертифициращия орган избраните от него плащания, а е представила симулационни плащания, основани на списък с парцели, от който са били изключени всички недопустими парцели. Въпреки това след приключване на одита и заверяване на симулационните плащания от страна на сертифициращия орган разплащателната агенция е добавила нови парцели към списъка посредством неправилно прилагане на понятието „явна грешка“⁽³⁴⁾ и е изплатила по-висок размер на помощта от този, заверен от сертифициращия орган. В резултат, въпреки отбелязаните от Палатата недостатъци, сертифициращият орган е формулирал становище без резерви относно законосъобразността и редовността на плащанията.

3.39. Като цяло Палатата счита, че качеството на работата, извършена от одитираните сертифициращи органи в рамките на процедурата за укрепване на достоверността, е незадоволително.

3.38.

Пример 3.6 — Недостатъци в работата на сертифициращите органи

Вж. отговора по точка 3.39.

3.39. Комисията би искала да изтъкне, че в нито един от случаите сертифициращият орган не е сертифицирал статистиката. Поради това тя няма да бъде използвана за целите по точка 3.35.

Що се отнася до констатациите на Палатата, Комисията ще ги разгледа със съответните държави членки и ще засегне тези въпроси в бъдещите насоки, които ще предостави.

⁽³⁴⁾ Вж. също така пример 3.3.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Изявления на ръководството на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“: годишен отчет за дейността

3.40. В годишния отчет за дейността за 2011 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ се съдържа резерва във връзка със сериозните недостатъци на ИСАК в България и Португалия. Комисията обаче е оттеглила предишната си резерва за разходите, обхванати от ИСАК в Румъния. С оглед на констатациите и оценките, отбелязани в точка 3.19 и пример 3.6, Палатата счита, че оттеглянето на тази резерва е било прибрано.

3.41. Освен това ГД „Земеделие и развитие на земеделските райони“ счита, че аномалиите, установени от разплащателните агенции в рамките на проверките на място, извършени на случаен принцип, отразяват процента остатъчни грешки. Както и в годишния си доклад за 2010 г. Палатата отново изразява критиките си относно този подход, тъй като:

- той се основава на проверки, чието качество в известен брой разплащателни агенции е било оценено като недостатъчно от страна на самата Комисия ⁽³⁵⁾, както и от Палатата (вж. точка 3.23),
- той използва статистически данни, които съгласно докладите на сертифициращия орган, са засегнати от грешки при компилирането (вж. точка 3.30), и
- той е непълен, тъй като не взема предвид остатъчните грешки в административното управление на заявленията, които са оценени като незадоволителни от Палатата (вж. точки 3.19, 3.21 и 3.22) и от Комисията ⁽³⁶⁾.

⁽³⁵⁾ Доклади относно уравниване на сметките AA/2011/15 (Португалия), точка 3.2, AA/2011/09 (Финландия), точка 3.2.1, AA/2011/05 (Германия, Мекленбург-Предна Померания), точка 6.2, AA/2011/12 (Италия, Емилия-Романя), точка 3.4.2, AA/2010/16 (Румъния), точка 3.3, AA/2011/17 (Словения), точка 3.2, AA/2011/06 (Испания, Навара), точка 3.4, AA/2011/07 (Испания, Кастилия и Леон), точка 3.4.

⁽³⁶⁾ Например докладите относно уравниване на сметките AA/2011/01 (България), точка 3.3, AA/2010/15 (Португалия), точка 3.3, AA/2011/12 (Италия), точка 3.2, AA/2011/06 (Испания), точка 3.2 и AA/2011/13 (Литва), точка 3.3.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.40. Следва да се припомни, че резервата за Румъния бе изразена единствено въз основа на репутацията поради сериозни недостатъци на ИСАК, която е най-важната система за контрол за ОСП, и не доведе до финансов риск над прага на същественост от 2 % на равнище ЕС. През февруари 2012 г. одитите на Комисията установиха, че планът за действие на Румъния е завършен и се прилага правилно, а системата функционира задоволително за година на деклариране 2011. По тази причина Комисията счита, че бе оправдано резервата да бъде оттеглена независимо от това дали процентът грешки в Румъния е над нивото на същественост. Одит на привеждането в действие на изменената ИСАК ще бъде извършен в рамките на обичайната програма за одит през 2012 г.

3.41. Статистическите данни на държавите членки във връзка с проверките се проверяват и заверяват до голяма степен от сертифициращите органи съгласно препоръките на Палатата в нейния годишен доклад за 2005 г., а резултатите от тази работа се оповестяват в годишния отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“.

— За да избегне риска от занижаване на процента грешки, получен на базата на свързаните с проверките статистически данни, поради неточности в базите данни или предприемане на неподходящи мерки по отношение на аномалиите, посочени от Палатата, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ приложи тарж на сигурност от 25-процентно увеличение, който счита за напълно достатъчен за покриване на посочените от Палатата рискове.

— Вж. отговора по-горе.

— Вж. отговора по-горе.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**Заключения**

3.42. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че плащанията в рамките на областта на политика „Земеделие: пазари и преки помощи“ за годината, приключила на 31 декември 2011 г., са засегнати от съществени грешки.

3.43. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че проверените системи за наблюдение и контрол по отношение на пазарите и преките помощи в областта на земеделието са частично ефективни.

3.42. Най-вероятната грешка, определена от Палатата за 2011 финансова година, е нараснала леко в сравнение с миналата година, но все още е в нормалния диапазон на статистическата вариация от една година до друга и не говори за влошаване на цялостното качество на управлението и контрола на разходите от страна на държавите членки. Това се потвърждава от факта, че, по мнение на Комисията, един от случаите, които Палатата счита за 100 % грешка, имаше извънреден характер и не говори за присъща слабост на системата. Комисията счита, че процентите на грешки, определени от Палатата през последните години, взети заедно, осигуряват надеждни доказателства за това, че най-вероятният процент грешки за ЕФГЗ е сравнително близо до прага на същественост от 2 %.

Ниският процент грешки, посочен в статистическите данни във връзка с проверките, които Комисията е получила от държавите членки и които до голяма степен са проверени и заверени от сертифициращите органи, също потвърждава, че разходите по ЕФГЗ през 2011 финансова година като цяло са били добре управлявани.

На последно място, рискът за бюджета на ЕС е обхванат в достатъчна степен от процедурите на Комисията за уравниване с оглед на съответствието.

Вж. също отговора по точка 3.12.

3.43. Комисията счита, че ИСАК като цяло е ефективна система за контрол за ограничаване на риска от грешки или нередовни разходи и че, въз основа на статистическите данни във връзка с проверките на държавите членки и нейните собствени констатации от одитите, нивото на недължимите преки плащания, обхванати от ИСАК през 2011 г., бе под прага на същественост от 2 %. Вж. също отговора по точка 3.15. Освен това оставащият риск за бюджета на ЕС е покрит в задоволителна степен от процедурата за уравниване с оглед на съответствието.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Препоръки

3.44. В **приложение 3.3** са представени резултатите от прегледа на Палатата на напредъка при действията, предприети във връзка с препоръки, съдържащи се в предишни годишни доклади (от 2008 г. и 2009 г.). Палатата отбелязва, че Комисията е предприела корективни действия по отношение на надеждността и пълнотата на регистрираните в СИЗП данни, като например въвеждането на задължителни оценки на качеството, които трябва да се извършат от разплащателните агенции, както и планове за действие в държавите членки, засегнати от съществени недостатъци. Въпреки това Палатата установи, че Комисията не е успяла да гарантира, че някои държави членки са коригирали СИЗП и административните слабости, отбелязани от Палатата в предишни годишни доклади (вж. точка 3.15).

3.45. Въз основа на тази проверка, както и на констатациите и заключенията за 2011 г., Палатата препоръчва за текущия програмен период Комисията и държавите членки да приемат подходящи действия, за да се гарантира, че:

— **Препоръка 1:** допустимостта на постоянните пасища е правилно оценена, по-специално в случаите, в които площите са частично покрити с храсти, шубраци, гъста гора или скали (вж. точки 3.12 и 3.20).

— **Препоръка 2:** разплащателните агенции предприемат незабавни корективни действия, в случаите когато административните им системи и системите им за контрол и/или базите данни на ИСАК са недостатъчни (вж. точки 3.19—3.22).

— **Препоръка 3:** проверките на място са с необходимото качество, за да идентифицират по надежден начин допустимите площи (вж. точка 3.23).

3.44. Считано от 2010 г., държавите членки трябва да правят годишна оценка на качеството на СИЗП в съответствие с определени процедури, резултатите от която Комисията ще продължи да наблюдава през следващите години. През 2010 г. Комисията въведе нова контролна рамка за доброволни проверки, наречена „укрепване на достоверността относно законосъобразността и редовността на операциите на ниво крайни бенефициенти посредством дейността на сертифициращите органи“. И накрая, няколко държави членки са разработили планове за действие и Комисията ще наблюдава тяхното изпълнение.

3.45. Вж. общия отговор по точки 1.12 и 1.13.

Комисията е наясно с този проблем и излезе с предложения, насочени към поясняване на критериите за допустимост в контекста на текущата реформа на ОСП към 2020 г.

За настоящия период, когато Комисията установи такива слабости, към държавите членки се отправят препоръки за тяхното отстраняване и се налагат финансови корекции чрез процедури за улавяване с оглед на съответствието с цел защита на финансовите интереси на ЕС.

Комисията е съгласна с Палатата и систематично препоръчва държавите членки да подобрят системите за контрол и да ги използват по-активно.

Освен това службите на Комисията откриха сходни недостатъци в качеството на проверките на място и по констатираните слабости се предприемат мерки чрез процедури за улавяване с оглед на съответствието, които гарантират, че рискът за бюджета на ЕС е покрит в достатъчна степен.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- **Препоръка 4:** моделът и качеството на работата, извършена от сертифициращите органи, предоставят надеждна оценка относно законосъобразността и редовността на операциите в разплащателните агенции (вж. точки 3.29 и сл.).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията счита, че цялостната структура и изискванията за докладване по отношение на прегледа на проверките на място от сертифициращите органи са подходящи. В резултат на това не се предвиждат промени в насоките на Комисията за сертифициращите органи за 2012 финансова година. Комисията обаче ще продължи да наблюдава качеството на работа на сертифициращите органи.

При все това понастоящем от сертифициращите органи не се изисква да дадат становище относно законосъобразността и редовността на операциите. Такава дейност е възможна на доброволен принцип единствено понастоящем. Предложенията на Комисията по отношение както на Финансовия регламент, така и на Хоризонталния регламент относно финансирането, управлението и мониторинга на ОСП, изискват от сертифициращите органи ⁽²⁾ от началото на новия период на програмиране да излязат със становище относно законосъобразността и редовността на операциите.

⁽²⁾ Член 9 от Предложението на Комисията за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно финансирането, управлението и мониторинга на Общата селскостопанска политика (COM(2011) 628 final/2).

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ПАЗАРИТЕ И ПРЕКИТЕ ПОМОЩИ В ОБЛАСТТА НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО

	2011 г.	2010 г.	2009 г.	2008 г.
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА				
Общ брой операции (в т.ч.):	180	146	148	151
Авансови плащания	0	0	0	0
Междинни/окончателни плащания	180	146	148	151
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ ⁽¹⁾				
Процент (брой) тествани операции, които представляват:				
Операции, незасегнати от грешки	61 % (110)	73 %	76 %	72 %
Операции, засегнати от една или повече грешки	39 % (70)	27 %	24 %	28 %
Анализ на операциите, засегнати от грешки				
Анализ по видове грешки				
Количествено неизмерими грешки:	14 % (10)	26 %	31 %	29 %
Количествено измерими грешки:	86 % (60)	74 %	69 %	71 %
Допустимост	23 % (14)	3 %	13 %	10 %
Действителност	2 % (1)	0 %	0 %	0 %
Точност	75 % (45)	97 %	87 %	90 %
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ				
Вероятен процент грешки	2,9 %			
Горна граница на грешките	4,7 %			
Долна граница на грешките	1,1 %			

⁽¹⁾ Стойностите в скоби представляват действителният брой операции.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ В ОБЛАСТТА НА ПАЗАРИТЕ И ПРЕКИТЕ ПОМОЩИ В ОБЛАСТТА НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО

Оценка на избраните системи за наблюдение и контрол — ЕФГЗ

Държава членка (разплащателна агенция)	Схема	Разходи по ИСАК (национални тавани, приложение VIII към Регламент (ЕО) № 73/2009) (1 000 евро)	Административни процедури и проверки за гарантиране на редовността на плащанията, в т.ч. качество на базите данни	Проверки на място — методология, подбор, изпълнение, контрол на качеството и отчитане на отделни резултати	Процедури за възстановяване на неоснователно платени суми	Обща оценка
Австрия	СЕП	745 235	Частично ефективни 1, 9	Ефективни	Ефективни	Частично ефективни
Дания	СЕП	1 030 478	Частично ефективни 1, 4, 7, 8	Частично ефективни б	Частично ефективни А	Частично ефективни
Финландия	СЕП	565 520	Частично ефективни 3, 5, 7, 8	Частично ефективни б, в	Ефективни	Частично ефективни
Унгария	СЕПП	1 073 824	Частично ефективни 2, 6, 9	Частично ефективни а, б	Частично ефективни Б	Частично ефективни
Италия (Ломбардия)	СЕП	4 227 177	Частично ефективни 2, 5, 8	Ефективни	Ефективни	Частично ефективни
Испания (Галисия)	СЕП	5 108 650	Частично ефективни 1, 2, 3, 4	Частично ефективни б, в	Ефективни	Частично ефективни

1 Слабости по отношение на СИЗП.

2 Липса на актуализиране на данните в СИЗП след извършени проверки на място.

3 Недостатъчна одитна следа в базите данни на ИСАК.

4 Неточности в базите данни за правата за получаване на плащане.

5 Заявленията по СЕП не съдържат информация за определяне на местоположението на земеделските парцели.

6 Недостатъчно ретроактивни проверки на евентуални случаи на наддеклариране в предишни години.

7 Слабости в процедурата за регистриране на заявления.

8 Корекциите на явни грешки не отговарят на изискванията за прилагане на понятието „явна грешка“.

9 Неправилно изчисляване на плащанията.

а Не е извършено компенсиране на установените в един парцел наддеклариранни площи с констатираните занижени площи в друг парцел в рамките на една група култури.

б Незадоволително качество на измерванията на площ по време на проверките на място.

в Неточна или непълна информация в докладите от извършените проверки на място.

А Неточности в отчетите на длъжниците.

Б Слабости при използването на процедурите за изпълнение.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕПОРЪКИ ОТ ПРЕДИШНИ ДОКЛАДИ ОТНОСНО ЕФГЗ

Година	Препоръка на Палатата	Анализ на Палатата на постигнатия напредък	Отговор на Комисията
2009 г.	По отношение на ИСАК Палатата заключава, че са необходими съществени подобрения, особено в три от осемте одитирани разплащателни агенции (по-специално в Кипър, Гърция и Малта) (точка 3.72).	В трите разплащателни агенции бяха извършени следните корективни действия: — Гърция: компетентните органи за приложили план за действие за преодоляване на недостатъците. Въведени са нова система СИЗП-ГИС и изменена процедура за регистриране на заявленията. — Кипър: изпълнява се петгодишен план за „обновяване“. През 2011 г. референтните парцели се определят наново въз основа на последните най-актуални снимки. — Малта: през 2009 г. разплащателната агенция е актуализирала информацията в СИЗП, използвайки ортофотоснимки от 2008 г. За кампания 2011 г. се планира пълно актуализиране на СИЗП със снимки от 2010 г.	
	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 (точка 3.75).	Считано от 2010 г. Комисията е въвела нова система за заверяване на статистическите данни на държавите членки във връзка с направените проверки и инспекции, наречена процедура за укрепване на достоверността (вж. точки 3.34 и 3.35). По време на одита на две от трите разплащателни агенции, които са избрали да прилагат тази процедура, Палатата установи, че поради недостатъци в изготвянето на модела и прилагането на процедурата, тези проверки не са довели или са довели в много малка степен до по-добро ниво на увереност по отношение на двете одитирани разплащателни агенции (вж. точки 3.36 и сл.).	Комисията не споделя мнението, че „процедурата за укрепване на достоверността“ страда от концептуални недостатъци. Комисията провери също работата на сертифициращите органи по отношение на статистическите данни във връзка с проверките на двете засегнати разплащателни агенции и споделя мнението, че в тези два специфични случая могат да бъдат получени само ограничени гаранции.
2009 г. и 2008 г.	Палатата препоръчва да бъдат преодолените идентифицираните слабости в системите. В това отношение недостатъците на СЕП и СЕПП, чието отстраняване е най-належащо, са следните: (точка 3.73 ⁽¹⁾):		
	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);	а) Считано от кампания 2010 г. Регламент (ЕС) № 146/2010 на Комисията въвежда изискването за държавите членки да извършват годишна оценка на качеството на СИЗП-ГИС в съответствие с определени процедури.	а) Комисията е съгласна с оценката на Палатата. Тя ще продължи да наблюдава резултатите през следващите години.
	б) гарантиране, че всички бази данни в ИСАК предоставят надеждна и пълна одитна следа за всички извършени промени;	б) Не са взети никакви специфични корективни мерки с цел изпълняване на препоръката на Палатата.	б) В рамките на своите одити Комисията отправя препоръки към държавите членки за постоянно подобряване на ситуацията. През годините резултатите от одитите показват напредък по отношение на качеството на информацията в базите данни.

Година	Препоръка на Палатата	Анализ на Палатата на постигнатия напредък	Отговор на Комисията
2009 г. и 2008 г.	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;	в) В рамките на проверката на състоянието Комисията е предоставила възможността на държавите членки да изключат физическите или юридическите лица, ако бизнес целите им не представляват земеделски дейности или ако земеделските дейности са незначителни. Палатата счита, че продължава да съществува риск да се извършват плащания в полза на заявители, които нито са използвали земята за селскостопанска дейност, нито са я поддържали в ДЗЕС. В своето предложение за ОСП след 2013 г. Комисията пояснява определението на земеделски производител. Палатата счита, че продължава да съществува риск да продължат да се извършват плащания в полза на бенефициенти, които не извършват никаква земеделска дейност.	в) <i>Вследствие на препоръка на Палатата Комисията предложи определение за „активен земеделски производител“ в рамките на своето предложение за ОСП след 2013 г., което понастоящем все още се обсъжда от законодателния орган.</i>
	г) определяне на ниво ЕС на минимални годишни изисквания за поддържане на затревените площи, за да бъдат те допустими за пряко подпомагане от ЕС.	г) По време на текущия програмен период не е постигнат никакъв напредък.	г) <i>Настоящата система дава възможност за обща правна рамка, в контекста на която държавите членки са отговорни за определяне на критериите за поддържане на добро земеделско и екологично състояние (ДЗЕС). Това дава възможност за отчитане на разликите в земеделските райони и традициите в ЕС.</i>
2008 г.	Палатата, основавайки се на нивото на установените грешки в операциите и на своята оценка на системите, отново потвърждава, че ИСАК представлява ефективна система за контрол с цел намаляване на риска от грешки или нередовни разходи. Въпреки това при одита беше констатирано, че са необходими съществени подобрения в проверените разплащателни агенции в три държави членки (по-специално Обединеното кралство (Шотландия), България и Румъния) (точка 5.64).	Комисията е предприела следните корективни действия: — България: за периода 2009—2011 г. е разработен план за действие, чиято основна цел е преодоляване на високото ниво на грешки поради небрежност в заявленията за подпомагане на земеделските производители, придобиването на нови ортофотоснимки, както и актуализирането на СИЗП-ГИС с информация от новите ортофотоснимки и резултатите от проверките на място. — Румъния: за периода 2009—2011 г. е въведен план за действие с цел придобиване на нови ортофотоснимки, както и актуализиране на СИЗП-ГИС с тези нови ортофотоснимки и резултатите от проверките на място. — Обединеното кралство (Шотландия): националните органи проверяват и актуализират информацията в СИЗП-ГИС.	<i>Плановите за действие за Румъния и България бяха приключени съответно през ноември 2011 г. и февруари 2011 г.</i>

(¹) Подобни препоръки са отправени и в точка 5.65 от годишния доклад за 2008 г.

ГЛАВА 4

Развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване

СЪДЪРЖАНИЕ

	<i>Точки</i>
Въведение	4.1—4.9
Специфични характеристики на групата политики	4.2—4.8
Развитие на селските райони	4.2—4.5
Околна среда и действия по климата, морско дело и рибарство, здравеопазване и защита на потребителите	4.6—4.8
Обхват и подход на одита	4.9
Редовност на операциите	4.10—4.19
Развитие на селските райони	4.12—4.18
Кръстосано спазване	4.16—4.18
Околна среда и действия по климата, морско дело и рибарство, здравеопазване и защита на потребителите	4.19
Ефективност на системите	4.20—4.50
Развитие на селските райони	4.20—4.44
Системи на държавите членки, свързани с редовността на плащанията	4.20—4.32
Система за уравниване на сметки и изявления на ръководството в Комисията	4.33—4.44
Околна среда и действия по климата, морско дело и рибарство, здравеопазване и защита на потребителите	4.45—4.50
Система за вътрешен контрол на ГД „Морско дело и рибарство“	4.46
Изявления на ръководството на други ГД: годишни отчети за дейността	4.47—4.50
Заклучения и препоръки	4.51—4.55
Заклучения	4.51—4.52
Препоръки	4.53—4.55

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

4.1. В настоящата глава са представени специфичните оценки на Палатата по отношение на развитието на селските райони, околната среда, рибарството и здравеопазването, които обхващат развитието на селските райони (което е част от област на политика 05 — „Земеделие и развитие на селските райони“) и областите на политика 07 — „Околна среда и действия по климата“, 11 — „Морско дело и рибарство“ и 17 — „Здравеопазване и защита на потребителите“. В **таблица 4.1.** се съдържа основна информация относно обхванатите от оценката дейности и плащанията през 2011 г.

Таблица 4.1 — Основна информация относно развитието на селските райони, околната среда, рибарството и здравеопазването за финансовата 2011 г.

(В млн. евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
05	Развитие на селските райони	Развитие на селските райони	12 292	Съвместно
		Предприемачини мерки	102	Децентрализирано
		Международни аспекти на областта на политика „Земеделие и развитие на селските райони“	5	Централизирано пряко
			12 399	
07	Околна среда и действия по климата	Административни разходи	92	Централизирано пряко
		Оперативни разходи	240	Централизирано пряко/ централизирано непряко
			332	
11	Морско дело и рибарство	Административни разходи	41	Централизирано пряко
		Оперативни разходи	731	Централизирано/съвместно
			772	
17	Здравеопазване и защита на потребителите	Административни разходи	117	Централизирано пряко
		Оперативни разходи	506	Централизирано пряко/ централизирано непряко
			623	

Общо административни разходи ⁽¹⁾

250

Общо оперативни разходи

13 876

в т.ч.: — авансови плащания

566

— междинни/окончателни плащания

13 310

Общо плащания за годината

14 126

Общо поети задължения за годината

16 779

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

Източник: годишни отчети на Европейския съюз за 2011 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Специфични характеристики на групата политики*Развитие на селските райони*

4.2. Развитие на селските райони е част от общата селскостопанска политика (ОСП). Общите цели и източниците на финансиране на ОСП са представени в глава 3 (вж. точки 3.2 и 3.3).

4.3. Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) съфинансира в различна степен програми за развитие на селските райони в държавите членки. Разходите по ЕЗФРСР обхващат 45 мерки, които включват мерки за площи (като агроекологични плащания компенсаторни плащания за земеделски производители в райони с неблагоприятни природни условия) и мерки, които не са обвързани с площ (като модернизация на земеделските стопанства и създаването на основни услуги за икономиката и населението в селските райони) (12 394 милиарда евро) ⁽¹⁾.

4.4. Управлението и контрола на разходите за ОСП са описани в глава 3 (вж. точки 3.6 и 3.7). В рамките на някои схеми по ЕЗФРСР ⁽²⁾ бенефициентите на помощ от ЕС за правно задължени да изпълняват изискванията за „кръстосано спазване“, посочени в точка 3.5.

4.5. В годишния си доклад за 2010 г. Палатата посочва, че разходите за развитие на селските райони са в особена степен изложени на грешки ⁽³⁾. Основният риск за редовността е причинен от често сложните правила и условия за допустимост. Освен това, тъй като някои програми се изпълняват бавно ⁽⁴⁾, съществува риск, особено в края на програмния период, от декларирането на недопустими разходи с цел избягване на отменяне на бюджетни кредити.

4.4. Вж. отговорите на точка 3.5.

4.5. Комисията споделя виждането на Сметната палата, че някои области на разходите за развитие на селските райони са засегнати от по-голяма честота на грешките в сравнение с първия стълб на ОСП. Въпреки това относително по-високият процент на грешки при развитието на селските райони трябва също да се разглежда в контекста на целите на политиката за развитие на селските райони, които могат да бъдат постигнати единствено чрез по-сложните правила и условия за допустимост, посочени от Палатата.

⁽¹⁾ Тази сума включва разходи за приключване на предходни (2000—2006 г.) програми (500 милиона евро) и мерки за предприсъединяване в областта на земеделието и развитието на селските райони (102 милиона евро).

⁽²⁾ Както е постановено в член 50а от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета (ОВ L 277, 21.10.2005 г, стр. 1).

⁽³⁾ Вж. точка 3.18 годишния доклад на Палатата за 2010 година.

⁽⁴⁾ Пет години след започване на програмния период 2007—2013 г. степента на изпълнение (т.е. плащания/финансов план) е все още твърде ниска в България (29,1 %), Румъния (34,3 %) и Италия (36,2 %) (въз основа на данни от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ от 31.12.2011 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Околна среда и действия по климата, морско дело и рибарство, здравеопазване и защита на потребителите

4.6. Политиката на ЕС 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) ⁽⁵⁾ е с най-голямо значение по отношение на финансовите средства (184 милиона евро за разходи през 2011 г.). Чрез него в държавите членки се съфинансират проекти, свързани с природата и биологичното разнообразие, както и политиката, управлението, информацията и комуникацията в областта на околната среда.

4.7. Общата политика за рибарството от областта на политика „Морско дело и рибарство“ преследва същите цели като Общата селскостопанска политика (вж. точка 3.2). Европейският фонд за морско дело и рибарство ⁽⁶⁾ (ЕФМДР) е основният инструмент в тази област на политика (441 милиона разходи през 2011 г.).

4.8. В рамките на областта на политика „Здравеопазване и защита на потребителите“ ЕС допринася за опазването на здравето на хората, животните и растенията, както и за благосъстоянието на потребителите. Основната част от плащанията се извършват за програми за премахване на болестите по животните и на агенции на ЕС ⁽⁷⁾ (съответно 186 милиона евро и 171 милиона евро през 2011 г.).

Обхват и подход на одита

4.9. В *част 2* от *приложение 1.1* от глава 1 е представен цялостният одитен подход и методология на Палатата. Във връзка с одита в областта на развитието на селските райони, околната среда, рибарството и здравеопазването следва да се отбележат следните специфични елементи:

— беше извършен одит на извадка от 178 междинни и окончателни плащания, включваща 160 плащания за развитие на селските райони и 18 плащания за околна среда и действия по климата, морско дело и рибарство, здравеопазване и защита на потребителите,

4.9.

⁽⁵⁾ Регламент (ЕО) № 614/2007 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 149, 9.6.2007 г., стр. 1).

⁽⁶⁾ Финансовият инструмент за ориентиране на рибарството е заменен с ЕФМДР за текущия програмен период (2007—2013 г.) — Регламент (ЕО) № 1198/2006 на Съвета (ОВ L 223, 15.8.2006 г., стр. 1).

⁽⁷⁾ Европейски център за профилактика и контрол върху заболяванията, Европейски орган за безопасност на храните и Европейска агенция по лекарствата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- по отношение на кръстосаното спазване Палатата насочи своите проверки към спазването на задълженията за ДЗЕС (добро земеделско и екологично състояние) и подбрани законоустановени изисквания за управление (ЗИУ) ⁽⁸⁾, за които могат да се получат доказателства и да се направи заключение по време на одитното посещение,
- намаленията и изключенията (които следва да се прилагат от държавите членки в случаите, когато бенефициенти на помощ от ЕС заявяват по-голяма площ от действителната, по-голям бживотни или надвишават допустимите разходи ⁽⁹⁾, не са включени в направеното от Палатата изчисление на процента грешки ⁽¹⁰⁾,
- оценката на системите във връзка с развитието на селските райони обхвана една разплащателна агенция във всяка от шестте държави членки: Дания, Испания (Галисия), Италия (Ломбардия), Унгария, Австрия и Финландия. По отношение на морското дело и рибарството Палатата тества системата за вътрешен контрол на ГД „Морско дело и рибарство“,
- прегледът на изложенията на ръководството обхвана годишните отчети за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ (във връзка с развитието на селските райони), ГД „Действия по климата“, ГД „Околна среда“, ГД „Морско дело и рибарство“ и ГД „Здравеопазване и потребители“,
- в допълнение към това, за да направи оценка на базата за решенията за финансово уравниване на Комисията, Палатата прегледа одитната дейност във връзка с финансовото уравниване на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, както и сертификати и доклади относно ЕЗФРСР, изготвени от сертифициращите органи за 15 разплащателни агенции.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- Вж. отговора на точки 4.16—4.18.

⁽⁸⁾ Всички разпоредби във връзка със ЗИУ 6—8 (относно идентификация и регистриране на животни) и очевидно несъответствие със ЗИУ № 4 (директива за нитратите) и № 18 (хуманно отношение към животните).

⁽⁹⁾ Членове 16, 17 и 30 от Регламент (ЕС) № 65/2011 на Комисията от 27 януари 2011 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 25, 28.1.2011 г., стр. 8).

⁽¹⁰⁾ С изключение на случаите, в които държавите членки вече са констатирани нередността, без да прилагат полагащите се намаления/изключения.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

4.10. Резултатите от проверката на операциите са обобщени в **приложение 4.1**. При проверката от страна на Палатата на извадката от операции е констатирано, че 57 % от тях са засегнати от грешки. Определеният от Палатата вероятен процент грешки е 7,7 % ⁽¹¹⁾.

4.11. Във връзка с разходите за развитие на селските райони от всички 160 операции от извадката 93 (58 %) са били засегнати от грешки, като 61 (66 %) от тях са били количествено измерими. Що се отнася до разходите за околна среда и действия по климата, морско дело и рибарство, здравеопазване и защита на потребителите от 18 операции от извадката 8 (44 %) са засегнати от грешки, като 2 (25 %) от тях са били количествено измерими.

Развитие на селските райони

4.12. По отношение на ЕЗФРСР извършените от Палатата тестове на операции са довели до одит на 26 различни мерки. 75 от операциите по тези мерки са били свързани с площи, а 85 не са били свързани с площи. Основната част от вероятния процент грешки, посочен в точка 4.10, се отнася до допустимия характер на мерки, които не са обвързани с площи. Палатата установи също така висока честота на грешки, в случаите когато бенефициентите са публични органи, като например общини или самата разплащателна агенция: от одитираните 34 операции, чиито бенефициенти са публични органи, са установени 17 грешки (50 %) относно въпроси, свързани с деклариране на недопустим ДДС или неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки.

4.13. В извадката от 160 операции в областта на развитие на селските райони са включени 43 плащания за агроекологични схеми. Палатата установи, че в 10 случая (23 %) земеделските производители не са спазили агроекологичните ангажменти, които са били поели. В пример 4.1 е описан случай на констатирана от Палатата подобна грешка. По отношение на мярката „модернизация на земеделските стопанства“ беше извършен одит на 21 плащания, като Палатата установи осем случая (38 %) на недопустими разходи.

4.10 и 4.11. Комисията взема предвид най-вероятния процент на грешки, изчислен от Палатата. Въпреки че не споделя мнението на Палатата в някои случаи, собствената оценка на Комисията за размера на недължимите плащания въз основа на статистическите данни от контрола, предоставени от държавите членки през 2011 г., също показва влошаване на ситуацията, макар и в по-ограничена степен. По тази причина генералният директор на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е направил резерва по отношение на разходите за развитие на селските райони в своята декларация за достоверност за 2011 г.

Тази резерва се придружава от редица коригиращи действия, които следва да бъдат определени от Комисията заедно с държавите членки, за да се справят със ситуацията.

Въпреки това относително по-високият процент на грешки за развитие на селските райони в сравнение с първия стълб на ОСП трябва също така да се разглежда в контекста на целите на политиката за развитие на селските райони, които могат да бъдат постигнати единствено чрез по-сложните правила и условия за допустимост, посочени от Палатата в точка 4.5.

Комисията отбелязва, че половината от количествено измерените грешки са по-скоро малки във финансово изражение (под 5 %).

4.12. Комисията взема под внимание констатациите на Палатата, въпреки че те невинаги съвпадат със статистическите данни от проверките на държавите членки, и ще ги вземе предвид при изпълнението на своя план за действие за развитие на селските райони, ако това се счита за необходимо.

4.13.

⁽¹¹⁾ Палатата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна статистическа извадка. Полученият резултат представлява най-доброто приближение на прогнозната стойност (позната като вероятен процент грешки). С ниво на увереност от 95 % Палатата счита, че при одита на приходите процентът на грешки в популацията е между 4,5 % и 10,9 % (съответно долна и горна граница на грешките).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Пример 4.1 — Неспазване на агроекологичните ангажименти (пример за грешка по отношение на допустимостта)

Бенефициентът е кандидатствал за подпомагане по две агроекологични схеми. По отношение на първата схема бенефициентът се е ангажирал в 14 парцела да не отглежда култури върху буферна зона с широчина един метър, като тази площ не трябва да бъде обработвана, изоравана, наторявана и пръскана. По време на одита беше установено, че това изискване не е спазено в нито един от всички 14 парцела. В рамките на втората схема земеделският производител се е ангажирал да използва подходящи техники за поддържане на овощни градини и добри земеделски практики, включително подрязване и разреждане на плодните дървета. По време на одита беше констатирано, че дърветата не са били подрязвани и че части от парцелите с дървета са били покрити с отпадъчни материали. Съгласно приложимите национални разпоредби това съществено нарушение на изискванията за двете схеми би следвало да доведе до 100 % намаляване на плащанията.

4.14. В 31 от одитираните операции бенефициентът е трябвало да спазва правилата за възлагане на обществени поръчки. Палатата установи, че в 12 случая (39 %) едно или повече от тези правила е било нарушено (вж. пример в пример 4.2).

Пример 4.2 — Нарушение на правилата за възлагане на обществени поръчки (пример за грешка по отношение на допустимостта)

Бенефициентът на помощта от ЕС в размер на 5,1 милиона евро е била самата разплащателна агенция. Тази сума е била изплатена по мярка „Техническа помощ“ и се отнася до част от по-голяма операция във връзка с функционирането и поддържането на ИТ системата на разплащателната агенция. Палатата констатира, че двата договора за тази по-голяма операция, на стойност приблизително 58 милиона евро, са били възложени чрез процедури на договаряне без публикуване на обявленията за поръчките. Разплащателната агенция не е представила необходимия анализ или обосновка за възлагането на договорите посредством тези процедури, вместо чрез използването на открити или ограничени процедури.

4.15. В повече от една трета от случаите Палатата констатира, че грешката, идентифицирана в рамките на тестването на операциите, е била системна, т.е. че е засягала повече плащания, отколкото в одитираната операция (вж. пример 4.3).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Пример 4.1 — Неспазване на агроекологичните ангажименти (пример за грешка по отношение на допустимостта)

Комисията счита, че констатацията на Палатата се отнася до несистематични случаи на несъответствие с ангажимента, поет в рамките на агроекологична мярка.

Комисията ще поиска от съответния сертифициращ орган да контролира възстановяването на неправолтерно изплатената сума.

4.14. Комисията отбелязва, че някои забележки на Палатата засягат националните правила за обществените поръчки и че някои държави членки имат различно тълкуване на тези правила от тълкуването на Палатата.

Пример 4.2 — Нарушение на правилата за обществени поръчки (пример за грешка по отношение на допустимостта)

Комисията отбелязва, че при подходяща обосновка за тази процедура по принцип бенефициентът би имал законното право да възложи обществените поръчки чрез процедура на договаряне. В такъв случай Комисията вероятно няма да изключи целия разход от финансирането от ЕС в контекста на своята процедура за уравниване с оглед на съответствието, за да се спази принципът на пропорционалност.

4.15.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Пример 4.3 — Включване на недопустим ДДС (пример за системна грешка по отношение на допустимостта)

Едно от одитираните плащания се отнася до услуги, предоставени на публичен орган в рамките на програма за обучения и информация. Публичният орган е декларирал пълната стойност на плащането, включително недопустим ДДС, който е бил изцяло изплатен от бюджета на ЕС. Тази системна грешка е засегнала всички разходи по съответната мярка за развитие на селските райони в тази държава членка, които са на обща стойност 0,8 милиона евро.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Пример 4.3 — Включване на недопустим ДДС (пример за системна грешка по отношение на допустимостта)

В рамките на процедурата за финансово уравниване службите на Комисията ще проследят констатациите на Палатата по отношение на националните органи с цел възстановяване на всякакви недължими плащания.

Кръстосано спазване

4.16. Както е посочено в глава 3 (вж. точка 3.9), грешките по отношение на кръстосаното спазване са включени за пръв път в изчислението на Палатата на общия процент грешки.

4.17. По отношение на декларацията за достоверност (DAS) за 2011 г. и въз основа на извършените от нея проверки (вж. точка 4.9, второ тире) Палатата установи наличието на едно или повече нарушения на задълженията за кръстосано спазване в 26 ⁽¹²⁾ от общо 73 плащания, които са предмет на кръстосано спазване (36 %). С цел количествено да измери грешката, за всяко от тези нарушения Палатата е използвала националната система за намаляване на плащанията. Във всички случаи намаляването е било в размер между 0 % и 5 %. Констатираните грешки представляват приблизително 0,2 % от общия процент грешки, посочен в точка 4.10.

4.18. Палатата отбелязва по-специално наличието на съществени проблеми относно изпълнението на задълженията за кръстосано спазване във връзка с идентификацията и регистрирането на животни. По отношение на включените в извадката 46 земеделски стопанства с животни са установени 16 случая (35 %) на неспазване на задълженията за кръстосано спазване.

Околна среда и действия по климата, морско дело и рибарство, здравеопазване и защита на потребителите

4.19. В пример 4.4 е описана грешка, установена в областите на политика „Околна среда и действия по климата“, „Морско дело и рибарство“ и „Здравеопазване и защита на потребителите“.

4.16—4.18. По-голямата част от изискванията за кръстосано спазване, т.е. законоустановените изисквания за управление, трябва да бъдат спазвани от всички граждани на ЕС, независимо дали са земеделски стопани, които се ползват от подкрепа от ЕС в рамките на ОСП. Съблюдаването на кръстосаното спазване не представлява критерий за допустимост и следователно проверките на тези изисквания не се отнасят до законосъобразността и редовността на съответните операции. Земеделските стопани, които не спазват изискванията, имат право да получат плащанията си, но биват санкционирани въз основа на сериозността, степента, честотата и повторяемостта на установеното неспазване, както и въз основа на небрежност или уликсъл на съответния стопанин. Това се вижда и от факта, че плащанията могат да бъдат направени преди приключване на проверките за кръстосано спазване и че санкциите не се прилагат за плащанията, направени по отношение на календарната година, през която земеделският стопанин не е изпълнил изискванията, а по-скоро за плащанията, направени по отношение на календарната година, в която националните органи са направили констатациите. Поради всички тези причини Комисията не взема предвид нарушението на задълженията за кръстосано спазване при изчисляване на процента на грешки за собствената си декларация за достоверност.

4.19.

⁽¹²⁾ 17 от 26 случая засягат също така одитираното плащане, докато в останалите 9 случая ще бъдат засегнати само бъдещи плащания.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Пример 4.4 — Разходи, декларирани след допустимия период

Компетентните органи на държавите членки трябва да представят на Комисията преди 30 април декларации за разходите за предишната календарна година във връзка с програмите за премахване на болестите по животните. Една държава членка е представила декларация за 2010 г. в размер на 12,4 милиона евро, която включва 0,3 милиона евро за разходи, извършени след 30 април 2011 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Пример 4.4 — Разходи, декларирани след периода на допустимост

Комисията реши да изплати първия транш преди определянето на окончателното финансово участие, тъй като декларацията на разходите на държавата членка не е могла да бъде приета през 2011 г. поради това, че се е извършвала проверка на място (C(2011) 9743, членове 1 и 2). Проверките дали декларираните разходи са били платени след 30 април са предвидени в стандартния контролен списък за проверки на място.

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ**Развитие на селските райони***Системи, свързани с редовността на плащанията*

4.20. В **приложение 4.2** се съдържа обобщение на резултатите от проверката на Палатата на системите за наблюдение и контрол на държавите членки. По отношение на шестте одитирани системи за наблюдение и контрол във връзка с развитието на селските райони Палатата констатира, че при осигуряване редовността на плащанията една от системите не е била ефективна (Дания), четири са били частично ефективни (Испания (Галисия), Италия (Ломбардия), Унгария и Финландия), а една е била ефективна (Австрия).

4.21. По отношение на обвързаните с площ мерки за развитие на селските райони като агроекологичните мерки проверката на някои ключови елементи, като допустимата площ, се извършва чрез интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК), описана в глава 3 (точка 3.16). За останалите условия за допустимост са установени специално предвидени контроли⁽¹³⁾. Както се посочва в глава 3 (точки 3.14—3.17), Палатата установи, че за 2011 г. системите ИСАК са частично ефективни във всички проверени разплащателни агенции.

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

- а) административни процедури и контролни механизми за осигуряване на правилно плащане;
- б) системи за контрол, базирани на проверки на място;

4.20. Комисията взема под внимание, че представените резултати са подобни на резултатите от миналата година.

4.21. Комисията счита, че ИСАК по принцип е ефективна контролна система за ограничаване на риска от грешки или нередовни разходи.

Вж. също отговорите на Комисията по точки 3.14 и 3.15.

4.22. Вж. съвместния отговор на точки 4.16—4.18.

⁽¹³⁾ Подробните изисквания по отношение на мерките за развитие на селските райони за програмния период 2007—2013 г. са определени от Регламент (ЕС) № 65/2011.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

в) системи, осигуряващи изпълнението и контрола на кръстосаното спазване.

Административни процедури и контролни механизми за осигуряване на правилно плащане

4.23. Разплащателните агенции следва да извършат административни проверки, за да установят точността на данните в декларациите на заявителите, както и дали са спазени условията за допустимост за предоставяне на помощта.

4.24. Палатата установи слабости в прилагането на административните проверки във връзка с условията за допустимост и поетите ангажменти в пет от шестте одитирани държави членки (Дания, Италия (Ломбардия), Унгария, Австрия и Финландия). В пример 4.5 е описан случай на такива разходи. В една държава членка (Дания) Палатата провери извадка от пет случайно избрани проекта за необвързани с площ мерки. При одита бяха идентифицирани недопустими разходи в четири от проектите, които не са били установени от разплащателната агенция.

4.25. В допълнение Палатата констатира, че три от шестте одитирани държави членки (Дания, Италия (Ломбардия) и Финландия) не са приложили точно намаленията в съответствие с нормативните разпоредби.

4.26. Една от основните административни проверки ⁽¹⁴⁾ на мерки за повишаване на конкурентоспособността на земеделския сектор, като модернизиране на стопанствата и подобряване и развитие на инфраструктурата в селските райони, има за цел оценка на основателния характер на заявените разходи. По този начин държавите членки са задължени да прилагат подходящи системи за оценка на заявените от бенефициентите суми. Палатата констатира, че четири от шестте одитирани в тази връзка национални органи (Дания, Испания (Галисия), Италия (Ломбардия) и Унгария) не са изпълнили ефективно това нормативно изискване. Тази ситуация е потвърдена от извадка на операции, в която са установени грешки за 21 от общо 70 (30 %) проверени операции. Подобна констатация се съдържа и в доклада от миналата година по отношение на други разплащателни агенции (вж. точка 3.35 от годишния доклад на Палатата за 2010 г.).

Системи за контрол, базирани на проверки на място

4.27. В зависимост от схемата за подпомагане държавите членки трябва да извършват проверки на място, които да обхващат най-малко 5 % от всички бенефициенти или от разходите ⁽¹⁵⁾. Одитът на Палатата е насочен към подходящия характер на процедурите за избиране на бенефициенти за такива проверки, към качеството и докладването на проверките и към уместния характер на направените корекции.

4.25. Когато в рамките на извършваните от нея одити Комисията установи слабости в административните проверки, тя ги разследва чрез процедурата за уравниване с оглед на съответствието, за да защити финансовите интереси на ЕС.

4.26. Комисията споделя мнението, че административните проверки за разумността на разходите са от съществено значение за осигуряване на ефективност на цялата контролна система. Тези съществени проверки се разглеждат систематично от одитните екипи на Комисията. Въпреки това Комисията отбелязва, че в случая на Италия констатациите на Палатата се отнасят до суми (общи разходи), които обикновено се изплащат въз основа на единна ставка от най-много 10 %, фиксирани са или се определят независимо от бенефициента (данъци, разходи за сертифициране на системи за качество и т.н.).

4.27—4.29. Въпросите, посочени от Сметната палата, също се проверяват систематично по време на одитните екипи на Комисията. Когато бъдат открити слабости, това води до финансови корекции, наложени на държавите членки чрез процедурата за уравниване на сметки с оглед на съответствието, както и препоръки за подобряване на системите за контрол.

⁽¹⁴⁾ Посочени в член 24 от Регламент (ЕС) № 65/2011.

⁽¹⁵⁾ Членове 12 и 25 от Регламент (ЕС) № 65/2011.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.28. В пет от шестте одитирани държави членки (Дания, Испания (Галисия), Италия (Ломбардия), Унгария и Финландия) Палатата установи, че в нарушение на нормативните изисквания извършените проверки не обхващат всички поети ангажменти и задължения на бенефициента, които е възможно да бъдат проверени по време на посещението на място.

4.29. Във всяка от шестте посетени държави членки Палатата направи четири случайно избрани „повторни“ проверки. Това включи извършване от страна на Палатата отново на всички проверки, първоначално направени от разплащателните агенции, в т.ч. всички административни проверки и проверки на място. При повторното извършване на проверките на място, осъществени от разплащателните агенции, Палатата често констатира, че те не са били правилно извършени. Подобен случай е описан в пример 4.5.

Пример 4.5 — Незадоволително качество на извършените от държавите членки административни проверки и проверки на място

Една от повторно извършените от Палатата проверки в Италия (Ломбардия) се е отнасяла до проект за изграждане на двуетажна сграда в земеделско стопанство, включително лаборатория за преработка на плодове и други земеделски продукти, складова площ и тераса за сушене на плодове.

Разплащателната агенция е одобрила изцяло сумата от заявлението за окончателно плащане в размер на 221 205 евро след извършване на административна проверка и проверка на място.

Въпреки това Палатата установи, че сградата е с преобладаващи характеристики на частно жилище, а не на земеделска сграда, и че следователно свързаните с нея разходи са недопустими. Фактът, че националните органи са приели декларираната пълна сума за разходи сочи за наличието на съществени системни слабости в административните проверки и проверките на място.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Пример 4.5 — Незадоволително качество на извършените от държавите членки административни проверки и проверки на място

В контекста на процедурата за уравниване с оглед на съответствието Комисията ще проследи случая с италианските органи.

Системи, осигуряващи изпълнението и контрола на кръстосаното спазване

4.30. При извършената от Палатата проверка на модела и прилагането на системите за кръстосано спазване бяха установени известен брой съществени слабости, които се отнасят също така и до глава 3. Нито една от шестте одитирани държави членки не е въвела или извършила проверки, които да позволят да се покрие пълния набор от изискванията, предвидени от нормативната уредба.

