

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

(2012/C 344/02)

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

СЪДЪРЖАНИЕ

	<i>Точки</i>
Въведение	1—11
Специфични характеристики на европейските фондове за развитие	2—11
Глава I — Изпълнение на Осмия, Деветия и Десетия ЕФР	12—16
Финансово изпълнение	12—15
Годишен доклад на Комисията относно финансовото управление на Осмия, Деветия и Десетия европейски фонд за развитие	16
Глава II — Декларация за достоверност на Сметната палата относно европейските фондове за развитие	17—59
Декларация за достоверност относно Осмия, Деветия и Десетия европейски фонд за развитие (ЕФР), представена от Сметната палата на Европейския парламент и на Съвета — доклад на независимия одитор	I—X
Информация в подкрепа на декларацията за достоверност	17—53
Обхват и подход на одита	17—18
Надеждност на отчетите	19—20
Редовност на операциите	21—30
Ефективност на системите	31—53
Заключения и препоръки	54—59
Заключения	54—57
Препоръки	58—59

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Настоящият годишен доклад представя извършената от Палатата оценка на европейските фондове за развитие (ЕФР). В **таблица 1** се съдържа подробна информация относно обхванатите дейности и изразходваните средства през 2011 г.

Таблица 1 — Основна информация относно европейските фондове за развитие

(в млн. евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания за 2011 г.	Принцип на управление
Европейски фондове за развитие	8-и ЕФР	Административни разходи	0	
		Оперативни разходи		
		Проекти	8	Пряко централизирано
		Бюджетна подкрепа	0	Пряко централизирано
		Проекти	19	Непряко централизирано
		Проекти	59	Децентрализирано
	Проекти	3	Съвместно управление	
			89	
	9-и ЕФР	Административни разходи	3	
		Оперативни разходи		
		Проекти	112	Пряко централизирано
		Бюджетна подкрепа	77	Пряко централизирано
		Проекти	- 4	Непряко централизирано
		Проекти	591	Децентрализирано
	Проекти	127	Съвместно управление	
			906	
	10-и ЕФР	Административни разходи	90	
		Оперативни разходи		
Проекти		210	Пряко централизирано	
Бюджетна подкрепа		660	Пряко централизирано	
Проекти		29	Непряко централизирано	
Проекти		407	Децентрализирано	
Проекти	483	Съвместно управление		
		1 879		

Общо административни разходи	93
Общо оперативни разходи (проекти)	2 044
Общо оперативни разходи (бюджетна подкрепа)	737
Общо плащания ⁽¹⁾	2 874

Индивидуални поети задължения, общо ⁽¹⁾ ⁽²⁾ **2 509**

Глобални поети задължения, общо ⁽¹⁾ ⁽²⁾ **3 049**

⁽¹⁾ Нетни суми за финансовата 2011 г.

⁽²⁾ Глобалните поети задължения са свързани с решенията за финансиране. Индивидуалните поети задължения са свързани с отделни договори.

Източник: Европейска сметна палата въз основа на данни, предоставени от ГД „Развитие и сътрудничество“ — EuropeAid.

Специфични характеристики на европейските фондове за развитие

2. Европейските фондове за развитие (ЕФР) са основният инструмент за предоставяне на помощ в областта на сътрудничеството за развитие от Европейския съюз за държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ) и отвъдморските страни и територии (ОСТ). Споразумението, подписано в Котону на 23 юни 2000 г. за период от двадесет години („споразумение от Котону“), формира рамката на отношенията на Европейския съюз с държавите от АКТБ и ОСТ. То е изградено около целта за намаляване и постепенно премахване на бедността в съответствие с целите на устойчивото развитие и постепенното интегриране на държавите от АКТБ и ОСТ в световната икономика. Споразумението е изградено върху три допълващи се стълба:

- сътрудничество за развитие;
- икономическо и търговско сътрудничество;
- политическо измерение.

3. Европейските фондове за развитие се финансират от държавите членки, имат собствен финансов регламент и се управляват извън рамката на общия бюджет на ЕС. Европейската комисия носи отговорност за финансовото изпълнение на операциите, финансирани от ЕФР. Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) управлява Инвестиционен механизъм, който не е включен в декларацията за достоверност на Сметната палата и в процедурата на Европейския парламент за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

4. Операциите, финансирани от всеки ЕФР, се планират в началото на съответния период. Държавите от АКТБ или ОСТ съвместно с Европейската комисия изготвят документи за национална стратегия след консултации с широк спектър от участници в процеса на развитие, в които се определят стратегии и средносрочни цели за развитие. В документите се посочва и размерът на планираните за тези цели финансови средства на ЕС, които съответната държава или регионална организация може да използва.

3. *Отчетността и прозрачността на прилагането на Инвестиционния механизъм се осигурява чрез публикуване на годишния доклад на Инвестиционния механизъм от неговия годишен външен финансов одит, както и чрез надзора на неговите дейности от страна на Европейската сметна палата.*

⁽¹⁾ Вж. членове 118, 125 и 134 от Регламент (ЕО) № 215/2008 на Съвета от 18 февруари 2008 г. относно Финансовия регламент, приложим за 10-ия европейски фонд за развитие (ОВ L 78, 19.3.2008 г., стр. 1) и становище № 9/2007 на Сметната палата по предложението за посочения по-горе регламент (ОВ C 23, 28.1.2008 г., стр. 3).