4.30. Комисията проведе одити за кръстосаното спазване в шестте държави членки, одитирани от Палатата (въпреки че не са същите региони в Испания и Италия), и също установи сериозни слабости в определянето и контрола на стандартите за добро земеделско и екологично състояние и законоустановените изисквания за управление. Когато в тези шест държави членки е бил ясно установен риск за фондовете, Комисията е прилагала финансова корекция в рамките на няколко от тези разследвания (Дания, Унгария, Австрия и други региони на Италия и Испания) или е в процес на изпълнение на процедура по уравниване на сметки по отношение на разследванията относно тези шест държави членки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.31. Освен това в пет от шестте одитирани държави членки (Дания, Испания (Галисия), Италия (Ломбардия), Унгария и Финландия) бяха установени слабости в планирането и графика на проверките. Така например една държава членка (Италия (Ломбардия)) е извършила между октомври и декември всички проверки за три ЗИУ⁽¹⁶⁾. Вследствие на това изискванията, които трябва да се спазват извън тези месеци, като например забраната до 28 февруари да не се разпръсква животински тор и други субстанции с нитрати по полята в уязвими на нитрати зони, не са били предмет на ефективен контрол.

4.32. В три от одитираните държави членки (Италия (Ломбардия), Унгария и Финландия) Палатата установи също така, че когато са извършвани проверки, неспазването на задълженията за кръстосано спазване не винаги води до налагане на предвидените намаления. В една държава членка (Италия (Ломбардия)) не са приложени намаления въз основа на критериите, установени от нормативната уредба (степен, тежест или продължителност на неспазването) във връзка с нито едно от шестте законоустановени изисквания за управление относно животните. Вместо това държавата членка е оценила дали е възможно грешката да бъде поправена и дали това е първият път, в който се констатира грешка за проверки бенефициент. Вследствие на това по-голямата част от случаите на неспазване са били разглеждани като незначителни и не са били прилагани никакви намаления.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.31. По време на одитите на кръстосаното спазване Комисията редовно проверява спазването на планинга и графика на изискванията за проверките на място (дали е постигнато подходящо ниво на контрол от държавите членки през годината, дали инспекциите се пренасят за следващата година, дали се спазват сроковете за уведомяване и т.н.). Комисията установи тези слабости и в Унгария, Италия и други държави членки и предприема мерки чрез процедурата за уравняване с оглед на съответствието.

4.32. Комисията обръща особено внимание на системата за оценка и санкциониране, определена от държавите членки за кръстосаното спазване (снижодителност от страна на системата, улестената употреба и проследяване на незначителни несъответствия и несъответствия, които не водят до напаление поради неправилно използване на допустимите отклонения и др.). Тези слабости бяха установени и от Комисията в държавите членки, посочени от Палатата, и свързаният с това риск за фондовете се проследява чрез процедурата за уравняване с оглед на съответствието.

Комисията установи и наличието на специфични сериозни нередности във връзка с проверките за кръстосано спазване на законоустановените изисквания за управление относно животните в Италия и предприема мерки чрез процедурата за уравняване с оглед на съответствието.

⁽¹⁶⁾ ЗИУ № 1 (Директива 79/409/ЕИО на Съвета от 2 април 1979 г. за опазване на дивите птици (ОВ L 103, 25.4.1979 г., стр. 1); ЗИУ № 4 (Директива 91/676/ЕИО на Съвета от 12 декември 1991 г. за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници) (ОВ L 375, 31.12.1991 г., стр. 1) и ЗИУ № 5 (Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 г. за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, 22.7.1992 г., стр. 7).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

*Система за уравниване на сметки и изявления на ръководството в Комисията***Процедури за уравниване на сметки на Комисията**

4.33. Управлението на по-голямата част от разходите в земеделието се споделя между държавите членки и Комисията. Помощта се изплаща от държавата членка, на която след това Комисията възстановява изплатената сума (всяко тримесечие за ЕЗФРСР и всеки месец за ЕФГЗ). 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 ⁽¹⁷⁾.

4.34. В предишни годишни доклади, както и в Специален доклад № 7/2010 относно одита на процедурата за уравниване на сметки ⁽¹⁸⁾ Палатата критикува факта, че държавите членки, а не крайните бенефициенти, поемат разходите по финансовите корекции и че корекциите в рамките на решенията във връзка със съответствието включват значително използване на корекции с фиксирани суми, които не са пряко свързани с действителния размер на нередовни плащания. Системата за уравниване с оглед на съответствието е останала непроменена през 2011 г.

4.34. Това, което Палатата критикува в системата за уравниване с оглед на съответствието, е присъщо на тази система. Уравниването с оглед на съответствието има за цел да изключи разходи от финансирането на ЕС, които не са извършени в съответствие с правилата на ЕС. Обратно, това не е механизъм за събиране на нередовните плащания от бенефициентите, което съгласно принципа на споделеното управление е отговорност единствено на държавите членки.

Когато бъдат установени неправотерни плащания към бенефициентите в резултат на уравниването с оглед на съответствието, държавите членки следва да предприемат действия по възстановяване срещу тези бенефициенти. Все пак, дори когато не са необходими възстановявания от бенефициентите, тъй като финансовата корекция се отнася само до недостатъците в системата за управление и контрол на държавите членки, а не се отнася до недължителните плащания, тези корекции са важно средство за подобряване на системите на държавите членки и за превенция или откриване и възстановяване на неправотерни плащания към бенефициентите.

Съдът прие, че използването на единни ставки е в съответствие с нормативните разпоредби 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 ⁽¹⁾.

Накрая, Комисията показва ⁽²⁾ на държавите членки, че ако техните сертифициращи органи извършат цялостно повторно разглеждане на представителна извадка от операции, които разплащателната агенция е проверила на място, и въз основа на това потвърдят надеждността на контролната статистика на държавите членки, тогава Комисията ще приеме, че полученият процент на грешка представлява максималният възможен риск и че всички финансови корекции за въпросната година няма да надхвърлят това ниво.

⁽¹⁷⁾ Отчетите и плащанията на разплащателната агенция се проверяват от независим орган (сертифициращ орган), който докладва на Комисията през месец февруари на следващата година. До 30 април на същата година Комисията трябва да реши дали да приеме отчетите (решение за финансово уравниване), или да изиска допълнителна информация или извършването на допълнителна работа. Комисията извършва също така одити с цел да оцени дали държавата членка е приложила правилата на ЕС за проверка на законосъобразността и редовността на разходите (одити на съответствието). Въз основа на тези одити Комисията може да наложи корекция на държавата членка, която има право да поиска провеждането на помирителна процедура. След приключването на тази процедура Комисията може да включи финансова корекция в решението за уравниване по съответствие.

⁽¹⁸⁾ <http://eca.europa.eu>.

⁽¹⁾ Вж. параграф 83 от резолюцията на Европейския парламент за освобождаване от отговорност за 2007 г.

⁽²⁾ Документ D/413722/2009.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.35. Първата фаза на процедурата за уравниване на сметки се основава на одити, извършени от независими сертифициращи органи в държавите членки. Тези органи представят на Комисията доклад за сертифициране на отчетите и системата за вътрешен контрол на разплащателната агенция, както и становище относно декларацията за достоверност, изготвена от директора на разплащателната агенция.

4.36. Палатата провери извадка от 32 от тези одити за ЕФГЗ и ЕЗФРСР и установи, че като цяло сертифициращите органи следват стриктно модела на доклад, предложен от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“. При извършените от тях одити сертифициращите органи трябва да прилагат международните одитни стандарти, които включват използването на други източници в т.ч. резултати от предишни одити⁽¹⁹⁾. Въпреки това Палатата установи, че сертифициращите органи рядко са вземали предвид констатациите и оценките от предишните одити на Комисията или на Палатата, като например препоръката да се провери дали разплащателната агенция е предприела задоволителни корективни действия вследствие на формулираните констатации и оценки.

4.37. Палатата направи проверка на извършената одитна дейност от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ във връзка с докладите на сертифициращия орган и установи, че тя се основава на подробни контролни листове, които позволяват проверка на най-важните аспекти. Въпреки това ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ не проверява дали докладите на сертифициращите органи съдържат информация за проследяване на изпълнението на предишни констатации и оценки, дори когато те са били установени в рамките на процедурата за уравниване на сметки на Комисията. Понастоящем в насоките на Комисията не се уточнява, че сертифициращите органи следва да включат в одитната си стратегия и одитни доклади информация от други източници, като например резултати от предишни одити, извършени от Комисията или Палатата. Ето защо сертифициращите органи не са длъжни да оценят нито риска, идентифициран в предишни констатации и оценки, нито финансовото му отражение, нито дали разплащателните агенции са предприели действия за коригиране на тези констатации.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.36. В насоките на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ се припомня, че международен одиторски стандарт (МОС) № 315 „Определяне и оценка на рисковете от съществени неточности чрез разбиране за предприятието и неговата среда“ изисква от сертифициращите органи да оценят концептуалната рамка и прилагането на проверките и да разгледат способността на организацията да идентифицира риска и да оцени въздействието му върху сметките.

Поради това Комисията смята, че одиторските констатации на ЕС, независимо дали те идват от Сметната палата или службите за одит на Комисията, могат да бъдат много ценен източник на информация за сертифициращите органи, за да разберат и оценят системите за вътрешен контрол на разплащателните агенции. На сертифициращите органи се напомня, че е важно да разглеждат такива констатации по време на заседанията на експертната група на сертифициращите органи.

4.37. Сертифициращите органи трябва да докладват за мерките, предприети от разплащателната агенция по отношение на техните предишни констатации, било то финансови грешки или препоръки за коригиране на слабости в системите. При прегледа на докладите на сертифициращите органи Комисията систематично гарантира, че сертифициращите органи разглеждат по адекватен начин мерките относно техните констатации от предишни години.

Що се отнася до констатациите на други одитори, Комисията счита, че те могат да бъдат полезен източник на информация, която сертифициращият орган трябва да разгледа при планирането на своята одитна стратегия (вж. отговора на точка 4.36 по-горе).

Мандатът на сертифициращите органи обаче не изисква да докладват системно и подробно за последващите действия по констатации на Комисията, Сметната палата или на други външни одиторски органи.

⁽¹⁹⁾ В точка A28 на международния одитен стандарт (МОС) № 200 (Общи цели на независимия одитор и провеждане на одит в съответствие с международните одитни стандарти) се посочва, че одитните доказателства са необходими за обосноваване на становището и доклада на одитора. По своя характер те са кумулативни и се получават основно чрез одитни процедури, приложени по време на одита. Въпреки това те могат да съдържат информация, получена от други източници, като например резултати от предишни одити...

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.38. Палатата провери също така дейността, извършена от сертифициращия орган във връзка с ЕЗФРСР в държавата членка (Дания), в която са установени най-сериозните слабости в системите за наблюдение и контрол. Палатата констатира, че сертифициращият орган:

- а) в нарушение на нормативните изисквания не е бил напълно независим, тъй като дружеството, което е извършило сертифициращата дейност, е участвало също така и в предварителните проверки за допустимостта на плащанията по отношение на 35 % от одитираните 65 досиета;
- б) в значителна степен се е основал на резултатите от работата, извършена от отдела за вътрешен одит на разплащателната агенция, без да разполага с документи, удостоверяващи, че тази дейност е била предмет на задоволителна проверка;
- в) не е проверил в достатъчна степен дали разходите отговарят на всички условия за допустимост. В седем от 11 подбрани случая, които са били проверени от сертифициращия орган, Палатата идентифицира наличието на недопустими разходи, представляващи 8 % от проверената сума по ЕЗФРСР.

4.39. Втората фаза от процедурата за уравниване на сметки се основава на резултатите от извършените от Комисията одити. Палатата провери всички 27 одита, извършени за ЕЗФРСР през 2011 г. от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, и констатира, че с изключение на посочените по-долу слабости, като цяло тези одити представляват достатъчна база за процедурата за уравниване на сметки. По време на своите одити Комисията е открила сходни слабости с тези, докладвани от Палатата, като например липсата на проверка на основателността и на допустимия характер на разходите, както и на правилата за възлагане на обществени поръчки.

4.40. Дейността на Комисията в областта на одита на съответствието се основава на системите и няма за цел проверка на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции. Избраните извадки се определят въз основа на собствена преценка или на случаен принцип и обхващат разходи във връзка с няколко бюджетни години. Вследствие на това не е предвидено при одитната дейност на Комисията да се изчислява годишният процент грешки.

4.41. Палатата установи, че Комисията не винаги е разполагала с подходящи регистри на извършените проверки. Например не са били използвани стандартизирани контролни листове по отношение на извършените 11 одита на необвързани с площ мерки. В допълнение обикновено одитната дейност не е била предмет на преглед от независима трета страна.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.38.

а) и б) В рамките на процедурата за финансово уравниване Комисията ще следи въпроса с датските органи, а именно с оглед на увеличаването на оперативната независимост на сертифициращия орган.

в) Работата, която сертифициращите органи трябва да извършат по отношение на процедурата за финансово уравниване, е предилно насочена към проверка на това, дали отчетите са пълни, точни и достоверни.

4.40. Вж. съвместния отговор на точки 1.12 и 1.13.

4.41. Комисията има съответни регистри на извършените проверки, макар и не в стандартизирана форма във всички случаи. Това се дължи на факта, че мерките са много разнородни и освен това се прилагат от държавите членки по много различни начини. Службите на Комисията ще разгледат възможностите за използване на подходящ стандартизиран списък за проверка във всички случаи.

Всички одитни констатации и последващи доклади се преглеждат и одобряват от ръководителите на екипи и от началника на отдел, преди да бъдат финализирани.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Изявления на ръководството на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“: годишен отчет за дейността

4.42. В годишния отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ се съдържа резерва във връзка с общите разходи за 2011 г. по ЕЗФРСР (11,8 милиарда евро), като остатъчната сума, за която съществува риск е в размер на 278 милиона евро⁽²⁰⁾. Палатата счита, че по принцип тази резерва потвърждава представените по-горе констатации и оценки по отношение на съществените проверки и одитите на системите.

4.43. Основният аргумент на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за формулиране на резерва във връзка с ЕЗФРСР е нивото на установения от нея процент остатъчни грешки, който е в размер на 2,36 % и надвишава прага на същественост от 2 %. Палатата отбелязва, че в нейния годишен отчет за дейността ГД „Земеделие и развитие на селските райони“⁽²¹⁾:

— не анализира или не дава обяснение на това защо процентът остатъчни грешки за ЕЗФРСР, установен от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, е „значително нараснал в сравнение с предходната година“;

— посочва, че е приложила план с корективни мерки за преодоляване на тази ситуация.

4.44. Освен това Палатата отбелязва, че установения от генералната дирекция процент грешки се основава на данни, докладвани от държавите членки за 2010 г. Една от причините Палатата да идентифицира много по-висок процент грешки от установения от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, е че по време на своя одит Палатата констатира, че държавите членки не откриват и не докладват всички недопустими разходи поради слабости в извършените от разплащателните агенции административни проверки и контроли на място, така както е описано в пример 4.2, пример 4.5 и анализирано в точки 4.24, 4.28, 4.29 и 4.39.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.43.

— по-високият процент на грешка за мерките за развитие на селските райони в сравнение с мерките в рамките на първия стъп на ОСП, финансирани от ЕФГЗ, се дължи предимно на факта, че подкрепата за някои от тези мерки, като например агроокологичната мярка, е предмет на голям брой условия, често с много специфичен характер, които могат да увеличат риска от грешки от страна на бенефициентите и това може да затрудни проверките на националните органи.

Като последица от резервата относно разходите за развитие на селските райони, направена от генералния директор на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ в неговата декларация за достоверност в годишния доклад за дейността за 2011 г., службите на Комисията започнаха в сътрудничество с държавите членки (юни 2012 г.) задълбочен анализ на ситуацията с цел диагностициране на основните причини за по-високите проценти на грешка и за да се определят специфични коригиращи действия.

4.44. С цел да се преодолее рискът от занижаване на процентите на грешка, получени от тези контролни статистически данни вследствие на неточности в базите данни или неадекватно проследяване на аномалиите, както е посочено от Палатата, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ приложи резервен марж от 25 % при изчисляване на остатъчния риск за фонда. Комисията счита, че това е достатъчно, за да се покрият рисковете, посочени от Палатата.

Трябва да се отбележи също, че контролната статистика на държавите членки се проверява и удостоверява до голяма степен от сертифициращите органи съгласно препоръките на Палатата в нейния годишен доклад за 2005 г., като резултатите от тези дейности се оповестяват в годишния доклад за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“.

Комисията отбелязва, че някои забележки на Палатата засягат националните правила за обществените поръчки и че някои държави членки имат различно тълкуване на тези правила от тълкуването на Палатата.

⁽²⁰⁾ Резервата не се отнася до разходите за приключване на предишни (2000—2006 г.) програми (500 милиона евро) и предприемачески мерки в областта на земеделието и развитието на селските райони (102 милиона евро).

⁽²¹⁾ Стр. 58, 59 и 79—81 от годишния отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Околна среда и действия по климата, морско дело и рибарство, здравеопазване и защита на потребителите

4.45. Областите на политика „Околна среда и действия по климата“, „Морско дело и рибарство“, както и „Здравеопазване и защита на потребителите“ се управляват от Комисията в рамките на специфични системи за контрол. По време на своя одит Палатата разгледа системата за вътрешен контрол на ГД „Морско дело и рибарство“.

Система за вътрешен контрол на ГД „Морско дело и рибарство“

4.46. Бяха тествани 30 случайно подбрани плащания в основните бюджетни области на ГД „Морско дело и рибарство“. Одитът показа, че ключови контроли не винаги са напълно документирани и съществува риск те да не са били извършени. Освен това, както е показано в пример 4.6, мониторингът на рибния улов в рамките на международните споразумения в областта на рибарството е бил недостатъчен, и това е довело до непредвидени разходи за Комисията.

Пример 4.6 — Недостатъчен мониторинг на рибния улов

Съгласно споразумението за партньорство в областта на рибарството между Европейския съюз и трета страна, Ислямска република Мавритания, за четиригодишен период, приключващ на 31 юли 2012 г., регистрираните риболовни кораби на ЕС имат право да улавят до 300 000 тона риба всяка година (приключваща на 31 юли), срещу заплащане от страна на ЕС на 40 евро за тон улов. В протокола към това споразумение се постановява, че ако ЕС изяви желание за допълнителна квота, той трябва да информира националните органи до 15 февруари всяка година и да плати при същата ставка на тон. През годината, приключваща на 31 юли 2010 г., службите на Комисията не са извършили достатъчен мониторинг на рибния улов в рамките на споразумението за партньорство и националните органи не са били информирани до 15 февруари 2010 г. за изявеното желание за допълнителна квота. През октомври 2010 г. националните органи са информирали Комисията, че квотата от 300 000 тона за годината, приключваща на 31 юли 2010 г., е била надвишена. Комисията е платила 1,9 милиона евро на Ислямска република Мавритания за 47 346 тона улов, надвишаващ квотата. Един по-добър мониторинг на рибния улов би позволил на службите на Комисията да предвидят предприемането на корективни действия за избягване на допълнителни плащания.

4.46. Мониторингът на рибния улов бе засилен и вече съществува механизъм за предупреждение, който не позволява превишаване на количествата.

Пример 4.6 — Недостатъчен мониторинг на рибния улов

Комисията признава, че е имало известно забавяне в мониторинга на пелагичния риболов по време на протоколната 2009/2010 година (от 1 август до 31 юли) и че това е довело до някои последици по отношение на допълнителните плащания за Мавритания през 2010 г.

Този въпрос вече беше напълно разрешен чрез специално приспадане на превишеното количество (и, разбира се, свързаните плащания) от допълнителната пелагична квота за 2011/2012 г. С други думи това, което е било уловено и платено през 2009/2010 г., е било отнето през 2011/2012 г. Така са били спазени както устойчивостта, така и доброто финансово управление.

Освен това, за се да подобри мониторингът на улова, от 2010 г. нататък значително бяха усъвършенствани общите работни методи. Въведен беше механизъм за предупреждение (пелагичният улов, който се доближава до ограниченията на улова, се наблюдава ежедневно), за да се предотврати надхвърлянето на количествата. През 2011 г. след изчерпването на квотата Комисията приключи пелагичния улов 16 дни преди края на протоколната година, като провежда мониторинг на пелагичния улов всяка седмица, а през последния период и всеки ден. Същият внимателен подход се е прилагал през 2012 г. (приключване на пелагичния улов още на 23 април 2012 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Изявления на ръководството на други ГД: годишни отчети за дейността

4.47. Палатата провери годишните отчети за дейността и декларациите на генералните директори за генералните дирекции на Комисията „Околна среда“, „Действия по климата“, „Морско дело и рибарство“ и „Здравеопазване и защита на потребителите“.

4.48. ГД „Околна среда“ не е формулирала резерва, тъй като процентът остатъчни грешки е под прага на същественост от 2 %. Палатата отбелязва, че изчислението на процента остатъчни грешки от ГД „Околна среда“ се основава на предположения, които не са изцяло подкрепени от представителни тестове.

4.49. ГД „Действия по климата“ отново изразява резервата си от 2010 г. поради причини, свързани със запазването на репутацията. Става въпрос за съществени нарушения на мерките за сигурност, установени в националните регистри на схемата за търговия с емисии на ЕС. Не е формулирана резерва по отношение на разходите, по-голямата част от които са свързани с възлагането на обществени поръчки.

4.50. Единствената резерва на ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“ се отнася до областта на политика на храните и фуражите, тъй като установеният процент остатъчни грешки е бил в размер на 4,3 %. Всички плащания за 2011 г. в областта на общественото здравеопазване (с изключение на плащанията към регулаторните агенции) са свързани с възлагането на обществени поръчки. ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“ не е направила последващи проверки на тези разходи и е приела, че предвид извършените от нея предварителни проверки процентът грешки за разходите за възлагане на обществени поръчки е приблизително 0 %.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**Заключения**

4.51. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че плащанията за развитието на селските райони, околната среда, рибарството и здравеопазването за годината, приключила на 31 декември 2011 г., са засегнати от съществени грешки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.48. В съответствие с насоките в постоянните инструкции за годишните доклади за дейността, ГД „Околна среда“ допълни резултатите от последващите проверки с анализ на 245 посещения за мониторинг на място на проекти по LIFE, извършени през 2011 г. Тези тестове дават реалистична и сравнително надеждна основа за прогнозиране на вероятния процент на грешка.

4.49. Комисията счита, че настоящите процедури за обществени поръчки са подходящи за ограничаване на риска от грешки или нередовни разходи.

4.50. ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“ сключва договори за обществени поръчки, за които цените, определени в договора, трябва да бъдат платени, когато стоките и услугите са доставени, както е било поискано. След като ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“ постигне добро съотношение между цена и качество в офертата на изпълнителя и гарантира, че се предоставя исканото качество, тя проверява дали фактурата на изпълнителя е в съответствие с цените, определени в договора. Адекватните процедури за възлагане на обществени поръчки, както и техническите и финансовите проверки преди извършване на плащането, са достатъчни, за да се осигури разузна уверено, че процентите на грешка са много ниски. Следователно е малко вероятно да се открият съществени грешки при допълнителни проверки след окончателното плащане (ex-post) и затова тези проверки са прекомерна административна тежест.

4.51. Комисията взема предвид най-вероятния процент на грешки, изчислен от Палатата. Въпреки че не споделя мнението на Палатата в някои случаи, собствената оценка на Комисията за размера на недължните плащания въз основа на статистическите данни от проверките, предоставени от държавите членки през 2011 г., също показва влошаване на ситуацията, макар и в по-ограничена степен. По тази причина генералният директор на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е направил резерва по отношение на разходите за развитие на селските райони в своята декларация за достоверност за 2011 г.

Тази резерва се придружава от редица коригиращи действия, които следва да бъдат определени от Комисията заедно с държавите членки, за да се справят със ситуацията.

Въпреки това относително по-високият процент на грешки за развитие на селските райони в сравнение с първия стълб на ОСП трябва също така да се разглежда в контекста на целите на политиката за развитие на селските райони, които могат да бъдат постигнати единствено чрез по-сложните правила и условия за допустимост, посочени от Палатата в точка 4.5.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.52. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че проверените системи за наблюдение и контрол за развитието на селските райони, околната среда, рибарството и здравеопазването, са частично ефективни.

Препоръки

4.53. В **приложение 4.3** са представени резултатите от прегледа на Палатата на напредъка при действията, предприети във връзка с препоръки от предишни годишни доклади (2008 г. и 2009 г.). Следва да се отбележи, че остава валидна препоръката на Палатата за допълнително опростяване на правилата и условията в областта на развитие на селските райони.

4.54. Въз основа на настоящия преглед и на направените констатации и заключения за 2011 г. Палатата отправя следните препоръки за текущия програмен период в областта на развитието на селските райони:

- **Препоръка 1:** държавите членки да извършват административните проверки и проверките на място по по-стриктен начин, така че да се намали рискът от деклариране на недопустими разходи пред ЕС.
- **Препоръка 2:** Комисията и държавите членки да гарантират, че съществуващите правила се прилагат по-добре в т.ч.:
 - правилата за ДДС и възлагане на обществени поръчки, в случаите когато публични органи са бенефициенти на помощта,
 - агроекологичните ангажменти и правилата за допустимост за модернизация на земеделските стопанства.
- **Препоръка 3:** Комисията да анализира причините за съществения процент грешки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.52. Комисията взема под внимание, че представените резултати са подобни на резултатите от миналата година.

4.53. Предложенията на Комисията за правната рамка, уреждаща бъдещия програмен период (ОСП до 2020 г.; COM(2011) 627 окончателен/2), включват редица предложения за опростяване. Комисията предлага също да се увеличи отговорността на органите на държавите членки по отношение на гарантирането на доказуемост и контролируемост на терките в програмите за развитие на селските райони.

4.54. Вж. съвместния отговор на точки 1.12 и 1.13.

Комисията е съгласна с Палатата и систематично препоръчва на държавите членки да отстраняват такива недостатъци в правилките в процедурите за улавяване с оглед на съответствието.

Прилагането на съществуващите правила е в основата на системата за улавяване на сметки. Комисията налага финансови корекции на държавите членки, когато рисковете за фонда са идентифицирани, и адресира препоръки за подобрения до националните органи. Това ще продължи с особен акцент върху проблемите, подчертани от Сметната палата, тъй като те също така бяха открити от Комисията по време на нейните собствени одити.

Генералния директор на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ изрази резерви във връзка с развитието на селските райони в своя годишен отчет за достоверност за 2011 г. поради остатъчен процент на грешки, съобщени от държавите членки, надвишаващи прага на допустимост, когато се вземе предвид резервен марж от 25 %. Резервата се придружава от коригиращи действия, насочени към определяне, в сътрудничество със съответните държави членки, на първопричините за по-високите проценти на грешки, заедно с конкретни дейности, които да се извършат в настоящия и бъдещия програмен период.

В този контекст трябва също да бъде припомнено, че в съответствие с член 4, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 65/2011 на Комисията държавите членки са задължени да установят причините за проблемите, възникнали по време на проверките, и да приложат коригиращи и превантивни действия.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- **Препоръка 4:** Комисията да вземе предвид направените от Палатата констатации при изготвянето на одитна стратегия за извършване на одитите за уравниване на сметките на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“.
 - **Препоръка 5:** Комисията да допълни насоките си за сертифициращите органи с изискването тези органи да включат в одитните си стратегии и доклади констатации от предишни одити, извършени от Комисията и Палатата.
- **Препоръка 6:** по отношение на кръстосаното спазване държавите членки следва да гарантират спазването на изискванията във връзка с идентификацията и регистрирането на животни и да подобрят графика на проверки през годината, така че да се осигури подходящ контрол на всички изисквания в тази област.
- 4.55. В областта на околната среда, морското дело и рибарството, и здравеопазването и защитата на потребителите Палатата препоръчва:
- **Препоръка 7:** Комисията да подобри извършването на мониторинг на рибния улов в рамките на споразуменията за партньорство в областта на рибарството със страни извън ЕС.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията взема надлежно предвид констатациите на Палатата и ги счита като един от елементите, които да се вземат предвид в централния анализ на риска при определянето на програмата за одит.

Въпреки че не е в мандата на сертифициращите органи да докладват подробно за последващите действия по констатациите на Комисията, на Сметната палата или други външни одиторски органи, констатациите от предишни одити, извършени от Комисията и Палатата, са полезни за сертифициращите органи в етапа на планиране при изготвянето на стратегията за одит.

Комисията напълни на сертифициращите органи да разглеждат тези констатации в рамките на следващата среща на експертната група на сертифициращите органи.

Комисията, в рамките на одитите на кръстосаното спазване, системно проверява дали държавите членки гарантират спазването на изискванията за идентификация и регистрация на животни, както и графика на проверките на място.

4.55.

За се да подобри мониторингът на улова, от 2010 г. нататък значително бяха усъвършенствани общите работни методи. Въведен беше механизъм за предупреждение (пелагичният улов, който се доближава до ограниченията на улова, се наблюдава ежеседмично), за да се предотврати надхвърлянето на количествата.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИ, СВЪРЗАНИ С РАЗВИТИЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ РАЙОНИ, ОКОЛНАТА СРЕДА, РИБАРСТВОТО И ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО

			2011 г.		2010 г.	2009 г.	2008 г.
Развитие на селските райони		Околна среда, рибарство и здравеопазване		Общо			
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА							
Общ брой операции (в т.ч.):	160	18	178	92	93	53	
Авансови плащания	0	0	0	0	0	0	
Междинни/окончателни плащания	160	18	178	92	93	53	
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ ⁽¹⁾							
Процент (брой) тествани операции, които представляват							
Операции, незасегнати от грешки	42 % (67)	56 % (10)	43 % (77)	48 %	67 %	55 %	
Операции, засегнати от грешки	58 % (93)	44 % (8)	57 % (101)	52 %	33 %	45 %	
Анализ на операциите, засегнати от грешки							
Анализ по видове грешки							
Количествено неизмерими грешки	34 % (32)	75 % (6)	38 % (38)	48 %	42 %	38 %	
Количествено измерими грешки:	66 % (61)	25 % (2)	62 % (63)	52 %	58 %	62 %	
Допустимост	69 % (42)	50 % (1)	68 % (43)	56 %	22 %	40 %	
Действителност	0 % (0)	50 % (1)	2 % (1)	0 %	6 %	7 %	
Точност	31 % (19)	0 % (0)	30 % (19)	44 %	72 %	53 %	
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ							
Вероятен процент грешки			7,7 %				
Горна граница на грешките			10,9 %				
Долна граница на грешките			4,5 %				

⁽¹⁾ Извадката беше разделена на сегменти, за да се представят по-ясно областите с различни рискови профили в групата политики.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ В ОБЛАСТТА НА РАЗВИТИЕТО НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ

Оценка на избраните системи за наблюдение и контрол

Държава членка (разплащателна агенция)	Административни процедури и контролни механизми	Проверки на място — методология, подбор, изпълнение, контрол на качеството и отчитане на резул- татите	Прилагане и контрол на кръстосаното спазване	Обща оценка
Дания	Неефективни 1, 2, 3, 4, 5	Частично ефективни А, Б, В	Частично ефективни 2, А, Г, а	Неефективни
Испания (Галисия)	Частично ефективни 2, 3	Частично ефективни А, В, Г	Частично ефективни 2, В, Г, а	Частично ефективни
Италия (Ломбардия)	Частично ефективни 1, 2, 3, 4	Частично ефективни А, В, Г	Неефективни 4, А, Б, В, Г, а, б	Частично ефективни
Унгария	Частично ефективни 1, 3	Частично ефективни Б, В, Г	Частично ефективни 2, 4, Б, Г, а, б	Частично ефективни
Австрия	Частично ефективни 1, 2	Ефективни А	Ефективни а	Ефективни
Финландия	Частично ефективни 1, 2, 4	Частично ефективни 2, В, Г	Частично ефективни 2, 4, А, Г, а	Частично ефективни

1 Неефективни проверки по отношение на условията за допустимост и поетите задължения (напр. недопустимо включване на ДДС, двойно финансиране).

2 Недостатъци в административната организация и вътрешния контрол на проверките.

3 Липса на подходяща система за оценка на основателния характер на предложените разходи в заявлението за подпомагане.

4 Неправилни изчисления и плащания (напр. намалението не е приложено).

5 Системни слабости в мерките по дял II (тоест необвързани с площи), които водят до приемане на недопустими разходи.

А Недостатъчна информация относно обхвата на извършените проверки.

Б Несъответствия относно броя на извършените проверки.

В Незадоволително качество на проверките: не се установяват нарушения и/или не се обхващат всички поети задължения и ангажменти.

Г Недостатъци в планирането и графика на проверките (напр. проверки, извършени след изтичане на земеделската година).

а Непълен набор изисквания (напр. недостатъчно национални стандарти за ДЗЕС, липсващи условия за някои ЗИУ).

б Неправилно прилагане на национално ниво на директивата за нитратите.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.3

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕПОРЪКИ ОТ ПРЕДИШНИ ДОКЛАДИ ОТНОСНО РАЗВИТИЕТО НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ, ОКОЛНАТА СРЕДА, РИБАРСТВОТО И ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО

Година	Препоръка на Палатата	Анализ на Палатата на постигнатия напредък	Отговор на Комисията
2009 г.	Палатата препоръчва да се предприемат ефективни мерки в сътрудничество със засегнатите национални органи с цел да се избегне изплащането на недопустими разходи по проекти в областта на рибарството (ГД „Морско дело и рибарство“; точка 3.76 от годишния доклад за 2009 г.).	Проверките на допустимите разходи в рамките на Европейския фонд за морско дело и рибарство са били засилени в сравнение с тези, извършвани по предходния Финансов инструмент за ориентиране на рибарството.	
	Палатата препоръчва да се прави ясно разпределение на функциите между службите на Комисията, както и да се разработят подходящи формални процедури за вътрешен контрол на плащанията по програми в държавите членки за премахване и наблюдение на болестите по животните (ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“; точка 3.76 от годишния доклад за 2009 г.).	Службите на Комисията са извършили ясно разпределяне на функциите и са започнали проект за опростяване на нормативната база за програмите за 2012 г.	
2009 г. и 2008 г.	Палатата повтаря също така, че са необходими повече усилия в областта на развитие на селските райони за по-нататъшно опростяване на правилата и условията (точка 3.74 ⁽¹⁾).	Комисията преработва Регламент (ЕО) № 1975/2006 и на 1 януари 2011 г. го заменя с Регламент (ЕС) № 65/2011. Новият регламент изяснява в известна степен разпоредбите на процедурите за контрол, кръстосано спазване, както и намаленията, изключванията и възстановяванията. Комисията счита, че тази инициатива е била продължена в рамките на реформата на ОСП след 2013 г., в която се установяват серия от опростени правила в областта на развитие на селските райони, В нейното Становище № 1/2012 относно някои предложения за регламенти в областта на Общата селскостопанска политика за периода след 2014 г. Палатата отчита усилията на Комисията за опростяване на разпоредбите, регулиращи ОСП, но счита, че законодателната рамка на политиката продължава да бъде твърде сложна.	
2008 г.	Палатата препоръчва да се предприемат ефективни мерки за разрешаването на проблемите, идентифицирани в областите околна среда, рибарство, здравеопазване и защита на потребителите (ГД „Околна среда“, ГД „Морско дело и рибарство“ и ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“; точка 5.67 от годишния доклад за 2008 г.).	Комисията е предприела серия от инициативи, за да преодолее идентифицираните от Палатата проблеми (вж. анализа относно 2009 г.).	

⁽¹⁾ Подобни препоръки са отправени и в точка 5.66 от годишния доклад за 2008 г.

ГЛАВА 5

Регионална политика, енергетика и транспорт

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	5.1—5.27
Специфични характеристики на групата политики	5.4—5.26
Цели на политиката	5.4—5.5
Инструменти на политиките	5.6—5.21
Рискове за редовността	5.22—5.26
Обхват и подход на одита	5.27
Редовност на операциите	5.28—5.34
Ефективност на системите	5.35—5.69
Одитни органи	5.35—5.51
Оценка на Палатата на седем одитни органа	5.39—5.43
Оценка на наблюдението на одитните органи от страна на Комисията	5.44—5.51
Оценка на приключването на програмите за програмния период 2000—2006 г.	5.52—5.64
Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията	5.65—5.69
ГД „Регионална политика“	5.66—5.67
ГД „Мобилност и транспорт“ и ГД „Енергетика“	5.68—5.69
Заклучения и препоръки	5.70—5.73
Заклучения	5.70—5.72
Препоръки	5.73

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

5.1. В настоящата глава е представена специфичната оценка на Палатата по отношение на регионалната политика, енергетиката и транспорта, която включва следните области на политика: 06 — „Мобилност и транспорт“, 13 — „Регионална политика“ и 32 — „Енергетика“. В **таблица 5.1** се съдържа основна информация относно обхванатите от оценката дейности и плащанията през 2011 г.

Таблица 5.1 — Основна информация относно регионалната политика, енергетиката и транспорта за 2011 г.

(в млн. евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
06	Мобилност и транспорт	Административни разходи	71	Централизирано пряко
		Сухопътен, въздушен и морски транспорт	150	Централизирано пряко и непряко
		Трансевропейски мрежи (TENs)	833	Централизирано пряко и непряко
		Изследвания, свързани с транспорта	59	Централизирано пряко
			1 113	
13	Регионална политика	Административни разходи	84	Централизирано пряко
		Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР) и други регионални операции	25 841	Споделено
		Кохезионен фонд (КФ)	6 450	Споделено
		Предприемателни дейности, свързани със структурните политики	351	Децентрализирано
		Фонд „Солидарност“	269	Централизирано непряко
			32 995	
32	Енергетика	Административни разходи	74	Централизирано пряко
		Трансевропейски мрежи (TENs)	18	Централизирано пряко
		Конвенционална и възобновяема енергия	591	Централизирано пряко/централизирано непряко/съвместно
		Ядрена енергия	121	Централизирано пряко/централизирано непряко/съвместно
		Изследвания, свързани с енергетиката	159	Централизирано пряко
			963	
Общо административни разходи ⁽¹⁾			229	
Общо оперативни разходи			34 842	
В т.ч.: — авансови плащания			1 469	
— междинни/окончателни плащания			33 373	
Общо плащания за годината			35 071	
Общо поети задължения за годината			42 964	

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

Източник: годишни отчети на Европейския съюз за финансовата 2011 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.2. Регионалната политика се финансира предимно чрез Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд (КФ). Тези фондове се управляват от същите правила (с някои изключения в специфичните за всеки фонд разпоредби), а често и от същите органи като Европейския социален фонд (ЕСФ). Той е разгледан подробно в глава 6 и се посочва в настоящата глава, когато се засягат въпроси, общи за всички фондове.

5.3. 94 % от разходите в тази група политики се извършват в областта на регионалната политика, а останалите 6 % — в областите енергетика и транспорт.

Специфични характеристики на групата политики*Цели на политиката***Регионална политика**

5.4. Регионалната политика има за цел да засили икономическото и социалното сближаване в рамките на Европейския съюз чрез намаляване на разликите в нивото на развитие между отделните региони.

Енергетика и транспорт

5.5. Политиките в областта на енергетиката и транспорта имат за цел да осигурят сигурни, устойчиви и конкурентоспособни енергийни и транспортни системи и услуги за европейските граждани и предприятия и да разработят иновативни решения, които да допринесат за определянето и изпълнението на тези политики.

*Инструменти на политиките***Регионална политика**

5.6. ЕФРР и КФ са основните инструменти за изпълнение на регионалната политика ⁽¹⁾. ЕФРР финансира инвестиции в инфраструктурата, създаване или запазване на работни места, инициативи за местно развитие и дейности в подкрепа на малките и средните предприятия ⁽²⁾. Кохезионният фонд финансира инвестиции в инфраструктурата в областта на околната среда и транспорта в държавите членки, чийто брутен национален доход на глава от населението е под 90 % от средния за Европейския съюз.

⁽¹⁾ Между другите инструменти на регионалната политика са Инструментът за предприемаческа помощ, който подпомага мерки за регионално и трансгранично сътрудничество в страните от Западните Балкани, Турция и Исландия, и фонд „Солидарност“ на Европейския съюз, който предоставя подкрепа в случай на природни бедствия в държавите членки.

⁽²⁾ ЕФРР и ЕСФ предоставят подкрепа за МСП чрез безвъзмездна финансова помощ и инструменти за финансов инженеринг. Вж. Специален доклад № 2/2012 „Инструменти за финансов инженеринг за МСП, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие“ (<http://eca.europa.eu>).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.7. ЕФРР (плащания в размер на 26 милиарда евро) и КФ (плащания в размер на 6 милиарда евро) формират 98 % от разходите по бюджетен дял 13 през 2011 г. ⁽³⁾

Управление и контрол на разходите по ЕФРР, КФ и ЕСФ

5.8. ЕФРР, КФ и ЕСФ ⁽⁴⁾ се управляват от общи правила и подлежат на споделено управление от страна на Комисията и държавите членки. Допълнителни разпоредби за всеки фонд се определят в специфични регламенти. Средствата по тези фондове се разходват по многогодишни програми.

5.9. За всеки програмен период, въз основа на предложенията на държавите членки, Комисията одобрява оперативните програми, както и примерните финансови планове, в които се включва финансовият принос на ЕС и на отделните държави ⁽⁵⁾. Проектите в рамките на оперативните програми се изпълняват от частни лица, асоциации, частни или публични предприятия, местни, регионални или национални публични органи.

5.10. В държавите членки отговорността за текущото управление е възложена на управляващи органи и междинни звена ⁽⁶⁾. Задълженията им включват подбор на отделни проекти, провеждане на проверки за предотвратяване, откриване и коригиране на грешки в декларираните разходи и проверки дали проектите са били реално изпълнени („контроли от първо ниво“). Сертифициращите органи проверяват дали контролите от първо ниво се извършват ефективно и, когато е необходимо, извършват допълнителни проверки преди представянето на декларации за разходи пред Комисията.

⁽³⁾ През 2011 г. 29,9 милиарда евро или 93 % са свързани с програмния период 2007—2013 г., а 2,4 милиарда евро (7 %) се отнасят към периода 2000—2006 г.

⁽⁴⁾ За констатациите и заключенията на Палатата относно ЕСФ вж. глава 6.

⁽⁵⁾ Общо 434 оперативни програми са одобрени от Комисията за програмния период 2007—2013 г.: 317 по ЕФРР/КФ (от които 24 оперативни програми съдържат проекти по КФ) и 117 по ЕСФ.

⁽⁶⁾ Междинните звена могат да бъдат както от публичния, така и от частния сектор. Те работят под отговорността на управляващите органи и извършват действия от тяхно име.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.11. Одитните органи в държавите членки са от основно значение за осигуряване на редовността на разходите, които се възстановяват по ЕФРР, ЕСФ и КФ. Те отговарят за извършването на одит на системите и на операциите (например проекти или групи проекти) с оглед предоставяне на достатъчна увереност относно ефективното функциониране на системите за управление и контрол на програмите и законосъобразността и редовността на сертифицираните разходи за всяка оперативна програма. Одитните органи докладват на Комисията за извършените одити посредством годишни доклади за контрола и годишни становища ⁽⁷⁾.

5.12. В началото на всеки програмен период Комисията изплаща на държавите членки авансови плащания ⁽⁸⁾. Финансирането на проекти обикновено се извършва под формата на възстановяване на разходите въз основа на декларациите за разходи, подадени от заявителите на проекти. Тези отделни декларации се обединяват в декларации за разходи за даден период по оперативна програма, които се сертифицират от органите на държавите членки и се изпращат на Комисията. След това частта от тези разходи, която се съфинансира от ЕС, се възстановява от бюджета на ЕС.

5.13. Правилата за допустимост се определят на национално или понякога на регионално ниво, като са възможни изключения от тях в специфичните за всеки фонд разпоредби. Държавите членки носят основната отговорност за предотвратяването или откриването и коригирането на неправомерни разходи, както и за докладването им на Комисията.

5.14. Комисията следва да получи достатъчна увереност, че държавите членки са въвели системи за управление и контрол, които отговарят на изискванията на нормативната уредба, както и че тези системи работят ефективно ⁽⁹⁾. Ако Комисията установи, че дадена държава членка не е коригирала неправомерно извършени разходи, които са били сертифицирани и декларирани, или че съществуват сериозни недостатъци в системите за управление и контрол, тя може временно да прекъсне или да спре плащанията ⁽¹⁰⁾. Ако държавата членка не оттегли неправомерните разходи (които могат да бъдат заместени с допустими разходи) или не коригира установените недостатъци на системите, Комисията може да приложи финансови корекции, които водят до нетно намаление на финансирането от ЕС ⁽¹¹⁾.

5.13. Установяването на правила за допустимост на национално равнище (член 56 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета) беше един от основните елементи на опростяването, въведено през програтния период 2007—2013 г. С него се целеше по-голяма гъвкавост за държавите-членки при приспособяването на правилата за допустимост на разходите към специфичните нужди на регионите и програтите, както и те да бъдат хармонизирани с правилата, които се прилагат за други национални публични схеми.

5.14. В своя годишен доклад за дейността за 2011 г. Комисията представи подробна оценка относно уверението си по отношение на създаването и последващото функциониране на системите за управление и контрол за всяка съфинансирана програма, както и обща оценка на националните системи за контрол.

Ако системите имат недостатъци, Комисията, в качеството си на надзорен орган, прекъсва и/или спира плащанията. Годишният доклад за дейността съдържа сведения относно упражняването на тази роля. За 2011 г. ГД „Регионална и урбанистична политика“ докладва за 70 случая на прекъсване на сроковете за плащания и на откриване на процедури за спиране за 10 програти. За 2011 г. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ докладва за прекъсването на 21 искания за междинно плащане и още 3 решения за спиране.

⁽⁷⁾ Освен това от одитните органи се изисква да представят на Комисията копия от докладите от извършените одити на системите. Докладите от одитите на операциите обикновено не се изпращат на Комисията.

⁽⁸⁾ Вж. член 82 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 25).

⁽⁹⁾ Член 72 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

⁽¹⁰⁾ 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.

⁽¹¹⁾ Член 99 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Енергетика и транспорт

5.15. Политиката на ЕС в областта на енергетиката има за цел да допринесе за осигуряването на достъпна енергия, конкурентни цени и високотехнологични услуги в областта на енергетиката за гражданите и предприятията. Тя насърчава устойчивото производство, транспорт и потребление на енергия, както и сигурното енергоснабдяване в ЕС и неговите държави членки. Основният финансов инструмент в тази област е Европейската енергийна програма за възстановяване (ЕЕПВ), която предоставя финансиране за проекти под формата основно на безвъзмездна помощ и субсидии.

5.16. Политиките в областта на транспорта са насочени към развитие на вътрешния пазар, повишаване на конкуренцията и увеличаване на иновациите и интегриране на транспортните мрежи. В тази област политиките на ЕС насърчават мобилността, устойчивото развитие и сигурността на транспорта. Програмата за трансевропейска транспортна мрежа (TEN-T) е основният финансов инструмент, който предоставя средства за големи инфраструктурни проекти.

5.17. Плащанията в областта на енергетиката и транспорта по бюджетни дялове 06 и 32 са в размер на приблизително 2 милиарда евро за 2011 г.⁽¹²⁾.

Управление и контрол на разходите в областта на енергетиката и транспорта

5.18. Комисията (ГД „Мобилност и транспорт“ и ГД „Енергетика“) разходва средствата в областта на енергетиката и транспорта съгласно принципите на пряко и непряко централизирано управление (чрез две изпълнителни агенции и едно съвместно предприятие⁽¹³⁾) но също и чрез съвместно управление (например при фондовете за извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения или Европейския механизъм за финансиране на енергийната ефективност).

5.19. Комисията обикновено финансира проекти след организиране на официална покана за представяне на предложения. Плащанията по одобрените проекти се извършват пряко от Комисията към бенефициентите въз основа на споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ или на решенията за финансиране на Комисията. Бенефициентите по принцип са органи на държавите членки, но могат да бъдат също публични или частни дружества. Почти всички плащанията се извършват на няколко части: авансови плащания при подписване на споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ или решението за финансиране, последвани от междинни и окончателни плащания, които имат за цел да възстановят отчетените от бенефициентите допустими разходи.

⁽¹²⁾ Приблизително 41 % от разходите в областта на енергетиката и транспорта се извършват за трансевропейски мрежи (TEN), 28 % са предназначени за проекти за конвенционална и възобновяема енергия, а 11 % — за изследователски проекти, които се финансират главно от рамковите програми за научни изследвания. Другите две основни категории разходи засягат проектите, свързани със сухопътния, въздушния и морския транспорт (7 %) и атомната енергетика (6 %).

⁽¹³⁾ Изпълнителната агенция за трансевропейска транспортна мрежа, Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации и Съвместното предприятие SESAR (Съвместно предприятие за разработване на ново поколение Европейска система за управление на въздушното движение).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.20. Основните елементи на извършвания от Комисията контрол на разходите включват оценка на предложенията за проекти спрямо конкретни критерии за подбор и възлагане на договори, предоставяне на информация и указания на бенефициентите, мониторинг и проверка на изпълнението на проектите въз основа на изготвяните от бенефициентите доклади за напредъка във финансовото и техническото изпълнение. Когато това се изисква от споразуменията за финансиране, заявленията за разходи трябва да бъдат заверени от независим външен одитор или от съответния национален орган.

5.21. Освен това Комисията извършва последващи одити с цел откриване и коригиране на грешки, които евентуално не са били предотвратени от контрола на предишен етап, и предоставяне на достатъчна увереност относно редовността на разходите.

*Рискове за редовността***Регионална политика**

5.22. При разходите по ЕФРР и КФ основните рискове са свързани с финансирането на проекти, които не спазват правилата на ЕС и държавите членки за възлагане на обществени поръчки, или които не отговарят на изискванията за допустимост, установени в регламентите на ЕС или в оперативните програми. Освен това съществува риск бенефициентите да декларират специфични недопустими разходи.

5.23. При изпълнението на оперативните програми органите на държавите членки са изправени пред конкуриращи се приоритети. От една страна, разходите трябва да бъдат подложени на подходящ контрол за редовност, а от друга страна е необходимо да се осигури навременното усвояване на предоставените средства от ЕС. На практика стремежът да се изпълни програмата в срок може да попречи на последователното прилагане на стабилни контроли.

5.24. Ако случаите на неспазване на правилата не бъдат открити или коригирани от различните нива на контрол в държавите членки или в Комисията, това води до възстановяване на недопустимите разходи от бюджета на ЕС.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.22. Комисията споделя тази оценка, както подробно е описано в нейния Работен документ на службите на Комисията „Анализ на грешките в политиката на сближаване през периода 2006—2009 г.“ (SEC(2011) 1179, 5.10.2011 г.). В този документ Комисията посочва специфични действия за стекчаване на тези рискове (по-специално допълнителни насоки и обучение за управляващите органи относно установените рискове, своевременното прилагане на финансови корекции, процедури за прекъсване и преустановяване, по-целенасочена одиторска дейност в най-рисковите области).

5.23. Комисията е съгласна, че добрата система за управление и контрол представлява система, която дава възможност за сертифициране на законосъобразните и обичайно приети разходи, като гарантира своевременно усвояване на средствата.

5.24. Тъй като системата за управление и контрол е с многогодишен характер, установеното надплащане в дадена заявка за плащане, която вече е била възстановена от Комисията, към момента на сертифициране все още да не е било предмет на пълната контролна верига на национално и европейско равнище.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Енергетика и транспорт

5.25. При разходите в областта на енергетиката и транспорта основният риск е бенефициентите да включат недопустими разходи в своите декларации за разходите, а контролите на Комисията да не открият нередностите преди възстановяването на декларираните суми. Както и при ЕФРР и КФ, съществуват и рискове, свързани с неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки. За TEN-T потенциалното отражение на тези рискове върху бюджета на ЕС се смекчава от факта, че допустимите разходи често надхвърлят тавана, определен от споразуменията за финансиране.

5.26. Концентрирането на значителна част от плащанията в ограничен период от време може да има отрицателен ефект върху ефективността на системите за наблюдение и контрол и да увеличи риска от грешки (вж. точка 1.35). През 2011 г. 32 % от плащанията (по стойност) в рамките на ЕЕПВ са извършени през декември. Освен това програмата цели бързо изплащане на средства, което също може да повлияе отрицателно на прилагането на подходящи контроли.

Обхват и подход на одита

5.27. Цялостният одитен подход и методология на Палатата са представени в **част 2** на **приложение 1.1**. По отношение на одита в областта на регионалната политика, енергетиката и транспорта трябва да се отбележи следното:

а) по време на одита беше разгледана извадка от 180 междинни и окончателни плащания⁽¹⁴⁾ в държавите членки и Комисията;

б) оценката на системите обхваща:

— одитните органи за ЕФРР, ЕСФ и КФ в програмния период 2007—2013 г.⁽¹⁵⁾,

⁽¹⁴⁾ Тази извадка включва 180 плащания, извършени съответно по проекти за ЕФРР (129), КФ (39), енергетика (8) и транспорт (4). 148 от плащанията за проекти по ЕФРР/КФ са свързани с програмния период 2007—2013 г., а 20 — с програмния период 2000—2006 г. Извадката беше съставена от всички плащания (с изключение на авансовите плащания), които за 2011 г. възлизат общо на 1,4 милиарда евро.

⁽¹⁵⁾ Дейността на Палатата по отношение на одитните органи включи: а) преглед на извадка от седем одитни органа (и съществуващите оправомощени одитни органи) в седем държави членки (Чешка република, Гърция, Италия (Сицилия), Латвия, Унгария, Португалия и Румъния); и б) преглед на надзорните дейности на Комисията по отношение на одитните органи като цяло. Вж. Годишен доклад за финансовата 2010 година, точки 4.37—4.44.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- процедурите за приключване на програмата за програмния период 2000—2006 г. на ниво Комисия и държави членки,
- преглед на изявленията на ръководството в Комисията, включени в годишните отчети за дейността на ГД „Регионална политика“, ГД „Мобилност и транспорт“ и ГД „Енергетика“.

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

5.28. Резултатите от тестването на операциите са обобщени в **приложение 5.1**. Извършените от Палатата тестове на извадка от операции установиха, че 59 % от одитираните 180 плащания са засегнати от грешки. Определеният от Палатата вероятен процент грешки е 6,0 % ⁽¹⁶⁾.

5.29. Палатата счита, че при 62 % от операциите в областта на регионалната политика, засегнати от грешки, държавите членки са разполагали с достатъчна информация, за да открият и коригират поне част от грешките преди да сертифицират разходите пред Комисията.

5.30. При регионалната политика бяха установени слабости в проверките от страна на националните органи, по-специално при контролите от първо ниво, извършвани от управляващите органи и междинните звена.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.28. Комисията отбелязва, че за трета поредна година нивото на грешки (MLE 6,0 %) остава доста под докладваното от Палатата за периода 2006—2008 г. Това положително развитие произтича от затегнатите разпоредби за контрол за програмния период 2007—2013 г. и строгата ѝ политика на прекъсване/спиране при установяването на недостатъци в съответствие с нейния план за действие за 2008 г.

Както е видно от **таблица 1.3** в глава 1, комбинираната най-вероятна грешка за глава „Регионална политика, енергетика и транспорт“ и „Заетост и социални въпроси“ също значително е намаляла в сравнение с 2010 г. — от 7,7 % на 5,1 %.

Комисията ще продължи да съсредоточава своите действия върху най-рисковите програми и/или държави членки.

5.29. Комисията следи отблизо тези случаи, за да гарантира, че съответните системи ще предотвратяват по-добре в бъдеще грешките преди сертифицирането.

Преди да сертифицират даден разход управляващите органи трябва да извършват документни проверки на всички искания, подадени от бенефициери. На по-късен етап от изпълнението на проектите обаче — след сертифицирането и до приключването — може да се извършват проверки на място на операциите, което обяснява защо част от грешките не биха могли да бъдат открити в извадката на Палатата (вж. също така отговора на Комисията по точки 5.22 и 5.24). Ефектът на системата за контрол върху намаляването на броя на грешките обикновено може да се види едва през следващите години, след като е бил извършен контрол на всички равнища.

⁽¹⁶⁾ Палатата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна статистическа извадка. Полученият резултат представлява най-доброто приближение на прогнозната стойност (позната като вероятен процент грешки). С ниво на увереност от 95 % Палатата счита, че процентът на грешки в популацията е между 3,0 % и 9,0 % (съответно долна и горна граница на грешките).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

При една четвърт от операциите са нарушени правилата за възлагане на обществени поръчки

5.31. Извършените през предходни години одити показват, че процедурите за възлагане на обществени поръчки са особено застрашени от грешки ⁽¹⁷⁾. През 2011 г. Палатата одитира 298 процедури за възлагане на обществени поръчки за строителни дейности и услуги, свързани с разходи по 180 операции, които са сертифицирани пред Комисията ⁽¹⁸⁾. Общата стойност на договорите по одитираните обществени поръчки се оценява на 6,7 милиарда евро ⁽¹⁹⁾.

5.32. Палатата откри случаи на неспазване на европейските и националните правила за възлагане на обществени поръчки при 25 % от одитираните 180 операции. Сериозни нарушения на тези правила са установени при 9 % от одитираните операции (вж. пример 5.1). Тези грешки представляват 44 % от всички количествено измерими грешки и приблизително 58 % от вероятния процент грешки в тази група политики.

5.31. Грешките при възлагането на обществени поръчки са свързани с несъответствие с правилата на вътрешния пазар и не са характерни за политиката на сближаване, както е видно от други глави от настоящия доклад.

5.32. Макар че Комисията и Палатата извършват одит на съответствието с правилата за възлагане на обществени поръчки по един и същ начин, Комисията прилага пропорционални фиксирани корекции за политиката на сближаване, като така по подходящ начин отчита риска от вреди за бюджета на ЕС и взема предвид характера и сериозността на нередностите.

Тези фиксирани корекции се прилагат от Комисията и като цяло от националните органи при прилагането на финансови корекции за нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки, включително при последващото проследяване на всички докладвани от Палатата грешки при възлагането на обществени поръчки.

Пример 5.1 — Сериозни нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки

- а) *Пряко възлагане на поръчка без обосновка:* При един проект по ЕЕПВ за изграждане на газопровод договорите за строителни дейности във втората и третата фаза на проекта са възложени без тръжна процедура на същия консорциум, с който е сключен договорът за първата фаза на проекта пет години по-рано. Това не съответства на приложимите европейски и национални правила за възлагане на обществени поръчки.
- б) *Пряко възлагане на допълнителни строителни дейности без наличие на извънредни обстоятелства:* При един проект по КФ за пътно строителство са били необходими допълнителни строителни дейности, свързани с изменения, извършени след одобряването на първоначалния план. Тези дейности са били възложени пряко на същия изпълнител. Извършването им обаче не е било наложено от непредвидени обстоятелства, поради което е налице нарушение на правилата за възлагане на обществени поръчки.

⁽¹⁷⁾ Вж. Европейска комисия, „Анализ на грешките в политиката на сближаване, 2006—2009 г.“ (SEC(2011)1179, 5.10.2011 г.)

⁽¹⁸⁾ При 41 % от одитираните от Палатата 298 процедури за възлагане на обществени поръчки стойността на договора е над определения праг, след който трябва да бъдат следвани правилата на ЕС за възлагане на обществени поръчки във вида, в който са транспонирани в националното законодателство на държавите членки.

⁽¹⁹⁾ Тази сума представлява общия размер на разходите за възложените договори, част от които са били сертифицирани в одитираните декларации за разходи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- в) *Договор, възложен на единствения кандидат, без да бъде получено желаното намаление на цената след преговори:* При един проект по КФ за изграждането на съоръжение за обработка на утайки е получена само една оферта. Бенефициентът е оценил офертата като неприемлива поради високата ѝ цена, която е надвишавала предвидения бюджет над два пъти, след което е започнал преговори с единствения кандидат. Като резултат от тези преговори договарят е възложен при намаление от предложената цена в размер само на 1 %. Предвид неуспеха на преговорите да осигурят по-добра цена, бенефициентът е трябвало да заключи, че тръжната процедура е неуспешна.
- г) *Изкуствено разделяне на търг:* При един проект по ЕФРР, свързан с предоставяне на консултантски услуги на министерство в държава членка, са възложени пряко няколко малки договора за подобни или идентични услуги. Съгласно правилата на ЕС и националните изисквания за възлагане на обществени поръчки, тези услуги е следвало да бъдат възложени заедно като една услуга. Тъй като в този случай общата стойност би надхвърлила определен праг, възлагането на договор е следвало да стане след провеждане на публична тръжна процедура, която да позволи на повече кандидати да подадат оферти.
- д) *Значителни промени в размера на дейности, за които вече е сключен договор:* При един проект по КФ, свързан с изграждането на нова метролиния, обхватът и бюджетът на свързан с проекта договор за услуги са променени значително, като е включена работата на експерти, които първоначално не са били предвидени. Извършването на допълнителните задачи не е било наложено от непредвидени обстоятелства, а по-скоро от начина, по който възложителят е планирал проекта.

5.33. Освен това Палатата откри други количествено неизмерими грешки, свързани с процедурите за възлагане на обществени поръчки и сключване на договори, при още 16 % от одитираните 180 операции. Тези грешки включват случаи на неспазване на изискванията за информация и публичност (като например късно публикуване на обявлението за възлагане на поръчка), недостатъци в тръжните условия и процедурни слабости при оценяването на офертите. Тези грешки не се включват във вероятния процент грешки, изчислен от Палатата (вж. точка 5.28) ⁽²⁰⁾.

5.33. Комисията ще предприеме последващи действия по отношение на всички докладвани от Палатата грешки и ще приложи финансови корекции, когато това е целесъобразно и възможно от правна гледна точка.

⁽²⁰⁾ Допълнителна информация относно подхода на Палатата за количествено измерване на грешките в областта на възлагането на обществени поръчки е изложена в **приложение 1.1**, точки 10 и 11.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Недопустимите разходи формират над половината от всички количествено измерими грешки, открити от Палатата

5.34. Палатата установи, че при 12 % от одитираните операции са били декларирани недопустими разходи. Те формират 56 % от всички количествено измерими грешки и около 42 % от вероятния процент грешки за тази група политики (вж. пример 5.2).

5.34. Комисията се стреми да гарантира, че бенефициерите и управляващите програтите органи са добре запознати с правилата за допустимост. Чрез обучение и напътствия Комисията се стреми да гарантира, че управляващите програтите органи познават добре правилата за допустимост, като за регионалната политика те предават това знание на всички органи, които отговарят за управлението на фондовете. Що се отнася до регионалната политика, когато Комисията установи сложни правила на програтно равнище, тя отправя също така препоръки към държавите членки за опростяване на тези правила.

При установяването на рискове Комисията ще продължи да съсредоточава своите действия върху органите, отговорни за програтите (вж. също така отговори на точки 5.24 и 5.28).

Пример 5.2 — Недопустими разходи

- а) *Неспазване на решението за одобряване на проекта:* Един инструмент за финансов инженеринг, финансиран от ЕФРР и насочен към финансово подпомагане на МСП, е предоставил финансиране и на големи предприятия. Националното решение за одобряване на този проект не позволява подобни действия.
- б) *Не са взети предвид приходите, получени от продажбата на старо оборудване, което е заменено с финансиране от ЕФРР:* При един проект по ЕФРР за закупуване на металообработващи машини средствата от продажбата на подлежащото на замяна оборудване е следвало да бъдат взети предвид, като това би довело до намаляване на разходите, декларирани за покупката на новите машини.
- в) *Неспазване на конкретни разпоредби от националните правила за допустимост:* При един проект по КФ за изграждане на магистрала са възстановени разходи, свързани с финансови и застрахователни услуги. Съгласно националните правила обаче подобни разходи не са допустими.
- г) *Деклариране на множество недопустими разходи за проект:* При един проект по TEN-T, свързан с предварителни проучвания за изграждане на тунел, една фактура е декларирана два пъти. Освен това липсва основна документация, свързана с процедурите за възлагане на обществени поръчки (като например докладът на комисията за оценка и печелившата оферта на успешния кандидат). Въпреки това, тъй като общият размер на декларираните разходи е бил значително по-висок от максималния размер на съфинансирането от ЕС, това наддеклариране не е имало отражение върху бюджета на ЕС (вж. точка 5.25).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ**Одитни органи**

5.35. Регламентите, определящи правилата за ЕФРР, ЕСФ и КФ за програмния период 2007—2013 г., въвеждат важни промени по отношение на ролята и отговорностите на одитните органи в държавите членки ⁽²¹⁾.

5.36. В 27-те държави членки са създадени 112 одитни органи за 434 оперативни програми в програмния период 2007—2013 г. Над половината от тези органи отговарят за одита на оперативните програми по всички три фонда (ЕФРР, КФ и ЕСФ) в съответния им регион, а останалите одитни органи разглеждат конкретни оперативни програми ⁽²²⁾ в рамките на един фонд.

5.37. Годишните доклади за контрола и годишните становища предоставят информация относно редовността на разходите на ЕС по ЕФРР, ЕСФ и КФ за програмния период 2007—2013 г. ⁽²³⁾ Необходима е ефективна оценка на точността и надеждността на информацията, за да бъде възможно резултатите, отчетени от одитните органи в годишните доклади за контрола, да се използват от Комисията като един от основните ѝ източници на увереност. През 2011 г. на Комисията са представени общо 204 годишни доклади за контрола и годишни становища ⁽²⁴⁾ за ЕФРР и КФ и 117 годишни доклади за контрола и годишни становища за ЕСФ.

5.35. Одитиращите органи действително изпълняват основна роля в процеса на постигане на уверение — от самото начало на програмния период и създаването на системите. След това те ежегодно представят на Комисията одиторско становище относно системите за управление и контрол, основано на одити на системите за управление и контрол и на статистически извадки от осъществяваните операции, в съответствие с дадена одиторска стратегия. Затова Комисията работи в тясно сътрудничество и координация с тях и е започнала да прави преглед на техните методики и резултати от одитите още през 2009 г., както е описано по-долу. Това допринесе за изграждането на капацитет посредством предоставянето на консултации, напътствия и препоръки на одитиращите органи посредством работата на Комисията по повторно извършване на одити. С регламента се предоставя възможност на Комисията при определени условия да разчита на работата на одитиращия орган за постигане на уверение (член 73).

5.37. В своя годишен доклад за дейността за 2011 г. ГД „Регионална и урбанистична политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ представиха подробна оценка на точността и надеждността на одитната информация и резултатите, докладвани от одитиращите органи в техните годишни доклади относно контрола за 2011 г. (вж. стр. 63—66 от годишния доклад за дейността (ГДД) за 2011 г. на ГД „Регионална и урбанистична политика“ и стр. 42—45 от ГДД за 2011 г. на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“).

⁽²¹⁾ Одитните органи заменят контролните органи, натоварени с провеждането на „проверки по член 10“ и изготвяне на „декларации за приключване по член 15“. Вж. членове 10 и 15 от Регламент (ЕО) № 438/2001 на Комисията (ОВ L 63, 3.3.2001 г., стр. 21).

⁽²²⁾ 63 от тези одитни органи са общи за трите фонда. 18 одитни органа работят само за оперативните програми по ЕФРР/КФ, а 31 одитни органа са предназначени за оперативните програми по ЕСФ.

⁽²³⁾ Всеки одитен орган може да изготви един или повече годишни доклади за контрола, които на свой ред могат да засегнат една или повече оперативни програми.

⁽²⁴⁾ Годишните доклади за извършения контрол и годишните становища на одитните органи се основават на констатации от извършените от тях одити на разходите, сертифицирани пред Комисията през предходната финансова година на ЕС (вж. член 62, параграф 1, буква г) от Регламент (ЕО) № 1083/2006).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.38. През 2011 г. Палатата извърши оценка на седем одитни органа и разгледа работата на Комисията при надзора на одитните органи ⁽²⁵⁾.

Оценка на Палатата на седем одитни органа

5.39. Резултатите от тестването на отделните основни изисквания и цялостната оценка на разгледаните одитни органи са обобщени в **приложение 5.2**. При изготвяне на общото заключение Палатата обърна специално внимание на годишните доклади за контрола и годишните становища, както и на онези аспекти от работата на одитните органи, които имат пряк и значим ефект върху докладваните в тези документи заключения ⁽²⁶⁾.

5.40. За всеки от седемте одитни органа Палатата разгледа:

- а) елементите на тяхната организация и одитната им методология;
- б) работните им документи за четири или по-малко одита на системите;
- в) работните им документи за извадка от до 25 одита на операции, както и повторно извършване на поне пет от тези 25 одита; както и
- г) годишните им доклади за контрола и годишните становища за 2011 г., заедно със съответните работни документи.

5.41. От седемте проверени одитни органа Палатата оцени четири като „ефективни“. За тези четири органа годишните доклади за контрола и годишните становища се считат за надеждни и всички или повечето основни изисквания са изпълнени.

5.42. По отношение на останалите три одитни органа:

- а) два одитни органа бяха оценени като „частично ефективни“ поради установените проблеми с някои от ключовите изисквания, както и поради факта, че отчетеният процент грешки в годишния доклад за контрола е обявен с по-ниска стойност; и

⁽²⁵⁾ Оценката на Комисията се базира на вътрешна оценка на риска и на общия размер на съфинансирането от ЕС за оперативните програми, одитирани от одитните органи. През 2010 г. Палатата извърши подробна оценка на осем одитни органа. Вж. Годишен доклад за финансовата 2010 година, точки 4.37—4.44.

⁽²⁶⁾ По-специално, както е посочено в **приложение 5.2**, одитните органи получават оценка „неефективни“, ако Палатата открие значителни недостатъци в годишните доклади за контрола и/или в годишното становище, или ако съществуват широко разпространени слабости в основни елементи на дейността на одитните органи, които поставят под съмнение надеждността на годишните доклади за контрола и годишните становища.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.38. В областта на регионалната политика Комисията извърши пълни или частични одити, за да направи преглед на работата на 34 одитиращи органа до края на 2011 г. (приключиха 29 проверки на одитиращи органи, а 5 проверки продължават) въз основа на анализ на риска от 2009 г., който се актуализира всяка година.

5.39. Комисията взема предвид констатациите на Палатата при оценката си на националните одитиращи органи, за да насърчи подобренията, ако такива все още са необходими, и за да осигури условия за единно одитиране през следващите години.

5.40. Комисията отбелязва, че одитната ѝ методика за преглед на работата на одитиращите органи съответства на тази на Палатата.

5.41. Комисията е съгласна с оценката на Палатата за тези четири одитиращи органа и стигна до сходни заключения чрез своите собствени одити.

5.42. Комисията е съгласна с оценката на Палатата и предприема корективни и превантивни действия.

- а) За двата одитиращи органа, които са оценени като частично ефективни, в единия случай Комисията прие докладваното одиторско становище за своето собствено уверение, както беше квалифицирано. В другия случай Комисията установи и коригира неправилното екстраполиране на грешките в своя процес на получаване на уверение, както е посочено в годишните доклади за дейността.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) един одитен орган беше оценен като „неефективен“, тъй като бяха установени сериозни проблеми при почти всички ключови изисквания и в резултат на това отчетеният процент грешки в годишния доклад за контрола се счита за ненадежден. При този одитен орган Комисията е открила същите проблеми, както и проблеми в други аспекти на системите за управление и контрол на оперативните програми в неговия обхват (вж. точка 5.49, буква б).

5.43. Палатата установи следните области, в които е необходимо подобрение:

- а) при четири одитни органа използваните одитни контролни списъци не обхващат в достатъчна степен основните рискове за редовността на разходите. Това засяга по-специално обхвата и задълбочеността на проверките по отношение на възлагането на обществени поръчки, правилата за държавна помощ, проектите, генериращи приходи, и процедурите за подбор на проекти. По отношение на инструментите за финансов инженеринг, изготвените от Комисията указания не са включени в контролните списъци на одитните органи;

- б) при два одитни органа контролът на качеството на извършваните одити на системите и/или операциите не е в съответствие с ръководствата за одит на самите органи, а при други два органа не е документиран; както и

- в) при два одитни органа използваната методология за формиране на извадки от проекти за одит не е подходяща предвид указанията, формулирани от Комитета за координация на фондовете ⁽²⁷⁾ (ККФ), или е прилагана неправилно от одитния орган, поради което не е било възможно да се екстраполират резултатите от неговите одити съгласно изискванията.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.43.

- а) В резултат на своя задълбочен преглед на одитиращите органи през периода 2009—2011 г. Комисията установи необходимостта от подсилване — в някои случаи и по определени въпроси — на съществуващите контролни списъци, използвани от националните одитиращите органи за одит на операциите. Като последица от това Комисията сподели своя собствен контролен списък за одити на операции с одитиращите органи на държавите членки през октомври 2011 г.

Тези контролни списъци обхващат въпросите, повдигнати от Палатата: възлагане на обществени поръчки, правила за държавни помощи, проекти — генериращи приходи и процедури за подбор на проекти. Що се отнася до възлагането на обществени поръчки, Комисията е споделила с държавите членки анализ на видовете грешки, установени в сближаването въз основа на одитите на ЕС през предишните години, и е предприела инициатива за събиране на най-добри практики и възможни отговори от държавите членки за поправяне на тези грешки и за намаляване на възможностите за възникването им (вж. също така точка 6.29, буква а).

- в) Комисията е констатирила сходни слабости по време на своите одити и ускорява усилията си за предоставяне на насоки относно извадките.

⁽²⁷⁾ ККФ е постоянен комитет на Европейската комисия. Неговата функция е да обсъжда въпроси, свързани с прилагането на регламентите в областта на ЕФРР, ЕСФ и КФ. Европейската комисия председателства заседанията му, в които участват длъжностни лица от държавите членки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Оценка на наблюдението на одитните органи от страна на Комисията

5.44. През 2011 г. Комисията е извършила проучвания на извадка от одитни органи ⁽²⁸⁾ и е оценила, посредством документна проверка, изпълнението на одитната им стратегия и надеждността на процента грешки, отчетен в годишните им доклади за контрола.

Оценка на извършените от Комисията проучвания на извадка от одитни органи

5.45. Палатата разгледа работните документи и подкрепящата документация на Комисията за ГД „Регионална политика“ по отношение на 14 одитни органа, обхващащи 39 оперативни програми, и за ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ по отношение на седем одитни органа, обхващащи седем оперативни програми ⁽²⁹⁾.

5.46. Комисията е установила слабости, подобни на тези, открити от Палатата при нейните одити на одитните органи (вж. точки 5.42 и 5.43).

5.47. Палатата установи, че във всички случаи, когато Комисията е установила конкретни слабости, държавите членки са уведомени за предстоящите корективни мерки.

5.44. През периода 2009—2011 г. Комисията е извършила 127 одитни тисии, обхващащи 34 одитиращи органа за ЕФРР/КФ, и 78 одитни тисии, обхващащи 67 одитиращи органа за ЕСФ. В края на 2011 г. е приключила одиторската работа, включваща както документни проверки, така и работа на място по прегледа на одитите на системите, одитната методика, повторното извършване на място на одити на системи и на одити на операции за 29 одитиращи органа за ЕФРР/КФ и 67 одитиращи органа за ЕСФ.

Въз основа на документна проверка, допълнена, при нужда, с тисии на място за установяване на факти, Комисията е оценила също така прилагането на одиторската стратегия и надеждността на процентите грешки в годишните доклади за контрол (ГДК) за всички одитиращи органи.

5.46. Комисията е съгласна с оценката на Палатата относно съответствието и ефективността на работата на одитиращите органи.

5.47. По време на задълбочения си преглед на одитиращите органи Комисията действително отбеляза целеви препоръки, напр. одитиращите органи, при нужда, да отстранят установените слабости.

Това допринесе за мащабно изграждане на капацитет, което позволи да се подобри работата и да се повиши качеството на резултатите от одитите като цяло за одитиращите органи, които са обект на одит, което в някои случаи позволи на Комисията да сключи споразумения по член 73 и да извлече допълнителни поуки и да разпространи добри практики до всички одитиращи органи.

⁽²⁸⁾ През 2011 г. ГД „Регионална политика“ е извършила проучване на 14 одитни органа по отношение на ЕФРР и КФ. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, е извършила конкретни прегледи на 42 оперативни програми по ЕСФ. Това включва и проверка на одитните органи, отговарящи за разглежданите оперативни програми.

⁽²⁹⁾ Тези 14 одитни органа за ГД „Регионална политика“ и 7 одитни органа за ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ са различни от органите, разглеждани от Палатата през 2010 г. (вж. Годишен доклад за 2010 г., точка 4.42).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Оценка на извършената от Комисията документна проверка на годишните доклади за контрола

5.48. За всички 112 одитни органи Комисията е проверила дали форматът и съдържанието на годишните доклади за контрола и годишните становища съответстват на нормативните изисквания. Тази проверка е извършена чрез анализ на съответната информация относно функционирането на системите за управление и контрол, докладвана от одитните органи, и чрез контрол на изчисленията на отчетения процент грешки. Проверката взема предвид и друга информация, налична в Комисията, относно системите за наблюдение и контрол на оперативните програми.

5.49. За 2011 г. Комисията счита, че процентът грешки, отчетен от одитните органи в годишните доклади за контрола:

а) е надежден за 363 от 434 оперативни програми (84 %). Тези 363 оперативни програми обхващат 67 % от вероятния размер на разходите за програмния период 2007—2013 г.;

б) не е надежден за 71 оперативни програми (16 %). Тези 71 оперативни програми обхващат 33 % от вероятния размер на разходите за програмния период 2007—2013 г. За тези оперативни програми, въз основа на собствената си оценка за функционирането на системите за управление и контрол, Комисията е преизчислила процента грешки или е приложила фиксиран процент грешки. След това този коригиран процент грешки е използван за изчислението на размера на „изложените на риск плащания“, обявени от ГД „Регионална политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ в техните годишни отчети за дейността ⁽³⁰⁾ (вж. точки 5.66 и 6.24).

5.50. Като цяло Палатата смята, че приложеният от Комисията подход е принципно подходящ. Въпреки това възможността Комисията да заверява и, когато е необходимо, да коригира процента грешки, обявен от одитните органи на държавите членки в техните годишни доклади за контрола, е ограничена, тъй като одитните органи не са нормативно задължени да предоставят информация на Комисията относно своите одити на операциите. Поради това за годишните доклади за контрола за 2011 г. ГД „Регионална политика“ е организирала мисии за установяване на факти в 12 одитни органа в 11 държави членки с цел изясняване как е изчислен процента грешки, отчетен в годишните доклади за контрола. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ също е извършила допълнителни проверки на 12 оперативни програми след проведенения преглед на годишните доклади за контрола.

⁽³⁰⁾ Вж. годишния отчет за дейността на ГД „Регионална политика“, таблица „Споделено управление: оценка на националните системи за контрол“, стр. 121. и годишният отчет за дейността на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, стр. 76.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.48. Анализът на годишните доклади за контрол (ГДК) и на одиторските становища представлява тащабна инициатива в началото на всяка година. Всъщност при него са взети предвид всички резултати от национални одити, получени от одитиращите органи през годината, както и други резултати от одити на Комисията и на Европейската сметна палата. Освен това през 2012 г. службите на Комисията осъществиха мисии на място за установяване на факти в 11 държави членки, за да съберат допълнителни доказателства/да получат пояснения по представените ГДК, и по-специално относно методиката за изчисляване на процентите грешки. Резултатите от този анализ са основен източник в процеса на получаване на уверение, както е обяснено в ГДД.

5.49.

б) Ако Комисията може да преизчисли процента грешки, значи тя е получила допълнителна надеждна информация или в самия текст на ГДК, или след контакт с одитиращия орган. Комисията е съобщила тези преизчислени проценти на съответните одитиращи органи, които ще могат да предоставят по-надеждна информация в следващата инициатива.

По тази причина в съответните годишни доклади за дейността Комисията представя отделно процентите грешки, които е могла да преизчисли, и тези, които е счела за ненадеждни. Рискът е оценен единствено за тези ненадеждни проценти грешки въз основа на единни ставки. Те представляваха общо 9 % и 7 % от извършените плащания през 2011 г. съответно за ГД „Регионална и урбанистична политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“.

5.50. Комисията приветства оценката на Палатата за втора поредна година, тъй като анализът на ГДК и одиторските становища представляват основна част от процеса на получаване на уверение в годишните доклади за дейността. Мисиите за установяване на факти, организирани от ГД „Регионална и урбанистична политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ въз основа на съмнения или установени рискове, дадоха възможност за повишаване на надеждността на докладваните проценти грешки или в някои случаи за осигуряване на добра основа за преизчисляване на процентите грешки, които са одобрени съвместно с одитиращите органи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.51. Палатата счита, че Комисията е формирала уместни заключения от извършените прегледи на годишните доклади за контрола и въз основа на своята оценка е коригирала процента грешки, когато това е било необходимо.

Оценка на приключването на програмите за програмния период 2000—2006 г.

5.52. Плащанията, свързани с даден програмен период, обикновено продължават да се извършват няколко години след края на периода. За програмния период 2000—2006 г. на крайните бенефициенти е позволено да извършват разходи до края на юни 2009 г. (с някои изключения).

5.53. Приключването на оперативна програма представлява финансово уреждане на неизпълнените бюджетни задължения на ЕС чрез изплащане на окончателния баланс, дължим на държавата членка, освобождаване на неизползваните средства или възстановяване на извършените недължими плащания.

5.54. В изготвен наскоро специален доклад Палатата отбелязва, че за програмите, при които Комисията не може да разчита изцяло, че системите за управление и контрол функционират ефективно, тя ще трябва да извърши окончателната оценка на остатъчния риск от грешки в програмите по време на текущата процедура на приключване ⁽³¹⁾.

5.55. За приключването на всяка програма държавите членки трябва да представят три документа на Комисията:

- а) *окончателен доклад за изпълнението*, предоставен от управляващия орган, който описва доколко програмата е изпълнила поставените цели и какъв е размерът на използваните финансови средства;
- б) *декларация от органа по приключване*, в която се обобщават заключенията от проверките, извършени през програмния период, и се оценява валидността на заявлението за окончателно плащане и редовността на операциите, посочени в сертифицираната декларация за разходи;
- в) *сертифицирана декларация за разходи*, изготвена от разплащателния орган, придружена от заявление за окончателно плащане, ако крайното салдо е в полза на държавата членка.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.54. Уверението на Комисията относно програмите за периода 2000—2006 г. е изградено с течение на времето иlenно посредством значителната одиторска дейност, извършена от службите на Комисията.

В резултат на това службите на Комисията придобиха обширни знания относно резултатите от одитите и рисковете, свързани с всяка държава членка, които дават добра основа за анализ на декларациите за приключване.

⁽³¹⁾ Точка 65 от Специален доклад № 3/2012: „Структурни фондове: справила ли се е Комисията успешно с установените недостатъци в системите за управление и контрол на държавите членки?“ (<http://eca.europa.eu>).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.56. След одобряването на окончателния доклад за изпълнението и прегледа на документите за приключване Комисията изчислява окончателния размер на средствата, които следва да бъдат изплатени, възстановени или освободени. Ако окончателният процент грешки, заверен от Комисията, надхвърли 2 % от общите допустими разходи, Комисията налага финансови корекции преди да изплати окончателното салдо или да изиска възстановяване на средства.

5.57. За да бъде приключването ефективно, декларациите за приключване трябва да бъдат надеждни, а Комисията следва да вземе мерки по отношение на евентуални значителни слабости в тези документи. Палатата оцени дали документите за приключване, подадени от държавите членки, са надеждни, както и дали Комисията е предприела съответните действия по отношение на тези документи.

5.58. Прегледът на Палатата обхваща началния етап на процеса на приключване и се базира на:

- а) преглед на процедурите, наръчниците, контролните списъци и инструментите за мониторинг и отчитане в ГД „Регионална политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“;
- б) проверка на извършената от Комисията оценка на документите за приключване за извадка от 31 оперативни програми (по ЕФРР и ЕСФ) в осем държави членки⁽³²⁾, нито една от които не е официално приключена по време на одита;
- в) посещения на девет органа по приключване в две държави членки, които отговарят за 14 от 31 програми в извадката, и анализ на основните данни, върху които се базира информацията, докладвана в техните документи за приключване.

5.59. Палатата установи, че Комисията, в сътрудничество с държавите членки, е предприела мерки като ранно издаване на насоки и редовно обсъждане на въпроси за приключването, което означава, че процесът на приключване е по-добре подготвен, отколкото в предишни програмни периоди.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.56. В регулаторната рамка за периода 2000—2006 г. държавите членки трябваше да направят одит на извадка от операции въз основа на рискове, които гарантират представителността на основните органи и бенефициери.

Следователно трябва да се направи внимателен анализ на процента грешки, отчетен при приключването от органа по приключването: всички корективни действия, предприети от държавите членки и от Комисията по време на изпълнението, трябва да бъдат взети предвид, за да се определи честотата на грешките и остатъчните рискове, преди да бъдат оценени възможните допълнителни корекции (вж. Насоки на Комисията относно приключването, точки 3.6, 3.7 и 4.2 от приложение 2).

Ако въз основа на този анализ Комисията прецени, че има остатъчен риск над 2 %, се прилага финансова корекция.

5.57 и 5.58 Палатата проучи първоначалната оценка на Комисията, направена въз основа на документите за приключването, представени от държавите членки в извадката на Палатата, тъй като процесът на приключване на тези програми едва започваше в момента на одита от Палатата. Докладваните от Палатата слабости в декларациите за приключване са били установени и анализирани от Комисията преди одита от Палатата. Комисията обърна внимание на тези слабости по време на процеса на приключване след одита от Палатата, като беше осъществена или понастоящем се осъществява допълнителна одиторска дейност след първоначалната оценка на документите за приключването, при нужда, за да се вземе решение по остатъчния риск. По целесъобразност бяха направени финансови корекции.

5.59. Комисията наблюдава отблизо също така системите за управление и контрол и одиторската дейност по време на изпълнението на програмния период 2000—2006 г. до процеса на приключване.

⁽³²⁾ Германия, Ирландия, Испания, Франция, Италия, Нидерландия, Австрия и Обединеното кралство. В Италия одитът беше извършен координирано с върховната одитна институция (Corte dei Conti Italiana) въз основа на Меморандум за разбирателство и съвместна декларация, подписана от председателите на Corte dei Conti Italiana и на Палатата. При този одит координираните действия включиха основно събирането на одитни доказателства.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.60. Въпреки това Палатата установи слабости, които намаляват надеждността на някои от документите по приключване, представени от държавите членки на Комисията, и обръща внимание на слабостите в процедурите на Комисията за първоначална оценка на тези документи. Подаването на ненадеждни документи от държавите членки създава допълнително напрежение за Комисията, като увеличава обема на работата, необходима, за да се гарантира, че програмите са приключени без остатъчни съществени грешки.

5.61. Някои от одитираните от Палатата документи по приключване бяха засегнати от следните проблеми:

- а) контролите от второ ниво в държавите членки, които са от изключително значение за декларациите за приключване, са засегнати от множество специфични слабости;
- б) декларациите за приключване съдържат непълна информация;
- в) органите по приключване в някои държави членки са представили декларации, в които окончателният процент грешки е необосновано намален, както и становища, които не съответстват на резултатите от проверките (вж. **таблица 5.2**).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

С цел да се подобри процеса на приключване на програмите за периода 2000—2006 г. през месец август 2006 г. бяха публикувани насоки за държавите членки относно приключването на структурните фондове — точно навреме за началото на процеса на приключване. В хода на редовните ил годишни двустранни срещи Комисията обсъди с контролните органи на държавите членки въпросите по приключването. Комисията организира семинари по приключването с държавите членки през месец септември 2008 г. и през месец декември 2009 г., състави списък с „често задавани въпроси“ и проведе технически срещи с органите, отговорни за изготвянето на декларациите за приключване.

5.60. Комисията счита, че е оценила всички случаи в съответствие с международните стандарти за одит преди одита от Палатата и е разгледала по подходящ начин всички установени рискове.

5.61.

- а) Комисията е съгласна с оценката на Палатата относно 5 случая от общо 10 случая, на които се базира наблюдението на Палатата.

Наблюдението на Палата като цяло се основаваше на направения от Комисията анализ на декларациите за приключване по време на одита. След това Комисията предприе подходящи действия за решаване на въпроси и слекчаване на остатъчни рискове в тези случаи. В останалите случаи Комисията счита, че проверките от второ ниво са извършени по подходящ начин и са отчетени в декларациите за приключване.

- б) В своите одити Комисията установи едни и същи въпроси за два случая, на които се основава наблюдението на Палатата. При приключването ще бъдат предложени подходящи финансови корекции.

По отношение на двата останали случая службите на Комисията оцениха изчерпателността на информацията в декларацията за приключване след задълбочен анализ.

- в) Що се отнася до три от случаите, посочени в **таблица 5.2**, Комисията счита, че понижението на процентите грешки е било надлежно обосновано.

Службите на Комисията направиха оценка на одиторските становища, предоставени от органите по приключването в съответствие с международните стандарти за одит, като взеха предвид всички налични резултати от одити и доказателства, както и прилагането на вътрешни корекции от държавите членки, които излизат извън индивидуалните грешки, открити в извадката, която е обект на одит. Във всички случаи службите на Комисията предприеха необходимите мерки за справяне с проблемите, включително прекъсването на процеса на приключване, искането на допълнителна информация и, при нужда, стартирането на процес, водещ до прилагането на финансови корекции.

Таблица 5.2 — Отражение на необоснованото намаляване на окончателния процент грешки, докладван в декларациите за приключване

Оперативна програма	Обща сертифицирана сума (в евро)	Процент грешки преди изключване на нети- пичните грешки	Докладван процент грешки
Щайермарк, цел 2, ЕФРР	1 643 131 021	2,9 %	0,7 %
Западен Мидланд, цел 2, ЕФРР	2 131 670 207	10,6 %	6,47 %
Мърсисайд, цел 1, ЕФРР	2 495 941 228	2,8 %	1,1 %
Сицилия, цел 1, ЕФРР	5 557 834 587	11,0 %	1,2 %
Испания, местно развитие, цел 1, ЕФРР	1 644 137 526	6,7 %	1,2 %

Забележка: В два други случая (Франция, цел 3, ЕСФ и Обединено кралство, Западен Уелс и долините, цел 1, ЕФРР) не беше възможно да се изчисли количествено отражението на това намаляване въз основа на информацията в документите за приключване. Намалението при програмата по ЕФРР в Испания засяга частта, изпълнявана от местната администрация, която представлява около 25 % от общите разходи по програмата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.62. Установените от Палатата проблеми в декларациите за приключване, представени от държавите членки, затрудняват Комисията при оценката на декларациите и свързаната с тях информация. При одитираните случаи оценката на Комисията е засегната от процедурни слабости, най-вече по отношение на използването на междуведомствена връзка и мониторинга и докладването на процеса на приключване, както и от някои недостатъци в извършваните от Комисията проверки.

5.63. Палатата отбелязва също така, че при четири от шест одитирани програми, за които са били наложени финансови корекции по време на програмния период, процентът грешки е продължил да бъде висок, което показва, че слабостите на системите за управление и контрол са устойчиви. Поради това Комисията трябва да извърши допълнителна дейност, за да получи достатъчно увереност при приключването.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.62. Комисията счита, че нейната процедура на приключване е дала възможност за определяне на останалите съществени рискове при приключването и ги отстранява като извършва допълнителни одиторски дейности и/или като прилага подходящи финансови корекции.

В съответствие с договорените установени процедури между службите на Комисията бяха проведени последователни консултации, с изключение на няколко случая, в които установеното неразкриване на други служби не беше свързано с какъвто и да било риск. Комисията подчертава, че с течение на времето качеството на докладването се е повишило, тъй като е имало на разположение по-качествена информация относно текущия анализ. Комисията отбелязва, че проверките, за които Палатата е докладвала, че липсват, всъщност са били извършени от други служби в рамките на генералните дирекции.

5.63. Комисията изразява съжаление, че по отношение на 4-те споменати програми, въпреки финансовите корекции по време на програмния период, остатъчният риск при приключването може да остане висок. По тази причина, независимо от вече приложените финансови корекции, Комисията систематично оценява остатъчния риск при приключването за всички програми и извършва допълнителни проверки за стекчаване на този риск.

Освен това Комисията е включила определени програми в своите одити по приключването, за които остават определени спорни въпроси, като по този начин може да се постигне висока степен на уверение при приключването и на тези програми.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.64. С оглед на проблемите, установени от Палатата, и по-специално предвид необоснованото намаляване на окончателния процент грешки, Палатата счита, че за пет от одитираните 31 програми съществува риск приключването да е базирано на ненадеждни документи за приключване, освен ако Комисията не предприеме необходимите действия на по-късен етап.

Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията

5.65. Палатата оцени годишните отчети за дейността за 2011 г. и придружаващите ги декларации на генералните директори на ГД „Регионална политика“ ГД „Мобилност и транспорт“, и ГД „Енергетика“. По-специално, по отношение на редовността на одобрените плащания през 2011 г., Палатата:

- а) разгледа резервите, изразени в годишните отчети за дейността;
- б) провери последователността и точността на изчисленията на Комисията на процента остатъчни грешки и размера на „изложените на риск плащания“.

ГД „Регионална политика“

5.66. Съгласно изчисленията на ГД „Регионална политика“ на риск от грешки са изложени между 3,1 % и 6,8 % от междинните плащания за програмния период 2007—2013 г., одобрени през 2011 г. (последните възлизат общо на около 29,8 милиарда евро). В тази оценка на размера на изложените на риск плащания се включват всички оперативни програми — тези, за които има изразени резерви, както и тези без резерви. Броят на оперативните програми с изразени резерви от ГД „Регионална политика“ се е увеличил на 123 за 2011 г. в сравнение с 98 за 2010 г. Това се дължи на по-строгите оценки, извършвани от Комисията. Като цяло обхватът на финансовите резерви, изразени от ГД „Регионална политика“, представлява 31 % от общия размер на бюджетните кредити за плащане, одобрени през годината. Според годишния отчет за дейността отражението на тези резерви е в размер между 1,9 % и 4,3 % от плащанията, одобрени от ГД „Регионална политика“ през 2011 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.64. Комисията счита, че във всички случаи, посочени в оценката на Палатата, останалите рискове са обезпечени надлежно по време на текущия процес на приключване. Службите на Комисията са извършили задълбочена оценка на документите по приключване и са предприели необходимите мерки за справяне с установените проблеми, включително прекъсването на процеса на приключване, искането на допълнителна информация, извършването на одити на приключването и, накрая, прилагането на финансови корекции за някои програми (вж. също така отговора на Комисията по точка 5.61, буква в).

5.66. Комисията приветства позоваването от страна на Палатата на по-строгата оценка на Комисията относно рисковите суми, която беше планирана да разгледа констатациите на Палатата в предишните ѝ годишни доклади.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.67. Палатата отбелязва, че ГД „Регионална политика“ е изразила резерви за онези оперативни програми от периода 2000—2006 г., за които държавите членки все още не са коригирали изцяло слабостите, установени по време на процеса на приключване. Комисията не е изразила количествено тези резерви (наричани от нея „резерви, свързани с репутацията“). Както показва работата на Палатата, продължава да съществува риск, че приключването може да се базира на ненадеждни документи за приключване, което може да доведе до недостатъчни финансови корекции (вж. точки 5.60—5.61 и Специален доклад № 3/2012, точки 65—67).

ГД „Мобилност и транспорт“ и ГД „Енергетика“

5.68. ГД „Мобилност и транспорт“ и ГД „Енергетика“ са изчислили, че приблизително 4,5 % от одобрените през 2011 г. плащания, свързани със Шеста и Седма рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие, са засегнати от грешки. Съобразно с това, и двете генерални дирекции са изразили резерви относно тези две разходни програми. Резервите, изразени от ГД „Мобилност и транспорт“ и ГД „Енергетика“, обхващат съответно 25,7 % и 18,8 % от общия размер на бюджетните кредити за плащане, одобрени през годината. Комбинираното отражение на тези две резерви представлява съответно 0,9 % и 0,8 % от плащанията, одобрени от ГД „Мобилност и транспорт“ и ГД „Енергетика“.

5.69. Палатата отбелязва следните проблеми:

- а) за двете генерални дирекции „Мобилност и транспорт“ и „Енергетика“ Палатата счита, че размерът на изложените на риск плащания е подценен в частта, свързана с разходите по Седма рамкова програма. И в двата случая резервата по отношение на Седма рамкова програма (7РП) се основава на резултатите от одитите, извършени от ГД „Изследвания и иновации“ и ГД „Информационно общество и медии“. Извършените одити от ГД „Мобилност и транспорт“ и ГД „Енергетика“ на проекти от Седма оперативна програма обаче показват процент грешки, който е значително по-висок от прогнозния процент грешки за рамковата програма като цяло;
- б) за ГД „Енергетика“ Палатата счита, че обхватът на извършената през 2011 г. одитна дейност, свързана с ЕЕПВ, не е достатъчен по отношение на възлагането на обществени поръчки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.67. Както е посочено в отговора ѝ на точка 5.62, Комисията счита, че нейната процедура по приключване е дала възможност за установяване на оставащите съществени рискове при приключването. Комисията разполага със селективни действия за отстраняване на рисковете, които са установени при приключването. Въз основа на своята оценка на рисковете Комисията извършва специфични одити при приключването, за да провери и валидира качеството на декларацията за приключване.

Предоставената от органа по приключването (WUB) информация се основава на общата информация за одита, събрана от всички източници на одита (национални одити, одити на Палатата и на Комисията), включително от допълнителни одити, извършени при приключването от органа по приключването, ако е необходимо.

5.69.

- а) Комисията счита, че и двете генерални дирекции са спазили постоянните инструкции, като са определили сумата в риск за РП7 въз основа на най-добрата налична информация.

Тъй като ГД „Енергетика“ и ГД „Мобилност и транспорт“ управляват малко на брой проекти по РП7, те извършиха малко на брой одити по РП7. Тъй като беше определено, че това не е достатъчно представително, Комисията счете за целесъобразно да използва резултати от значително по-големия брой произволни, представителни одити по РП7, извършени от ГД „Изследвания и иновации“ и ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“.

От 2012 г. генералните дирекции на Комисията, които управляват научноизследователски проекти, ще разполагат с обща представителна одитна извадка за РП7.

- б) Комисията ще вземе предвид констатацията на Палатата при своите одити на всеки от 65-те бенефициера на средства по ЕЕПВ по време на жизнения цикъл на ЕЕПВ.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Заключения

5.70. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че междинните и окончателните плащания за годината, приключила на 31 декември 2011 г., за групата политики регионална политика, енергетика и транспорт, са засегнати от съществени грешки.

5.71. Въз основа на извършения одит на системите за наблюдение и контрол, Палатата установи, че:

а) одитните органи са били частично ефективни при осигуряването на редовността на операциите за ЕФРР, ЕСФ и КФ за програмния период 2007—2013 г.;

б) използваните от Комисията и от държавите членки процедури са били частично ефективни при изпълнението на първия етап на процеса на приключване за програмния период 2000—2006 г.

5.72. Извършените от Палатата одити показват, че не може да се гарантира, че механизмите за финансови корекции компенсират по подходящ начин откритите грешки за всички оперативни програми и осигуряват решение на всички съществени проблеми. Също така няма доказателства, че механизмите за финансови корекции непременно водят до дълготрайни подобрения в системите, които да предотвратят повторното извършване на откритите грешки ⁽³³⁾.

5.70. Комисията отбелязва значителното понижение на процента грешки в сравнение с миналата година, което потвърждава положителната тенденция за трета поредна година.

Комисията счита, че това е резултат по-специално от нейната строга политика на прекъсване/спиране при установяване на недостатъци в съответствие с плана ѝ за действие от 2008 г.

Комисията предприема мерки за коригиране на грешки, открити от Палатата, включително чрез прилагане, по целесъобразност, на финансови корекции и съсредоточава своите действия върху най-рисковите програми и/или държави членки ⁽¹⁾.

5.71.

а) Комисията подчертава, че ефективността и качеството на работата на одиторските органи се различава по програми и държави членки, както е показано в оценката на Палатата в точка 5.41, и по резултатите от одиторската дейност на Комисията. В съответствие с член 73 от Регламент (ЕО) № 1083/2006, считано от месец юли 2012 г., Комисията официално разчита на работата на 13 одиторски органа за ЕФРР/КФ и 9 одиторски органа за ЕСФ. Комисията ще продължи да преглежда работата на останалите одиторски органи и да наблюдава ситуацията за програмите, по които е изпратено писмо по член 73.

б) Комисията счита, че е установила стабилни процедури и насоки за процеса на приключване и че повечето държави членки са свършили важна и професионална работа, за да се даде възможност за приключването на програми и да се повиши степенята на уверение при приключването. Комисията счита така също, че е извършила обширна работа при приключването, като задълбочено анализира всички документи по приключването, извършва, при нужда, допълнителни одити и разследвания, което в много случаи е довело до прилагането на допълнителни финансови корекции при приключването с цел да се отстранят останалите рискове.

5.72. Многогодишният характер на цикъла на разходите и контрола включва процеса на приключване, при който се извършват окончателни проверки на законността и редовността на разходите и, когато е необходимо, се извършват окончателни корекции.

Процесът на приключване на програмите за 2007—2013 г. допълнително ще бъде подсилен в сравнение с периода 2000—2006 г., като се имат предвид по-специално по-строгите изисквания за одит на представителна статистическа извадка на годишна база и годишните становища.

⁽³³⁾ Вж. Годишен доклад за 2010 година, точка 1.25, и Специален доклад № 3/2012.

⁽¹⁾ Както е видно от работния документ на службите на Комисията „Анализ на грешките в политиката на сближаване през периода 2006—2009 г.“ (вж. SEC(2011) 1179, 5.10.2011 г.) и от ГДД на ГД „Регионална и урбанистична политика“ за 2011 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Препоръки

5.73. Палатата препоръчва на Комисията:

— **Препоръка 1:** да повиши ефективността на системите за налагане на санкции, като увеличи отражението на финансовите корекции и ограничи възможността за заместване на недопустими разходи с други разходи, както предлага Комисията за областта на сближаването за следващия програмен период. Следва да се въведе презумпция, че всяка нередност, установена след представянето на годишните отчети, ще доведе до нетна финансова корекция.

— **Препоръка 2:** Комисията следва да изисква стриктно спазване на изискванията за допустимост за финансиране от ЕС, по-специално правилно прилагане на европейските и националните правила за възлагане на обществени поръчки.

Освен това за ограничен брой ОП одитите от Комисията показаха така също, че програтните органи все още ила какво да подобрят в своите системи за управление и контрол, въпреки приложените корекции. В такива случаи се прилагат допълнителни действия от страна на Комисията, като прекъсване и спиране.

В правната рамка за периода 2014—2020 г. Комисията е предложила да увеличи възможността за извършването на нетни финансови корекции.

Вж. общия отговор на точки 1.12 и 1.13.

5.73.

Комисията счита, че държавите членки следва да имат право да заленят недопустимите разходи, които са открили, със законосъобразни и обичайно приети разходи, за да се оптимизира използването на средствата за сближаване, което повишава тяхната добавена стойност, както и да гарантират извършването на ефективен контрол на равнище държави членки. В предложението на Комисията за регулаторната рамка за периода 2014—2020 г. е предвидено, че „При установяването от страна на Комисията или на Европейската сметна палата на нередности, засягащи годишните сметки, изпратени на Комисията, извършената в резултат на това финансова корекция следва да натали подпомагането от фондовете за оперативните програти (член 137, точка 6)“, като по този начин се ограничават възможностите за отмяна/заместване през текущата финансова година. Тази разпоредба е предназначена като стимул за осигуряване на законосъобразността и редовността на разходите, включени в годишните заверени отчети.

Комисията е положила значителни усилия, за да гарантира строгото съответствие с изискванията за допустимост и правилното прилагане на правилата за възлагане на обществени поръчки. Например:

— по отношение на регионалната политика Комисията е предоставила обучение и насоки относно правилата за допустимост на програтните управляващи органи, за да се гарантира, че те ще могат да предават тези знания на всички органи, които отговарят за управлението на средствата. Освен това, когато установи сложни правила на програтно равнище, Комисията отправя препоръки за опростяване на правилата. Комисията е споделила с държавите членки така също анализ на видовете грешки, установени по време на одитите от ЕС, при възлагането на обществени поръчки по линия на политиката за сближаване през предходните години и е стартирала инициатива за събиране на най-добри практики и възможни отговори от държавите членки за поправане на тези грешки и за намаляване на тяхната честота,

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

— **Препоръка 3:** да предприеме действия по отношение на слабостите в контролите от първо ниво на ниво управляващи органи и междинни звена за ЕФРР и КФ, като изготви конкретни указания и приложи мерки за обучение, когато това е необходимо.

— **Препоръка 4:** по отношение на системите за контрол на одитните органи в областта на сближаването:

— да предостави допълнителни насоки на одитните органи за текущия програмен период, по-специално по отношение на формирането на извадки, обхвата на проверките при одита на проекти и контрола на качеството,

— да насърчава одитните органи да извършват конкретни одити на системите по отношение на „контролите от първо ниво“, извършвани от управляващите органи и междинните звена.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

— по отношение на програмата TEN-T строгото съответствие с изискванията за допустимост се осигурява чрез процеса на финансиране, например ръководството за заявителите съдържа ясни инструкции относно спазването на тези изисквания. След това спазването на тези правила се проверява чрез проверките на извадки при извършването на междинни и окончателни плащания.

Комисията е предоставяла насоки на държавите членки относно начина, по който управляващите органи следва да определят и прилагат своите проверки по управлението.

Освен това през 2009 г. Комисията разработи подробни насоки за проверките от първо ниво и инструмент за самооценка за управляващите органи, които те могат да използват за подобряване на тяхното функциониране. През 2011 г. Комисията така също разработи и разпространи сред одиторските органи контролни списъци за одит на проверките на управлението, които могат да бъдат използвани от самите управляващи органи като еталон.

— От началото на програмния период Комисията е предоставила подробни технически насоки, предложила е обучение и е провела технически срещи с одитори от националните одиторски органи. Освен това насоките относно обхвата и степента на одитите на операциите, предоставени през програмния период 2000—2006 г. все още са валидни, тъй като тези одити не се различават значително в двата програмни периода. Що се отнася до определянето на извадките, през месец юни 2012 г. Комисията организира специален семинар.

— Комисията активно изпълнява тази препоръка и ще продължи да прави това. Когато Комисията установява слабости в проверките на управлението (под формата на различни резултати от одит на национално равнище или на равнище на Общността), тя изисква от одиторския орган да преразгледа своята стратегия и план за одит като включи целеви одити на проверките на управлението или, алтернативно, Комисията направо извършва такива одити въз основа на преразгледани оценки на риска (съгласно своето одиторско проучване „постигане на гаранции“). Освен това, въз основа на оценка на функционирането на проверката на управлението във всички съвместно финансирани програми на база на всички налични резултати от одити, през октомври 2011 г. Комисията насърчи одиторските органи да обръщат особено внимание в хода на техните одити на системи на проверките от първо ниво (вж. групата на холелозите — специален семинар относно ролята на одиторските органи за подобряването на проверките на управлението).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

— **Препоръка 5:** за да повиши ефективността на процедурата по приключване на многогодишни програми в областта на сближаването:

- да напомни на държавите членки да осигурят надеждността на окончателните декларации, подадени за програмите от периода 2007—2013 г.,
- да разгледа специфичните слабости, установени от Палатата в декларациите за приключване на програмите за периода 2000—2006 г.,
- да обмисли дали тези проблеми са засегнали и други оперативни програми и да приложи финансови корекции, където е необходимо,
- да гарантира, че текущите одити на приключването обръщат необходимото внимание на въпросите, повдигнати от Палатата.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- В регулаторната рамка за периода 2007—2013 г. са предвидени съвсем различни изисквания за одита на представителна, статистическа извадка на годишна база, която подкрепя официалните одиторски становища на одиторските органи. По този начин ще бъде осигурена по-стабилна основа за декларациите за приключване, което ще даде възможност за установяване на остатъчния риск след извършване на всички корекции по време на изпълнението на програмата. Следва да се отбележи така също, че насоките за приключване за периода 2007—2013 г. вече бяха представени на държавите членки по време на срещата на Комитета за координация на фондовете (COCOF) през юни 2012 г.
- Тези слабости бяха констатирани от Комисията и тя предприе мерки за преодоляването им.
- В по-общ план Комисията анализира задълбочено всяка декларация за приключване и прави заключения, включително прилага финансови корекции, ако е необходимо.
- Комисията е уверена, че нейният процес на приключване ще позволи, ако е целесъобразно, прилагането на подходящи финансови корекции при приключването, след като нейните служби направят нужните оценки на всички получени документи по приключването и на поисканата допълнителна информация и като се вземат предвид събраните доказателства по време на одитите по приключването.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИ, СВЪРЗАНИ С РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА, ЕНЕРГЕТИКАТА И ТРАНСПОРТА

	2011 г.					2010 г.	2009 г.	2008 г.
	ЕФРР	КФ	Енергетика	Транспорт	Общо			
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА								
Общ брой операции (в т. ч.):	129	39	8	4	180	177	165	140
Авансови плащания	0	0	0	0	0	0	20	9
Междинни/окончателни плащания	129	39	8	4	180	177	145	131
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Процент (брой) тествани операции, които представляват:								
Операции, незасегнати от грешки	49 % (63)	18 % (7)	38 % (3)	0 % (0)	41 % (73)	43 %	64 %	49 %
Операции, засегнати от една или повече грешки	51 % (66)	82 % (32)	62 % (5)	100 % (4)	59 % (107)	57 %	36 %	51 %
Анализ на операциите, засегнати от грешки								
Анализ по видове разходи								
Авансови плащания	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	n.a	3 %	0 %
Междинни/окончателни плащания							97 %	100 %
Анализ по видове грешки								
Количествено неизмерими грешки:	58 % (38)	81 % (26)	20 % (1)	75 % (3)	64 % (68)	60 %	59 %	41 %
Количествено измерими грешки:	42 % (28)	19 % (6)	80 % (4)	25 % (1)	36 % (39)	40 %	41 %	59 %
Допустимост	96 % (27)	100 % (6)	100 % (4)	0 % (0)	94 % (37)	97 %	71 %	93 %
Действителност	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (1)	3 % (1)	0 %	0 %	0 %
Точност	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	3 % (1)	3 %	29 %	7 %
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ								
Вероятен процент грешки					6,0 %			
Горна граница на грешките					9,0 %			
Долна граница на грешките					3,0 %			

⁽¹⁾ Извадката беше разделена на сегменти, за да се представят по-ясно областите с различни рискови профили в групата политики.

⁽²⁾ Стойностите в скоби представляват действителният брой операции.

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ, СВЪРЗАНИ С ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ (РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА И ТРУДОВА ЗАЕТОСТ, СОЦИАЛНИ ВЪПРОСИ И ПРИОБЩАВАНЕ)

Оценка на избраните системи за наблюдение и контрол: Одитни органи — съответствие с основните регулаторни изисквания и ефективност при гарантиране на редовността на операциите

Основни изисквания, проверени от Палатата		Чешка република Одитни органи за ЕФРР/КФ/ ЕСФ	Гърция Одитни органи за ЕФРР/КФ/ ЕСФ	Италия - Сицилия Одитни органи за ЕФРР/КФ/ ЕСФ	Латвия Одитни органи за ЕФРР/КФ/ ЕСФ	Унгария Одитни органи за ЕФРР/КФ/ ЕСФ	Португалия Одитни органи за ЕФРР/КФ/ ЕСФ	Румъния Одитни органи за ЕФРР/КФ/ ЕСФ
Общи въпроси	Установените системи за управление и контрол на оперативната програма предвиждат подходящо определяне, разпределение и разделение на функциите в и между одитните органи, както и между тях и други компетентни управляващи и контролни органи	Не съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията
Обхват на ръководството за извършване на одит	Наличие на ръководство за извършване на одит (за одитите на системите и на операциите), което отговаря на международно приетите одитни стандарти и ясно описва одитните процедури	Частично съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията
Одитна методология за одита на системите	Дейността на одитните органи за оценка дали системите за управление и контрол функционират ефективно се основава на контролен списък. Той съдържа въпроси, чрез които могат да се проверят основните изисквания на приложимото законодателство (специфични за управляващите органи, междинните органи и сертифициращите органи) и подходящите критерии за оценка на всяко от тези изисквания	Частично съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията
Преглед на одити на системите	Одитният план на одитните органи е изпълнен в съответствие с приетата одитна стратегия за периода, одитите на системите са извършени съгласно установената от одитните органи методология и всичките им етапи са подходящо документирани	Неефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни

Основни изисквания, проверени от Палатата		Чешка република Одитни органи за ЕФРР/КФ/ ЕСФ	Гърция Одитни органи за ЕФРР/КФ/ ЕСФ	Италия - Сицилия Одитни органи за ЕФРР/КФ/ ЕСФ	Латвия Одитни органи за ЕФРР/КФ/ ЕСФ	Унгария Одитни органи за ЕФРР/КФ/ ЕСФ	Португалия Одитни органи за ЕФРР/КФ/ ЕСФ	Румъния Одитни органи за ЕФРР/КФ/ ЕСФ
Методология за формиране на извадки при одитите на операции	Установена е подходяща методология за формиране на извадки при одитите на операции от разглеждания период	Частично съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Частично съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията
Формиране на извадки при одитите на операции	Методологията за формиране на извадки при одитите на операции е била прилагана коректно при определянето на извадки от операции за одит за разглеждания период	Частично ефективни	Ефективни	Частично ефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни
Одитна методология за одитите на операции	Одитната дейност за проверка на редовността на операциите се основава на контролен списък, който съдържа въпроси за проверка на изискванията на приложимото законодателство по достатъчно подробен начин, че свързаните с операциите рискове да бъдат взети предвид	Не съответстват на изискванията	Частично съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Частично съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Частично съответстват на изискванията
Преглед на одити на операции	Одитите на операции са извършени въз основа на избраната за периода извадка и в съответствие с установената от одитните органи методология. Всички етапи на одитите са добре документирани	Частично ефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни	Частично ефективни
Повторно извършване на одити на операции	Както беше докладвано на Комисията, при повторното извършване на одитите на операции Палатата достигна до констатации, подобни на посочените от одитните органи	Неефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни

Основни изисквания, проверени от Палатата		Чешка република Одитни органи за ЕФРР/КФ/ ЕСФ	Гърция Одитни органи за ЕФРР/КФ/ ЕСФ	Италия - Сицилия Одитни органи за ЕФРР/КФ/ ЕСФ	Латвия Одитни органи за ЕФРР/КФ/ ЕСФ	Унгария Одитни органи за ЕФРР/КФ/ ЕСФ	Португалия Одитни органи за ЕФРР/КФ/ ЕСФ	Румъния Одитни органи за ЕФРР/КФ/ ЕСФ
Годишен доклад за контрола и одитно становище	Годишният доклад за контрола и одитното становище са изготвени в съответствие с регулаторните изисквания и указанията, съгласувани между Комисията и държавите членки. Те отговарят на резултатите от извършените от одитните органи одити на системите и операциите	Не съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Частично съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Частично съответстват на изискванията
Обща оценка ⁽¹⁾		Неефективни	Ефективни	Частично ефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни	Частично ефективни

⁽¹⁾ Както и при извършения преглед на одитните органи през предходната година (вж. Годишен доклад за 2010 г., приложение 4.2), за изготвяне на общата оценка на одитните органи въз основа на оценката на проверените специфични ключови изисквания бяха използвани следните критерии:

- „Ефективни“: оценката на основното изискване „Годишен отчет за дейността и одитно становище“ следва да бъде „Съответстват на изискванията“, а оценката на основните изисквания „Преглед на одити на системите“, „Формиране на извадки“, „Преглед на одити на операции“ и „Повторно извършване на одити на операции“ следва да бъде „Ефективни“.
- „Частично ефективни“: оценката на основното изискване „Годишен отчет за дейността и одитно становище“ следва да бъде поне „Частично съответстват на изискванията“, а оценката на основните изисквания „Преглед на одити на системите“, „Формиране на извадки“, „Преглед на одити на операции“ и „Повторно извършване на одити на операции“ следва да бъде поне „Частично ефективни“.
- „Неефективни“: оценката на основното изискване „Годишен отчет за дейността и одитно становище“ е „Не съответстват на изискванията“ или оценката на поне едно от основните изисквания „Преглед на одити на системите“, „Формиране на извадки“, „Преглед на одити на операции“ и „Повторно извършване на одити на операции“ е „Неефективни“.

ГЛАВА 6

Заетост и социални въпроси

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	6.1—6.12
Специфични характеристики на групата политики	6.3—6.11
Цели на политиката	6.3
Инструменти на политиката	6.4—6.9
Рискове за редовността	6.10—6.11
Обхват и подход на одита	6.12
Редовност на операциите	6.13—6.18
Ефективност на системите	6.19—6.26
Задълбочена проверка на два одитни органа	6.19—6.20
Оценка на надзора на одитните органи от страна на Комисията	6.21—6.23
Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията	6.24—6.26
Заклучения и препоръки	6.27—6.30
Заклучения	6.27—6.28
Препоръки	6.29—6.30

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

6.1. В настоящата глава е представена специфичната оценка на Палатата по отношение на групата политики 04 „Заетост и социални въпроси“. В **таблица 6.1** се съдържа основна информация относно обхванатите от оценката дейности и плащанията през 2011 г.

6.2. Групата политики „Заетост и социални въпроси“ се финансира предимно посредством Европейския социален фонд (ЕСФ), който се управлява от същите правила като Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд (КФ), както е описано в глава 5. Допълнителни разпоредби относно ЕСФ се съдържат в специфичен регламент. По въпроси от общо естество за трите фонда настоящата глава препраща към глава 5.

Таблица 6.1 — Основна информация относно групата политики „Заетост и социални въпроси“ за 2011 г.

(в млн. евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
04	Заетост и социални въпроси	Административни разходи	93	Централизирано пряко
		Европейски социален фонд	9 966	Споделено
		Работа в Европа — социален диалог и мобилност	59	Централизирано пряко
		Заетост, социална солидарност и равенство между половете	132	Централизирано пряко
		Европейски фонд за приспособяване към глобализацията	114	Споделено
		Инструмент за предприсъединителна помощ	28	Децентрализирано
			10 392	
Общо административни разходи ⁽¹⁾			93	
Общо оперативни разходи			10 299	
В т.ч.: — авансови плащания			128	
— междинни/окончателни плащания			10 171	
Общо плащания за годината			10 392	
Общо поети задължения за годината			11 638	

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

Източник: Годишни отчети на Европейския съюз за 2011 г.

Специфични характеристики на групата политики

Цели на политиката

6.3. Групата политики „Заетост и социални въпроси“ представлява част от политиката на сближаване на ЕС, която има за цел да насърчи икономическото, социалното и териториалното сближаване на територията на ЕС, като намали различията в нивото на развитие между регионите. По-специално основните цели на групата политики на ЕС „Заетост и социални въпроси“ са намаляване на безработицата, развитие на човешките ресурси и насърчаване на интеграцията на пазара на труда.

Инструменти на политиката

6.4. Европейският социален фонд (ЕСФ) е основният инструмент за изпълнение на групата политики „Заетост и социални въпроси“, който отговаря за 97 % от разходите в тази група през 2011 г. ЕСФ финансира инвестиции в развитието на човешките ресурси посредством обучения и други мерки в областта на заетостта.

6.5. Други разходи се извършват под формата на субсидии и безвъзмездно отпуснати средства за организации, които изпълняват и координират дейности, свързани със заетостта и социалните въпроси. Това включва финансиране на мрежата на Европейските служби по заетостта (EURES), която развива сътрудничеството между Комисията и държавите членки при прилагането на Европейската стратегия по заетостта, и програмата „Прогрес“, която подпомага изпълнението на политиките в държавите членки посредством проучвания, анализ и други мерки.

6.6. Осигурява се финансиране също така и на агенции на ЕС — Европейския институт за равенство между половете, Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд и Европейската агенция за безопасност и здраве при работа.

6.7. Европейският фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ) осигурява подкрепа за работници в ЕС, които са изгубили работата си в резултат на важни структурни промени световните търговски практики и на финансовата и икономическа криза. Инструментът за предприемачествена помощ (ИПП) оказва подкрепа на страните кандидатки в областта на развитието на човешките ресурси.

Управление и контрол на разходите

6.8. Разходите на ЕСФ подлежат на съвместно управление от Комисията и държавите членки. ЕСФ се регулира от системите за управление и контрол на разходите в областта на сближаването като цяло, както е описано в предходната глава (точки 5.8—5.14).

6.9. ЕФПГ също се прилага посредством съвместно управление. В рамките на ЕФПГ бюджетният орган взема решенията за бюджетните кредити, а Комисията разглежда заявленията за финансиране, подадени от държавите членки, и одобрява плащанията. Инструментът за предприемачествена помощ се прилага посредством децентрализирано управление, докато другите разходи във връзка със заетостта и социалните въпроси се извършват при пряко централизирано управление.

6.8. Макар че, както е посочено в точка 5.8, системите за управление и контрол на ЕСФ, ЕФПР и КФ се ръководят от общи правила, на практика повечето от оперативните програми по ЕСФ имат свои собствени специални органи и системи за контрол.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Рискове за редовността

6.10. Основните рискове за разходите в рамките на ЕСФ са свързани с нематериалното естество на инвестициите в човешки капитал (като курсове за обучение), разнообразието на съфинансираните дейности и включването на множество партньори, често малки организации, в изпълнението на проектите. Тези фактори позволяват приемането на недопустими разходи или възникването на грешки при изчисляването, които засягат точността на декларациите за разходи и които впоследствие остават неразкрити от действащите системи.

6.11. Основният риск по отношение на ЕФПГ е, че заявленията за кандидатстване могат да съдържат неточна информация, която да не бъде открита от Комисията по време на процедурата по одобрение или последващите проверки. Основният риск по отношение на ИПП е свързан със способността на страните кандидатки да създадат и въведат в действие необходимите структури и контроли. Основният риск по отношение на другите разходи във връзка със заетостта и социалните въпроси е, че бенефициентите могат да включат в своите декларации за разходи недопустими разходи.

Обхват и подход на одита

6.12. Цялостният одитен подход и методология на Палатата са представени в **част 2** на **приложение 1.1** на глава 1. Във връзка с одита в областта на „Заетост и социални въпроси“ следва да се отбележат следните специфични елементи:

- а) одитът включи проверка на извадка от 180 междинни и окончателни плащания;
- б) оценката на системите се фокусира върху два одитни органа за програмния период в областта на сближаването 2007—2013 г.;
- в) проверката на изявленията на ръководството в Комисията обхваща годишния отчет за дейността на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“.

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

6.13. Резултатите от тестовете на операциите са обобщени в **приложение 6.1**. Извършените от Палатата тестове на извадка от операции установиха, че 40 % от 180-те одитирани плащания са засегнати от грешки. Вероятният процент грешки по изчисление на Палатата е 2,2 % ⁽¹⁾.

6.10. От Комисията са предприети специални действия за спекчиране на констатираните рискове, които по-специално включват превантивни и корективни мерки, като насоки, обучение и прекъсване на плащания.

6.13. Процентът на най-вероятната грешка, изчислен от Палатата през 2011 г., съответства на положителните тенденции през последните години. Това е резултат от въведените от държавите членки подобрения в техните системи за управление и контрол, строгата политика на прекъсване и спиране, прилагана от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ от 2008 г. насам, и положителното въздействие на мерките за опростяване, предвидени в регламентите за настоящия програмнен период.

⁽¹⁾ Палатата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна статистическа извадка. Полученият резултат представлява най-доброто приближение на прогнозната стойност (позната като вероятен процент грешки). С ниво на увереност от 95 % Палатата счита, че процентът на грешки в популацията е между 0,9 % и 3,4 % (съответно долна и горна граница на грешките).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.14. Системите за управление и контрол, установени в държавите членки, следва да осигурят процедури за гарантиране на точността и редовността на декларираните разходи⁽²⁾. Резултатите от одита на Палатата показват слабости по-специално при „контролите от първо ниво“ на разходите, за които отговарят управляващите органи и междинните органи в държавите членки.

6.15. По отношение на ЕСФ, въз основа на извършения преглед на всяка засегната от грешки операция, Палатата счита, че е имало достатъчно информация, която да позволи на органите на държавата членка да открият и коригират поне някои от грешките, преди да заверят пред Комисията разходите за 76 % от операцияите, засегнати от грешки.

Недопустими и неправилно изчислени разходи

6.16. Палатата установи възстановяване на недопустими разходи (грешки в допустимостта) при 13 % от 180-те одитирани операции. Всички тези грешки в допустимостта са свързани с проекти в рамките на ЕСФ. Тези грешки представляват 77 % от всички количествено измерими грешки и 73 % от вероятния процент грешки за тази група политики (вж. пример 6.1).

Пример 6.1 — Недоустими разходи

- а) *Недопустими участници в обучението*: Финансирането от ЕСФ е отпуснато за обучения за повишаване на квалификацията и познанията на служителите, работещи в сектора на електрониката. Палатата установи, че много от участниците работят извън сектора на електрониката и поради това не са допустими за това обучение. Декларираните разходи за недопустимите участници представляват 29 % от одитираната сума.
- б) *Надценяване на разходите за персонал*: на търговска асоциация е предоставено финансиране от ЕСФ в подкрепа на дейността ѝ, която включва предоставяне на консултации на малки и средни предприятия (МСП). Разходите за няколко членове на персонала са платени от проекта по ЕСФ, въпреки че не са били предоставени доказателства, че те са отделили работно време за проекта. Палатата счита, че разходите за персонал по проекта са надценени с 60 %.

Както е показано в таблица 1.3 от глава 1, комбинираната най-вероятна грешка за „Регионална политика, енергетика и транспорт“ и „Заетост и социални въпроси“ е напалаляла значително спрямо 2010 г. — от 7,7 % на 5,1 %.

6.14. Управляващите органи трябва да извършват документни проверки по всички представени от бенефициери искания преди да сертифицират разходите. На по-късен етап от изпълнението на проектите обаче — след сертифицирането и до приключването — могат да бъдат извършени проверки на място на операцията, което обяснява защо не е било възможно да бъдат констатиран част от грешките в извадката на Палатата. Ефектът на системата за контрол върху напояването на броя на грешките обикновено може да се види едва през следващите години, след като е бил извършен контрол на всички равнища.

6.15. Комисията следи отблизо тези случаи с цел да гарантира, че в съответните системи се осъществяват подходящи планове за действие с оглед избягване на грешки в бъдеще преди сертифицирането на разходите.

Вж. също така отговора на точка 6.14.

6.16 и 6.17. Комисията ще предприеме последващи действия по отношение на всички грешки в докладите на Палатата и ще гарантира, че са предприети корективни мерки от страна на държавите членки и са извършени финансови корекции, ако е необходимо.

⁽²⁾ Член 58, буква в) от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 25).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- в) *Недопустими разходи за персонал*: декларираните от бенефициента разходи за професионален курс за обучение включват плащания, получени от служители по проекта като обезщетение при прекратяване на трудовото правоотношение. Националните правила за допустимост обаче поясняват, че такива плащания не са допустими. Поради това 2,5 % от декларираните разходи за одитирания проект се считат за недопустими.

6.17 Други 3 % от 180-те одитирани операции засягат проекти, при които разходите, декларирани за възстановяване, са били неправилно изчислени (*грешки в точността*). Тези грешки представляват 20 % от всички операции, засегнати от количествено измерими грешки и приблизително 9 % от общия вероятен процент грешки (вж. пример 6.2).

Пример 6.2 — Неправилно изчислени разходи

- а) *Неправилно изчисляване на режимните разходи*: за проект за обучение на безработни лица режимните разходи са разпределени с помощта на коефициент, основан на частта от площта на сградата, използвана от проекта. Палатата установи, че коефициентът не е бил правилно изчислен, което е довело до наддеклариране в размер на 2,4 % от одитираната сума.
- б) *Неправилно изчислена декларация за разходи*: проект, управляван от местните органи, е свързан с мерки за повишаване на качеството на образованието и модернизиране на образователната система. Палатата установи разлика между сумата, декларирана от одитирания местен орган пред управляващия орган, и сумата по проекта, декларирана от управляващия орган пред Комисията. Управляващият орган е направил грешки в изчисляването при събирането на докладваните от местния орган суми, които са довели до наддеклариране на допустимите разходи с 6,7 % от одитираната сума.

Редица неспазвания на процедурните изисквания

6.18. Почти всички установени от Палатата операции, засегнати от количествено неизмерими грешки (40 от 42), засягат различни случаи на неспазване от страна на управляващите органи и бенефициентите на процедурните изисквания за управление и изпълнение на проекти по ЕСФ. В 23 случая Палатата счита това неспазване за сериозен проблем. Пример 6.3 показва основните категории такива грешки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.18. Комисията ще предприеме последващи действия по отношение на всички грешки в докладите на Палатата и ще гарантира прилагането на корективни мерки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Пример 6.3 — Неспазване на процедурните изисквания

- а) *Липса на отделно счетоводство*: за редица дейности за професионално обучение, насочени към млади безработни лица, счетоводството на проекта не посочва отделно всички разходи, свързани с проекта, като например разходите за заплати на персонала. Поради липсата на адекватно отделно счетоводство няма увереност, че не са декларирани също така разходи по други проекти.
- б) *Неспазване на правилата за акредитация на компании, предоставящи образователни услуги*: бенефициентът е образователна компания, която, за да запази статуса си на акредитирана компания, е следвало да въведе процедури за измерване на степента на удовлетвореност на обучаваните лица и да проследи дали те са намерили работа в резултат на обучението. Палатата установи, че бенефициентът не е спазил тези изисквания.
- в) *Обявлението за възложена поръчка е изпратено късно*: според правилата за възлагане на обществени поръчки възлагащите органи следва да изпратят обявление за резултатите от процедурата не по-късно от 48 дни след възлагането на договора. Палатата установи три случая на неспазване на това правило.

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ**Задълбочена проверка на два одитни органа**

6.19. Като част от своята проверка на общо седем одитни органа, чиято дейност обхваща ЕФРР, КФ и ЕСФ, през 2011 г. Палатата оцени работата на два одитни органа по ЕСФ в две държави членки. Обхватът на одита на Палатата е описан в точка 5.40. По отношение на двата разгледани одитни органа по ЕСФ в Италия (Сицилия) и Латвия, проверката на дейността им и повторното извършване на техните одити на операциите се фокусираха върху разходите по ЕСФ. Резултатите от одита на Палатата на одитните органи за всички структурни фондове са представени в глава 5 (точки 5.41—5.43 и **приложение 5.2**).

6.19. Одитиращите органи действително изпълняват основна роля в процеса на постигане на уверение от самото начало на програмния период и създаването на системите. След това те ежегодно докладват на Комисията своето одиторско становище относно функционирането на системите за управление и контрол въз основа на одити на системите за управление и контрол и на статистически извадки от операциите, направени в съответствие с дадена стратегия за одит. По тази причина Комисията работи в тясно сътрудничество и координация с тях и е започнала да преразглежда техните методики и резултати от одитите още през 2009 г. Това допринесе за изграждането на капацитет чрез предоставянето на консултации, насоки и препоръки на одитиращите органи вследствие на работата на Комисията по повторното извършване на одити. С регламента се предоставя възможност на Комисията при определени условия да разчита на работата на одитиращия орган за постигане на уверение (член 73).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.20. Одитният орган на Латвия е оценен като ефективен при спазването на основните нормативни изисквания и при гарантирането на редовността на операциите. Одитният орган на Италия (Сицилия) е оценен като частично ефективен. Палатата отбелязва определени проблеми в методите на одитния орган за съставяне на извадки от операции за одит и в екстраполирането на грешките, които са довели до оповестяване на по-ниска стойност на процента грешки в годишния доклад за контрола на одитния орган. Въз основа на своята дейност Комисията също счита процента грешки за ненадежден (вж. точки 5.42—5.43).

Оценка на надзора на одитните органи от страна на Комисията

6.21. Резултатите от проверката на Палатата на надзора на одитните органи от страна на Комисията са представени в точки 5.44—5.51.

6.22. Палатата установи, че във всички случаи, при които в резултат от своите проучвания в държавите членки Комисията е открила конкретни слабости, националните органи са уведомени за корективните действия, които следва да предприемат (точка 5.47).

6.23. Палатата счита, че Комисията е формирала уместни заключения от извършените прегледи на годишните доклади за контрола и въз основа на своята оценка е коригирала процента грешки, когато това е било необходимо (точка 5.51).

Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията

6.24. Палатата оцени годишния отчет за дейността за 2011 г. и придружаващата го декларация на генералния директор на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“. По специално, по отношение на редовността на одобрените през 2011 г. плащания, Палатата:

- а) направи оценка на изразените резерви в годишния отчет за дейността;
- б) провери съответствието и точността на изчисленията на Комисията на процента остатъчни грешки и на размера на „плащанията, изложени на риск“.

6.25. Според оценката на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ общият процент грешки за междинните плащания за 2011 г. през програмния период 2007—2013 г. е в рамките на 2—2,5 %. Годишният отчет за дейността на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ съдържа резерва по отношение на плащанията, извършени за програмния период 2007—2013 г., за сума в размер на 58,7 милиона евро, която обхваща 24 от 117 оперативни програми, и резерва без финансово отражение за програмния период 2000—2006 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.20. През 2011 г. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ извърши одити за преразглеждане на дейността на 42 одитни органа по ЕСФ, включително одитиращите органи на Сицилия и Латвия. В тази извадка бяха избрани 12 одитиращи органа въз основа на оценка на риска, която се актуализира на годишна база, а останалите 30 бяха избрани произволно. Въз основа на собствената си одиторска дейност оценката на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ съвпада с оценката на 2 одитиращи органа, включени в извадката от Палатата.

6.25. В допълнение към положителната оценка от страна на Палатата на годишния доклад за дейността за 2010 г. на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ Палатата отправи препоръка по отношение на рисковете, свързани с оперативните програми с изчислен процент грешки под 5 %. С цел да отстрани тези рискове ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ е подобрила своята методика, която понастоящем включва тази категория в своята оценка на потенциалните резерви, които ще бъдат изразени. Следователно методиката, приложена в годишния доклад за дейността (ГДЦ) за 2011 г., е по-строга и в съответствие с препоръката на Палатата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.26. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ е изразила резерви за онези оперативни програми от програмния период 2000—2006 г., за които държавата членка все още не е коригирала в достатъчна степен слабостите, установени по време на процеса на приключване. Комисията не е изразила количествено тези резерви (наричани от нея проследяване на действията, предприети във връзка с миналогодишни резерви). Както показва работата на Палатата, продължава да съществува риск приключването да се основава на ненадеждни документи за приключване, в резултат на което финансовите корекции да не са достатъчни (вж. точки 5.63—5.64 и Специален доклад № 3/2012 ⁽³⁾, точки 65—67).

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Заключения

6.27. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че плащанията за годината, приключила на 31 декември 2011 г., за групата политики „Заетост и социални въпроси“ са засегнати от съществени грешки.

6.28. Въз основа на извършения одит на проверените системи за наблюдение и контрол Палатата заключава, че

- а) одитните органи са частично ефективни при гарантиране на редовността на операциите за програмния период 2007—2013 г.;
- б) процедурите на Комисията и на държавите членки са частично ефективни в първоначалния етап на процеса на приключване за програмния период 2000—2006 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.26. Комисията счита, че останалите рискове, посочени от Палатата за програмния период 2000—2006 г., са покрити по подходящ начин по време на текущия процес на приключване. Службите на Комисията са направили задълбочена оценка на документите по приключването, представени от органите по приключването, и са предприели необходимите мерки за решаване на констатираните проблеми, включително прекъсване на процеса на приключване, искането на допълнителна информация, извършването на одити по приключването въз основа на тяхната оценка на риска и, накрая, прилагането на финансови корекции за някои програми.

Въз основа на горепосочените процедури за приключване Комисията извършва окончателното плащане единствено когато бъде преценено, че остатъчната грешка за всяка оперативна програма е под прага на същественост от 2 %. Следователно в ГДД на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ не е направена количествена оценка на последващите резерви за програмния период 2000—2006 г., тъй като те не са оказали въздействие върху окончателните плащания, извършени през 2011 г.

6.27. Комисията отбелязва ниския процент грешки през 2011 г., което потвърждава положителната тенденция през последните години. Това подобрение е постигнато благодарение на подходящите действия, предприети от държавите членки, и на ефективната политика на прекъсване и спиране, прилагана от ГД „Трудова заетост, социална политика и приобщаване“ от 2008 г. насам в съчетание с успешното прилагане на мерките за опростяване.

Комисията възнамерява да продължи своите усилия, в партньорство с държавите членки, за по-нататъшно подобряване на работата си в съответствие с препоръката на Палатата.

6.28. Комисията подчертава, че ефективността и качеството на работата на одитните органи са различни по различните програми и държави членки, както е видно от оценката на Палатата в точка 5.41 и от резултатите от одиторската дейност на Комисията. В съответствие с член 73 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета, считано от месец юни 2012 г., Комисията официално разчита на работата на 9 одитиращи органа за ЕСФ. Комисията ще продължи да прави преглед на работата на останалите одитиращи органи и да наблюдава положението на програмите, за които е изпратено писмо по член 73.

⁽³⁾ <http://eca.europa.eu>

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Препоръки

6.29. В **приложение 6.2** е представен резултатът от прегледа на Палатата на изпълнението на препоръките от предишни годишни доклади (2008 г. и 2009 г.) за областта на сближаването. Трябва да бъдат отбелязани следните въпроси:

а) През май 2011 г. Комисията е публикувала работен документ за основните одитни заключения по отношение на прилагането на правилата за възлагане на обществени поръчки. Целта на този документ е стартиране на дискусия с държавите членки относно намаляването на случаите на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки;

б) По време на текущия програмен период Комисията е продължила своята програма от одити в държавите членки, но, както показват резултатите от одита на Палатата, националните системи за управление и контрол са само частично ефективни;

в) Комисията е продължила временно да прекъсва или да спира плащания и да налага финансови корекции, но сертифицираните от държавите членки разходи, представени на Комисията, остават засегнати от съществени грешки.

6.29.

а) От страна на Комисията са положени значителни усилия, за да се гарантира строгото съответствие с изискванията за допустимост и правилното прилагане на правилата за възлагане на обществени поръчки. По отношение на допустимостта и правилата за възлагане на обществени поръчки са предоставени обучение и насоки. Освен това, когато Комисията установи наличието на сложни правила на ниво програма, тя отправя препоръки за опростяването на тези правила. Тя е споделила с държавите членки също така анализ на видовете грешки в областта на възлагането на обществени поръчки, установени в хода на провежданите от ЕС одити по линия на политиката на сближаване през предходни години и е стартирала инициатива за събиране на най-добри практики и възможни отговори от държавите членки за поправянето на тези грешки и за намаляването на тяхната честота.

Прилагането на правилата за възлагане на обществени поръчки е от най-голямо значение за финансирането от ЕФРР и КФ и оказва ограничено въздействие върху проектите, финансирани от ЕСФ.

б) и в) В хода на своята задълбочена одиторска дейност Комисията отправя целеви препоръки към органите за управление и контрол за отстраняване на констатираните слабости.

Комисията ще продължи да прилага стриктен подход спрямо прекъсванията и спиранията. В резултат от тази политика и от положените от държавите членки усилия се наблюдава положително въздействие върху процента грешки в областта на сближаването (вж. глава 1, таблица 1.3).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.30. След този преглед и след констатациите и заключенията за 2011 г., Палатата препоръчва на Комисията:

— **Препоръка 1:** стриктно да изисква спазване на условията за допустимост за финансирането от ЕСФ и въз основа на своя опит, натрупан по време на програмния период 2007—2013 г., да направи оценка на използването на националните правила за допустимост с цел откриване на възможности за допълнително опростяване и елиминиране на потенциалните източници на грешки за периода след 2013 г.

— **Препоръка 2:** да напомня на държавите членки за тяхното задължение да осигуряват процедури, които да гарантират точността и редовността на декларираните разходи и да се справят със слабостите при „контролите от първо ниво“ на управляващите и междинните органи чрез допълнителни мерки за насоки и обучение.

— **Препоръка 3:** да насърчава националните органи стриктно да прилагат корективните механизми преди сертифицирането на разходите пред Комисията (2008 г.). При установяване на съществени недостатъци във функционирането на системите за управление и контрол, Комисията следва да прекъсне временно или да спре плащанията до предприемането на корективни действия от държавата членка и при необходимост да наложи финансови корекции.

— **Препоръка 4:** да осигурява допълнителни насоки за одитните органи за текущия програмен период, по-специално по отношение на съставянето на извадки и обхвата на проверките, които следва да бъдат предприемани по отношение на одитите на проекти и контрола на качеството.

— **Препоръка 5:** стриктно да проверява точността и пълнотата на информацията, представена от одитните органи в техните годишни доклади за контрола и одитни становища. Проверката от страна на Комисията следва да вземе предвид цялата налична информация относно одитите на системите и одитите на операциите, предприети от одитните органи.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.30. Вж. общия отговор на точки 1.12 и 1.13.

През 2010 г. Комисията е поела ангажимент да продължи да наблюдава съответствието с правилата за допустимост в рамките на своята редовна одиторска дейност и проследяването на всички одити, извършвани от ЕС и от националните органи. Информация в тази връзка е включена в годишния доклад за дейността на генералния директор на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“. При нужда Комисията ще продължи да прилага коригиращи мерки.

От гледна точка на оценката на националните правила за допустимост и търсенето на начини за допълнително опростяване Комисията посочва значителните усилия, които вече са положени в това отношение като част от нейния целеви план за действие за определени държави членки, в които са установени повтарящи се проблеми. Комисията ще продължи да полага такива усилия, като съсредоточи своето внимание по-специално върху решаването на случаи на недопустими разходи, завишени разходи за персонал и усъвършенстването на националните правила.

Комисията ще продължи да обръща внимание на държавите членки върху голямата важност на установените от Палатата повтарящи се проблеми във връзка с проверките на управлението.

През 2010 г. Комисията пое ангажимент, при нужда, да продължи своевременно да прекъсва или да спира плащанията. Тази строга политика отново е отразена в годишния доклад за дейността за 2011 г. на генералния директор на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (вж. отговора на Комисията на точка 6.29, буква в).

Комисията ще продължи да предоставя насоки и консултации на одитните органи по широк кръг от технически и регулаторни въпроси. В това отношение ГД „Регионална политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ през месец юни 2012 г. организираха семинар, на който бяха предоставени насоки относно избора на извадки.

ГДК са един от главните елементи, въз основа на които Комисията постига своето уверение. По тази причина предоставената в тях информация изцяло се взема предвид. Предоставени са допълнителни насоки относно третирането на процентите грешки за ГДК за 2011 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- **Препоръка 6:** да насърчава държавите членки да използват опростените варианти за разходите, предвидени от разпоредбите, с цел да намалят възможността за грешки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Както е обяснено в ГДЦ за 2011 г., всяка година се извършва задълбочен преглед на всички ГДК, който е основа за изразяването на резерви с оглед на гарантирането на тяхната надеждност и съответствие с горепосочената насока.

Комисията продължава своите усилия за предоставяне на консултации, обучение и насоки на държавите членки, за да може възможността, която регламентите предлагат, да доведе до действително опростяване за всички заинтересовани страни.

Около 70 % от оперативните програми използват поне един от опростените варианти за разходите. Измежду различните варианти най-често се използват единната ставка за непреките разходи и стандартната таблица на единичните разходи.

ПРИЛОЖЕНИЕ 6.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ СЪС ЗАЕТОСТТА И СОЦИАЛНИТЕ ВЪПРОСИ

	2011 г.				2010 г.	2009 г.	2008 г.
	ЕСФ	ИПП	Други социални въпроси	Общо			
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА							
Общ брой операции (в т.ч.):	160	6	14	180	66	44	49
Авансови плащания	0	0	0	0	0	0	0
Междинни/окончателни плащания	160	6	14	180	66	44	49
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Процент (брой) тествани операции, които представляват:							
Операции, незасегнати от грешки	56 % (90)	100 % (6)	86 % (12)	60 % (108)	73 %	75 %	82 %
Операции, засегнати от една или повече грешки	44 % (70)	0 % (0)	14 % (2)	40 % (72)	27 %	25 %	18 %
Анализ на операциите, засегнати от грешки							
Анализ по видове грешки							
Количествено неизмерими грешки:	59 % (41)	0 % (0)	50 % (1)	58 % (42)	39 %	0 %	56 %
Количествено измерими грешки:	41 % (29)	0 % (0)	50 % (1)	42 % (30)	61 %	100 %	44 %
Допустимост	79 % (23)	0 % (0)	0 % (0)	77 % (23)	91 %	64 %	50 %
Действителност	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	3 % (1)	9 %	0 %	0 %
Точност	17 % (5)	0 % (0)	100 % (1)	20 % (6)	0 %	36 %	50 %
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ							
Вероятен процент грешки				2,2 %			
Горна граница на грешките				3,4 %			
Долна граница на грешките				0,9 %			

⁽¹⁾ Извадката беше разделена на сегменти, за да се представят по-ясно областите с различни рискови профили в групата политики.

⁽²⁾ Стойностите в скоби представляват действителният брой операции.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ДЕЙСТВИЯТА, ПРЕДПРИЕТИ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ

Година	Препоръка на Палатата	Анализ на Палатата на постигнатия напредък	Отговор на Комисията
2009 г.	Сближаване: Палатата насърчава Комисията да следи отблизо спазването на изискванията за допустимост за финансиране от ЕС, включително правилното прилагане на директивите на ЕС и националните правила относно обществените поръчки. (вж. Годишен доклад за 2009 г., точка 4.38)	Комисията изготвя насоки за управляващите и одитните органи на държавите членки. През месец май 2011 г. Комисията публикува работен документ относно основните одитни констатации във връзка с прилагането на правилата за възлагане на обществени поръчки, с цел да стартира дискусия с държавите членки за намаляване на броя на грешките при обществените поръчки по проекти в рамките на структурните фондове. Общата оценка на Комисията на отражението и ефективността на законодателството на ЕС по отношение на обществените поръчки е публикувана през месец юни 2011 г.	В работния документ на службите на Комисията (SEC(2011) 1179, 5.10.2011 г.) Комисията е обяснила конкретните действия, които са предприети за стекчаване на установените рискове, които включват по-специално превантивни и корективни мерки, като насоки, обучение и временно прекъсване на плащанията.
	Сближаване: Комисията следва да гарантира, че замяната на недопустими с нови разходи (отписване) няма да доведе до декларирането на нови неправомерни разходи от страна на държавите членки. (вж. Годишен доклад за 2009 г., точка 4.37, буква б)	Комисията проследява този риск по време на приключването на програмите за периода 2000—2006 г. Предложението на Комисията за регулаторната рамка за периода 2014—2020 г. предвижда в случаите, при които одити на ЕС установят нередности в годишните отчети, произтичащите от това корекции да намаляват финансирането за оперативната програма, което ще ограничи оттеглянето и заместването на разходи през текущата финансова година.	В предложението на Комисията за регулаторна рамка за периода 2014—2020 г. по отношение на годишното приключване е предвидено, че „при откриването от Комисията или от Палатата на нередности, засягащи изправените на Комисията годишни отчети, приложената в резултат на това финансова корекция следва да намалява подпомагането на оперативната програма от фондовете“. По този начин предложението ограничава възможностите за оттегляне/заместване.
2009 г. и 2008 г.	Сближаване: Комисията следва да обезпечи ефективното функциониране на националните системи за управление и контрол, като извършва необходимия надзор. (вж. Годишен доклад за 2009 г., точка 4.37, буква в); Годишен доклад за 2008 г., точка 6.37, букви а) и в)	Комисията извършва оценки на съответствието на националните системи за управление и контрол в началото на програмния период и провежда одити по време на целия програмен период. Освен това за програмния период 2007—2013 г. Комисията разчита във все по-голяма степен на националните одитни органи за получаване на увереност относно ефективността на системите. През 2011 г. Комисията продължава своята проверка на дейността на одитните органи за оперативните програми от периода 2007—2013 г., включваща задълбочени проучвания на одитните органи. (вж. точки 5.35—5.37 и 5.44—5.51). Като цяло системите за управление и контрол са частично ефективни при гарантирането на редовността на операциите: плащанията по ЕФРР, КФ и ЕСФ остават засегнати от съществени грешки.	След приемането на плана за действие от 2008 г. Комисията е засилила своята надзорна роля и продължава да прилага строга политика на спиране и временно прекъсване на плащанията веднага след установяването на нередности. Тези непрекъснати действия са подобрили ефективното функциониране на системите за управление и контрол в държавите членки и по-ниските проценти грешки, отчетени от Палатата за декларациите за достоверност за 2011 г., потвърждават тази положителна тенденция. Както е обяснено в отговора по точка 5.44, основаването от страна на Комисията на одитните органи се базира на широкомащабна одитна дейност. Комисията приветства оценката на Палатата, че е уведомила държавите членки относно корективните действия, които следва да бъдат предприети във всички случаи, в които са установени специфични слабости (вж. точка 5.47). Въз основа на тази одитна дейност от месец юли 2012 г. Комисията официално разчита на работата на 13 одитни органа за ЕФРР/КФ и на 9 одитни органа за ЕСФ.

Година	Препоръка на Палатата	Анализ на Палатата на постигнатия напредък	Отговор на Комисията
2009 г. и 2008 г.	Сближаване: Палатата насърчава националните органи да прилагат стриктно корективните механизми, преди да сертифицират пред Комисията декларираните разходи. (вж. Годишен доклад за 2009 г., точка 4.37, буква а); Годишен доклад за 2008 г., точка 6.37, букви б) и г)	Комисията продължава своята политика на временно прекъсване или спиране на плащанията в случай на сериозни нередности или недостатъци на системите. От държавите членки се изисква да изпращат информация на Комисията относно финансовите корекции до 31 март всяка година. Комисията може да наложи финансови корекции в случаите, когато държавата членка не предприема необходимите корективни мерки. За програмите за периода 2007—2013 г. Комисията е взела през 2011 г. решение за налагане на финансови корекции в размер на 217,6 милиона евро за ЕСФ и 2,7 милиона евро за ЕФРР. Заверените декларации за разходи, подадени от държавите членки на Комисията, обаче продължават да бъдат засегнати от съществени грешки.	В началото на 2011 г. е стартиран одит на системите на държавите членки с цел да се подобри докладването на Комисията на националните финансови корекции и да се гарантира изчерпателното, точно и своевременно докладване. Резултатите показаха подобрения в системите на държавите членки по отношение на прилагането на финансови корекции и на тяхното докладване. Освен това многогодишният характер на разходите и на контролния цикъл дава възможност за извършването, при нужда, на финансови корекции на различни етапи от изпълнението, включително при приключването, когато се извършват окончателни проверки на законността и редовността на разходите и окончателните корекции.

ГЛАВА 7

Външни отношения, помощ и разширяване

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	7.1—7.14
Специфични характеристики на групата политики	7.2—7.6
Рискови характеристики	7.7—7.11
Бюджетна подкрепа	7.9—7.10
Допустимост на съфинансираните дейности	7.11
Обхват и подход на одита	7.12—7.14
Редовност на операциите	7.15—7.20
Ефективност на системите	7.21—7.25
Генерална дирекция „Хуманитарна помощ“	7.22
Служба за инструментите в областта на външната политика	7.23—7.24
Изявленията на ръководството в Комисията	7.25
Заключения и препоръки	7.26—7.28
Заклучения	7.26—7.27
Препоръки	7.28

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

7.1. В настоящата глава е представена специфичната оценка на Палатата по отношение на групата политики в сферата на външните отношения, помощта 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 7.1** се съдържа основна информация относно обхванатите от оценката дейности и плащанията през 2011 г.

Таблица 7.1 — Основна информация относно групата политики „Външни отношения, помощ и разширяване“ за 2011 г.

(в млн. евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
19	Външни отношения	Административни разходи	157	Централизирано пряко
		Сътрудничество с трети страни в областта на миграцията и убежището	39	Централизирано пряко
		Обща външна политика и политика на сигурност	308	Централизирано непряко/съвместно
		Европейски инструмент за демокрация и човешки права (ЕИДЧП)	123	Централизирано пряко
		Отношения и сътрудничество с индустриализирани държави, които не са членки на ЕС	20	Централизирано пряко
		Реагиране в кризисни ситуации и глобални заплахи за сигурността	238	Централизирано пряко/съвместно
		Европейска политика за съседство и отношения с Русия	1 448	Централизирано пряко/децентрализирано
		Отношения с Латинска Америка	282	Централизирано пряко/децентрализирано
		Отношения с Азия, Централна Азия и страните от Близкия изток	670	Централизирано пряко/децентрализирано/съвместно
		Стратегия относно политиките и координация	28	Централизирано пряко
			3 313	
21	Развитие и отношения с държавите от АКТБ	Административни разходи	338	Централизирано пряко
		Продоволствена сигурност	320	Централизирано пряко
		Недържавни участници в развитието	202	Централизирано пряко
		Околна среда и устойчиво управление на природните ресурси, включително на енергията	136	Централизирано пряко
		Човешко и социално развитие	172	Централизирано пряко/съвместно
		Географско сътрудничество с държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ)	300	Централизирано пряко/децентрализирано/съвместно
		Дейности за сътрудничество за развитие и ad hoc програми	30	Централизирано пряко
		Стратегия относно политиките и координация	15	Централизирано пряко

⁽¹⁾ За помощта, предоставяна чрез Европейските фондове за развитие, се изготвя отделен доклад, тъй като те не се финансират от общия бюджет.

(в млн. евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
22	Разширяване	Административни разходи	93	Централизирано пряко
		Процес и стратегия за разширяване	835	Централизирано пряко/непряко/децентрализирано
			928	
23	Хуманитарна помощ	Административни разходи	33	Централизирано пряко
		Хуманитарна помощ	1 008	Централизирано пряко/съвместно
		Финансов инструмент в областта на гражданската защита	27	Централизирано пряко
			1 068	

Общо административни разходи ⁽¹⁾	621
Общо оперативни разходи	6 201
В т.ч.: — авансови плащания	4 080
— междинни/окончателни плащания	2 121
Общо плащания за годината	6 822

Общо поети задължения за годината	8 285
--	--------------

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

Източник: Годишни отчети на Европейския съюз за финансовата 2011 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични характеристики на групата политики

7.2. Разходите в областта на външните отношения и развитието през 2011 г. са реализирани от ГД „Развитие и сътрудничество“ — EurorAid, както и от Службата за инструментите в областта на външната политика (FPI).

7.3. Бюджетът (приблизително 3 840 милиона евро ⁽²⁾), изпълняван от EurorAid включва:

- а) помощ за развитие и икономическо сътрудничество със страни от Азия, Латинска Америка и АКТЕ;
- б) Европейска политика за съседство, в това число и стратегическото партньорство с Русия;
- в) тематични програми за продоволствена сигурност, недържавни участници и местни органи, околна среда, здравеопазване и образование, демокрация и човешки права.

7.4. 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.

⁽²⁾ В рамките на бюджетни дялове 19 и 21, както е представено в **таблица 7.1.**

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.5. Службата за инструментите в областта на външната политика е отдел на Комисията, създаден на 1 януари 2011 г., който докладва пряко на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност. Разходите, управлявани от FPI (приблизително 490 милиона евро ⁽³⁾), са свързани предимно с дейности, изпълнявани в рамките на:

- а) Общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) (непряко централизирано управление), която подкрепя поддържането на стабилността в чувствителни страни и неразпространението на оръжия за масово унищожение;
- б) Инструмента за стабилност (пряко централизирано/съвместно управление), който подкрепя предотвратяване, управление и разрешаване на конфликти и дейности за укрепване на мира;
- в) Мисиите за наблюдение на избори (ЕОМ) (пряко централизирано управление), насочени към укрепване на демокрацията, доброто управление и предотвратяването на конфликти; както и
- г) Инструмента за индустриализираните страни (ICI) (пряко централизирано управление), който е основният двигател за подобряване на сътрудничеството с индустриализираните страни.

7.6. Бюджетът за разширяване ⁽⁴⁾ (835 милиона евро ⁽⁵⁾) се прилага от ГД „Разширяване“, бюджетът за хуманитарна помощ ⁽⁶⁾ — от ГД „Хуманитарна помощ“ (1 008 милиона евро ⁽⁷⁾). ГД „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ (ЕСНО) отговаря също така за Европейския механизъм за гражданска защита ⁽⁸⁾ (27 милиона евро ⁽⁹⁾).

⁽³⁾ В рамките на бюджетен дял 19.

⁽⁴⁾ Предимно в рамките на инструмента за предприсъединителна помощ, програма ФАР, включително следприсъединителна финансова подкрепа, КАРДС, и предприсъединителна финансова помощ за Турция.

⁽⁵⁾ В рамките на бюджетен дял 22.

⁽⁶⁾ Приблизително половината от бюджета се предоставя на неправителствени организации (НПО), а другата половина — на ООН или на други международни организации. Споразумения за финансиране се сключват само с НПО, които са подписали рамково споразумение за партньорство или с организации на ООН, които са се присъединили към Финансовото и административно рамково споразумение.

⁽⁷⁾ В рамките на бюджетен дял 23.

⁽⁸⁾ Нейната цел е да подкрепи усилията на държавите членки, ЕАСТ, държавите кандидатки и трети държави по отношение на мерките за реагиране, подготвеност и предотвратяване на природни и причинени от човека бедствия, терористични актове и технологични, радиологични или екологични катастрофи.

⁽⁹⁾ В рамките на бюджетен дял 23.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Рискови характеристики

7.7. По-голямата част от бюджета, управляван от генералните дирекции/службата, се изпълнява въз основа на авансови плащания, които изискват спазване само на ограничен брой условия. Междинните и окончателните плащания от друга страна, зависят от предаването и заверката на действително извършените разходи по проекта и следователно по принцип са изложени на по-голям риск от грешки по отношение на законосъобразността и редовността, отколкото авансовите плащания.

7.8. Самото естество на някои инструменти и условия на плащане в тази област на политика позволяват на Комисията голяма гъвкавост при определяне на допустимостта на разходите. Поради това вероятността за грешки в законосъобразността и редовността на тези операции е по-малка.

Бюджетна подкрепа

7.9. Разпоредбите на ЕС, които регулират сътрудничеството със страни партньори, ⁽¹⁰⁾ постановяват, че пряката бюджетна помощ ⁽¹¹⁾ в подкрепа на макроикономическите и секторните реформи зависи от това до каква степен управлението на публичните финанси (УПФ) в страните партньори е достатъчно прозрачно, отчетно и ефективно.

7.10. Тези правни разпоредби предлагат широк диапазон за тълкуване ⁽¹²⁾ и това, което се счита за „достатъчно“ по отношение на прозрачността, отчетността и ефективността на УПФ може да варира в голяма степен, в зависимост от специфичната ситуация на страната, а също така от посоката, поета от съответното правителство. При тези обстоятелства следва да се припомни, че:

7.8. Комисията работи в рамките на действащото законодателство, одобрено от Европейския парламент и Съвета.

7.9—7.10. Комисията не споделя изцяло анализа на Палатата на операциите за бюджетна подкрепа.

Бюджетната подкрепа функционира в контекст на развитие, в който основните държавни системи, като например управлението на публичните финанси, могат да страдат от значителни слабости. Въпреки това условията за допустимост са стриктни. Страна партньор е допуснала за предоставяне на бюджетна подкрепа само тогава, когато правителството има подходяща и надеждна стратегия за преодоляване на тези слабости. Комисията може също да изиска конкретни краткосрочни мерки за спекчиране на рисковете. Новите насоки за бюджетната подкрепа ⁽¹⁾ (които бяха преразгледани през 2012 г. след предложенията на Комисията ⁽²⁾ и заключенията на Съвета от 14 май 2012 г. за нов подход към бюджетната подкрепа) вече включват редица нови разпоредби за допълнително изясняване на правилата. Това включва нови правила за допустимост по отношение на прозрачността и надзора, формален процес на оценка на риска и рамка за управление на висшето ръководство.

⁽¹⁰⁾ Член 25, буква б) от Регламент (ЕО) № 1905/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 година за създаване на финансов инструмент за развитие на сътрудничеството (ОВ L 378, 27.12.2006 г., стр. 41), член 15, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1085/2006 на Съвета от 17 юли 2006 година за създаване на Инструмент за предприемаческа помощ (ИПП) (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 82), член 15, параграф 2, буква д) от Регламент (ЕО) № 1638/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 2006 година за определяне на общи разпоредби относно установяване на Европейски инструмент за съседство и партньорство (ОВ L 310, 9.11.2006 г., стр. 1) и член 11, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 1717/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 ноември 2006 година за установяване на Инструмент за стабилност (ОВ L 327, 24.11.2006 г., стр. 1).

⁽¹¹⁾ Плащанията в рамките на бюджетната подкрепа, изплатени през 2011 г. от общия бюджет, са в размер на 1 милиард евро.

⁽¹²⁾ Вж. точка 46 от Годишен доклад на Палатата относно дейността на шестия, седмия, осмия и деветия Европейски фонд за развитие (ЕФР) за финансовата 2003 г. (ОВ C 293, 30.11.2004 г., стр. 315).

⁽¹⁾ Вж. http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf

⁽²⁾ Вж. Съобщението на Комисията относно бъдещия подход към бюджетната подкрепа от ЕС за трети страни (COM 2011 — 638 окончателен)

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- а) Бюджетната подкрепа се предлага често на страни със слаби системи за УПФ. Съществува голям риск бюджетът на страната бенефициент да бъде засегнат от измами и корупция. Като се има предвид, че прехвърленията в рамките на операции по бюджетната подкрепа средства са слети с други бюджетни средства в рамките на бюджета на страната (т. нар. „заместимост“), те са изложени на същите слабости на УПФ.
- б) Тъй като операциите за бюджетна подкрепа се изпълняват посредством системите, процесите и институциите за УПФ на страните партньори, одитът на Палатата на законосъобразността и редовността не може да премине отвъд етапа, на който помощта се изплаща бюджетите на страните партньори.
- в) Комисията разполага с голяма гъвкавост при вземането на решение дали дадена страна партньор е допустима за бюджетна подкрепа. Поради широкия диапазон за тълкуване извършваните от Комисията операции за бюджетна подкрепа в по-малка степен са изложени на грешки, свързани със законосъобразността и редовността.

Допустимост на съфинансираните дейности

7.11. Комисията насочва част от своята помощ посредством дейности с множество донори, изпълнявани от международни организации и организации на ООН ⁽¹³⁾. По своята същност тези вноски са взаимозаменяеми. В някои случаи обаче, Комисията не предоставя обща подкрепа, а се стреми да ограничи вноските си, като се позовава на специфични критерии за разходи. В случай че друг донор възприеме същия подход и приложи същите критерии за допустимост за своята вноска, съществува риск общите разходи да не отговарят на комбинираните изисквания на Комисията и на другия донор (другите донори).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Нецелевата бюджетна подкрепа е предназначена да възнаграждава резултати, а не финансови дейности. Следователно е ясно, че одитът не може да прескочи етапа, при който средствата се прехвърлят след постигане на договорените условия. Въпреки това одитът на дейности, които могат да се финансират чрез бюджетна подкрепа, е в сферата на компетентностите на националните органи за одит, на които се предлага конкретна помощ чрез съпровождащите програми.

Този механизъм за предоставяне на помощ представлява един от начините, по които Комисията отговори на призивите от страна на международната общност за развитие и заинтересованите страни от ЕС за по-ефективни интервенции, които са насочени към резултатите и участието и не са толкова сложни в административно отношение, като по този начин се намаляват операционните разходи за страните партньори.

7.11. На Комисията не са известни никакви конкретни проблеми с „условния подход“ (който беше разработен през последните години, за да се даде възможност на Комисията да участва в дейности с множество донори, включително доверителни фондове). Този подход гарантира, че приложимите правни изисквания към финансирането от ЕС в сферата на външните дейности са изпълнени (посредством гарантиране, че сумата, внесена от други донори, е достатъчна за плащане за всички дейности, които са недопустими съгласно правилата на ЕС), като средствата на ЕС се изразходват по най-ефективния начин (чрез координиране на донорите), в съответствие с принципа на доброто финансово управление.

Комисията ограничава този риск, като оценява счетоводството, одита, вътрешния контрол и процедурите за обществени поръчки на партньорските международни организации преди всяка съвместна работа, наличието на персонал в тази област (и участие в ръководни групи), както и стриктното общо финансово докладване, което ще се изисква от международната организация. Освен това по време на осъществяване на външните дейности системите редовно се преразглеждат чрез работата на мисиите за проверка, извършена от външни одитори.

Одиторите на EuropeAid и ГД „Хуманитарна помощ“ до момента не са съобщили за никакви констатации или „специфични рискове“ от такова естество и Комисията няма данни за други донори със същите критерии за допустимост.

⁽¹³⁾ Размерът на плащанията се определя на 1,5 милиарда евро.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията счита, че тези вътрешни контролни мерки, които е въвела заедно с мерките на съответната международна организация, ограничават този теоретичен риск до ниво, което действително е незначително.

Обхват и подход на одита

7.12. Цялостният одитен подход и методология на Палатата са представени в **част 2** на **приложение 1.1** на глава 1. Във връзка с одита в областта на външната помощ, развитието и разширяването следва да се отбележат следните специфични елементи:

- а) Беше проверена извадка от 150 плащания, включваща 30 авансови и 120 междинни и окончателни плащания. Одитираните авансови плащания включиха 18 страни. Проверените междинни/окончателни плащания, одобрени от централните служби на Комисията или на делегациите на ЕС, обхванаха 11 страни⁽¹⁴⁾. В случая на ГД „Хуманитарна помощ“, проверените междинни/окончателни плащания са направени по проекти, изпълнявани от четири партньорски организации на генералната дирекция⁽¹⁵⁾.
- б) Беше извършена оценка на системите за наблюдение и контрол в централните служби на EuropeAid и ГД „Хуманитарна помощ“, FPI, както и в делегациите на ЕС при необходимост. Оценка включи:
 - i) предварителни проверки,
 - ii) мониторинг и надзор,
 - iii) последващи проверки/външни одити,
 - iv) вътрешен одит.

7.13. Тези четири стъпки на вътрешен контрол са установени от Палатата с цел да се оцени диапазонът на контрол, който генералните дирекции, занимаващи се с външни дейности, могат да използват, за да предотвратяват, откриват и коригират грешки във връзка със законосъобразността и редовността на разходите.

7.14. Палатата прилага политика на ротация при оценката на системите за наблюдение и контрол. ГД „Разширяване“ не е била оценена за 2011 г.; извършено е обаче проследяване на изпълнението на препоръките от предходните години (вж. **приложение 7.3**).

⁽¹⁴⁾ Камерун, Грузия, Малави, Палестина, Филипините, Русия, Тунис и Виетнам (EuropeAid) и Албания, Черна гора и Сърбия (генерална дирекция „Разширяване“).

⁽¹⁵⁾ Две със седалище в Швейцария, една — във Франция и една — в Ирландия (одитирани са извършени плащания по 16 проекта за хуманитарна помощ, изпълнявани в 11 страни).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

7.15. Резултатите от тестовите на операциите са обобщени в **приложение 7.1**. Извършените от Палатата тестове на извадка от операции установиха, че 33 % са засегнати от грешки. Вероятният процент грешки по изчисление на Палатата е 1,1 % ⁽¹⁶⁾. Всички грешки бяха открити при междинните и окончателните плащания. Палатата откри също и значителен брой количествено неизмерими грешки.

7.16. 22 от всички 150 плащания са засегнати от количествено измерими грешки. Повечето от тези грешки (16) са открити при окончателни плащания. Тези грешки не са били открити при контрола на Комисията. Грешките засягат недопустими разходи, извършени на нивото на крайните бенефициенти като разходи, направени извън периода на допустимост, включване на недопустими разходи (например ДДС, разходи за персонал и неоправдани административни разходи) в декларациите за възстановяване на разходи по проектите и разходи, които не са подкрепени от съответните подкрепящи документи. Примери за грешките са посочени в следващото каре (вж. пример 7.1)

7.17. Фактът, че недопустими разходи, декларирани от крайните бенефициенти на помощта или от доставчиците на услуги, са били изплатени от Комисията, показва, че контролите за предотвратяване и откриване, прилагани от Комисията, не са напълно ефективни (например недостатъчно на брой и ограничен обхват на посещенията на място и директните проверки на декларираните разходи; ниско качество на проверките на разходите, възложени на подизпълнителя от бенефициентите).

7.16. Проверките на Комисията са проектирани по такъв начин, че е възможно да се открият и коригират грешки чрез последващи одити дори след окончателното плащане. Разширената програма на последващите одити се управлява от генералните дирекции за външна помощ на годишна основа на базата на официален процес на оценка на риска.

Комисията счита, че тази система действа в страни, където често е трудно, ако не и невъзможно, да се предотвратят или коригират някои грешки, установени от Палатата. Например, такъв е случаят с изпълнители (често НПО), които имат трудности при възстановяването на задължителните плащания на ДДС от държавата.

7.17. Комисията счита, че проучвателните и корективните мерки преди окончателните плащания (като например акредитация на бенефициентите, представяне на доклади, външни одити, проверки на разходите и проверка на операциите от служители на Комисията) са ефективни ⁽³⁾. Освен това потенциалните нередности все пак могат да бъдат коригирани впоследствие чрез последващи одити и подходящи възстановявания. Въпреки това рискът от финансови грешки не може реалистично да бъде сведен до нула.

⁽¹⁶⁾ Палатата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна статистическа извадка. Полученият резултат представлява най-доброто приближение на прогнозната стойност (позната като вероятен процент грешки). С ниво на увереност от 95 % Палатата счита, че при одита на приходите процентът на грешки в популацията е между 0 % и 2,4 % (съответно долна и горна граница на грешките).

⁽³⁾ Въз основа на заключенията от годишните доклади за дейността.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Пример 7.1 — Недопустими разходи при окончателно плащане

EuropeAid — Камерун

Окончателно плащане по проект, осигуряващ подкрепа за доставчици на банани в Камерун е засегнат от сериозни грешки, свързани с допустимостта⁽¹⁷⁾. Наблюдават се нередности при процедурите за възлагане на обществени поръчки, извършвани от бенефициента. Освен това бенефициентът не е спазил правилото за произход⁽¹⁸⁾ при закупуването на оборудване.

Партньор на ГД „Хуманитарна помощ“

Окончателно плащане по споразумение за отпускане на безвъзмездни средства за насърчаване и подкрепа на благосъстоянието на изселените лица в Дарфур е засегнато от няколко нередности (например разходи, направени извън периода на допустимост, неправилно разпределяне на споделените разходи и разходи, които не са подкрепени от съответните подкрепящи документи)⁽¹⁹⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Пример 7.1 — Недопустими разходи при окончателно плащане

EuropeAid — Камерун

Действащото законодателство изрично позволява формални дерогации от правилата за ограничения произход на стоките, когато това е надлежно оправдано. Понастоящем е почти невъзможно да се избегне доставката на продукти от „недопустими“ страни при прилагането на тези видове проекти в Африка. Бенефициентът е трябвало да поиска дерогация от Комисията, която би била предоставена, ако е надлежно оправдана, както в този случай (поради специализирания характер на търга) (колумбийската) оферта е била единствената получена оферта.

Партньор на ГД „Хуманитарна помощ“

В дадения пример ГД „Хуманитарна помощ“ набляга на факта, че това хуманитарно действие е било извършено в Дарфур, който е един от най-трудните региони в света, характеризира се с непредсказуемост, променливост, несигурност и проблематичен достъп до засегнатите хора, което представлява голямо предизвикателство за управлението. Въпреки че някои договорни изисквания не са били напълно спазени в този случай, партньорът е гарантирал постигането на резултатите. Важно е също така да се отбележи, че двете други операции, одитирани от Палатата за един и същ партньор, и прилагани в различни държави, не са били засегнати от грешки. Въпреки това ГД „Хуманитарна помощ“ напълни на партньора за договорните му задължения и необходимостта от по-нататъшно подобряване на неговите системи за вътрешен контрол.

7.18. 27 операции от всички 150 са засегнати от 51 количествено неизмерими грешки, в това число 31 грешки при договорните процедури, извършени или одобрени от Комисията, 8 са свързани с плащания в рамките на бюджетната подкрепа, и 11 във връзка с неспазване на правни или договорни задължения.

7.19. 31 грешки при договорните процедури са открити при 22 от всички 85 плащания, подлежащи на процедури за възлагане на обществени поръчки. Тези грешки включват:

- а) неясни критерии за подбор или използване на грешен вид процедура за възлагане на обществена поръчка (16);

⁽¹⁷⁾ Одитираната сума по проекта е в размер на 1,6 милиона евро с процент грешки 81,7 %.

⁽¹⁸⁾ Доставчикът и стоките следва да са с произход от държава от АКТЕ или от държава членка.

⁽¹⁹⁾ Одитираната сума по споразумението за отпускане на безвъзмездни средства е в размер на 0,42 милиона евро с процент грешки 13,2 %.

7.19.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

б) недостатъчна документация от процедурите за оценка и неравно третиране на кандидатите (9);

в) възлагане на договори след периода на изпълнение (3).

Пример за това е посочен по-долу (вж. пример 7.2).

Пример 7.2 — Нередност при процедура за възлагане на обществена поръчка

Централа на ГД „Разширяване“

Установено е, че процедура за възлагане на обществена поръчка за ТАИЕХ ⁽²⁰⁾, свързана с три междинни плащания, е нередна. Комисията е възложила договора на дружество, което не отговаря на клаузата, според която трябва да има на разположение експерти, за разлика от други, които отговарят. В действителност, според дадените на оферентите условия, началната дата, на която експертите е следвало да бъдат на разположение, е 1 април 2008 г. Предложените от избрания оферент експерти са били на разположение едва на 21 май 2008 г. Въпреки това обаче обществената поръчка е възложена на тази компания. Тази грешка е третирана като количествено неизмерима.

7.20. В случая на 4 операции за бюджетна подкрепа от общо 8 одитирани Палатата установи 8 количествено неизмерими грешки. Това се дължи на факта, че Комисията не е сравнила постиженията за УПФ на страните бенефициенти с целите, поставени за одитирания период и не е проверила дали страната бенефициент е приложила правилния обменен курс.

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

7.21. Резултатите от проверката на системите за наблюдение и контрол са обобщени в **приложение 7.2**. Палатата установи, че системите на EuropeAid, ГД „Хуманитарна помощ“ и FPI са частично ефективни. Резултатите от оценката на системите на EuropeAid са представени подробно в годишния доклад на Палатата относно осмия, деветия и десетия Европейски фонд за развитие.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Пример 7.2 — Нередност при процедура за възлагане на обществена поръчка

Централа на ГД „Разширяване“

Тълкуването на Комисията на клаузата за наличност от експерти не предоставя никакво конкурентно предимство на спечелилия търга участник. Очевидно беше, че експертите, предложени от оферента, няма да бъдат приканени да работят успоредно по два различни договора с Комисията.

7.21. В случая с EuropeAid вж. отговора за годишния доклад за ЕФР за 2011 г. в параграф 56.

⁽²⁰⁾ ТАИЕХ — Инструмент за техническа помощ и обмен на информация.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Генерална дирекция „Хуманитарна помощ“

7.22. През последните години ГД „Хуманитарна помощ“ продължи да подобрява всички компоненти на системите си за наблюдение и контрол. Поради честотата на откритите в окончателните плащания количествено измерими грешки обаче (10 от 16) процедурите за предварителен контрол се считат за частично ефективни (вж. точки 7.16 и 7.17).

Служба за инструментите в областта на външната политика

7.23. Основните инструменти, управлявани от FPI, са Инструментът за стабилност и Общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), които представляват 87 % от оперативния бюджет на FPI. Палатата оцени отделно системите за наблюдение и контрол на тези два инструмента, поради големите различия на техните характеристики, и установи, че като цяло те са частично ефективни.

7.24. Основните установени слабости са свързани със

- а) липсата на ефективна структура за вътрешен одит;

7.22. ГД „Хуманитарна помощ“ смята, че в действителност е подобрила своите системи за контрол, които са достигнали задоволително ниво на ефективност. Крайният остатъчен риск е ограничен и доказан и всяко по-нататъшно развитие не би било рентабилно.

ГД „Хуманитарна помощ“ смята, че някои грешки, установени от Палатата, са с много ниска стойност както в относително, така и в абсолютно изражение. ГД „Хуманитарна помощ“ оценява своя процент на остатъчна грешка на под 1 % през 2011 г.

В допълнение ГД „Хуманитарна помощ“ подчертава факта, че предварителните проверки трябва да бъдат разглеждани в контекста на цялостната система за контрол. Действащите системи за управление и контрол са могли да открият грешките чрез прилагането на последващи проверки, тъй като действията, одитирани от Палатата, не са били одитирани след окончателните етапи от контролната верига на ГД „Хуманитарна помощ“.

7.24.

- а) Това се дължи на фактори извън влиянието на FPI. Поради същите причини, структурата за вътрешен одит на EuropeAid не беше в състояние да извършва одити на дейности на FPI през 2011 г.

При липса на капацитет за вътрешен одит Комисията счита, че дадена служба може да разчита за своята достоверност на други градивни елементи, както е посочено в нейния годишен отчет за дейността, включително работата на Службата за вътрешен одит. Нуждите от вътрешен одит на FPI са включени в работния план за 2012 г. на структурите за вътрешен одит на EuropeAid (един нов одит и един последващ одит за дейностите на FPI).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) недостатъчна оценка на риска при избора на договори за подлагане на процедурите на последващ контрол (ОВППС) и недостатъчно добре разработени критерии за подбор на договори, използвани за оценка на риска (Инструмента за стабилност);
- в) процедурите за предварителен контрол, които не са предотвратили някои от грешките (Инструмента за стабилност);
- г) предварителното изпълнение на условията за мисиите във връзка с ОВППС ⁽²¹⁾;
- д) закъснение на договори в рамките на ОВППС, които трябва да бъдат приключени.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- б) Подборът на проекти на ОВППС и Инструмента за стабилност за последващи проверки и плановете за последващи проверки на двете съответни оперативни единици се основава на обективни критерии (като стойност на управляваните договори, дата на последната последваща проверка и случаи на потенциални измами или подозрения за измама). Комисията признава, че оценката на риска, извършена от FPI, може да бъде подобрена. Правят се усилия през 2012 г. с цел подобряване на методологията за оценка на риска за всички инструменти, управлявани от FPI, включително ОВППС.
- в) Комисията приема, че са възникнали грешки, но тя същевременно отбелязва, че нейните процедури за предварителна проверка са ги открили в почти всички случаи, установени от Сметната палата, и също така, че управлението е предприело подходящи последващи действия.
- г) Комисията припопня, че в съответствие с принципа на доброто финансово управление трябва да се докаже, че операциите на ОВППС са ефективни при използването на бюджета на ЕС. Тъй като мисиите на ОПСО са били създадени от нулата трябва да бъдат функциониращи от самото начало, те не могат веднага да се съобразят с изискванията на член 56 от Финансовия регламент. Въпреки това Комисията е длъжна да гарантира, че операциите, които финансира, са ефективни в съответствие с гореспоменатия принцип. Проверките с цел намаляване на риска, докладвани в годишния доклад за дейността, предоставят адекватна основа за достоверност, която трябва да бъде дадена дори ако формално условията на член 56 не са изпълнени.
- FPI ще продължи да провежда оценки на 6 показателя с честота 2 пъти годишно, което означава, че най-значимите мисии във финансово отношение следва да бъдат оценени до края на 2013 г.
- д) FPI ще продължи усилията си по отношение на закриването на стари договори по ОВППС и е съставил план за действие за тази цел. Той също така преразглежда процедурите с цел опростяване на закриването на операции на ОВППС в бъдеще.

⁽²¹⁾ Член 56 от Финансовия регламент представя необходимите условия, които трябва да бъдат изпълнени, преди да бъде натоварен някой с изпълнението на бюджета на ЕС. Тази разпоредба не е подходяща за мисии във връзка с ОВППС, тъй като не е възможно Комисията да получи доказателства за изпълнението на тези условия, преди те да бъдат поставени. Поради това целта на FPI е да акредитира мисиите, колкото се може по-скоро след тяхното начало. За да се намали рискът по време на този преходен период, са въведени проверки за намаляване на риска. До края на 2011 г. обаче само една (EULEX Косово) от девет действащи мисии в рамките на ОВППС е била получила своята акредитация.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Изявленията на ръководството в Комисията

7.25. Генералният директор на EuropeAid и ГД „Хуманитарна помощ“ и директорът на FPI декларира, че са получили достатъчна увереност, че действащите процедури за контрол осигуряват необходимата гаранция относно редовността на свързаните с отчетите операции ⁽²²⁾. Въпреки това:

- а) В годишния си отчет за дейността FPI не представя процента остатъчни грешки ⁽²³⁾ в подкрепа на своето заключение;
- б) ГД „Хуманитарна помощ“ използва специфичен метод за изчисляване на остатъчния процент грешки, който не е подробно обяснен в нейния годишен отчет за дейността.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**Заклучения**

7.26. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че плащанията за годината, приключила на 31 декември 2011 г., за групата политики в областта на външните отношения, помощта и разширяването не са засегнати от съществени грешки. Междинните и окончателните плащания (приблизително една трета от изплатените през 2011 г. суми) обаче са засегнати от съществени грешки.

7.27. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че проверените системи за наблюдение и контрол за групата политики в областта на външните отношения, помощта и разширяването са частично ефективни.

7.25.

а) Както се посочва в годишния доклад за дейността за 2011 г., FPI ще се стреми към остатъчен процент на грешки в годишния доклад за дейността за 2012 г., въз основа на методология, подобна на тази на EuropeAid, но приспособена за контролната среда на FPI.

б) Остатъчният процент на грешки, изчислен от ГД „Хуманитарна помощ“, е изграден върху изпълнението на стратегия за одит на ГД „Хуманитарна помощ“. ГД „Хуманитарна помощ“ смята, че тази методология адекватно отразява равнището на излагане на риск на оперативния ѝ бюджет, тъй като:

- одитираната извадка е силно представителна,
- системните грешки са идентифицирани и свързаното с тях въздействие е напълно контролирано,
- одитираният бюджет е „уравнен“ благодарение на възстановяването на недопустили елементи.

7.26. Комисията приветства заключенията на Палатата, че операциите в групата политики „Външна помощ, развитие и разширяване“ не са засегнати от съществени грешки през 2011 г.

7.27. Комисията е разработила своите средства за контрол така, че те да обхващат целия период на продължителност на многогодишните ѝ проекти. Тя счита, че тези системи за управление и контрол са ефективни и значително са се подобрявали с всяка следваща година, което обхваща както дейността на ЕФР, така и дейностите, финансирани от бюджета на ЕС. Въпреки предизвикателствата на високорисковата среда на външната помощ, най-вероятният годишен процент на грешки, изчислен от Стетната палата за външна помощ в бюджета на ЕС, е по-нисък от прага на същественост за 2010 г. и 2011 г. и е по-нисък от прага на същественост за ЕФР през 2009 г.

⁽²²⁾ Подробните резултати от годишния отчет за дейността на EuropeAid са представени в Годишния доклад на Палатата относно дейността на осмия, деветия и десетия Европейски фонд за развитие. Както е отбелязано в точка 7.14, системите за наблюдение и контрол на ГД „Разширяване“ не са оценени за 2011 г.

⁽²³⁾ Вж. точки 1.21—1.23.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Препоръки

7.28. В **приложение 7.3** е представен резултатът от прегледа на Палатата на изпълнението от страна на Комисията на препоръките от предишни годишни доклади. Комисията е обърнала внимание на всички препоръки, а четири от тях са в процес на изпълнение. Препоръките, засягащи системите за наблюдение и контрол на EuropeAid, са включени в годишния доклад на Палатата относно осмия, деветия и десетия Европейски фонд за развитие. Въз основа на настоящия преглед и на направените констатации и заключения за 2011 г. Палатата препоръчва:

— **Препоръка 1:** EuropeAid, ГД „Хуманитарна помощ“ и FPI следва да подобрят надзора на споразуменията за отпускане на безвъзмездни средства, като използват по-ефективно посещенията на място за предотвратяване и откриване на декларираните недопустими разходи и/или да увеличат обхвата на извършваните от Комисията одити.

— **Препоръка 2:** FPI следва да:

- гарантира, че структурата за вътрешен одит ще стане действаща,
- определи ясно критериите, използвани за оценките на риска при подбора на договори за одит в рамките на Инструмента за стабилност и ОВППС,
- гарантира, че всички мисии в рамките на ОВППС са акредитирани в съответствие с оценка на „шестте стълба“,
- ускори приключването на старите договори в рамките на ОВППС.

7.28. Вж. съвместен отговор на параграфи 1.12—1.13.

Различните служби на Комисията имат различни практики по отношение на естеството и целта на „проверките на място“ в рамките на общите и/л системи за контрол, както и използването и/л за целите на достоверността. Поради това вземайки под внимание аспектите на рентабилността, Комисията не може да приеме общата препоръка, че подобряването на проверките на място би довело до значително подобряване на финансовото управление на споразуменията за отпускане на безвъзмездни средства по отношение на допустимостта на разходите.

Що се отнася до обхвата на възложените одити, Комисията счита, че обхватът на одита по отношение на безвъзмездните средства е значителен и достатъчен. Като се вземе предвид процентът на грешки на Палатата, определен за тази глава, Комисията може само отчасти да приеме настоящата препоръка, по отношение на продължаване на нейните постоянни усилия за подобряване на съществуващите договорности.

- FPI ще си сътрудничи изцяло с капацитета за вътрешен одит на EuropeAid в ролята му на одитирания субект,
- FPI вече предприе усилия за подобряване на оценките на риска, свързани с последващите проверки, изпълнявани от него, в това число по-доброто определяне на критериите за подбор на договори/проекти за одит,
- FPI разработи график за акредитация на своите мисии на ОВППС и ще продължи да полага усилия в тази област. Съгласно този график всички значими във финансово отношение мисии следва да се акредитират до края на 2013 г.,
- FPI ще увеличи усилията си по отношение на закриването на стари договори по ОВППС и е съставил план за действие за тази цел.

ПРИЛОЖЕНИЕ 7.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ С ВЪНШНИ ОТНОШЕНИЯ, ПОМОЩ И РАЗШИРЯВАНЕ

	2011 г.						2010 г.	2009 г.	2008 г.
	EuropeAid ⁽³⁾	FPI	ГД „Разширяване“	ГД „Хуманитарна помощ“	Общо				
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА									
Общ брой операции (в т.ч.):	81	8	38	23	150	165	180	180	
Авансови плащания	17	2	4	7	30	75	83	71	
Междинни/окончателни плащания	64	6	34	16	120	90	97	109	
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ ⁽¹⁾ ⁽²⁾									
Процент (брой) тествани операции, които представляват:									
Операции, незасегнати от грешки	73 % (59)	50 % (4)	68 % (26)	52 % (12)	67 % (101)	77 %	87 %	73 %	
Операции, засегнати от една или повече грешки	27 % (22)	50 % (4)	32 % (12)	48 % (11)	33 % (49)	23 %	13 %	27 %	
Анализ на операциите, засегнати от грешки									
Анализ по видове разходи									
Авансови плащания	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	11 %	17 %	19 %	
Междинни/окончателни плащания	100 % (22)	100 % (4)	100 % (12)	100 % (11)	100 % (49)	89 %	83 %	81 %	
Анализ по видове грешки									
Количествено неизмерими грешки:	59 % (13)	50 % (2)	92 % (11)	9 % (1)	55 % (27)	53 %	74 %	60 %	
Количествено измерими грешки:	41 % (9)	50 % (2)	8 % (1)	91 % (10)	45 % (22)	47 %	26 %	40 %	
Допустимост	67 % (6)	100 % (2)	100 % (1)	100 % (10)	86 % (19)	72 %	100 %	79 %	
Действителност	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	17 %	0 %	21 %	
Точност	33 % (3)	0 % —	0 % —	0 % —	14 % (3)	11 %	0 %	0 %	
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ									
Вероятен процент грешки					1,1 %				
Горна граница на грешките					2,4 %				
Долна граница на грешките					0,0 %				

⁽¹⁾ Извадката беше разделена на сегменти, за да се представят по-ясно областите с различни рискови профили в групата политики.

⁽²⁾ Стойностите в скоби представляват действителният брой операции.

⁽³⁾ Включва две операции на Изпълнителната агенция за образование, аудиовизия и култура.

ПРИЛОЖЕНИЕ 7.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ, СВЪРЗАНИ С ВЪНШНИ ОТНОШЕНИЯ, ПОМОЩ И РАЗШИРЯВАНЕ

Оценка на избраните системи за наблюдение и контрол на EuropeAid

	Предварителни проверки	Мониторинг и надзор	Външни одити	Вътрешен одит	Обща оценка
Централни системи	Частично ефективни	Ефективни	Ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни
Делегации	Частично ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни	N/A	Частично ефективни

Оценка на избраните системи за наблюдение и контрол на ГД „Хуманитарна помощ“

	Предварителни проверки	Мониторинг и надзор	Последващи проверки	Вътрешен одит	Обща оценка
Централни системи	Частично ефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни	Частично ефективни

Оценка на избраните системи за наблюдение и контрол на FPI

	Предварителни проверки	Мониторинг и надзор	Последващи проверки	Вътрешен одит	Обща оценка
Инструмент за стабилност	Частично ефективни	Ефективни	Ефективни	Неефективни	Частично ефективни
ОВППС	Частично ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни		Частично ефективни

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ДЕЙСТВИЯТА, ПРЕДПРИЕТИ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО ГРУПАТА ПОЛИТИКИ „ВЪНШНИ ОТНОШЕНИЯ, ПОМОЩ И РАЗШИРЯВАНЕ“

Година	Препоръка на Палатата	Анализ на Палатата на постигнатия напредък	Отговор на Комисията
2009 г.	ГД „Хуманитарна помощ“ следва да подобри документирането на оценките на предложенията за хуманитарна помощ (например въвеждането на стандартизирани доклади за оценка).	ГД „Хуманитарна помощ“ е подобрила документирането на предложенията за хуманитарни действия.	ГД „Хуманитарна помощ“ е съгласна с анализа на Палатата.
	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.	ГД „Хуманитарна помощ“ е приложила през 2011 г. междинно решение да събере колкото се може повече информация директно от централите за хуманитарни доставки в очакване на въвеждането на автоматизиран механизъм за събиране на такава информация от самите партньори.	ГД „Хуманитарна помощ“ е съгласна с анализа на Палатата.
	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.	FPI е предприел подходящи действия за приключване на договорите по стария Механизъм за бързо реагиране и на договорите по Общата външна политика и политика на сигурност. Все още обаче са необходими допълнителни усилия за ОВППС за изпълнение на препоръката на Палатата.	Комисията признава, че са необходими повече усилия, свързани с приключването на стари договори по ОВППС, следователно е изготвен план за действие с цел да се подобри положението до края на 2012 г.
	ГД „Разширяване“ следва да преразгледа контролните си листове за вътрешен контрол с цел да документира всички проведени проверки.	Разработени са нови контролни листове, предадени са на съответните служители и са качени на интранета на ГД „Разширяване“. Одитната дейност в рамките на DAS 2010 и 2011 г. потвърждава, че делегациите на ЕС понастоящем използват актуализирани контролни списъци.	
	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.	Закъснението на окончателните декларации е намалено още повече по време на този период. От 401 програми обаче, в края на 2011 г. все още не са получени 88 окончателни декларации и са необходими допълнителни усилия за изпълнението на тази препоръка.	ГД „Разширяване“ е поела ангажимента да положи необходимите усилия, за да направи изоставането в работата. ГД „Разширяване“ ще продължи да полага всички необходими усилия да уравни стетките за ФАР/Преходния финансов инструмент EC-12.

Година	Препоръка на Палатата	Анализ на Палатата на постигнатия напредък	Отговор на Комисията
2009 г.	ГД „Разширяване“ следва да определи по-подробно критериите за премахване на предварителните проверки и прекратяване на „предоставянето на управленски правомощия“ на държавите при децентрализирано управление и проверките на функционирането на системите, използвани от националните органи. (Това е проследяване/актуализация от 2010 г. на изпълнението на препоръката от 2009 г.)	През 2011 г. ГД „Разширяване“ започва анализ на вероятните възможности за по-подробно определяне на критериите и еталоните за предоставяне на управленски правомощия и за премахване на предварителните проверки. През 2011 г. са извършени четири одита на подсистемите. Те обхващат актуалното действие на някои ключови аспекти на националните системи в Хърватия и Турция. Съответните делегации на ЕС изпълняват своите планове за одит и за мисии на място, като по този начин получават допълнителна увереност относно действието на националните системи.	Този анализ ще бъде задълбочен в рамката на подновения Инструмент за предприсъединителна помощ. Продължава редовният мониторинг на националните системи от централата и делегациите, като одитите на подсистемата са един от инструментите, които се използват.
	ГД „Разширяване“ продължава да подобрява качеството на данните, вписвани в нейната управленска информационна система. (Това е проследяване/актуализация от 2010 г. на изпълнението на препоръката от 2009 г.)	ГД „Разширяване“ одобри нов ръководен документ за гарантиране на качеството на данните CRIS. Новите контролни листове за плащания на децентрализираната система за изпълнение осигуряват проверките в данните за договори iPerseus. Все още съществува необходимост от оценка на ефективността на новите процедури.	
	ГД „Разширяване“ следва да разработи инструмент, който да улесни консолидирането на резултатите от посещенията, свързани с въпросите на законосъобразността и редовността. (Това е проследяване/актуализация от 2010 г. на изпълнението на препоръката от 2009 г.)	Някои делегации на ЕС са започнали разработка на собствени инструменти за консолидиране, но все още са необходими допълнителни усилия с цел установяване на обща основа, хармонизиране на различните подходи, и проверка на тяхното ефективно прилагане.	При изпълнението на своите надзорни дейности централата на ГД „Разширяване“ ще насърчава и наблюдава прилагането на мерките.
	ГД „Разширяване“ следва да увеличи броя на последващите проверки на операциите при принципа на централизирано управление. (Това е проследяване/актуализация от 2010 г. на изпълнението на препоръката от 2009 г.)	Броят на последващите проверки е увеличен съществено през 2011 г. Четири от шест „централизирани“ делегации са посетени от контролори за последващи проверки.	Усилията продължават през 2012 г., още една страна е била посетена и първоначалната работна програма ще бъде завършена до края на годината.
2008 г.	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. (Включена също в годишния доклад за 2008 г.)	FPI консолидира методологията си за последващи проверки за ОВППС и Инструмента за стабилност. Тези насоки обаче все още са непълни, а критериите за оценка на риска следва да бъдат по-ясно определени.	FPI вече е приключил своите методологични насоки и ще продължи да ги подобрява през цялата година въз основа на обратната връзка от извършените проверки. Критериите за оценка на риска се усъвършенстват през 2012 г., за да се гарантира по-висока степен на яснота относно подбора на проекти, които да бъдат проверени през 2013 г. Всички препоръки на вътрешния одитор по отношение на ГД „Външни отношения“, свързани с последващите проверки, са били осъществени.

ГЛАВА 8

Изследвания и други вътрешни политики

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	8.1—8.11
Специфични характеристики на групата политики	8.2—8.10
Рамкови програми за научни изследвания	8.3—8.8
Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации (CIP)	8.9—8.10
Обхват и подход на одита	8.11
Редовност на операциите	8.12—8.18
Ефективност на системите	8.19—8.36
Рамкови програми за научни изследвания	8.20—8.30
Предварителни документни проверки	8.20—8.21
Одиторска заверка на декларациите за разходи	8.22—8.24
Последващи финансови одити на Комисията	8.25—8.30
Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации (CIP) — Програма за подкрепа на политиката в областта на ИКТ (ППП—ИКТ)	8.31—8.36
Предварителни документни проверки	8.31
Одиторска заверка на декларациите за разходи	8.32
Последващи финансови одити на Комисията	8.33—8.34
Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията	8.35—8.36
Заклучения и препоръки	8.37—8.40
Заклучения	8.37—8.38
Препоръки	8.39—8.40
Резултати от одита на Гаранционния фонд за външни дейности	8.41—8.43

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

8.1. В настоящата глава е представена специфичната оценка на Палатата за групата политики „Изследвания и други вътрешни политики“, която включва областите на политика 01 — Икономически и финансови въпроси, 02 — Предприятия, 03 — Конкуренция, 08 — Научни изследвания, 09 — Информационно общество и медии, 10 — Преки изследвания, 12 — Вътрешен пазар, 15 — Образование и култура, 16 — Комуникация, 18 — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие и 20 — Търговия. Представени са също резултатите от одита на Палатата на Гаранционния фонд за външни дейности ⁽¹⁾. В **таблица 8.1.** се съдържа основна информация относно обхватите от оценката дейности и плащанията през 2011 г.

Таблица 8.1 — Основна информация относно групата политики „Изследвания и други вътрешни политики“ за 2011 г.

(В млн. евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
08	Научни изследвания	Административни разходи	321	Централизирано пряко
		7РП	3 494	Централизирано пряко
		7РП — Евратом	271	Централизирано непряко
		Приключване на предишни рамкови програми (РП)	518	Централизирано пряко
			4 604	
15	Образование и култура	Административни разходи	131	Централизирано пряко
		Обучение през целия живот, включително многоезичие	1 376	Централизирано непряко
		Развитие на културното сътрудничество в Европа	167	Централизирано непряко
		Насърчаване и популяризиране на сътрудничеството в областта на младежта и спорта	156	Централизирано непряко
		Хора — програма за мобилност на научните работници	584	Централизирано непряко
			2 414	
09	Информационно общество и медии	Административни разходи	132	Централизирано пряко
		7РП	1 218	Централизирано пряко
		Други	139	Централизирано пряко
			1 489	

⁽¹⁾ Регламент (ЕО, Евратом) № 480/2009 на Съвета от 25 май 2009 година относно създаване на Гаранционен фонд за външни дейности (ОВ L 145, 10.6.2009 г., стр. 10) постановява в своите съображения, че финансовото управление на Фонда подлежи на одит от Сметната палата в съответствие с процедури, договорени от Сметната палата, Комисията и ЕИБ.

(В млн. евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
02	Предприятия	Административни разходи	123	Централизирано пряко
		Конкурентоспособност, индустриална политика, иновации и предприемачество	187	Централизирано пряко/централизирано непряко чрез ЕАСІ
		Вътрешен пазар за стоки и отрасли политики	33	Централизирано пряко
		7РП — Сътрудничество — космическо пространство и сигурност	423	Централизирано пряко
		Сателитни навигационни програми на ЕС (EGNOS и Галилео)	570	
			1 336	
18	Правосъдие, свобода и сигурност	Административни разходи	76	Централизирано пряко
		Солидарност — Външни граници, визова политика и свободно движение на хора	445	Споделено/централизирано пряко
		Миграционни потоци — Общи политики за имиграцията и предоставянето на убежище	159	Споделено/централизирано пряко
		Основни права и гражданство	48	Централизирано пряко
		Сигурност и опазване на свободите	133	Централизирано пряко
		Правосъдие по наказателни и граждански дела	62	Централизирано пряко
		Превантивно-информационна дейност в борбата с наркотиците	18	Централизирано пряко
		Стратегия и координация на политиката	3	Централизирано пряко
			944	
10	Преки изследвания	Персонал, текущи разходи и инвестиции	352	Централизирано пряко
		7РП	41	Централизирано пряко
		Натрупани пасиви в резултат от ядрени дейности	24	Централизирано пряко
		Приключване на предишни рамкови програми (РП) и други дейности	24	Централизирано пряко
			441	
01	Икономически и финансови въпроси	Административни разходи	70	Централизирано пряко
		Икономически и паричен съюз	12	Централизирано пряко
		Международни икономически и финансови въпроси	55	Централизирано пряко
		Финансови операции и инструменти	252	Централизирано пряко/съвместно управление с ЕИФ/централизирано непряко чрез ЕИФ
			389	
16	Комуникация	Административни разходи	125	Централизирано пряко
		Комуникация и медии	35	Централизирано пряко
		Комуникация на местно равнище	37	Централизирано пряко
		Инструменти за анализ и комуникация	26	Централизирано пряко
		Насърчаване на европейското гражданство	36	Централизирано пряко
			259	
20	Търговия	Административни разходи	93	Централизирано пряко
		Търговска политика	11	Централизирано пряко/съвместно управление с международни организации
			104	

(В млн. евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
12	Вътрешен пазар	Административни разходи	61	Централизирано пряко
		Стратегия и координация на политиката на генерална дирекция „Вътрешен пазар“	34	Централизирано пряко
			95	
03	Конкуренция	Административни разходи	94	Централизирано пряко
		Картели, антиitrust и либерализация	0	Централизирано пряко
			94	

Общо административни разходи ⁽¹⁾	1 578
Рамкови програми (РП)	5 965
Обучение през целия живот, включително многоезичие (Програма за обучение през целия живот — LLP)	1 376
Други оперативни разходи	3 250
Общо оперативни разходи	10 591
От които: — авансови плащания ⁽²⁾	6 911
— междинни/окончателни плащания ⁽³⁾	3 680
Общо плащания за годината	12 169

Общо поети задължения за годината	13 968
--	---------------

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

⁽²⁾ Авансовите плащания по Седма рамкова програма (2007—2013 г.) и по Програмата за обучение през целия живот (LLP) възлизат съответно на 3,837 милиарда евро и 1,208 милиарда евро.

⁽³⁾ Междинните/окончателните плащания по Седма рамкова програма (2007—2013 г.) и по Програмата за обучение през целия живот (LLP) възлизат съответно на 2,128 милиарда евро и 168 милиона евро.

Източник: Предварителни отчети на Европейския съюз за 2011 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични характеристики на групата политики

8.2. Основните програми в тази група политики са рамковите програми за научни изследвания и технологично развитие, които включват 56 % от всички оперативни разходи (или 5,965 милиарда евро). Други вътрешни политики обхващат Програмата за обучение през целия живот, която включва 11 % от всички оперативни разходи (или 1,376 милиарда евро), Обща програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“ (SOLID) — 4 % (или 445 милиона евро), както и Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации (CIP) — 2 % (или 258 милиона евро).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Рамкови програми за научни изследвания

8.3. Шестата и Седмата рамкова програма на ЕС за научни изследвания и технологично развитие (6РП и 7РП) са основните инструменти на Европейския съюз за подкрепа на изследванията и иновациите. И двете РП са проектирани с цел да подпомагат стратегиите от Лисабон и Европа 2020, както и европейското изследователско пространство ⁽²⁾.

8.4. РП се изпълняват съгласно принципа на централизирано пряко и централизирано непряко управление, в което се включват шест генерални дирекции и две изпълнителни агенции ⁽³⁾. Част от бюджета се изпълнява също така по метода на непряко централизирано управление с участието на различни органи като съвместните предприятия ⁽⁴⁾ и Европейската инвестиционна банка.

8.5. И двете РП са най-вече програми за конкурентно финансиране на основата на проекти, в които потенциалните бенефициенти трябва да се съревновават за финансирането, като представят своите проекти. Комисията и одобрените кандидати подписват споразумение за отпускане на безвъзмездна финансова помощ. След подписването на това споразумение се извършва първо авансово плащане, а след това междинни и окончателни плащания, които възстановяват разходи, декларирани от бенефициентите.

8.6. Основният риск от нередности се състои в това, че бенефициентите могат да включат недопустими разходи в своите декларации за разходите, които да не бъдат открити и коригирани от системите за наблюдение и контрол на Комисията. Рискът нараства поради сложността на правилата за изчисляване на допустимите разходи, както и поради факта, че в някои области изпълнителните органи (вж. точка 8.4) прилагат правилата по различен начин.

⁽²⁾ Европейското изследователско пространство включва всички изследователски и развойни дейности, програми и политики в Европа, които имат транснационална перспектива. Вzeti заедно, те позволяват на изследователите, научноизследователските институти и предприятията да се движат, да се съревновават и да си сътрудничат отвъд границите във все по-голяма степен.

⁽³⁾ Шестте генерални дирекции са: ГД „Изследвания и иновации“, ГД „Информационно общество и меди“, ГД „Образование и култура“, ГД „Предприятия и промишленост“, ГД „Мобилност и транспорт“ и ГД „Енергетика“. Двете изпълнителни агенции са: i) Изпълнителна агенция за научни изследвания и ii) Изпълнителна агенция на Европейския съвет за научни изследвания.

⁽⁴⁾ Съвместните предприятия на Европейския съюз в областта на научните изследвания са: Европейско съвместно предприятие за „ITER“ и развитието на термоядрената енергия; Съвместно предприятие „Чисто небе“; Съвместно предприятие ARTEMIS; Съвместно предприятие на инициативата за иновативни лекарства; Съвместно предприятие ENIAC и Съвместно предприятие „Горивни клетки и водород“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.7. На 24 януари 2011 г. Комисията предприе следните три мерки с цел опростяване на правилата, приложими за 7РП:

- а) разширяване на критериите за приемане на методологиите на бенефициентите за изчисляване на средните разходи за персонал;
- б) въвеждане на финансиране с единна ставка за собствениците на малки и средни предприятия;
- в) създаване на Комитет за съгласуване за научноизследователска дейност с цел да се постигне еднакво тълкуване и прилагане на правилата.

Все още е твърде рано да се прецени отражението на тези мерки върху процента на недопустимите разходи.

8.8. В тази област на политика Европейската комисия отговаря също така за изпълнението на двете основни космически програми: Галилео и Програмата за глобален мониторинг на околната среда и сигурността (ГМОСС). Свързаните с това задачи са делегирани или се извършват съвместно с Европейската космическа агенция (ЕКА). Общият размер на плащанията, извършени от Комисията към ЕКА през 2011 г., възлиза на 660 милиона евро (133,6 милиона евро за Програмата за глобален мониторинг на околната среда и сигурността и 526,4 милиона евро за Галилео).

Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации (CIP)

8.9. Програмата CIP (в областта на другите вътрешни политики, която Палатата избра за одит на системите според ротационния подход) обхваща три подпрограми, управлявани от три генерални дирекции (през 2011 г. — ГД „Икономически и финансови въпроси“⁽⁵⁾: 29 милиона евро, ГД „Предприятия и промишленост“⁽⁶⁾: 114 милиона евро, и ГД „Информационно общество и медии“: 115 милиона евро). ГД „Информационно общество и медии“ управлява програмата за подкрепа на политиката в областта на информационните и комуникационните технологии (ППП-ИКТ), която има за цел да стимулира иновациите и конкурентоспособността чрез по-широко навлизане и възможно най-добро използване на ИКТ от гражданите, правителствата и бизнеса, и по-специално от МСП.

⁽⁵⁾ ГД „Икономически и финансови въпроси“ подпомага малките и средните предприятия (МСП) с достъп до собствен капитал, рисков капитал и кредити посредством използването на финансови инструменти на Съюза, управлявани от името на Комисията от Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ).

⁽⁶⁾ ГД „Предприятия и промишленост“ управлява подпрограмите, свързани с предприемачество и иновации чрез отпускане на безвъзмездни помощи по Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации, които се управляват от Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.8. Плащанията в полза на Европейската космическа агенция (ЕКА) през 2011 г. като годишен принос от бюджета на ЕС за съвместно управляваната Програма за глобален мониторинг на околната среда и сигурността (ГМОСС) и сумите, предвидени за изпълнението на програмата „Галилео“, са плащания по предварително финансиране. Окончателният размер на средствата, използвани от ЕКА, се определя от Комисията едва в края на двете програми.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.10. Програмата се изпълнява съгласно принципа на централизираното пряко управление на безвъзмездните помощи, с преки финансови вноски в съфинансирани споразумения за отпускане на безвъзмездни средства, които Комисията подписва с бенефициенти, образували консорциум. Основният риск от нередности при изследователските проекти по Програмата за подкрепа на политиката е, че бенефициентите могат да включат недопустими разходи в своите декларации за разходите, които да не бъдат открити и коригирани от системите за наблюдение и контрол на Комисията преди възстановяването на декларираните разходи.

Обхват и подход на одита

8.11. Цялостният одитен подход и методология на Палатата са представени в глава 1, **част 2** от **приложение 1.1**. Във връзка с одита на групата политики „Изследвания и други вътрешни политики“ следва да се отбележат няколко специфични въпроса:

- а) беше проверена извадка от 150 плащания, включваща 25 авансови плащания по РП за научни изследвания, 39 авансови плащания по други мерки в тази област на политика, 60 междинни и окончателни плащания в рамките на РП за научни изследвания и 26 междинни и окончателни плащания по други мерки в тази област на политика;
- б) оценката на системите включи:
 - предварителни документни проверки в Комисията ⁽⁷⁾,
 - одиторска заверка на декларации за разходи по проекти, извършена от независими одитори ⁽⁸⁾,
 - последващи финансови одити на проекти ⁽⁹⁾,
 - изявления на ръководството на Комисията ⁽¹⁰⁾;
- в) одитът на Гаранционния фонд бе съсредоточен върху изпълнението на споразумението между Комисията и ЕИБ относно управлението на активите на Фонда, както и върху процедурите за мониторинг от страна на Комисията. Беше направен също така преглед на дейността, извършена от частна одиторска компания.

⁽⁷⁾ За областта на изследванията тази оценка се базира на извадка от 85 плащания, свързани с рамковите програми. За другите вътрешни политики тази оценка и оценките на последващите финансови одити на проекти се базират на допълнителна извадка от 30 плащания, свързани с програмата СІР, управлявана от ГД „Информационно общество и медии“, т.е. Програмата за подкрепа на политиката в областта на информационните и комуникационните технологии (ППП-ИКТ).

⁽⁸⁾ Въз основа на извадка от 31 декларации за разходи на бенефициенти, за които е предоставена заверка.

⁽⁹⁾ Въз основа главно на преглед на 30 досиета за последващи одити.

⁽¹⁰⁾ Прегледани бяха годишните отчети за дейността на генералните директори на ГД „Научни изследвания и иновации“, ГД „Информационно общество и медии“, ГД „Предприятия и промишленост“ и ГД „Образование и култура“, както и две изпълнителни агенции — Изпълнителна агенция на Европейския съвет за научни изследвания и Изпълнителна агенция за научни изследвания.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

8.12. Резултатите от тестовите на операциите са обобщени в **приложение 8.1**. При тестването на Палатата на извадка от операции бе установено, че 49 % от тях са засегнати от грешки. По преценка на Палатата вероятният процент грешки е 3,0 % ⁽¹¹⁾.

8.13. Палатата установи, че общо 74 от 150-те операции в извадката са засегнати от грешки. Основният източник на грешки е наддекларирането от бенефициентите на разходи за проекти, финансирани по РП за научни изследвания. Този резултат е в съответствие с грешките, открити при последващите финансови одити на Комисията ⁽¹²⁾ (вж. точки 8.25—8.30). Както Палатата вече отбеляза през предишни години ⁽¹³⁾, грешките засягат всички видове разходи — разходите за персонал и други преки и непреки разходи.

8.14. Разходи за персонал: изчисляването на действителните разходи за персонал следва да се базира на надеждна система за отчитане на времето. При одитите на Палатата беше установено, че съществуват несъответствия между графици за отработено време и други данни за персонала (например данни за отсъствия и отпуски), случаи, в които служители са декларирали, че работят изцяло по проект, докато графици за отработеното време показват, че те работят по няколко проекта, както и случаи на неплатено извънредно работно време, фактурирано на Комисията (вж. пример 8.1).

8.14. Грешки, открити в декларация за разходи, могат да нямат финансово отражение върху средствата на ЕС.

⁽¹¹⁾ Палатата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна статистическа извадка. Полученият резултат представлява най-доброто приближение на прогнозната стойност (позната като вероятен процент грешки). С ниво на увереност от 95 % Палатата счита, че при одита на приходите процентът на грешки в популацията е между 1,1 % и 4,9 % (съответно долна и горна граница на грешките).

⁽¹²⁾ Това е потвърдено и от Комисията в бележката за бенефициенти от 19 март 2012 г. „Как да се избегнат общите грешки, открити в декларациите за разходи“ (*How to avoid common errors identified in costs claims*), в която се посочва, че по-голяма част от грешките възникват поради неправилно тълкуване на правилата или поради липсата на достатъчно внимание от страна на бенефициентите към изискванията на споразумението за отпускане на безвъзмездни средства и на финансовите насоки.

⁽¹³⁾ Вж. точка 6.13 от Годишния доклад за 2010 г., точки 5.19—5.20 и 8.11—8.12 от Годишния доклад за 2009 г., точки 7.12—7.15 и 10.12—10.13 от Годишния доклад за 2008 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Пример 8.1 — Грешка, установена в декларация за разходи, свързана с разходи за персонал

Бенефициент, включен в проект по 7РП декларира 308 000 евро разходи за персонал. Одитът на Палатата установи, че бенефициентът:

- е занижил броя на изработените от служителите му часове,
- е завишил часовете за няколко служители, ангажирани в одитирания проект.

Като цяло тези констатации са довели до наддеклариране в размер на 45 000 евро разходи за персонал.

8.15. Други преки разходи: за да бъдат допустими другите преки разходи, те трябва да бъдат действителни и подкрепени от достатъчно доказателства (като фактури и доказателства за извършено плащане), и също така да е налице ясна връзка с проекта и периода на докладване. По време на одитите Палатата често установяваше, че бенефициентите са включили фактури за консумативи, поръчани или доставени след края на проекта, както и фактури за външни услуги, които е следвало да бъдат вписани като предоставени на подизпълнител. Някои бенефициенти също така не са представили фактури в подкрепа на разходите или доказателства за извършено плащане. По отношение на оборудването бяха установени случаи, в които разходите за закупуване са отнесени изцяло за сметка на изследователския проект, вместо да подлежат на амортизация в съответствие с обичайната счетоводна практика на бенефициента.

8.16. Непреки разходи: за бенефициентите, които използват действителни непреки разходи, те трябва да бъдат свързани с проекта. В много случаи бенефициентите не са изключили недопустимите разходи, свързани с търговски дейности, провизии или разходи, пряко изплащани за сметка на проекта (вж. пример 8.2).

Пример 8.2 — Грешка, открита в декларация за разходи, свързана с други непреки разходи

Бенефициент е декларира административни разходи в размер на 366 891 евро и е включил непреките разходи на всичките си отдели, като същевременно е взел предвид само изследователския персонал като критерий за разпределение при отнасянето на тези разходи към изследователски проекти. В резултат на това разходи, несвързани с проекта, са записани за негова сметка, като това е довело до завишаване на разходите с 180 670 евро.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Пример 8.1 — Грешка, установена в декларация за разходи, свързана с разходи за персонал

В посочения от Палатата случай неправотерно декларираната сума вече е прихваната със следващото плащане.

8.16.

Пример 8.2 — Грешка, открита в декларация за разходи, свързана с други непреки разходи

Комисията проведе състезателната процедура с бенефициера. След разглеждане на допълнителната информация и обясненията, предоставени от бенефициера, Комисията заключи, че завишението на декларираните непреки разходи за този проект възлиза на 39 735 EUR, които са изцяло възстановени през 2012 г. Освен това Комисията уведоми бенефициера, че тази системна грешка следва да бъде отстранена и от другите проекти, в които той участва, което той се съгласи да направи.

Проблемът с изчисляването на непреките разходи е добре известен на Комисията. Ако бъде прието, предложението за програмата „Хоризонт 2020“ ще избегне проблема чрез плащане на непреките разходи като фиксиран процент от преките разходи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.17. Деветнадесет от 65 операции (29 %), свързани с други вътрешни политики, са засегнати от грешки. В това число влизат грешки, свързани с възстановяване на недопустими разходи, подобни на грешките, открити при 6РП и 7РП.

8.18. При одита на Палатата бяха открити грешки като например авансови плащания, които е следвало да бъдат заявени през следващия отчетен период, и недопустими разпоредби във финансовия доклад, предоставен от Европейската космическа агенция (ЕКА) (вж. също точка 8.36), както и слабости при процедурите за възлагане на обществени поръчки, проведени при изпълнението на двете космически програми (вж. точка 8.8).

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

8.19. Резултатите от извършената от Палатата проверка на системите за наблюдение и контрол са обобщени в **приложение 8.2**. Палатата установи, че системите са частично ефективни по отношение гарантирането на редовността на операциите в областта на изследванията и за програмата ППП-ИКТ.

Рамкови програми за научни изследвания

Предварителни документни проверки

8.20. Преди извършване на плащане се провеждат документни проверки на всички съответни оперативни и финансови аспекти. Тяхната цел е да проверят редовността на плащанията и да осигурят спазването на договорните изисквания. В резултат от усилията на Комисията да опрости максимално своите процедури за предварителен контрол, тези проверки често са ограничени до документна проверка на декларациите за разходи и на представените от бенефициентите резултати, свързани с тях.

8.21. Одитът на 108 плащания⁽¹⁴⁾ от извадката от 150 плащания (вж. точка 8.11) установи 51 случая на слабости при предварителните документни проверки, които обаче Палатата не счита за съществени, като например стартиране на проекта със задна дата (без предварителна писмена молба от бенефициента), закъснения в извършването на плащания и несъответствия при процедурите за разрешение. В резултат на това тази процедура на контрол се счита за частично ефективна.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.18. 8.18. Комисията прави одити на място за всеки финансов доклад, представен от ЕКА. Констатираните грешки се поправят. Включването в докладването за 2010 г. на аванси, които е трябвало да бъдат декларирани през следващия отчетен период, няма финансово отражение върху прогната. Констатираната от Палатата провизия вече бе коригирана от ЕКА през следващия отчетен период. По мнение на Комисията свързаните с възлагането на обществени поръчки проблеми, установени от Палатата, не водят до пилеене на средствата на ЕС. Комисията счита, че процедурите за възлагане на обществени поръчки, изменени вследствие на одитите на Палатата, са задоволителни и съгласувани с особения характер на дейностите по възлагане на обществени поръчки в космическата област.

8.20. Комисията е на мнение, че системата за контрол трябва да бъде разглеждана в своята цялост, включително с предварителните и последващите проверки.

⁽¹⁴⁾ Тези плащания включват 60 междинни и окончателни плащания по РП, 25 авансови плащания по РП, 21 плащания, свързани с вноските към съвместните предприятия за научни изследвания, Механизма за финансиране с поделение на риска, програмите EGNOS и Галилео, както и две авансови плащания за Изследователския фонд за въглища и стомана.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Одиторска заверка на декларациите за разходи

8.22. Споразуменията за отпускане на безвъзмездни средства определят изискванията, според които декларациите за разходи на бенефициентите следва да бъдат придружени от одиторска заверка (FP6) или от заверка на финансовите отчети (7РП) ⁽¹⁵⁾, издадена от независим одитор. Целта на тези заверки е да се осигури на Комисията актуална информация, за да може тя да оцени дали декларираните от бенефициентите разходи са допустими, а всички постъпления и лихви, натрупани от предварителното финансиране — декларирани.

8.23. При декларациите за разходи на бенефициентите, за които е представена заверка (31 от 60 междинни и окончателни плащания), Палатата сравни резултатите от своя собствен одит със заключенията от заверката. Палатата откри грешки в 25 от случаите, за които независимият одитор е изразил становище без резерви. В 14 от случаите грешките имат финансово отражение над 2 %.

8.24. В съответствие с констатациите от предходните години и въпреки усилията на Комисията да повиши информираността на бенефициентите и одиторите (вж. **приложение 8.3**), тази процедура за контрол все още е само частично ефективна, тъй като продължават да съществуват недопустими разходи, които не са открити от независимите одитори.

8.24. Комисията е наясно, че сертификатите за декларации за разходите не избягват изцяло грешките, но при все това значително намаляват броя на грешките. Следователно те са важен елемент, допринасящ за цялостната увереност на Комисията.

Последващи финансови одити на Комисията

8.25. За двете РП генералните дирекции, свързани с научните изследвания, имат общи стратегии за последващ одит. Техните основни цели са:

- а) да оценят законосъобразността и редовността на декларациите за разходи, като по този начин осигурят принос към годишната декларация за достоверност на оправомощените разпоредители с бюджетни кредити; както и
- б) да осигурят база за възстановяването на неправомерно изплатени средства на ЕС.

8.26. Като цяло въведената от Комисията система за извършване на последващи одити се оценява като ефективна.

Използване на работата на външни одитори

8.27. По-голямата част от представителните одити ⁽¹⁶⁾ на Комисията се извършват от външни одиторски фирми под надзора и отговорността на Комисията.

⁽¹⁵⁾ Бенефициентите по 7РП следва да представят заверка в случай че вноската от ЕС надвишава 375 000 евро. Според оценка на Комисията 80 % от тях ще останат под този праг.

⁽¹⁶⁾ Одити, избрани на случаен принцип и планирани с цел установяване на процент грешки, представителен за цялата популация.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.28. Палатата извърши подробна проверка на 30 досиета на последващи одити, като се фокусира върху качеството на одитната документация, последователността на прилаганата методология и докладването на Комисията. Въпреки че Палатата откри слабости в одитната документация и одитната методология⁽¹⁷⁾, прилагана от външните одитори, тя оцени общото качество на докладването като задоволително.

Системи, свързани с възстановяване на неправомерно изплатени средства на ЕС

8.29. В резултат на грешките, открити при последващите финансови одити на Комисията, неправомерно изплатените средства на ЕС следва да бъдат възстановени (посредством нареждане за събиране на вземания или прихващане срещу бъдещо плащане). Консолидираните данни за ГД „Научни изследвания и иновации“ и ГД „Информационно общество и медии“ показват, че възстановяването на неправомерно изплатените суми е продължителен процес. Към края на 2011 г. 81 % и 33 % от одитите⁽¹⁸⁾, приключили съответно през 2010 и 2011 г., са счетени за изпълнени.

8.30. Освен това екстраполирането на установените систематични грешки към неодитирани проекти на одитирани бенефициенти е още по-дълъг процес. Процентът на прилагане на систематичните грешки⁽¹⁹⁾ за ГД „Научни изследвания и иновации“ за програмите по 6РП и 7РП е 44,8 % към края на 2011 г.

Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации (CIP) — Програма за подкрепа на политиката в областта на ИКТ (ППП-ИКТ)*Предварителни документни проверки*

8.31. Одитът на Палатата направи сравнение между доказателствата от предварителните проверки в счетоводната система АВАС и доказателствата от локалната система на ГД „Информационно общество и медии“. В 23 от 30 случая лицата, които одобряват операциите в АВАС, не са същите като тези, които ги одобряват в локалната система. За програмата PPP-ИКТ системата АВАС не определя надеждно лицата, които провеждат действителните проверки. В резултат на това тази процедура на контрол се счита само за частично ефективна.

⁽¹⁷⁾ Установените слабости засягат предимно погрешно приемане на неправомерни разходи, формиране на извадки, които не са представителни за популацията, и заверка на неточни неправомерни разходи.

⁽¹⁸⁾ Одити, които обхващат едновременно 6РП и 7РП.

⁽¹⁹⁾ Дадена грешка се счита за „приложена“, когато бенефициентът приеме корекцията с фиксирана ставка, предложена от Комисията, или представи ревизирана декларация за разходи за проектите, засегнати от екстраполацията.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.28. Комисията счита, че констатираните от Палатата слабости имат слабо финансово отражение. Въпреки това тя ще повиши усилията си, за да се увери, че външните одиторски фирми отговарят на специфичните изисквания, включени в рамковия договор за всяка одитна мисия.

8.29—8.30. Що се отнася до поправянето на грешки в многогодишните проекти по рамковата програма, обичайната практика е извършване на прихващане със следващото плащане. В много случаи следващите плащания се изискват една или една и половина години по-късно, което влияе значително на терките, предприети във връзка с одитите, приключени през 2010 и 2011 г. Тъй като процесът на екстраполиране изисква преизчисляване и повторно представяне на декларациите за разходи от бенефициерите, корекциите чрез екстраполиране на резултатите от одитите отнемат още повече време от предприемането на терки във връзка с одитните резултати по точка 8.29.

8.31. Действащата местна система в ГД INFOSO регистрира визата на всички участници в процеса на валидиране на операциите. Тази система е автоматизирана и сигурна, поради което осигурява 100 % сигурност относно това кой какво е направил въз основа на електронните визи, регистрирани в тази система.

Имената на лицата, посочени в счетоводната система АВАС, може да се различават, тъй като съответстват на хора, които действително са участвали в операциите, но в различна роля в случая на междинните и окончателните плащания. Това е следствие от съзнателно решение на ГД INFOSO за ограничаване на достъпа в АВАС до опитни хора с цел намаляване на риска от грешки. Този принцип е надлежно документиран в описанието на финансовите вериги на ГД INFOSO.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Одиторска заверка на декларациите за разходи

8.32. При 3 от 30-те одитирани операции за предварителни проверки са необходими одиторски заверки. Те са осигурени и техните заключения са взети предвид при определянето на дължимите суми.

Последващи финансови одити на Комисията

8.33. През 2011 г. не е била одобрена формална стратегия за последващ одит за програмите, които не са свързани с научни изследвания, управлявани от ГД „Информационно общество и медии“. В резултат на това през 2011 г. не са изпълнени никакви специфични одитни процедури за последващи одити на проектите на ППП-ИКТ и не са направени никакви специфични оценки на риска за програмата ППП-ИКТ.

8.34. Към момента на извършване на одита на Палатата Комисията е провела само два одита на проекти по ППП-ИКТ (един през 2011 г. и един през 2010 г.). И в двата случая процентът грешки е много висок: съответно 96 % и 100 %. Палатата одитира допълнително два проекта по ППП-ИКТ като част от проведените съществени проверки. Процентът грешки за двата проекта е 99,82 % и 2,86 %. Липсата на стратегия за последващ одит за програмата ППП-ИКТ представлява съществена слабост в системите за наблюдение и контрол, особено като се има предвид установеният висок процент грешки. Този контрол се счита за неефективен.

С цел разрешаване на установения от Палатата проблем ГД INFOSO възнамерява да разработи през 2013 г. техническо решение, с което да бъде преодолян проблемът с визите в ABAC, в рамките на следващото поколение програми („Хоризонт 2020“).

8.33. **Неизследователските програми на ГД INFOSO се одитират редовно.** През 2011 г. дванадесет последващи одита, от които два се отнасят до програмата за подкрепа на политиката в областта на ИКТ (ППП-ИКТ), бяха приключени за тази област на финансиране. Извършените одити са избрани въз основа на съображения, свързани с риска, и обикновено се искат от службите, които отговарят за оперативното управление на проектите.

С оглед на нарастващото финансово значение на тази област на финансиране службите на ГД INFOSO са разработили одитна стратегия, която се изпълнява през 2012 г. Освен това през 2011 г. службите на ГД INFOSO сключиха рамков договор за услуги за последващ одит в тази област на финансиране. Първа партида от 22 одита, посветени на средства, които не са свързани с научните изследвания, стартира през първото полугодие на 2012 г. въз основа на този рамков договор.

Междинните и окончателните плащания за неизследователските програми представляваха под 4 % от общите плащания на ГД INFOSO, извършени през 2011 г. ГД INFOSO счита, че предприетите през 2011 г. мерки, които се изпълняват през 2012 г., са подходящи, като се има предвид финансовото значение на въпросната дейност за финансиране.

8.34. **Двата одита, извършени от Комисията през 2010 и 2011 г. за ППП-ИКТ, която е една от неизследователските програми, управлявани от ГД INFOSO, бяха избрани въз основа на съображения, свързани с риска.** За тези одити констатираният процент грешки често е много висок и не е представителен за популацията като цяло.

Една от целите на одитната стратегия, която се изпълнява през 2012 г. за неизследователските програми, е да се определят подходи за вземане на извадки, които позволяват да се определи показателен процент на грешките, като същевременно се максимизира рентабилността на одитите чрез съсредоточаването им върху големи и рискови бенефициери.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията

8.35. Одитираните годишни отчети за дейността дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции. Предоставената информация потвърждава констатациите и заключенията на Палатата.

8.36. Три генерални дирекции⁽²⁰⁾ са изразили резерва относно остатъчните грешки, които засягат точността на декларациите за разходи по 7РП, а две генерални дирекции⁽²¹⁾ поддържат своите резерви по отношение на декларациите за разходи по 6РП. ГД „Предприятия и промишленост“ също е изразила резерва относно надеждността на финансовата отчетност на ЕКА (вж. точка 8.18).

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**Заключения**

8.37. Въз основа на своята одитна дейност Палатата заключава, че плащанията за годината, приключила на 31 декември 2011 г., за групата политики „Изследвания и други вътрешни политики“ са засегнати от съществени грешки⁽²²⁾.

8.38. Въз основа на своята одитна дейност Палатата установи, че проверените системи за наблюдение и контрол за групата политики „Изследвания и други вътрешни политики“ са частично ефективни.

Препоръки

8.39. В **приложение 8.3** са представени резултатите от проверката на Палатата на напредъка при изпълнението на препоръките, отправени в предходни годишни доклади (2008—2009 г.). Следва да бъдат отбелязани следните въпроси:

а) В случаи, при които последващите одити откриват големи несъответствия между заверената и одитираната сума, към края на 2011 г. липсва процедура за пряка обратна връзка, чрез която заверяващите одитори да бъдат уведомявани за одитните констатации на Комисията.

8.36. Комисията ще продължи да одитира финансовите доклади на ЕКА и ще насърчава и подпомага ЕКА при изпълняването на нейните действия, насочени към допълнително подобряване на качеството на финансовото отчитане пред Комисията. Предвид на действията, които понастоящем са в процес на осъществяване, Комисията очаква проблемите да бъдат коригирани скоро, което ще позволи налягане и окончателно оттегляне на тази резерва.

8.38. Комисията счита, че от управленска гледна точка, т.е. при балансиране на целите от гледна точка на законосъобразността и редовността, от една страна, и съображенията, свързани с пропорционалността на рисковете и разходната ефективност на проверките, от друга страна — нейните системи за управление и контрол предоставят достатъчна увереност, при отчитане на резервите, изразени от оправомощените разпоредители с бюджетни кредити съгласно точка 8.36.

8.39.

а) Службите на Комисията използват процес за предоставяне на обратна информация на заверяващите одитори в случаите, в които при последващите одити на Комисията са открити съществени разлики между заверените декларации за разходи и нейните констатации. Това се постига или чрез изпращане на писмена покана до бенефициерите да предоставят обратната информация на заверяващия одитор, или чрез влизане в директна връзка със заверяващите одитори.

⁽²⁰⁾ ГД „Предприятия и промишленост“, ГД „Информационно общество и медии“ и ГД „Научни изследвания и иновации“.

⁽²¹⁾ ГД „Предприятия и промишленост“ и ГД „Научни изследвания и иновации“.

⁽²²⁾ Вж. точки 8.12 и 8.13.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) Комисията продължи да полага усилия за прилагане на одитните резултати (като коригира декларациите за разходи или като издава нареждания за възстановяване на неправомерно изплатени суми) в случаите, когато е установено, че бенефициентите са завишили разходите си в своите декларации. Беше отбелязано обаче, че на практика, особено при прилагане на екстраполация, възстановяването на неправомерно изплатените суми е продължителен процес (вж. точки 8.29 и 8.30).

8.40. Предвид настоящата проверка и констатациите и заключенията за 2011 г., Палатата препоръчва на Комисията:

— в областта на РП за научни изследвания:

- **Препоръка 1:** да увеличи усилията си за коригиране на грешките, открити при междинните и окончателните плащания;

- **Препоръка 2:** да умножи инициативите си за по-голяма информираност на бенефициентите и независимите одитори относно грешките, открити при последващите одити на Палатата и на Комисията;

- **Препоръка 3:** да гарантира, че процедурите на външните одиторски фирми, които извършват одити от нейно име, са в съответствие с насоките на Комисията и със стандартната практика, и по-специално че а качеството на тяхната одитна документация ще бъде подобро.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- б) Комисията вече е предприела мерки по констатациите на Палатата. Що се отнася до поправянето на грешки в многогодишните проекти по рамковата програма, обичайната практика е извършване на прихващане със следващото плащане. В много случаи следващите плащания се изискват една или една и половина години по-късно, което влияе значително на мерките, предприети във връзка с одитите, приключени през 2010 и 2011 г.

8.40. Вж. общия отговор по точки 1.12 и 1.13.

- Възможностите за опростяване на правилата за 7РП са изчерпани. При все това Комисията ще продължи да работи по отстраняването на грешки чрез следните мерки:

- засилване на текущите усилия за предоставяне на насоки и обратна информация на участниците и заверяващите одитори,
- преразглеждане на процедурите за предварителен контрол, но без неоснователно увеличаване на времето за плащане,
- продължаване на одитната дейност и действията, свързани със събирането на средства,
- мониторинг на финансовото отражение на откритите грешки, което може да бъде много по-слабо от отражението на самата грешка, в хода на многогодишния период.

Допълнително опростяване беше предложено в програмата „Хоризонт 2020“, което, ако програмата бъде приета, ще позволи да се намали процентът на грешките.

- Службите на Комисията използват процес за предоставяне на обратна информация на заверяващите одитори в случаите, в които при последващите одити на Комисията са открити съществени разлики между заверените декларации за разходи и нейните констатации. Това се постига или чрез изпращане на писмена покана до бенефициерите да предоставят обратната информация на заверяващия одитор, или чрез влизане в директна връзка със заверяващите одитори.

- Комисията ще повиши усилията си, за да се увери, че външните одиторски фирми отговарят на всички специфични изисквания, включени в рамковия договор за всяка одитна мисия. В този контекст ще бъдат прегледани работните документи, задържани от външните одиторски фирми, за да се провери дали изпълняват изискванията на рамковия договор. Първите такива прегледи ще бъдат извършени преди края на 2012 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

— в областта на другите вътрешни политики:

- **Препоръка 4:** да въведе възможно най-скоро стратегия за последващ одит за програмата ППП-ИКТ, като прилага наученото от базираната на риска стратегия за последващ одит на ГД „Информационно общество и медии“ за проекти по рамкови програми.

- ГД INFSO разработи одитна стратегия за неизследователските програми, която обхваща, наред с друго, ППП-ИКТ, която се изпълнява през 2012 г.

РЕЗУЛТАТИ ОТ ОДИТА НА ГАРАНЦИОННИЯ ФОНД ЗА ВЪНШНИ ДЕЙНОСТИ

8.41. Целта на Гаранционния фонд за външни дейности ⁽²³⁾ (наричан по-нататък „Фондът“), който гарантира заеми за трети страни, е да компенсира кредиторите на ЕС ⁽²⁴⁾ в случай на неизпълнение на задължения по заеми от страна на бенефициентите и да избегне директно натоварване на бюджета на ЕС. Административното управление на Фонда се извършва от Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“, а Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) отговаря за управлението на неговите касовите наличности.

8.42. Към 31 декември 2011 г., както е показано в консолидираните отчети на ЕС за 2011 г., нетните активи на Фонда са 1,475 милиарда евро, докато към 31 декември 2010 г. ⁽²⁵⁾ те са били 1,346 милиарда евро. През годината, разглеждана от проверката, към Фонда не са отправени искания за гаранция.

8.43. ЕИБ и Комисията прилагат референтен индекс за проверка на годишната работа на Фонда. Доходността на портфейла на Фонда за 2011 г. възлиза на 0,72 %, което представлява по-ниски резултати с 139 основни точки спрямо референтния индекс.

⁽²³⁾ Регламент (ЕО, Евратом) № 2728/94 на Съвета от 31 октомври 1994 година относно създаване на Гаранционен фонд за външни дейности (ОВ L 293, 12.11.1994 г., стр. 1), изменен последно с Регламент (ЕО, Евратом) № 89/2007 (ОВ L 22, 31.1.2007 г., стр. 1).

⁽²⁴⁾ Главно ЕИБ, но също и отпусканите от Евратом външни заеми, както и заемите от ЕС за трети страни в рамките на макрофинансовото подпомагане (МФП).

⁽²⁵⁾ Самостоятелните нетни активи на Фонда преди консолидирането възлизат на 1,495 милиарда евро.

ПРИЛОЖЕНИЕ 8.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ИЗСЛЕДВАНИЯТА И ДРУГИ ВЪТРЕШНИ ПОЛИТИКИ

	2011 г.					2010 г.	2009 г.	2008 г.
	6РП	7РП	LLP	Други	Общо			
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА								
Общ брой операции (в т. ч.):	17	68	10	55	150	150	351	361
Авансови плащания	2	23	9	30	64	77	125	237
Междинни/окончателни плащания	15	45	1	25	86	73	226	124
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Процент тествани операции, които представляват:								
Операции, незасегнати от грешки	47 % (8)	32 % (22)	100 % (10)	65 % (36)	51 % (76)	61 %	72 %	86 %
Операции, засегнати от една или повече грешки	53 % (9)	68 % (46)	0 % (0)	35 % (19)	49 % (74)	39 %	28 %	14 %
Анализ на операциите, засегнати от грешки								
Анализ по видове разходи								
Авансови плащания	0 % (0)	11 % (5)	0 % (0)	63 % (12)	23 % (17)	12 %	9 %	19 %
Междинни/окончателни плащания	100 % (9)	89 % (41)	0 % (0)	37 % (7)	77 % (57)	88 %	91 %	81 %
Анализ по видове грешки								
Количествено неизмерими грешки:	0 % (0)	39 % (18)	0 % (0)	53 % (10)	38 % (28)	33 %	35 %	34 %
Количествено измерими грешки:	100 % (9)	61 % (28)	0 % (0)	47 % (9)	62 % (46)	67 %	65 %	66 %
Допустимост	100 % (9)	96 % (27)	0 % (0)	100 % (9)	98 % (45)	97 %	55 %	65 %
Действителност	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 %	6 %	3 %
Точност	0 % (0)	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	3 %	39 %	32 %
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ								
Вероятен процент грешки					3,0 %			
Горна граница на грешките					4,9 %			
Долна граница на грешките					1,1 %			

⁽¹⁾ Извадката беше разделена на сегменти, за да се представят по-ясно областите с различни рискови профили в групата политики.

⁽²⁾ Стойностите в скоби представляват действителният брой операции.

ПРИЛОЖЕНИЕ 8.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ, СВЪРЗАНИ С ИЗСЛЕДВАНИЯТА И ДРУГИ ВЪТРЕШНИ ПОЛИТИКИ

Оценка на проверените системи

Проверена система	Предварителни документи проверки	Одиторска заверка	Последващи финансови одити	Обща оценка
Рамкови програми за научни изследвания	Частично ефективни	Частично ефективни	Ефективни	Частично ефективни
Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации — Програма за подкрепа на политиката в областта на ИКТ	Частично ефективни	N/A	Неефективни	Частично ефективни

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕПОРЪКИТЕ ОТНОСНО ИЗСЛЕДВАНИЯТА И ДРУГИ ВЪТРЕШНИ ПОЛИТИКИ

Година	Препоръка на Палатата	Анализ на Палатата на постигнатия напредък	Отговор на Комисията
2009 г.	Препоръчва се Комисията да повиши информираността на заверяващите одитори по отношение на допустимостта на разходите, така че да се подобри надеждността на изготвяните от тях одиторски заверки. (точка 8.32)	В случаи, при които последващите одити откриват големи несъответствия между заверената и одитираната сума, липсва процедура за обратна връзка, чрез която заверяващите одитори да бъдат уведомявани за одитните констатации на Комисията. Комисията възнамерява да въведе такава практика през 2012 г. Освен това през 2012 г. Комисията е стартирала информационна кампания, насочена към бенефициентите и техните заверяващи одитори, с цел да бъде подобрена надеждността на подадените декларации за разходи и (при необходимост) на съответните одитни заверки.	Службите на Комисията вече използват процес за предоставяне на обратна информация на заверяващите одитори в случаите, в които при последващите одити на Комисията са открити съществени разлики между заверените декларации за разходи и нейните констатации. Това се постига или чрез изпращане на писмена покана до бенефициерите да предоставят обратната информация на заверяващия одитор, или чрез влизане в директна връзка със заверяващите одитори.
2008 г.	Комисията следва да осигури строго прилагане на контролите, по-специално като налага глоби при необходимост и като извършва навременни възстановявания на средства или корекции в случаите на неправомерно изплащане на деклариран разход. (точка 7.42)	През 2011 г. Комисията е продължила да полага усилия за използване на одитните резултати чрез коригиране на декларациите за разходи или издаване нареждания за възстановяване на суми. Освен това от 2009 г. Комисията е налагала систематично обезщетения за загуби и пропуснати ползи в случаите, когато е установено, че бенефициентите са завишили разходите си и поради това са получили от Комисията неправомерно финансиране. Беше отбелязано обаче, че на практика, особено при прилагането на екстраполация, са стартирани повече случаи отколкото са приключени.	Тъй като службите на Комисията трябва да вземат под внимание правата на бенефициерите на всички етапи, предприемането на мерки във връзка с одитните резултати, особено що се отнася до екстраполирането, е труден и продължителен процес. Освен това в някои случаи тези мерки могат да бъдат осъществени едва след приключването на проекта. Наскоро висок приоритет бе даден на управлението на случаите на екстраполиране. Като пример може да бъде посочена ГД RTD, чийто екип, отговарящ за този процес, беше подсилен и в резултат на това през 2012 г. 17 случая на екстраполиране бяха приключени, а 13 бяха отворени до 8 май.

ГЛАВА 9

Административни и други разходи

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	9.1—9.8
Специфични характеристики на групата политики	9.4—9.5
Обхват и подход на одита	9.6—9.8
Редовност на операциите	9.9
Ефективност на системите	9.10
Констатации и оценки относно отделните институции и органи	9.11—9.29
Европейски парламент	9.12—9.17
Европейски съвет и Съвет	9.18
Комисия	9.19—9.21
Сметна палата	9.22
Европейски икономически и социален комитет	9.23—9.24
Европейска служба за външна дейност	9.25—9.28
Други институции и органи	9.29
Заклучения и препоръки	9.30—9.34
Заклучения	9.30—9.32
Препоръки	9.33—9.34

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

9.1. Настоящата глава обхваща извършената от Палатата специфична оценка на административните и другите разходи на институциите и органите на Европейския съюз. Основна информация относно обхванатите от оценката институции и органи и относно плащанията през 2011 г. може да бъде намерена в **таблица 9.1**.

Таблица 9.1 — Основна информация относно административните и другите разходи на институциите и органите за 2011 г.

(в млн. евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
14, 24—31	Административни и други разходи	Европейски парламент	1 580	Централизирано пряко
		Съвет	547	Централизирано пряко
		Комисия	6 264	Централизирано пряко
		Съд	334	Централизирано пряко
		Сметна палата	137	Централизирано пряко
		Европейски икономически и социален комитет	126	Централизирано пряко
		Комитет на регионите	91	Централизирано пряко
		Европейски омбудсман	9	Централизирано пряко
		Европейски надзорен орган по защита на данните	7	Централизирано пряко
		Европейска служба за външна дейност	682	Централизирано пряко
Общо административни разходи			9 777	
Общо оперативни разходи			—	
Общо плащания за годината			9 777	
Общо поети задължения за годината			11 721	

Източник: Предварителни годишни отчети на Европейския съюз за 2011 г.

9.2. Настоящата глава обхваща също така разходите, определени в общия бюджет като оперативни, въпреки че в повечето случаи тяхното предназначение по-скоро е 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“).

9.3. Палатата докладва отделно относно агенциите и изпълнителните агенции на ЕС, както и относно Европейските училища ⁽¹⁾. Правомощията на Палатата не включват финансов одит на Европейската централна банка.

⁽¹⁾ Специфичният годишен доклад на Палатата относно Европейските училища се предава на Управителния съвет на европейските училища и се изпраща копие на Европейския парламент, Съвета и Комисията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични характеристики на групата политики

9.4. Административните и други разходи включват разходи, свързани с човешките ресурси (заплати, надбавки и пенсии), възлизащи на 60 % от всички административни и други разходи, както и разходите за сгради, оборудване, енергия, комуникация и информационни технологии.

9.5. Основните рискове във връзка с административни и други разходи са неспазване на изискванията при процедурите за обществени поръчки, за изпълнението на договори, за набиране на персонал и за изчисляването на заплатите и надбавките.

Обхват и подход на одита

9.6. Цялостният подход на одита и методология на Палатата са представени в **приложение 1.1, част 2** на глава 1. Във връзка с одита на административни и други разходи следва да се отбележат следните специфични въпроси:

- одитът включи проверка на извадка от 56 операции, в това число три авансови и 53 окончателни плащания,
- оценката на системите имаше за цел да провери доколко прилаганите от всяка институция и всеки орган системи за наблюдение и контрол ⁽²⁾ отговарят на изискванията на Финансовия регламент,
- проверката на изявленията на ръководството в Комисията обхваща годишните отчети за дейността на четири генерални дирекции и служби на Комисията, отговарящи основно за административните разходи ⁽³⁾.

9.7. Палатата извърши проверка и на следните избрани въпроси във всички институции и органи ⁽⁴⁾:

- а) критерии за допустимост, изчисляване и изплащане на социални надбавки на персонала (надбавки за семейство без деца, надбавки за дете на издръжка или за лице, третирано като такова, и надбавки за образование, включително приспадането на надбавки от подобно естество, изплащани от други източници);

⁽²⁾ Предварителни и последващи проверки, вътрешен одит, докладване на изключенията и вътрешни стандарти за контрол.

⁽³⁾ Проверката обхваща следните генерални дирекции и служби на Комисията: Служба за управление и плащане по индивидуални права (РМО), Служба за инфраструктура и логистика в Брюксел (ОІВ), Службата за инфраструктура и логистика в Люксембург (ОІЛ) и Генерална дирекция „Информатика“ (DIGIT).

⁽⁴⁾ С изключение на Сметната палата (виж точка 9.8).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

б) процедури за удължаване и внасяне на изменения в договорите на срочно и договорно наети служители;

в) открити и ограничени процедури, както и процедури на договаряне, за обществени поръчки.

9.8. Одитът на Сметната палата беше извършен от външна одиторска фирма ⁽⁵⁾, която изготви одитен доклад относно финансовите отчети за финансовата година от 1 януари 2011 г. до 31 декември 2011 г., както и доклад за достоверност относно редовността на изразходването на ресурсите на Палатата и съществуващите процедури за контрол от 1 януари 2011 г. до 31 декември 2011 г. (виж точка 9.22).

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

9.9. **Приложение 9.1** съдържа обобщение на резултатите от тестовите на операции. Проверката на Палатата на извадка от операции установи, че 7 % са засегнати от грешки. Вероятният процент грешки по преценка на Палатата е 0,1 % ⁽⁶⁾.

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

9.10. **Приложение 9.2** съдържа обобщение на резултатите от проверката на Палатата на системите за наблюдение и контрол.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ОТНОСНО ОТДЕЛНИТЕ ИНСТИТУЦИИ И ОРГАНИ

9.11. Изложените по-долу специфични констатации и оценки са представени за всяка институция или орган на Европейския съюз и не са в противоречие с оценките, изложени в точки 9.9 и 9.10. Въпреки че не са съществени в контекста на административните разходи като цяло, те са от значение по отношение на отделните институции или органи.

⁽⁵⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁶⁾ Палатата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна статистическа извадка. Полученият резултат представлява най-доброто приближение на прогнозната стойност (позната като вероятен процент грешки). С ниво на увереност от 95 % Палатата счита, че процентът на грешки в популацията е между 0,0 % и 0,3 % (съответно долна и горна граница на грешките).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Европейски парламент

Изплащане на социални надбавки на служителите

9.12. В два от петте разгледани при одита случая информацията на разположение на службите на Европейския парламент относно личното положение и положението на семейството на служителите не е била актуална или не е била обработена правилно. В един от случаите това е довело до надплащане.

Наемане на акредитирани парламентарни сътрудници

9.13. Съгласно вътрешния правилник⁽⁷⁾ за назначаване на акредитирани парламентарни сътрудници (АПС) последните имат право да представят медицинско удостоверение и други необходими документи за сключването на договор в срок от три месеца от датата на влизане в сила на договорите им за първоначално назначаване. Тази дерогация влиза в противоречие с разпоредбите на членове 128 и 129 от Условието за работа на другите служители на Европейските общности⁽⁸⁾, съгласно които преди сключването на договора трябва да бъдат изпълнени всички условия за назначаване. Това се потвърждава от факта, че в пет от общо 10 одитирани случая АПС са представили необходимите медицински удостоверения между три и седем месеца след сключването на договора. По отношение на изискването във връзка с владенето на езици⁽⁹⁾ в никой от десетте одитирани случая в досиетата няма документи, свидетелстващи за извършени проверки.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

9.12. Възстановяването на надплатените суми започна през ноември 2011 г. чрез удържки от заплатата на съответния служител. Освен това са предприети мерки за гарантиране на наличието на освъстенена информация относно личното и семейното положение на служителите и нейното правилно обработване, по-специално посредством постоянен стремеж към подобряване на контролната среда и индивидуализирано изпълняване, по йерархичен път, в процеса на годишната проверка/актуализиране на личните данни, така че да се осигури отговор от всички служители. Това индивидуализирано изпълняване представлява етап, предхождащ евентуалното прилагане на принудителни мерки в случай на липса на отговор.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

9.13. Парламентът приема за сведение позицията на Сметната палата, според която предвидените в членове 15.2 и 16.3 разпоредби относно мерките за прилагане не са в пълно съответствие с член 128 от Регламент (ЕО) № 160/2009. Парламентът отбелязва, че по отношение на проверката на условията за физическа годност, законодателят не е пожелал да запази абсолютно идентична уредба като приложимата спрямо длъжностните лица и срочно наетите служители, и поради тази причина не е посочил изрично, че медицинският преглед трябва задължително да бъде направен преди назначаването, както например това е предвидено в член 33 от Правилника за длъжностните лица.

От февруари 2012 г. формулярът за назначаване съдържа формула, чрез която членът на ЕП декларира, че АПС, когото желае да назначи, притежава необходимите езикови познания.

⁽⁷⁾ Мерки за прилагане на дял VII от Условието за работа на другите служители на Европейските общности (Решение на Бюрото от 9 март 2009 г.).

⁽⁸⁾ Регламент (ЕО) № 160/2009 на Съвета от 23 февруари 2009 г. за изменение на Условието за работа на другите служители на Европейските общности (ОВ L 55, 27.2.2009 г., стр. 1).

⁽⁹⁾ Член 128, параграф 2, буква г) от Условието за работа на другите служители на Европейските общности изисква сътрудникът да владее задълбочено един от езиците на Общностите и задоволително да владее друг от езиците на Общностите в степента, необходима за изпълнение на функциите му.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Извършване на предварителна проверка на процедурите за назначаване

9.14. Членове 47 и 48 от Правилата за прилагане на Финансовия регламент предвиждат, че всяка операция по изпълнение на бюджета подлежи на предварителна проверка. В девет от 10-те одитирани процедури за назначаване на АПС в досиетата не бяха открити документи, доказващи извършените предварителни проверки на документите за назначаване. Най-добрата практика е да се гарантира надлежното попълване и архивиране на цялата официална документация за целите на вътрешния контрол.

Обществени поръчки

9.15. При одита бяха разгледани десет процедури за възлагане на обществени поръчки. В два случая, свързани с поддръжка на сгради и с печатни услуги, бяха констатирани слабости при прилагането на критериите за подбор и възлагане на договори.

9.16. При процедурата във връзка с поддръжка на сгради участниците в търга не са получили подробна информация относно приложния метод за оценка на техните оферти. По отношение на един лот на стойност 750 000 евро за срок от четири години (от обща стойност на договора 23 141 740 евро) разчетната стойност на използваните материали, която достига 40 % от стойността на лота, не е оповестена в тръжната документация. От участниците в търга е поискано да представят единствено процентната норма на брутна печалба върху материалите и по този начин им е отнета възможността да представят по-конкурентни оферти, като комбинират оптимално компонентите на финансовите си оферти.

9.17. При една процедура на договаряне, свързана с печатни услуги, спецификацията за място на извършване на услугите, която е трябвало да се представи, не е съставена по ясен и прозрачен начин. Освен това всички потенциалните участници в търга, с които са проведени консултации, са установени в Люксембург, с което се ограничава трансграничната конкуренция. От общо 11 потенциални участници в търга, с които са проведени консултации, единствено предишният изпълнител е представил оферта и му е възложен договор за 60 000 евро за срок от четири години. Освен това преди започването на преговори не е извършена проверка на изпълнението на критериите за подбор в нарушение на разпоредбите на член 122, параграф 3 от Правилата за прилагане на Финансовия регламент.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

9.14. Извършваните в рамките на отдела по назначенията предварителни проверки понастоящем са обект на значителни подобрения (преработка на контролните списъци и въвеждане на кръстосани проверки). Документацията, удостоверяваща посочените предварителни проверки, отсега нататък ще се съхранява надлежно.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

9.16. Във визирания конкретен случай Парламентът включи материалите под формата на фиксирана сума с цел да определи и изчисли по прозрачен начин реалната стойност на строителните работи.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

9.17. Парламентът се съгласява с констатациите на Стетната палата и ще ги вземе предвид при подготовка на следващата процедура. Парламентът все пак подчертава, че за посочената особено малка стойност на поръчката, услугите, които следваше да се предоставят, бяха ограничени главно в местен контекст.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Европейски съвет и Съвет

Обществени поръчки

9.18. При одита бяха разгледани пет процедури за възлагане на обществени поръчки. В два случая, свързани с услуги по почистване (стойност на договора 16 214 000 евро за срок от четири години) и с покупката на работно облекло и обувки (стойност на договора 344 000 евро за срок от четири години), ако участниците в търга не са предложили цена за някои елементи от офертата, тръжните спецификации позволяват на Съвета да изчисли цена на базата на средната цена за въпросните елементи, посочена от останалите участници. Така Съветът изменя стойността на офертата по начин, който не е предвиден във Финансовия регламент.

Комисия

Изчисляване и изплащане на социални надбавки на служителите

9.19. В 15 от общо 28 одитирани случая информацията, с която разполага Службата за управление и плащане по индивидуални права (РМО) относно личното положение и положението на семейството на служителите, не е била актуална. В шест от тези случаи това е довело до неправилно плащане, тъй като приспадатните суми не са отразявали най-новата приложима стойност на надбавките, изплащани от националните органи ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Член 67, параграф 2 от Правилника за длъжностните лица гласи, че получаваните подобни надбавки от други източници се приспадат от надбавките, платими от институциите.

ОТГОВОРИ НА СЪВЕТА

9.18. Съветът отбелязва първо, че няма нарушение на Финансовия регламент, тъй като член 148, параграф 3 от Регламента относно правилата за прилагането на Финансовия регламент визира контактите, които биха довели до промяна в стойността на офертата. Такива контакти не са били установявани при разгледаните от Сметната палата процедури. Съветът изцяло отчита факта, че тази разпоредба не позволява на институциите да изискват цени, които не са били посочени от оферента.

Въпреки това, за да не бъде изключен даден кандидат и да се запази конкуренцията при комплексни тръжни процедури, които включват широка гама от продукти или услуги, в тръжната документация изрично се посочва, че ако липсва цена, комисията за оценка може да приложи теоретична средна цена (като не се допускат контакти с оферентите). За да не се изкривява намерението на оферента, този метод се използва единствено за коригиране на незначителен брой пропуски. Методът е бил използван само в един от случаите, установени от Сметната палата, за цената на несъществен артикул, която е липсвала в списък с 81 посочени цени (като съответстващото финансово отражение е 0,67 % от офертата).

Генералният секретариат на Съвета смята, че този подход изцяло спазва разпоредбите и принципите на Финансовия регламент: прозрачност, пропорционалност и недискриминация. В съчетание с премерено и внимателно прилагане той е гаранция за адекватна конкуренция и добро финансово управление.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

9.19. Автоматично актуализиране на размера на надбавките със сходен характер от белгийската държава се извършва от Комисията в Sysper2/Права (информационната система за управление на индивидуални права) от април 2012 г. Този автоматизъм значително ще намали риска от грешки, тъй като актуализацията вече няма да се извършва ръчно. Останалите държави членки ще последват този пример.

В допълнение ще бъде въведен нов модул във front office на Sysper2/Права. От служителите ще бъде поискано да декларират професионалната дейност на своите съпрузи. Другите модули на Sysper2/Права, които са в процес на привеждане в действие, също включват части, предвидени за надбавките със сходен характер.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Обществени поръчки

9.20. При одита бяха разгледани четири процедури за възлагане на обществени поръчки, проведени от Службата за инфраструктура и логистика в Люксембург (OIL). В три от тях за предоставяне на услуги в областта на сигурността (стойност на договора 46 000 000 евро за срок от четири години), услуги за обучение (стойност на договора 860 000 евро за срок от четири години) и услуги за поддръжка (стойност на договора 11 000 000 евро за срок от четири години), които са сключени в рамките на процедурата за автоматично възлагане, са забелязани слабости: прилагане на критериите за възлагане на етапа на подбор, използване на сходни критерии неколккратно в хода на процеса на оценяване и несъответствия при определянето и оценката на критериите за подбор.

9.21. Служба OIL е организираща и открита процедура за възлагане на обществени поръчки за предоставяне на помощ и консултации в областта на техниката, архитектурата и финансите. Общата стойност на поръчката е била в размер на 3 124 000 евро за четири години. Избраният тип договор е многостранен рамков договор, сключен с три дружества, при който се прилага каскаден механизъм. Това означава, че ако класираното на първо място дружество не е в състояние да изпълни съответната услуга, се иска представяне на оферта от класираното на второ място дружество, и т.н. Класираното на второ място дружество е трябвало да бъде отхвърлено на етапа на разглеждане на критериите за подбор, тъй като не удовлетворява изискването за предишен опит в областта на поръчката.

Сметна палата

9.22. В доклада на външния одитор⁽¹¹⁾ се отбелязва, че според него „финансовите отчети дават точна и вярна представа за финансовото състояние на Европейската сметна палата към 31 декември 2011 г., както и за финансовите ѝ резултати 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 Европейския съюз“. Докладът ще бъде публикуван в Официален вестник.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

9.20. Всички процедури по възлагане на обществени поръчки, анализирани от Палатата, стартираха в края на 2010 или началото на 2011 г. В средата на 2011 г. Службата за инфраструктура и логистика в Люксембург (OIL) преразгледа подхода си по отношение на процедурите за поканиите за подаване на оферти с цел рационализиране на всички аспекти на тръжните спецификации, като например налягане на броя на критериите за подбор и възлагане и тяхното по-прецизно определяне. За всички започнати впоследствие нови процедури за възлагане на обществени поръчки повечето от формалните слабости, изтъкнати от Палатата, са преодоляни (за все още съществуващите към момента на одита от Палатата слабости се предприемат мерки, за да бъдат премахнати).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

9.21. В хода на тръжната процедура OIL е трябвало да поиска от съответния участник в търга по-скорошно доказателство за опит в областта на договора. Участникът в търга е трябвало да бъде елиминиран само ако тази информация не е тежело да бъде предоставена.

При все това следва да се отбележи, че от подписването на договора на 4 март 2011 г. до края на месец май 2012 г. OIL е подписала само една поръчка за покупка на стойност 1 116 EUR с въпросното дружество.

⁽¹¹⁾ Вж. одитния доклад относно финансовите отчети, споменат в точка 9.8.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Европейски икономически и социален комитет**Сключване на договори със срочно и договорно наети служители**

9.23. Проверката на процедурите за удължаване на срока и внасяне на изменения в договорите на срочно и договорно наети служители установи, че разпоредбите, включени във вътрешните правила и в приложимите насоки за подбор и категоризиране на тези служители, не отчитат по последователен начин придобития от тях професионален опит. В допълнение, за една от приложените насоки не е посочена датата на влизане в сила. Тези несъответствия повишават риска от грешка при категоризирането на срочно наети служители, назначени в съответствие с разпоредбите на член 2, буква б) от Условиата за работа на другите служители на Европейските общности.

9.24. В общо четири разгледани случая един служител, назначен като срочно наето лице в съответствие с горепосочените разпоредби, е категоризиран с една степен по-високо от основната степен за неговото професионално развитие. Шест месеца по-късно категорията на този служител е коригирана, след като е установено, че съществува недостиг на длъжности за повишаване на постоянно наети служители. Тази ситуация показва слабост при планирането на разпределението на наличните длъжности сред различните категории служители.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

9.23. Настоящите указания за определяне на степен на временно наети служители (DRHF 001/08) са приети на 14 януари 2008 г. Въпреки това от юли 2010 г. степенята на всички служители, наети временно по член 2, буква б), се определя като AD 5, първоначално поради липсата на налични степени на по-високо равнище, а впоследствие по съображения, свързани с политиката. Тъй като до този момент указанията не са актуализирани в съответствие с гореспоменатата промяна в политиката, ЕИСК ще съобщи разпоредбите на настоящия си правилник/указания относно определянето на степен на служители, временно наети съгласно разпоредбите на член 2, буква б) от Условиата за работа на другите служители на Европейския съюз, за да гарантира последователност и прозрачност в прилагането и т. Съдът ще бъде осведомен за датата на прилагане на бъдещото решение, което се очаква до края на есента на 2012 г.

Посоченият по-горе недатиран документ е вътрешен работен документ, предназначен единствено да предоставя практически насоки за процедурите на наемане, свързани както с договорно наети служители, така и с временно наети служители, и ще бъде интегриран в актуализираните указания, споменати по-горе.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

9.24. В посочения от Съда казус действително е извършена промяна в степенята на служителя в посока на основната степен на неговата кариера. Това е направено при удължаването на договора му, шест месеца след влизането в сила на първоначалния договор, поради липсата на длъжност с начална степен в дадения момент.

Комитетът полага постоянно усилия да утвърди прогносите си относно използването на длъжностите. Въпреки това периметърът на действие на малките институции е ограничен, тъй като ефектът от непредвиденото движение на персонал, дори да става въпрос само за няколко души, може да има сериозни последствия и да бъде трудно да се неутрализира.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Европейска служба за външна дейност**Изплащане на социални надбавки на служителите**

9.25. В шест от общо 17 одитирани случая информацията, с която разполага Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) относно личното положение и положението на семейството на служителите, не е била актуална. В три от тези случаи това е довело до неправилно плащане, тъй като приспадналите суми не са отразявали най-новата приложима стойност на надбавките, изплащани от националните органи.

Сключване на договори със срочно нает персонал

9.26. Анализът на възнагражденията, плащани на трима срочно наети служители в извадката от общо осем одитирани случая показва, че договорите за назначаване са подписани и от двете страни между три и седем месеца след встъпването на служителите в длъжност. Тази практика създава положение на правна несигурност и за двете страни.

Управление на договори за предоставяне на услуги в областта на сигурността

9.27. Фактурата за месечно плащане в размер на 5 340 евро за предоставянето на услуги в областта на сигурността на делегацията на ЕС във Венецуела е неправомерно заверена като вярна, тъй като тези услуги все още не са били предоставени. Тази практика е в нарушение на член 79 от Финансовия регламент. Освен това съответният договор за услуги в областта на сигурността е в сила 24 години без изменение. Одитът констатира също и че делегацията е получила само неофициално освобождаване от плащане на ДДС, въпреки че законодателството в областта на възстановяването на ДДС във Венецуела е в сила от 2000 г. насам. При одита не е изчислена сумата на невъзстановения ДДС за този период.

ОТГОВОР ОТ ЕСВД

9.25. ЕСВД ще се обръща към служителите си редовно веднъж в годината, за да поиска актуализиране на личното ил досие и да ил приполни за задължението ил да декларират тези надбавки. Това съобщение ще бъде публикувано през септември.

Информационните системи трябва да позволяват редовно актуализиране на сумите, получавани в съответствие с националното(ите) и регионалното(ите) законодателство/норми за увеличаване на тези надбавки. ЕСВД разбира, че Службата за управление и плащане по индивидуални права (РМО) е разработила ИТ инструмент и наскоро го е изпитала по отношение на надбавките, получавани от белгийските органи, и че постепенно това ИТ приложение ще обхване и другите служители, включително персонала на ЕСВД. ЕСВД ще поиска от РМО да се възползва от това ИТ приложение възможно най-скоро.

ОТГОВОР ОТ ЕСВД

9.26. През преходния период, когато голям брой дипломати от държавите членки бяха назначени като временно наети служители, някои договори може да са били подписани известно време, след като служителите са поели задълженията си. Подобни случаи остават изключение. Всички лица бяха назначени по стандартните и редовните процедури. ЕСВД ще предприеме необходимите стъпки, за да гарантира, че такива случаи не възникват в бъдеще.

ОТГОВОР ОТ ЕСВД

9.27. Делегацията беше инструктирана да обяви обществена поръчка за нов договор за сигурност и да си възстанови неправомерно изплатения от 2000 г. насам ДДС.

В по-общ план на делегациите бе напълнено многократно и на всички равнища за това, колко е важно редовно да обявяват нови обществени поръчки за договорите си за услуги.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Обществени поръчки

9.28. При три от общо пет одитирани ограничени процедури за възлагане на обществени поръчки за предоставяне на услуги в областта на сигурността бяха констатирани слабости при определянето и прилагането на критериите за възлагане и оценяване на ofertите, при съставянето на тръжната документация, определянето и прилагането на критериите за подбор и изпълнението на съответните функции на комисията по отваряне и комисията за оценка на ofertите. В един от тези случаи комисията за оценка на ofertите е взела решение да отхвърли без по-нататъшен анализ оферта, която е включвала неестествено ниска цена, въпреки че участникът в търга е потвърдил, че това се дължи на техническа грешка. В две други процедури, свързани с предоставянето на услуги по управление на инсталации (стойност на договора 285 000 евро за срок от четири години) и наемане на офиси (стойност на договора 9 000 000 евро за срок от десет години) на Палатата не беше предоставена ключова документация, свързана с изпълнението на някои стъпки от процедурата.

Други институции и органи

9.29. Одитът не установи съществени слабости по одитираните въпроси по отношение на Съда, Комитета на регионите, Европейския омбудсман и Европейския надзорен орган по защита на данните.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Заклучения

9.30. Въз основа на извършената одитна дейност Палатата заключава, че като цяло за годината, приключила на 31 декември 2011 г., плащанията за административни и други разходи на институциите и органите не са засегнати от съществени грешки (виж точка 9.9).

9.31. Въз основа на своята одитна дейност Палатата заключава, че проверените системи за наблюдение и контрол за административните и други разходи са ефективни.

9.32. Палатата обръща внимание на грешките и слабостите, които не са дали отражение върху нейните заключения. Палатата разгледа извадка от процедури за обществени поръчки (виж точки 9.15, 9.16, 9.17, 9.18, 9.20, 9.21 и 9.28) и констатира различни слабости при прилагането на критериите за подбор и за възлагане, някои от които са дали отражение върху резултатите от процедурата. Други слабости са свързани с организацията на трансграничната конкуренция, управлението на процедурите за автоматично възлагане и спазването на разпоредбите, отнасящи се до съставянето и подаването на тръжни документи. Палатата констатира слабости и при разглеждането на извадка от изчисления и плащания на социални надбавки (виж точки 9.12, 9.19 и 9.25), както и на извадка от договори за назначаване на временно наети служители (виж точки 9.13, 9.23, 9.24 и 9.26).

ОТГОВОР ОТ ЕСВД

9.28. Подготовката на документацията за обществените поръчки преди април 2011 г. беше направена от бившия отдел RELEX K8 (сега MDR-B1). Със създаването на ЕСВД и установяването на звеното по договорите (MDR-A2) качеството на документацията за обществените поръчки се подобри.

Посочените тук услуги за поддръжка се отнасят до провеждане на обществена поръчка без приноса на звеното MDR-A2 по това време. По отношение на забележката за договора за 9 млн. EUR за наемане на офиси, на Палатата бяха изпратени междувременно (юни 2012 г.) основните документи (докладът на делегацията за сградите и положителното становище на централата).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

9.30—9.31. Комисията отбелязва, че вече в продължение на години наред операциите, свързани с административните разходи като цяло, не съдържат съществени грешки и свързаните с тях системи за наблюдение и контрол са ефективни.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Препоръки

9.33. В **приложение 9.3** е представен резултатът от прегледа на Палатата на напредъка по изпълнението на препоръките от годишния доклад от 2009 г. Необходимо е да се отбележат следните точки:

- а) Социални надбавки: Палатата препоръчва на Европейския парламент, Европейската комисия и Европейския надзорен орган по защита на данните (виж точки 9.14, 9.19 и 9.26 от годишния доклад за 2009 г.) да изискат от своите служители да представят в подходящи срокове документи, удостоверяващи тяхното положение, както и да въведат система за своевременен мониторинг и контрол на тези документи.
- б) Одитът констатира, че през 2011 г. проблемите, установени в годишния доклад на Палатата за 2009 г., продължават да съществуват, макар и в по-малка степен, при Европейския парламент и ЕСВД (бившата Генерална дирекция „Външни отношения“ на Европейската комисия). Следователно рискът от извършване на неправилни или неправомерни плащания при промяна на положението на служителите продължава да е налице. По отношение на Европейския надзорен орган по защита на данните мерките, приложени в резултат на одита на Палатата, са били ефективни.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

9.33.

- а) Комисията ще въведе нов модул във front office на Sysper2/Права. От служителите ще бъде поискано да декларират професионалната дейност на своите съпрузи. Другите модули на Sysper2/Права, които са в процес на привеждане в действие, също включват части, предвидени за надбавките със сходен характер.

ОТГОВОР ОТ ЕСВД

9.33. ЕСВД ще се обръща към служителите си редовно веднъж в годината, за да поиска актуализиране на личното ил досие и да ил приполни за задължението ил да декларират тези надбавки. Това съобщение ще бъде публикувано през септември.

Информационните системи трябва да позволяват редовно актуализиране на сумите, получавани в съответствие с националното(ите)и регионалното(ите) законодателство/норми за увеличаване на тези надбавки. ЕСВД разбира, че Службата за управление и плащане по индивидуални права (РМО) е разработила ИТ инструмент и наскоро го е изпитала по отношение на надбавките, получавани от белгийските органи, и че постепенно това ИТ приложение ще обхване и другите служители, включително персонала на ЕСВД. ЕСВД ще поиска от РМО да се възползва от това ИТ приложение възможно най-скоро.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

9.34. Въз основа на настоящия преглед и на направените констатации и заключения за 2011 г. Палатата препоръчва:

— **Препоръка 1:** съответните институции и органи (виж точки 9.12, 9.19 и 9.25) да предприемат стъпки, с които да се гарантира, че служителите представят в подходящи срокове документи, удостоверяващи тяхното положение, както и да въведат система за своевременен мониторинг на тези документи. ИТ системите, с помощта на които се управляват тези плащания, следва да бъдат подобрили, за да се гарантира, че изплащанията от националните органи надбавки се актуализират автоматично;

— **Препоръка 2:** съответните институции и органи (виж точки 9.13, 9.23, 9.24 и 9.26) да предприемат стъпки, с които да се гарантира, че разпоредбите на съответните регламенти се прилагат при сключването, удължаването на срока или внасянето на изменения в договорите за назначаване на временно наети служители;

9.34.

Автоматично актуализиране на размера на надбавките със сходен характер от белгийската държава се извършва от Комисията в Sysper2/Права (информационната система за управление на индивидуални права) от април 2012 г. Този автоматизъм значително ще намали риска от грешки, тъй като актуализацията вече няма да се извършва ръчно. Останалите държави членки ще последват този пример.

В допълнение ще бъде въведен нов модул във front office на Sysper2/Права. От служителите ще бъде поискано да декларират професионалната дейност на своите съпрузи. Другите модули на Sysper2/Права, които са в процес на привеждане в действие, също включват части, предвидени за надбавките със сходен характер.

ОТГОВОР ОТ ЕСВД

ЕСВД ще се обръща към служителите си редовно веднъж в годината, за да поиска актуализиране на личното им досие и да им припомни за задължението им да декларират тези надбавки. Това съобщение ще бъде публикувано през септември. Информационните системи трябва да позволяват редовно актуализиране на сумите, получавани в съответствие с националното(ите) и регионалното(ите) законодателство/норми за увеличаване на тези надбавки. ЕСВД разбира, че Службата за управление и плащане по индивидуални права (РМО) е разработила ИТ инструмент и наскоро го е изпитала по отношение на надбавките, получавани от белгийските органи, и че постепенно това ИТ приложение ще обхване и другите служители, включително персонала на ЕСВД. ЕСВД ще поиска от РМО да се възползва от това ИТ приложение възможно най-скоро.

ОТГОВОР ОТ ЕСВД

През преходния период, когато голям брой дипломати от държавите членки бяха назначени като временно наети служители, някои договори може да са били подписани известно време, след като служителите са поели задълженията си. Подобни случаи остават изключение.

Всички лица бяха назначени по стандартните и редовните процедури. ЕСВД ще предприеме необходимите стъпки, за да гарантира, че такива случаи не възникват в бъдеще.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- **Препоръка 3:** съответните институции и органи (виж точки 9.15, 9.16, 9.17, 9.18, 9.20, 9.21 и 9.28) следва да гарантират, че разпоредителите с бюджетни кредити ще подобрят планирането, координирането и изпълнението на процедурите за възлагане на обществени поръчки чрез подходящи контроли и подобрени указания.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ОП вече преразглежда подхода си по отношение на процедурите за поканиите за подаване на оферти с цел рационализиране на всички аспекти на тръжните спецификации.

ОТГОВОР ОТ ЕСВД

Препоръка 3 се осъществява, като се създава звеното MDR-A2, и чрез значителната свършена работа за подобряване на качеството на процедурите за възлагане на обществени поръчки. Звеното MDR-A2 изготви също ръководство за възлагане на обществени поръчки и образец за поръчки, свързани със сигурността, за делегациите. В момента се подготвят и други образци.

ПРИЛОЖЕНИЕ 9.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИ, СВЪРЗАНИ С АДМИНИСТРАТИВНИ И ДРУГИ РАЗХОДИ

	2011 г.				2010 г.	2009 г.	2008 г.
	Разходи, свързани със служителите на институциите	Разходи, свързани със сгради	Други разходи	Общо			
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА							
Общ брой операции (в т.ч.):	43	4	9	56	58	57	57
Авансови плащания	0	0	3	3	4	2	0
Окончателни плащания	43	4	6	53	54	55	57
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТВАНЕТО ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Процент тествани операции, които представляват:							
Операции, незасегнати от грешки	91 % (39)	100 % (4)	100 % (9)	93 % (52)	93 %	93 %	91 %
Операции, засегнати от грешки	9 % (4)	0 % (0)	0 % (0)	7 % (4)	7 %	7 %	9 %
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ							
Вероятен процент грешки				0,1 %			
Горна граница на грешките				0,3 %			
Долна граница на грешките				0,0 %			

⁽¹⁾ Извадката беше разделена на сегменти, за да се представят по-ясно областите с различни рискови профили в групата политики.

⁽²⁾ Стойностите в скоби представляват действителният брой операции.

ПРИЛОЖЕНИЕ 9.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ, СВЪРЗАНИ С АДМИНИСТРАТИВНИ И ДРУГИ РАЗХОДИ

Оценка на разгледаните системи

Разгледана система	Обща оценка
Всички системи	Ефективни

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕПОРЪКИТЕ, СВЪРЗАНИ С АДМИНИСТРАТИВНИ И ДРУГИ РАЗХОДИ

Година	Препоръка на Палатата	Анализ на Палатата на постигнатия напредък	Отговор на институцията
2009 г.	Парламент <i>Изплащане на социални надбавки на служителите</i> От служителите следва да се изисква да представят в подходящи срокове документи, удостоверяващи тяхното положение. Освен това Парламентът следва да въведе система за своевременен мониторинг и контрол на тези документи.	Както е посочено в приложение 7.4 към Годишния доклад за 2010 г., Парламентът е въвел мерки за намаляване на риска: стартиране на кампания за проверка на допустимостта на някои надбавки; въвеждане на инструмент за автоматичен контрол („електронен фиш“), който дава възможност за годишна проверка на личните и административните данни на персонала; и извършване на проверки относно установяването на индивидуални права по време на процедурите на назначаване или при промяна на категорията на служителите. Одитът на Сметната палата обаче показва, че рискът от извършване на неправилни или нередовни плащания продължава да е налице.	В рамките на постоянните подобрения, осъществявани в процедурите по контрол във визираната област и с цел да се повиши значително броят на отговорите, предоставени от служителите при годишната проверка/актуализиране на личните данни, понастоящем по йерархичен път беше въведено индивидуализирано напомняне. За тази цел дирекциите, отговарящи за човешките ресурси, получиха списък на служителите от тяхната Генерална дирекция, които не са участвали в кампанията през 2012 г. Посочената марка представлява етап, предхождащ въвеждането на принудителни мерки в случай на непредоставяне на отговор.
	Комисия — Генерална дирекция „Външни отношения“ <i>Изплащане на социални надбавки на служителите</i> От служителите следва да се изисква да представят в подходящи срокове документи, удостоверяващи тяхното положение. Освен това Генерална дирекция „Външни отношения“ следва да въведе система за своевременен мониторинг и контрол на тези документи.	Както е посочено в приложение 7.4 към годишния доклад за 2010 г., създаването на Европейска служба за външна дейност (EEAS) ще даде възможност да се напомни на служителите задължението да актуализират документите, когато това засяга права, както и да се установи подходящ контрол. Одитът на Сметната палата обаче показва, че рискът от извършване на неправилни или нередовни плащания продължава да е налице.	Комисия Автоматично актуализиране на размера на надбавките със сходен характер от белгийската държава се извършва от Комисията в Sysper2/Права (информационната система за управление на индивидуални права) от април 2012 г. Този автоматизъм значително ще намали риска от грешки, тъй като актуализацията вече няма да се извършва ръчно. Останалите държави членки ще последват този пример. В допълнение ще бъде въведен нов модул във front office на Sysper2/Права. От служителите ще бъде поискано да декларират професионалната дейност на своите съпрузи. Другите модули на Sysper2/Права, които са в процес на привеждане в действие, също включват части, предвидени за надбавките със сходен характер. ЕСВД Службата РМО, която осигурява управлението на персонала на ЕСВД в централата, ще приложи автоматична актуализация на надбавките, получавани от други източници. Тази актуализация ще обхване служителите на ЕСВД в централата още през есента на 2012 г. ИЦО се отнася до служителите на ЕСВД в делегациите, ЕСВД ще се възползва от въвеждането на приложение за деклариране на „надбавките, получавани от други източници“ (allocations perçues par ailleurs (PPA) в Sysper2, за да прикани служителите си да изпълняват задълженията си, които произтичат от член 67 от Правилника за длъжностните лица.

Година	Препоръка на Палатата	Анализ на Палатата на постигнатия напредък	Отговор на институцията
2009 г.	Европейският надзорен орган по защита на данните <i>Изплащане на социални надбавки на служителите</i> От служителите следва да се изисква да представят в подходящи срокове документи, удостоверяващи тяхното положение. Във връзка с това Европейският надзорен орган по защита на данните следва да подобри своята система за своевременно мониторинг и контрол на тези документи.	Както е посочено в приложение 7.4 към годишния доклад за 2010 г., Европейският надзорен орган по защита на данните е въвел инструменти за по-добро управление на надбавките (официални контакти в рамките на ЕНОЗД и със Службата за управление и плащане по индивидуални права и годишния информационен фиш). Одитът на Сметната палата показва, че тези мерки са ефективни.	<i>ЕНОЗД взема предвид резултатите от анализа на Палатата и възнамерява да продължи да подобрява системата си за своевременно мониторинг и контрол.</i>

ГЛАВА 10

Постигане на резултати със средствата от бюджета на ЕС

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	10.1—10.2
Доклад за оценка на финансите на Съюза, базиран на постигнатите резултати	10.3—10.4
Отчитане на ръководството на Комисията за постигнатите резултати през годината	10.5—10.18
Въведение	10.5—10.6
Някои положителни промени спрямо предходната година	10.7
В някои случаи приложимостта на информацията продължава да бъде проблемна	10.8—10.12
Липса на пояснения по отношение на съпоставимостта на информацията	10.13—10.16
Съгласуваност на цели, показатели и задачи	10.14—10.15
Предоставяне на пояснения за постигнати резултати	10.16
Надеждността на информацията от външни източници представлява предизвикателство	10.17—10.18
Резултати от одитите на изпълнението на Палатата	10.19—10.33
Въведение	10.19—10.21
Анализ на нуждите: липса на солидни доказателства	10.22—10.24
Модел: недостатъчна яснота по отношение на заложените цели	10.25—10.30
Добавена стойност за ЕС: основание за интервенцията на ЕС	10.31—10.33
Заклучения и препоръки	10.34—10.39
Заклучения	10.34—10.38
Препоръки	10.39

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

10.1. Настоящата глава се фокусира върху резултатите от изпълнението. В един кратък раздел в началото се разглежда първият доклад за оценка на Комисията ⁽¹⁾. В останалата част от главата се представят констатациите и оценките на Палатата относно собствената оценка на Комисията по отношение на резултатите от дейността ѝ, които се основават на информацията, съдържаща се в част 1 от годишните отчети за дейността на генералните директори ⁽²⁾, и се подчертават някои от основните резултати от одита на изпълнението за 2011 година, описани в специалните доклади на Палатата ⁽³⁾.

10.2. Резултатите от дейността се оценяват въз основа на принципите за добро финансово управление (икономичност, ефикасност и ефективност) ⁽⁴⁾. Измерването на тези резултати е от основно значение в целия процес на изразходване на публични средства — от вложените ресурси (финансови, човешки, материални, организационни или регулаторни, необходими за изпълнението на дадена програма), до създадените продукти и услуги (преките резултати от дадена програма), резултати (непосредствените ефекти от програмата върху преките адресати или получатели) и въздействието (дългосрочните промени за обществото, които поне частично се дължат на участието на ЕС).

ДОКЛАД ЗА ОЦЕНКА НА ФИНАНСИТЕ НА СЪЮЗА, БАЗИРАН НА ПОСТИГНАТИТЕ РЕЗУЛТАТИ

10.3. През февруари 2012 г. Комисията представи доклад на Европейския парламент и на Съвета относно финансите на Съюза въз основа на постигнатите резултати (докладът за оценка) ⁽⁵⁾. Съгласно Договора Комисията изготвя този доклад, който е част от доказателствата, въз основа на които Парламентът всяка година освобождава от отговорност Комисията във връзка с изпълнението на бюджета ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ В съответствие с член 318 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) (ОВ С 83, 30.3.2010 г.) Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета доклад за оценка на финансите на Съюза въз основа на постигнатите резултати.

⁽²⁾ Член 60, параграф 7 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 година относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 248, 16.9.2002 г., стр. 1) предвижда годишните отчети за дейността да „посочват резултатите от действията по отношение на определените цели, рисковете, свързани с тези действия, използването на предоставените ресурси и ефективността и ефикасността на системата за вътрешен контрол“.

⁽³⁾ Специалните доклади на Палатата се отнасят до бюджета на ЕС, както и до Европейските фондове за развитие.

⁽⁴⁾ Член 27 от Финансовия регламент.

⁽⁵⁾ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно оценката на финансите на Съюза въз основа на постигнатите резултати, COM(2012) 40 окончателен.

⁽⁶⁾ Членове 318 и 319 от ДФЕС.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.4. В отговор на искането на Парламента през юни 2012 г. Палатата изготви Становище № 4/2012 относно доклада за оценка ⁽⁷⁾. В това становище Палатата посочва, че докладът за оценка е неясен, недостатъчно запълбочен и следователно ползата от него е ограничена, и че Парламентът, Съветът и Комисията следва да използват предложената от доклада възможност, за да обсъдят и решат как докладът може да се превърне в по-полезен документ за нуждите на органа за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета.

ОТЧИТАНЕ НА РЪКОВОДСТВОТО НА КОМИСИЯТА ЗА ПОСТИГНАТИТЕ РЕЗУЛТАТИ ПРЕЗ ГОДИНАТА

Въведение

10.5. Генералните директори на Комисията определят цели за дейността си в годишните планове за управление на съответната генерална дирекция и след това отчитат постигането на тези цели в своите годишни отчети за дейността. Палатата извърши оценка на отчетите на три генерални дирекции: ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Регионална политика“ и ГД „Развитие и сътрудничество — EuropeAid“ (EuropeAid) ⁽⁸⁾. Заедно тези три ГД са извършили около три четвърти от плащанията от бюджета на ЕС през 2011 г. ⁽⁹⁾.

10.6. Във връзка с тези три ГД Палатата провери измененията на вътрешните разпоредби на Комисията в областта на изготвяне на доклади, направени спрямо предишната финансова година. Палатата анализира дали целите и показателите за изпълнение са:

- а) п р и л о ж и м и: дали показателите съответстват на целите на политиката и принципа на управление и дали са обвързани с количествено измерими цели;

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.4. Докладът за оценка за 2010 г. бе обсъден с органа по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета в началото на 2012 г. Въз основа на тези дискусии Комисията преразгледа подхода, използван за първия доклад за оценка, в посока по-запълбочено докладване на резултатите от дейностите, финансирани от бюджета, като се базира на наличната документация. При все това обаче Комисията продължава да доразвива доклада за оценка като ключов принос към процеса на освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета с оглед на реакциите на органа за освобождаване от отговорност.

⁽⁷⁾ Становище № 4/2012 относно доклада на Комисията за оценка на финансите на Съюза въз основа на постигнатите резултати, изготвен съгласно член 318 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ОВ С 179, 20.6.2012 г.).

⁽⁸⁾ Годишните отчети за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Регионална политика“ също бяха проверени в рамките на годишния доклад на Палатата за 2010 г. EuropeAid е създадена през януари 2011 г. чрез сливане на ГД „Развитие и отношения с държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн“ и Службата за сътрудничество EuropeAid.

⁽⁹⁾ ГД „Земеделие и развитие на селските райони“: 56,2 милиарда евро, ГД „Регионална политика“: 32,9 милиарда евро, EuropeAid: 4,1 млрд. евро

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) с п о с т а в и м и: дали избраните през етапа на планиране показатели са използвани след това за отчитане и дали са разяснени измененията; и
- в) н а д е ж д н и: дали ползвателите на докладите ще разполагат с достатъчна увереност по отношение на точността на представената информация⁽¹⁰⁾.

Някои положителни промени спрямо предходната година

10.7. През ноември 2011 г. Комисията публикува изменение на своите насоки за генералните директори относно подготовянето на годишните отчети за дейността за 2011 г. Наред с други неща в изменените насоки са взети предвид констатациите и оценките, формулирани от Палатата в годишния ѝ доклад за 2010 г.⁽¹¹⁾. Например по-ясно са представени инструкциите във връзка с информацията за постиженията на политиката в първата част от годишния отчет за дейността, като от генералните директори се изисква да се съсредоточат в по-голяма степен върху напредъка при постигането на целите, що се отнася до резултатите и въздействието, както и да предоставят описание на постигнатите крайни резултати.

В някои случаи приложимостта на информацията продължава да бъде проблемна

10.8. В стратегически план генералните дирекции трябва да определят ограничен брой „общи цели“ заедно със серия от „показатели за въздействие“, които позволяват да се следи напредъка по отношение на общите цели. Взети заедно, общите цели и показателите за въздействие са част от инструментите, използвани от ръководството на Комисията — а следователно и от ползвателите на годишния отчет за дейността, като например органа за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета — при оценяването на степента, до която генералните дирекции са изпълнили своите цели на високо равнище. Както се описва в следващите точки, Палатата установи известен брой проблеми във връзка с целите и показателите, които ограничават полезния им характер.

⁽¹⁰⁾ По отношение на този елемент Палатата е извършила само ограничен преглед — вж. точка 10.17.

⁽¹¹⁾ Графикът за публикуването на годишния доклад на Палатата оставя много малко време на Комисията, за да може тя да е в състояние да вземе предвид в годишните си отчети за дейността формулираните в доклада констатации и оценки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.9. В някои случаи се наблюдават слабости по отношение на вътрешната съгласуваност между целите и показателите (вж. пример 10.1).

Пример 10.1

ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ — обхватът на показателя за въздействие не покрива напълно целта

Една от общите цели в годишния отчет за дейността се състои от три елемента:

- насърчаване на жизнеспособен и конкурентоспособен селскостопански сектор,
- съгласуване със значителните постижения в областта на околната среда и производството,
- и осигуряване същевременно на достоен жизнен стандарт за земеделската общност.

Единственият показател за въздействие за тази цел е нивото на доходите на земеделските производители. Този показател се отнася само до посочения по-горе трети елемент, като това означава, че за първите два аспекта на целта липсват показатели за въздействие.

EuropeAid — показателят за въздействие е формулиран като цел

Показателят за въздействие „Координиран подход на ЕС“, който съответства на обща цел 4 за насърчаване на международна рамка за развитие, основана на засилено многостранно сътрудничество и глобално управление и задача новите споразумения за подпомагане да се сключват съгласно принципите, съдържащи се в документ COM 638, е формулиран по-скоро като цел, отколкото като показател.

10.10. Много от целите и показателите от високо равнище, които са установени в трите одитирани генерални дирекции, не са добре съобразени с годишната оценка, която се извършва в рамките на процеса за изготвяне на годишния отчет за дейността. Причината за това е, че някои политики са предвидени да оказват въздействие в дългосрочен план, което води до значително времево разминаване между инвестициите и ползите. Повечето показатели и задачи се отнасят до целия период 2007—2013 г., без да се използват междинни показатели или етапи.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.9.**Пример 10.1**

Основните изисквания на стандарт за вътрешен контрол № 5 постановяват, че плановете за управление следва да предвиждат поне един показател за всяка цел, както по области на политиката, така и по дейности, с цел проследяване и докладване на резултатите. Това изискване е възпроизведено в постоянните инструкции на Генералния секретариат и ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ го спазва.

Комисията положи значителни усилия за определяне на целите и показателите по съгласуван и изчерпателен начин. В определени области на политиката това е много трудно и следва да бъде взето предвид, че показателите в годишния отчет за дейността не трябва да се разглеждат самостоятелно.

Комисията счита, че показателят „развитие на доходите на земеделските производители“ обхваща общата цел 1 в нейната цялост, тъй като обхваща не само целта да се осигури справедлив стандарт на живот за селскостопанската общност, но и жизнеспособността на стопанствата и селските райони. Освен това, що се отнася до приходите по схемата за единно плащане, земеделските производители трябва да поддържат земята в добро земеделско и екологично състояние и общата цел 1 за спазване на „високи екологични и производствени стандарти“ също е изпълнена.

Комисията ще разгледа алтернативни начини за определяне на показателите въз основа на цели SMART.

10.10. Комисията потвърждава, че присъщо на многогодишните програми е да инвестират в по-дългосрочен план, като оценка на въздействието е възможна само в хода на продължителен период от време. За периода 2014—2020 г. Комисията предложи междинни етапи за показателите за крайните продукти, които са по-пряко свързани с политиката.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.11. Показателите за въздействие следва да са обвързани с количествено измерими цели. При все това:

- а) от всички 29 показатели за въздействие в трите проверени годишни отчета за дейността 11 не са съдържащи количествени цели, нито крайни срокове ⁽¹²⁾;
- б) По отношение на ГД „Регионална политика“ всички задачи (с едно изключение) са били с определена крайна дата, която често е била фиксирана в средносрочен план. Вследствие на това в годишния отчет за дейността за 2011 г. за тази генерална дирекция често се посочват постигнатите резултати във връзка с предишния програмен период 2000—2006 г.

10.12. В годишния си доклад за 2010 г. Палатата отбеляза, че генералните дирекции не са определили, нито са докладвали за цели за оперативните дейности, свързани с икономичността (стойността на вложените ресурси) или ефикасността (съотношението между вложените ресурси, произведените продукти и услуги и резултатите). В доклада си от миналата година Палатата посочи също така като отделна констатация, че в описанията на постиженията в политиката в част 1 от годишните отчети за дейността не се съдържа почти никаква информация за резултатите и въздействията; тези документи са насочени по-скоро към вложените средства и произведените продукти и услуги, отколкото към последиците от действията. При проверката от страна на Палатата на плановете за управление и на годишните отчети за дейността в рамките на настоящия годишен доклад не беше отбелязан съществен напредък в тази област.

Липса на пояснения по отношение на съпоставимостта на информацията

10.13. Като правило, освен че налагат задължението за изготвяне на доклад относно фиксираните цели/задачи, добрите практики съдържат също така изискване информацията да бъде последователна между различните периоди или да се поясняват направените изменения, така че ползвателите на тази информация да са в състояние да правят сравнения и да оценяват тенденции.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.11. Определянето на количествено изразени цели невинаги е възможно, задоволително или дори подходящо, по-конкретно поради това че при показателите за въздействие в игра влизат редица външни фактори. В такива случаи наблюдаваната тенденция е достатъчна като референтен критерий за измерване на постигнатите резултати.

- а) Комисията се стреми, винаги когато е възможно, да определя количествено определени цели. При все това в някои случаи, например когато става въпрос за правата на човека в трети държави, количествено определените цели може невинаги да са показателни и подходящи.
- б) Точка 1.2 на годишния отчет за дейността използва показатели за въздействие, основани на макроикономически модели и статистическа информация, за установяване на връзка с глобалните цели на политиката, чиято база е определена в повечето случаи през 2006 г. Развитието на показателите за въздействие отразява приноса на много фактори, сред които политиката на сближаване.

10.12. Службите на Комисията се съобразиха със задълженията, установени във Финансовия регламент и в инструкциите за изготвяне на годишните отчети за дейността (ГОД).

Комисията подсили постоянните инструкции за ГОД за 2011 г. от гледна точка на икономията, ефикасността и ефективността и поиска от генералните дирекции да добавят в част 3, на доброволен принцип, показатели за доброто финансово управление.

Комисията е уверена, че ГОД като цяло предоставят достатъчно информация за резултатите/крайните продукти.

10.13. Комисията е на мнение, че информацията за изпълнението следва да се основава, при необходимост, на процес на непрекъснато подобряване, а не на последователността. Тя е съгласна, че промените във връзка с това следва да бъдат обяснени. При все това обаче Комисията счита, че в това отношение е предоставена достатъчно информация.

⁽¹²⁾ Пет показателя за ГД „Земеделие и развитие на селските райони; пет показателя за EuropeAid и един показател за ГД „Регионална политика“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Съгласуваност на цели, показатели и задачи

10.14. В годишните отчети за дейността следва да се съдържа информация относно целите, показателите и задачите, които са определени в плана за управление. Като цяло това е било спазено в случая на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, която наново е класифицирала някои показатели за въздействие в съответствие с препоръките на Палатата във връзка с годишните отчети за дейността за 2010 г. Генералната дирекция обаче не е посочила основанието за две други изменения нито в плана за управление, нито в годишния отчет за дейността. Като се има предвид, че държавите членки са разполагали с възможността по своя преценка да променят количествено измеримите цели, три от четирите количествено измерими цели са променени между плана за управление за 2011 г. и годишния отчет за дейността за 2011 г., тъй като държавите членки са актуализирали своите планове за развитие на селските райони (вж. пример 10.2).

Пример 10.2

Задача	План за управление за 2011 г.	Годишен отчет за дейността за 2011 г.
Увеличение на производството на възобновяема енергия	20 500 хил.т. н.е. ⁽¹³⁾	12 300 хил.т.н.е.
Създаване на работни места	346 000	344 000
Използвана земеделска площ с висока природна стойност	3 400 000 ха	3 620 000 ха

10.15. В допълнение към общите цели ГД „Регионална политика“ е определила също така „многогодишни приоритети“. При съпоставянето на плановете за управление за 2011 г. и 2012 г. се вижда, че в плана за управление за 2012 г. броят на многогодишни приоритети се увеличава от четири на пет, и се изменя текстът на някои от другите приоритети. Освен това в плана за управление за 2012 г. броят на специфични оперативни приоритети се увеличава от 28 на 39. В плана не се съдържат пояснения за причините за тези промени.

10.14. Комисията е на мнение, че през годините се наблюдава стабилност по отношение на показателите и целите. Като е посочено в тази констатация, проявата в показателите и целите е изключение и е съобразена с препоръките на Палатата за промяна на два показателя за въздействие в показатели за резултатите. Това е посочено много ясно в актуализацията на плана за управление за 2011 г.

Държавите членки имат възможност да адаптират своите цели, за да подобрят плана за развитие на селските райони (вж. отговора по пример 10.2).

Пример 10.2

Държавите членки имат възможност да адаптират своите цели, а оценките в средата на периода бяха добра възможност за доуточняване на данните и метода и, при необходимост, за адаптиране на целите.

Що се отнася до значителното намаляване на целта „увеличение на производството на възобновяема енергия“, то се дължи на грешка в един план за развитие на селските райони, която е поправена. Предвид на оценките в средата на периода бе възможно да се направят допълнителни проверки на качеството и по този начин да се открие и поправи тази грешка.

10.15. ГД „Регионална политика“ определи заглавието и броя на многогодишните приоритети, след като прецени как да изпълни своята мисия по най-добрия начин от правна гледна точка и възможно най-оптимално, както и броя на специфичните оперативни годишни приоритети.

Отбелязаните от Палатата промени отразяват настоящите предизвикателства, пред които е изправен Европейският съюз с финансовата и икономическата криза, и съответните корекции в определянето на приоритетите за регионалната политика и ГД „Регионална политика“.

⁽¹³⁾ Хиляда тона нефтен еквивалент представлява количеството енергия, освободено при изгаряне на хиляда тона суров нефт.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Предоставяне на пояснения за постигнати резултати

10.16. Целта на доклада относно постигнатите резултати е да се информират заинтересованите страни. Въпреки това, дори когато е възможно да се посочи валидна причина, поради която постигнатите резултати не отговарят на съответните цели или задачи, в годишния отчет за дейността не се съдържат подобни пояснения. Такъв е случаят при ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, дори когато постигнатите резултати се различават в голяма степен от задачите — по отношение на четири показателя резултатите не са постигнали и на половина поставените цели. В годишния отчет за дейността на ГД „Регионална политика“ се съдържа подробен анализ, точка по точка, на постигнатите резултати във връзка с многогодишните приоритети (точка 10.15), но липсва еквивалент по отношение на общите цели и показателите за въздействие.

Надеждността на информацията от външни източници представлява предизвикателство

10.17. Проверката на надеждността на данните в трите годишни отчета за дейността е извън обхвата на направения от Палатата одит. Въз основа на извършената от нея ограничена оценка Палатата установи, че информацията във връзка с EuropeAid като цяло е надеждна, тъй като в повечето случаи показателите са признати на международно ниво и могат да бъдат предмет на независима проверка. Въпреки това тя установи някои проблеми в годишния отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и на ГД „Регионална политика“, тъй като и двете дирекции зависят в голяма степен от данни, предоставени от държавите членки (вж. пример 10.3).

10.16. Комисията е на мнение, че е предоставила достатъчно обяснения. Показателите в ГОД не трябва да се разглеждат самостоятелно. Системата от показатели в плана за управление като цяло е тази, която позволява да се правят заключения относно въздействието и резултатите от политиката, тъй като тези заключения се основават на макроикономическо моделиране и статистическа информация, свързани с глобалните цели на развитието на политиката.

10.17.

Пример 10.3

ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ — информацията за постигнатите резултати се основава на непълни данни

На територията на ЕС се прилагат 88 плана за развитие на селските райони. Информацията за постигнатите резултати за три показателя на ниво ЕС обаче се основава на данни от съответно шест, девет и 32 плана от всички 88. По отношение на един друг показател информацията за постигнатите резултати на ниво ЕС се основава на данни от само осем от всички 27 държави членки.

Пример 10.3

ГД „Земеделие и развитие на селските райони“: информацията за постигнатите резултати се основава на непълни данни

Агрегирането на ниво ЕС на нетния ефект от политиката за плановете за развитие на селските райони върху показателите за въздействие е извършено с наличните количествено измерени данни, предоставени от държавите членки. Повечето от извършените в средата на периода оценки не посочиха количествено измерено въздействие, тъй като са били извършени прекалено рано през периода на програмиране, за да изгледят ефекта и въздействието. Въздействията са свързани с дългосрочни процеси.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ГД „Регионална политика“ — несъответствия в годишния отчет за дейността

Броят на създадените работни места се различава, като понякога е 200 000 в 25 държави членки (стр. 34), а друг път 165 000 в 21 държави членки (приложение 6, стр. 169) — а в бележка под линия № 126 се посочват 19 държави членки.

Допълнителният брой население, което разполага с широкопоселов достъп, варира от 900 000 души (стр. 34) на 806 826 души (приложение 6, стр. 172).

Данните за построени нови пътища варират от 920 км в 12 държави членки (стр. 34) на 805 км в 10 държави членки (приложение 6, стр. 171).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ГД „Регионална политика“: несъответствия в годишния отчет за дейността

Комисията изтъква, че съществуват два подхода към представянето на информация по отношение на целите и последните известни резултати. Всички вътрешни несъответствия са подобаващо обяснени в текста.

— В основната част на ГОД информацията се отнася до цялостното ниво на изпълнение на политиката на сближаване, като са включени данни от всички докладващи държави членки, независимо от това дали те имат цели или не (наличието на цели не е задължително).

— В приложение 6 е направено пряко сравнение между цели и резултати. Цифри са включени само за тези държави членки, които докладват и за двете (т.е. държавите членки, които докладват за резултатите, без да докладват за целите, са изключени). Този подход не се изменя с годините и целта му е да позволи да се направи оценка на съответния напредък спрямо поставените цели.

10.18. Възможностите на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Регионална политика“ да гарантират качеството на предоставените от държавите членки данни са ограничени. ГД „Регионална политика“ е препоръчала на държавите членки да се съсредоточат върху основните показатели и е изготвила насоки за регистриране на информацията. Тя е започнала също така процедура за годишна проверка, по време на която е открила някои грешки в предоставените данни. Формулирането за следващия програмен период на резерва по отношение на резултатите от изпълнението на фондовете от общата стратегическа рамка⁽¹⁴⁾ може да представлява средство, което да насърчи държавите членки да предоставят приложима, съпоставима и надеждна информация във връзка с изпълнението. Въпреки това навременността на тази данни ще продължи да бъде предизвикателство. Така например, настоящият краен срок за предоставяне на данни от държавите членки на ГД „Регионална политика“ е фиксиран за юни на следващата година. По този начин данните в годишния отчет за дейността за 2011 г., който се публикува през 2012 г., се отнасят до 2010 г.

10.18. Комисията ще продължи да проверява качеството на данните, предоставени от държавите членки за текущия период на програмиране, и ще активизира тази проверка.

Правното предложение на Комисията за новия период предвижда, като стимул за държавите членки, 5 % от средствата трябва да останат неразпределени в началото на новия период на програмиране, за да се осигурят допълнителни средства за държавите членки, които са достигнали предвидените междинни си етапи (вж. COM(2011) 615 окончателен).

Комисията не счита актуалността на данните за предизвикателство. ГД „Регионална политика“ винаги използва най-новите налични данни, но признава — съгласно договореностите за докладване в настоящите и предложените бъдещи регламенти — че данните за предходната година няма да бъдат налични преди месец април на следващата година.

⁽¹⁴⁾ Става въпрос за Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ), Кохезионния фонд (КФ), Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

РЕЗУЛТАТИ ОТ ОДИТИИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПАЛАТАТА**Въведение**

10.19. В своите специални доклади Палатата проверява дали принципите за добро финансово управление (точка 10.2) се прилагат по отношение на бюджета на ЕС. Палатата избира темите за специалните доклади — специфични бюджетни области или области на управление — с оглед да постигне най-голямо въздействие и като се основава на серия от критерии, като например размера на приходите или разходите (същественост), рисковете за доброто финансово управление, както и степента на заинтересованост на участниците.

10.20. През 2011 г. Палатата е приела ⁽¹⁵⁾ 16 специални доклада, описани в каре 10.1:

Каре 10.1**Специални доклади, приети от Сметната палата през 2011 г. ⁽¹⁶⁾**

- № 1/2011: „Подобрило ли се е предоставянето на помощ вследствие на извършеното от Комисията прехвърляне на отговорности по управление на външната помощ от централните ѝ служби към делегациите?“
- № 2/2011: „Проследяване на действията, предприети по изпълнението на препоръките от Специален доклад № 1/2005 относно управлението на Европейската служба за борба с измамите“
- № 3/2011: „Ефикасност и ефективност на помощта, предоставяна от ЕС чрез организации на ООН в засегнати от конфликти страни“
- № 4/2011: „Одит на механизма за гарантиране по отношение на МСП“
- № 5/2011: „Схема за единно плащане (СЕП): въпроси, които следва да бъдат разгледани с оглед усъвършенстване на доброто финансово управление“
- № 6/2011: „Ефективни ли са проектите в областта на туризма, съфинансирани от ЕФРР?“
- № 7/2011: „Успешни ли са моделът и управлението на агроекологичното подпомагане?“
- № 8/2011: „Възстановяване на неправомерно изплатени суми в рамките на ОСП“
- № 9/2011: „Ефективни ли са проектите за електронно управление, съфинансирани от ЕФРР?“

⁽¹⁵⁾ „Приет“ означава „одобрен за публикуване“. Самото публикуване, което налага оформление, превод и т.н. обикновено се извършва около два месеца по-късно.

⁽¹⁶⁾ Специалните доклади на ЕСП са на разположение на интернет сайта на Палатата: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- № 10/2011: „Ефективни ли са програмите „Мляко за училищата“ и „Плодове в училище“?“
- № 11/2011: „Ефективни ли са моделът и управлението на схемата за географски указания?“
- № 12/2011: „Допринаесли ли са мерките на ЕС за адаптиране на капацитета на риболовния флот към наличните възможности за риболов?“
- № 13/2011: „Успява ли контролът на митническа процедура 42 да предотврати и открие случаите на укриване на ДДС?“
- № 14/2011: „Подобрила ли е помощта от ЕС капацитета на Хърватия за управление на следприсъединителното финансиране?“
- № 15/2011: „Ефективни ли са процедурите на Комисията за управление на контрола върху държавните помощи?“
- № 16/2011: „Финансова помощ от ЕС за извеждане от експлоатация на ядрени реактори в България, Литва и Словакия — резултати и бъдещи предизвикателства“

10.21. В годишния си доклад от миналата година Палатата представя как констатациите от специалните ѝ доклади за 2010 г. покриват целия типичен цикъл на управление — от стратегическото планиране и идентифициране на нуждите до докладването на постигнатите резултати от изпълнението. Обхватът на специалните доклади на Палатата за 2011 г. също е разнообразен. Въпреки това, тъй като ЕС се подготвя за влизането в новия програмен период 2014—2020 г., в настоящия доклад Палатата анализира поуките, които могат да се извлекат от специалните ѝ доклади за 2011 г. по отношение на подготвянето на новите програми и проекти, като се фокусира най-вече върху три теми — анализ на нуждите, изготвяне на модел и понятието за добавена стойност за ЕС. В различна степен тези три теми се разглеждат и в скорошните становища на Палатата относно предложения за регламенти за общата стратегическа рамка и общата селскостопанска политика ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ Становище № 7/2011 относно предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство, обхванати от общата стратегическа рамка, и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 (ОВ С 47, 17.2.2012 г.) и Становище № 1/2012 относно някои предложения за регламенти в областта на Общата селскостопанска политика за периода 2014—2020 г. (<http://eca.europa.eu>).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Анализ на нуждите: липса на солидни доказателства

10.22. В годишния си доклад за 2010 г. Палатата посочва, че за постигането на добри резултати е важно да се идентифицират ясно нуждите, които програмите целят да задоволят⁽¹⁸⁾. Комисията като цяло е осигурила идентифицирането на основните нужди, що се отнася до помощта, предоставена на Хърватия, за да бъде в състояние да управлява следприсъединителното финансиране от ЕС⁽¹⁹⁾.

10.23. През 2011 г. Палатата продължи да установява и да докладва за случаи, в които не е бил извършен задълбочен анализ на нуждите. Например първоначалните стратегии за електронно управление, чиито проекти могат да бъдат подпомогнати в рамките на Европейския фонд за регионален развитие (ЕФРР), са изготвени по-скоро в отговор на политически декларации, отколкото вследствие на сериозни оценки на нуждите, като в резултат на това проектите не са довели до преодоляване на най-значимите проблеми⁽²⁰⁾. А за две от трите одитирани от Палатата програми за извеждане от експлоатация на ядрени реактори не са били правени оценки на нуждите във връзка с целта на програмите за намаляване на въздействието от затварянето на ядрените централи по-рано от първоначално предвидения срок⁽²¹⁾.

10.24. Една последица от извършване на неподходящ анализ на нуждите е по-трудното определяне кой от конкурентните проекти е икономически най-изгоден. Такъв е случаят с посочените по-горе одитирани проекти за електронно управление⁽²²⁾, както и при одита на агроекологичното подпомагане от страна на ЕС. В този последен случай Палатата докладва, че насочването на средствата към областите с най-големи нужди е от основно значение за увеличаване на въздействието на агроекологичното подпомагане върху околната среда; въпреки това държавите членки не са оценили степента на насочване на средства чрез анализ на съответните разходи и ползи⁽²³⁾.

10.22. Комисията е съгласна, че солидният анализ на нуждите е важна част от програмния цикъл, и внимателно анализира случаите, в които Палатата е констатирила, че такъв анализ не е правен достатъчно.

10.23. Разходите за преминаване към електронно управление са много високи. Приоритети са необходими и е разумно, че се осигуряват чрез политическите изявления и декларации, които послужиха за повишаване на осведомеността и като първи стратегии. При все това определянето на приоритети междувременно се подобри значително и днес всички държави членки са разработили по-сложни стратегии за електронно управление.

Договорите за присъединяване или последвалите регламенти посочиха нуждата от мерки за стекчаване. Схемата за подкрепа от ЕС е предназначена да гарантира, че мерките, предложени от държавите членки, са в съответствие с националните енергийни стратегии и са базирани на тях, тъй като тези стратегии неизбежно отчитат въздействието от спиране на ядрените реактори.

10.24. Комисията е съгласна, че анализът на нуждите може да помогне за идентифициране на приоритетните проекти. Въпреки това, що се отнася до агроекологичните помощи, някои държавни членки разгледаха желаната степен на насочване на усилията въз основа на анализ на разходите и ползите. Рутения например е насочила усилията си към агроекологичните плащания с висока природна стойност въз основа на географското разположение и допустимите региони се определят посредством данни на макроравнище. С оглед на проектите за електронно управление, вследствие на инициативите на ЕС във връзка с политиката днес всички държави членки са разработили по-сложни стратегии за електронно управление, основани на плана за действие за електронното управление за периода 2011—2015 г.

⁽¹⁸⁾ Годишен доклад за финансовата 2010 година, точка 8.36.

⁽¹⁹⁾ Специален доклад № 14/2011 „Подобрила ли е помощта от ЕС капацитета на Хърватия за управление на следприсъединителното финансиране?“, точка 17 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁰⁾ Специален доклад № 9/2011 „Ефективни ли са проектите за електронно управление, съфинансирани от ЕФРР?“, точка 56, буква а) (<http://eca.europa.eu>).

⁽²¹⁾ Специален доклад № 16/2011 „Финансова помощ от ЕС за извеждане от експлоатация на ядрени реактори в България, Литва и Словакия — резултати и бъдещи предизвикателства“, точка 26 и фигура 7 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²²⁾ Специален доклад № 9/2011, точка 56, буква б).

⁽²³⁾ Специален доклад № 7/2011 „Успешни ли са моделът и управлението на агроекологичното подпомагане?“, точки 72 и 78 (<http://eca.europa.eu>).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Модел: недостатъчна яснота по отношение на заложените цели

10.25. Идентифицирането на нуждите е само началото на процеса. Изготвянето на подходящ модел на ниво програми, както и на ниво отделни проекти в рамките на тези програми, е от съществено значение за доброто финансово управление с цел средствата да постигнат оптимално въздействие при извършени минимални разходи. Моделът на програмите и отделните проекти по тези програми следва да установява връзка между финансираните от бюджета дейности и предвидените крайни продукти, резултати и въздействия в следствие на тези разходи.

10.26. В един случай Комисията е взела предвид проблемите при изготвянето на модела на една схема, за да подобри поне частично, изготвянето на модела на сходна програма. В резултат на това мерките за насърчаване на консумацията на плодове в училища не са засегнати от проблеми като непривлекателен характер за бенефициентите и икономически загуби от неефективно разпределяне на ресурсите⁽²⁴⁾, с които се е сблъскала сходната програма за мляко⁽²⁵⁾. Както е показано в следващите точки обаче, Палатата продължава да установява известен брой слабости в модела на потоците на финансиране, които е одитирала през 2011 г.

10.27. Комисията насочва помощи за някои засегнати от конфликти страни посредством Организацията на обединените нации. Въпреки това почти всички (18 от общо 19) одитирани от Палатата споразумения за подпомагане са засегнати от недостатъци в процеса на изготвяне на модел, като липса на отправни критерии, неопределени цели или липса на показатели. В резултат на това няма яснота какво трябва да бъде постигнато и как може да бъде оценен успехът на дейностите по проектите⁽²⁶⁾.

10.26. *Комисията е на мнение, че при последното преразглеждане на програмата за мляко в училище бяха до голяма степен взети под внимание констатациите и оценките на Палатата с цел подобряване на цялостната ефективност на системата.*

10.27. *Комисията признава, че записът на проектите е важен, но счита, че само при 2 от 18-те изтъкнати случая съществуват слабости, които могат да повлияят пряко на резултатите от проекта.*

Комисията въведе нови обучения и насоки през 2011 г. с цел подобряване на записа на проектите, като тя счита, че отговарят до голяма степен на опасенията на Палатата.

Освен това в специалния доклад на Палатата се признава, че дори при изключително трудни обстоятелства проектите, осъществявани с ООН в засегнати от конфликти държави, постигат добри резултати и са задоволително устойчиви.

⁽²⁴⁾ Икономически загуби от неефективно разпределяне на ресурсите съществуват, когато една мярка за подпомагане е насочена към бенефициент, който и без нея би взел същото решение.

⁽²⁵⁾ Специален доклад № 10/2011 „Ефективни ли са програмите „Мляко за училищата“ и „Плодове в училище“?“, точка 53 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁶⁾ Специален доклад № 3/2011 „Ефикасност и ефективност на помощта, предоставяна от ЕС чрез организации на ООН в засегнати от конфликти страни“, точки 23, 24 и 48 (<http://eca.europa.eu>).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.28. Схемата за единно плащане в рамките на общата селскостопанска политика (ОСП) е създадена, за да поощри земеделските производители да отговорят на пазарното търсене и да насърчи земеделски практики, насочени към опазване на околната среда. Въпреки това съществува противоречие в модела на схемата, която е планирана като подпомагане на индивидуалните доходи, но на практика при разпределението на помощта почти не се вземат под внимание специфичните обстоятелства във връзка с бенефициента. В резултат на това разпределението на субсидиите между отделните земеделски производители остава базирано основно на площта обработвана земя, и поради това, както и при предишната система, голяма част от помощта по СЕП все още отива за големите земеделски стопанства⁽²⁷⁾.

10.29. Схемата за географски указания (СГУ) има за цел да защити наименованията, идентифициращи продукти, чиито специфични качества, репутация или други характеристики могат да се отпаднат най-вече на географския им произход (напр. *prosciutto di Parma*, *Bayerisches Bier* и т.н.). Успехът на СГУ зависи, наред с другото, от това доколко производителите я използват. Съществува потенциал за привличане на още производители към СГУ, особено в държавите членки, където процентът на участие е нисък. Наличните инструменти обаче не са подходящи за насърчаване участието на тези производители-ли⁽²⁸⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.28. Схемата за единно плащане (СЕП) се оказва много ефективен инструмент за основно подпомагане на доходите, като същевременно позволява на земеделския производител да взема производствени решения въз основа на сигналите на пазара. Това е така, защото плащанията са отделени от производството и не пречат на производствените решения. За да имат право на плащания, бенефициерите, парцелите и дейностите трябва да отговарят на ясни условия, определени в регламент на Съвета, които са съвместими с правилата на СТО, т.е. не са свързани с производствените фактори.

Нуждите от основно подпомагане на доходите на „големите земеделски стопанства“ не следва да се считат за систематично по-малки от тези на други земеделски стопанства, тъй като доходите като цяло зависят до голяма степен от видовете производство, цените на суровините и на продуктите, работната ръка в стопанството и т.н.

Стойността и броят на правата се изчисляват чрез използване на историческите данни за производството и за повърхностите, за да се гарантира плавен преход към отделянето от производството. Поради това настоящото разпределение на преките плащания между земеделските стопанства е просто отражение на факта, че земеделската земя и селскостопанската продукция не са равномерно разпределени между земеделските стопанства в ЕС.

Въпреки това въпросът за преразпределението на помощта между земеделските производители и държавите членки е взет под внимание в правните предложения за ОСП след 2013 г. и би трябвало да доведе и до по-добро насочване на помощта по СЕП. Що се отнася до повишаването на стойността и качеството на разходите, Комисията предложи да подобри и добави и някои други елементи, като по този начин обхваща някои от въпросите, повдигнати от Палатата в специалния ѝ доклад: реорганизиране и по-доброто насочване на помощта.

10.29. Схемата е основно схема за защита на интелектуалната собственост. Въведени са подходящи инструменти и правни способности и производителите са приканени да се присъединят към схемата на доброволен принцип. Това се потвърждава и от несъмнения интерес, изразен към схемата от производителите: регистрирани са значителен брой наименования на продукти (над 1 000), съответстващи на пазарна стойност в размер на 14,5 млрд. EUR (през 2008 г.).

Държавите членки, които се присъединиха към ЕС от 2004 г. насам, все още набират скорост по отношение на схемата. С цел привличане на нови потенциални кандидати бяха стартирани редица инициативи, включително информационни кампании, търговски панаири, тематични международни изложения и/или изготвяне на указания за кандидатите във връзка с географските указания (ЗНП или ЗГУ).

⁽²⁷⁾ Специален доклад № 5/2011 „Схема за единно плащане (СЕП): въпроси, които следва да бъдат разглеждани с оглед усъвършенстване на доброто финансово управление“, точка 44 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁸⁾ Специален доклад № 11/2011 „Ефективни ли са моделът и управлението на схемата за географски указания?“, точка 61 (<http://eca.europa.eu>).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.30. В рамките на Общата политика в областта на рибарството Комисията подпомага държавите членки да намалят капацитета на риболовните им флотове, като крайната цел е опазване на рибните запаси. Проблеми в модела на политиката намаляват ефективността на това подпомагане. Например критериите за допустимост и подбор на схемите за извеждане от експлоатация на риболовни кораби не са добре насочени. Това е довело до бракуване на риболовни кораби със слабо или никакво въздействие върху целевите рибни запаси ⁽²⁹⁾.

Добавена стойност за ЕС: основание за интервенцията на ЕС

10.31. Комисията е дефинирала добавената стойност за ЕС като „стойността, която е резултат от намесата на ЕС и е допълнителна спрямо стойността, която би била постигната в резултат на индивидуални действия на държавите членки“ ⁽³⁰⁾. Преди това Палатата беше вече предложила всяка дефиниция на термина да се основава на принципите, изброени в каре 10.2. Тя беше препоръчала концепцията за добавена стойност за ЕС да се формулира в политическа декларация или в законодателството на ЕС, за да се предоставят насоки на политическите органи на ЕС при избора на приоритети в изразходването на средства ⁽³¹⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.30. *Анализираните от Палатата случаи бяха разглеждани и обсъдени с държавите членки. При необходимост държавите членки предприемат коригиращи мерки, включително събират недължително изплатените суми.*

10.31. *Комисията подчертава, че концепцията за добавена стойност от ЕС може да се използва в много различни области, като например в академичните разписки върху бюджета на ЕС, за определяне на цели и/или критерии за подбор на проекти в рамките на специфични програми на ЕС, в разпоредби на Финансовия регламент и при оценяването на съществуващите програми, но тя счита също, че добавената стойност от политически проект в голяма степен надхвърля простото упоменаване на цифри.*

Една от целите на споменатия работен документ на службите на Комисията беше да обясни добавената стойност от наличието на бюджет на ЕС и да даде много примери за това как това се осъществява на практика в държавите членки, като по този начин осигури на вземащите решения органи на ЕС необходимите насоки за определяне на приоритета на разходите.

Освен това процесът на Комисията за оценка на въздействието подготвя доказателства за политиките, които вземат решения, относно предимствата и недостатъците на възможните варианти на политиката чрез оценка на тяхното потенциално въздействие. В този контекст процесът се занимава също с въпроса за добавената стойност от предложенията на Комисията.

⁽²⁹⁾ Специален доклад № 12/2011 „Допринаесли ли са мерките на ЕС за адаптиране на капацитета на риболовния флот към наличните възможности за риболов?“, точки 51—58 и 76 (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁰⁾ Работен документ на службите на Комисията, *Добавената стойност от бюджета на ЕС*, SEC (2011) 867 окончателен, раздел 1.1, придружаващ документа *Бюджет за Европа 2020 г.*, COM(2011) 500 окончателен.

⁽³¹⁾ Становище № 1/2010 „Подобряване на финансовото управление на бюджета на Европейския съюз — рискове и предизвикателства“, точка 18 (<http://eca.europa.eu>).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 10.2**Предложения на Палатата за принципи във връзка с концепцията за добавена стойност за ЕС:**

- Разходите от бюджета на Европейския съюз в рамките на Съюза трябва да носят ясни и видими ползи за ЕС и неговите граждани, които не биха могли да бъдат постигнати с разходване на средства само на национално, регионално или местно ниво, но поради обхвата или последиците от предложеното действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза.
- Разходите с трансгранично въздействие или от общ интерес са по-значим кандидат за помощ от ЕС, отколкото разходите с ограничено географско въздействие.
- При достатъчна концентрация на разходите е вероятно да се постигне целта за реализиране на допълнителни ползи.
- Вероятно един селективен подход също така би увеличил постигането на добавена стойност по отношение на разходите извън ЕС като тези за помощта за развитие — например фактът да се насочи вниманието върху координирането на помощта за развитие в области, в които се оказва подкрепа за глобалните донори и да се постави акцентът върху дейности, при които специфичният експертен опит на ЕС е от особено значение ⁽³²⁾.

10.32. Палатата вече е подчертавала, че разходните програми, които не носят допълнителни ползи за ЕС със сигурност не могат да представляват ефективно и ефикасно използване на парите на европейските данъкоплатци ⁽³³⁾. В своите специални доклади за 2011 г. Палатата посочва примери, в които добавената стойност за ЕС в най-добрия случай изглежда спорна:

- не са доказани допълнителните предимства на ниво ЕС от прилагането на механизма за гарантиране по отношение на малките и средни предприятия, тъй като резултатите от него биха могли също така да бъдат постигнати чрез финансиране от национални програми ⁽³⁴⁾,

⁽³²⁾ Вж. „Отговор от Европейската сметна палата на съобщението на Комисията със заглавие „Да реформиране бюджета, да променим Европа“, точка 8, април 2008 г.

⁽³³⁾ Становище № 7/2011, точка 9.

⁽³⁴⁾ Специален доклад № 4/2011 „Одит на механизма за гарантиране по отношение на МСП“, точка 104 (<http://eca.europa.eu>).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 10.2

Комисията счита, че добавената стойност от политически проект следва да бъде ключов тест за оправдаване на разходите на равнище ЕС.

Комисията тества добавената стойност от предложените разходи във всички области на политиката при изготвянето на своите предложения за бюджета на ЕС за периода 2007—2013 г., като използва следните критерии:

- ефективност: когато дейността на ЕС е единственият начин за получаване на резултати,
- ефикасност: когато ЕС предлага по-добро съотношение ползи/разходи,
- синергия: когато дейността на ЕС е необходима за допълване, стимулиране и предприемане на мерки.

Комисията записва както новата многогодишна финансова рамка, така и секторните инструменти и програми, така, че:

- изпълнението на целите да може да бъде по-добре постигнато чрез разходване на средства на равнище ЕС,
- да се изтъкне приносът на разходите на равнище ЕС,
- добавената стойност от ЕС да е съществена,
- обединяването на ресурси на равнище ЕС действително да води до икономии от мащаба и по-добри резултати.

Съобщението на Комисията „Програма за промяна“ от октомври 2011 г. и заключенията на Съвета от 14 май 2012 г. препоръчват по-добро насочване на средствата към държавите, които най-много се нуждаят от помощ, и съсредоточаване върху ограничен брой сектори, в които може да бъде постигнато максимално въздействие и добавената стойност от ЕС е очевидна.

10.32. Комисията счита, че оценката на добавената стойност от разходните програми трябва да се прави във връзка с поставените цели и във връзка с критериите, използвани при първоначалното тестване на добавената стойност от предложенията на Комисията (вж. каре 10.2).

- Комисията вече взема констатациите под внимание при дискусиите и планирането за следващото поколение финансови инструменти в многогодишната финансова рамка за периода след 2013 г., в която „гарантирането на добавена стойност от ЕС“ е един от ключовите принципи, които трябва да бъдат съблюдавани от всички предлагани инструменти.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- по отношение на проектите в областта на туризма, съфинансирани от ЕФРР, е трудно да се оцени размерът на допълнителните предимства за ЕС при липса на подходяща система за определяне на цели и мониторинг на резултатите по отношение на тези цели ⁽³⁵⁾, и
- в случая на подпомагането от ЕС за извеждане от експлоатация на ядрени реактори в три държави членки Палатата заключи, че политиката е формулирана в сравнително широки рамки и препоръча всяко решение на ЕС за отпускане на допълнителна финансова помощ да се основава на оценка на допълнителните предимства от подобна интервенция на ниво ЕС ⁽³⁶⁾.

10.33. В своите последни становища Палатата обърна внимание на слабостите на Комисията при дефинирането на цели на политиката, свързани с резултатите — какво се очаква да бъде постигнато с разходите, които извършва ЕС ⁽³⁷⁾. Без ясни количествени цели за очакваните резултати ще продължава да е трудно Комисията да доказва, че се постигат допълнителни ползи за ЕС от извършваните от нея разходи, и следователно ще бъде трудно да се даде увереност, че разходите ѝ са ефективни и ефикасни.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Заключения

10.34. Процесът на изготвяне на годишните отчети за дейността на генералните дирекции на Комисията се изменя. В сравнение с предходната година Палатата отбеляза някои положителни промени (точка 10.7).

10.35. Приложимостта на информацията продължава да бъде проблемна, по-специално по отношение на вътрешната съгласуваност между целите и показателите, определянето на разумни количествено измерими цели и годишна оценка на напредъка. Както и предходната година трите оценени от Палатата генерални дирекции не са предоставили информация относно икономичността и ефикасността в част 1 от годишните отчети за дейността (вж. точки 10.8—10.12).

⁽³⁵⁾ Специален доклад № 6/2011 „Ефективни ли са проектите в областта на туризма, съфинансирани от ЕФРР?“, точка 46 (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁶⁾ Специален доклад № 16/2011, точка 42, буква б).

⁽³⁷⁾ Становище № 7/2011, точка 10, и Становище № 1/2012, точки 8 и 151.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- Комисията отбелязва, че одитът на изпълнението на Палатата констатира, че разгледаните проекти в областта на туризма имат силен ефект върху заетостта.

- Комисията счита, че европейската добавена стойност от програмите бе очевидна: без тях постигането на общата цел значително да се подобри ядрената безопасност в ЕС и подпомагането на държавите членки в стекването на последиците от преждевременното спиране на ядрени реактори цяла да бъдат изключително трудни.

На 24 ноември 2011 г. Комисията предложи регламент на Съвета относно помощта от Съюза за програмите за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения в България, Литва и Словакия (COM(2011) 783) за периода 2014—2020 г. Това предложение бе придружено от задълбочена оценка на въздействието, която включва оценка на добавената стойност от ЕС.

10.33. Засиленото внимание към изпълнението и резултатите е една от основните цели на Комисията в предложенията ѝ, свързани с бюджет за стратегията „Европа 2020“, за постигане на дългосрочните стратегически цели на Съюза с наличния за следващите седем години бюджет.

В този контекст всички програми и инструменти, включени в предложението за многогодишната финансова рамка, са записани по такъв начин, че техните резултати и въздействие да подпомогнат значително постигането на ключовите цели на политиката на ЕС, като по този начин акцентът се поставя върху очаквани резултати и изпълнението.

10.34. Комисията се стреми към постоянно подобряване на качеството и яснотата на своите доклади за дейността.

10.35. Комисията подсили постоянните инструкции за ГОД за 2011 г. от гледна точка на ефикасността и ефективността и поиска от генералните дирекции да добавят в част 3, на доброволен принцип, показатели за доброто финансово управление. Редица генерални дирекции докладваха по този въпрос през 2011 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.36. Целите, показателите и задачите, определени в плановите за управление на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Регионална политика“, обикновено са тези, които са използвани в рамките на годишните отчети за дейността, и като цяло са съгласувани спрямо предишната година. Въпреки това в случай на направени изменения не винаги се предоставят пояснения (вж. точки 10.13—10.16).

10.37. Нормативните ограничения и пречките от практическо естество намаляват надеждността на информацията, предоставяна на генералните дирекции от държавите членки в рамките на програмите под споделено управление. Вземат са някои мерки с цел държавите членки да се поощрят да предоставят приложими, съпоставими и надеждни данни за фондовете от общата стратегическа рамка за следващия програмен период, и от това е възможно да се извлекат поуки за в бъдеще. Съществува допълнителен проблем с актуалността на данните (вж. точки 10.17 и 10.18).

10.38. В годишните си доклади за 2011 г. по отношение на анализиранияте три специфични области Палатата констатира, че:

- а) често липсват качествени оценки на нуждите, въпреки че те са от основно значение, за да гарантират, че разходите на ЕС са насочени към областите (географски или тематични) с най-големи нужди (точки 10.22—10.24);
- б) съществуват слабости в изготвянето на модели на програмите, които влияят отрицателно на способността на Комисията да определя и докладва за резултатите и въздействията от разходите на ЕС (точки 10.25—10.30);
- в) доказването на добавената стойност за ЕС вследствие на извършените от ЕС разходи представлява предизвикателство за Комисията (точки 10.31—10.33).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.36. Комисията е съгласна, че промените в сравнение с годишния отчет за дейността за предходната година заслужават обяснение. При все това обаче Комисията счита, че в това отношение е предоставена достатъчно информация.

10.37. Комисията ще продължи да проверява качеството на данните, предоставени от държавите членки за текущия период на програмиране, и ще активизира тази проверка. При все това обаче Комисията не счита актуалността на данните за предизвикателство.

Като се има предвид, че периодът на програмиране е седем години, данните, предоставени 16 месеца след края на годината, продължават да се използват за адаптиране на програмите, за които данните сочат, че желаните резултати не се постигат (вж. отговора по точка 10.18).

10.38.

- а) Комисията е съгласна, че солидният анализ на нуждите е важна част от програмния цикъл, и внимателно анализира случаите, в които Палатата е констатирала, че такъв анализ не е правен достатъчно.
- б) Комисията признава, че записът на проектите е важен, но не е съгласна с всички оценки на Палатата по отношение на случаите, посочени в точки 10.25—10.30. При все това Комисията анализира внимателно оценките на Палатата в това отношение и при необходимост адаптира практиката си, за да подобри допълнително записа на проектите.
- в) При проектирането на следващата многогодишна финансова рамка Комисията приложи принципите, залегнали в прегледа на бюджета от 2010 г., а именно като се съсредоточи върху добавената стойност от бюджета на ЕС.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Препоръки

10.39. Въз основа на настоящия преглед и на направените констатации и заключения за 2011 г. Палатата препоръчва:

— **Препоръка 1:** При изготвянето на модели за новите програми за финансиране Комисията следва да насочи своите дейности към резултатите и въздействията, които се стреми да постигне. Ако не е възможно лесно измерване на резултати и въздействия, Комисията следва да въведе показатели и междинни етапи, основани на цели SMART ⁽³⁸⁾, които ще докажат, че дейностите ѝ подпомагат реализирането на желаните цели.

— **Препоръка 2:** Комисията следва да работи съвместно с държавите членки с цел да подобри качеството на предоставените данни и техния актуален характер. По-специално тя следва да извлече всички възможни поуки от мерките, взети по отношение на фондовете от общата стратегическа рамка, с цел да насърчи държавите членки да предоставят информация за изпълнението с високо качество.

— **Препоръка 3:** По отношение на следващия програмен период 2014—2020 г. Комисията следва да докаже и да докладва за начина, по който гарантира получаването на добавена стойност за ЕС.

10.39.

Комисията е съгласна с препоръката на Палатата и, както е посочено, вече е предприела действия в това отношение.

При проектирането на следващата многогодишна финансова рамка Комисията приложи принципите, които представи в прегледа на бюджета от 2010 г.:

- съсредоточаване върху постигането на ключовите приоритети на политиката,
- съсредоточаване върху добавената стойност от ЕС,
- съсредоточаване върху въздействието и резултатите,
- постигане на взаимни ползи в целия Европейски съюз.

Комисията е съгласна, че сътрудничеството с държавите членки е важно за подобряване на качеството и актуалността на данните. След проверка с държавите членки за потвърждаване на правилността на показателите, изпратени по електронен път, Комисията е уверена, че подобряването на качеството на данните ще продължи. Въпреки съгласно договореностите за докладване в настоящата и предложената бъдеща нормативна уредба, данните за предходната година няма да бъдат предоставени преди месец април на следващата година.

Всички специфични предложения, представени от Комисията на законодателния орган, определят общи и специфични цели, чието изпълнение ще спомогне за поддържане на европейската добавена стойност от предложените финансови инструменти.

⁽³⁸⁾ Конкретни, измерими, достижими, актуални и планирани със срокове. Вж. Годишен доклад за финансовата 2010 година, точка 8.33.