⁽²⁾ Тристранно споразумение между ЕИБ, Комисията и Сметната палата (член 134 от Регламент (ЕО) № 215/2008) определя правилата за извършване на одит от Палатата на посочените операции.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5. Европейската служба за външна дейност започва работа на 1 декември 2010 г. Службата подготвя решенията на Комисията за отпускане на бюджетни средства на съответните държави, документите за национална и регионална стратегия и националните и регионалните индикативни програми съвместно със съответните отдели на Комисията като част от програмния цикъл на повечето инструменти за външни действия.

6. След учредяването на Европейската служба за външна дейност и реорганизирането на Комисията през 2011 г., ново-създадената Генерална дирекция „Развитие и сътрудничество“ (EugoreAid) обединява експертния опит в областта на политиката на предишната генерална дирекция „Развитие и отношения с държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн“ и оперативните ресурси на предишната Служба за сътрудничество EugoreAid. През юни 2011 г. новата организационна структура на EugoreAid влиза в сила и е определена нова мисия, цели и задачи на ниво генерална дирекция, дирекции и отдели. EugoreAid прилага много от инструментите за външна помощ на Комисията ⁽³⁾, финансирани по ЕФР и от общия бюджет ⁽⁴⁾. През 2011 г. почти всички интервенции по ЕФР се управляват от EugoreAid. Една малка част от тях ⁽⁵⁾ са свързани с хуманитарната помощ и се управляват от Генерална дирекция „Хуманитарна помощ и гражданска защита“.

7. Интервенциите по ЕФР се изпълняват чрез проекти и под формата на бюджетна подкрепа ⁽⁶⁾ съгласно три основни принципа на управление ⁽⁷⁾ (вж. **таблица 1**):

а) при централизираното управление (42 % от плащанията през 2011 г.) Комисията изпълнява пряко дейностите по предоставяне на помощта;

⁽³⁾ Европейски инструмент за съседство и партньорство, Инструмент за сътрудничество за развитие, Финансов инструмент за насърчване на демокрацията и правата на човека по света, Инструмент за стабилност, Инструмент за сътрудничество в областта на ядрената безопасност, Инструмент за бързи ответни мерки във връзка с покачващите се цени на храните в развиващите се страни.

⁽⁴⁾ Вж. глава 7 „Външни отношения, помощ и разширяване“ от Годишния доклад на Палатата относно изпълнението на бюджета на ЕС за 2011 г.

⁽⁵⁾ Която представлява 1,2 % от плащанията, извършени през 2011 г.

⁽⁶⁾ Бюджетната подкрепа се състои в трансфер на средства от Комисията към държавната хазна на страната партньор с цел предоставяне на допълнителни бюджетни ресурси в подкрепа на националната стратегия за развитие.

⁽⁷⁾ Членове 21—29 от Регламент (ЕО) № 215/2008.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

б) при съвместното управление (21 % от плащанията през 2011 г.) отговорността за изпълнението на финансираните от Европейския съюз дейности се поема от международни организации, при условие че използваните от тях процедури за отчетност, одит, контрол и възлагане на обществени поръчки дават гаранции за съответствие с международно приетите стандарти. Основните партньори на EuropeAid са агенциите на ООН и Световната банка;

в) при децентрализираното управление (37 % от плащанията през 2011 г.) Комисията може да делегира управлението на някои задачи на органите на страните бенефициенти. Въпреки това в повечето случаи при децентрализираното управление следва да се използват процедурите на Комисията, а EuropeAid продължава да носи отговорността за извършването на предварителни проверки (например по отношение на възлагането на обществени поръчки и фактурите) и извършването на плащания към изпълнителите.

8. Външната помощ, финансирана от ЕФР и общия бюджет, се изпълнява във високорискова среда, което се дължи най-вече на разпръснатите в широк географски периметър дейности и множеството инструменти за сътрудничество, начини на доставка, собствени финансови правила и процедури и организации изпълнители. Освен това много от държавите партньори имат слаб институционален и административен капацитет.

9. Споразумението от Котону предвижда⁽⁸⁾ пряката бюджетна подкрепа да се предоставя за макроикономически или секторни реформи, когато в управлението на публичните финанси съществува достатъчно прозрачност, отчетност и ефективност.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8. Комисията смята, че тези рискове посредством значителни интервенции за ранно откриване и корекции. EuropeAid (в централата и в делегациите) извършва предварителна проверка на високо равнище както по отношение на обхвата, така и по отношение на естеството на тези проверки, които надхвърлят финансовите гаранции, изисквани от законодателството. Превантивните мерки също играят много важна роля при стратегията за контрол, включително организирането на значителен брой обучения за персонала на Комисията, както и обучения, които са специално предназначени за персонала на националните разпоредители с бюджетни кредити. Освен това „подкрепата за националните разпоредители с бюджетни кредити“ е въведена в редица държави.

⁽⁸⁾ Член 61, параграф 2.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10. Тези правни разпоредби оставят широко поле за интерпретация⁽⁹⁾, като критериите за „достатъчна“ прозрачност, отчетност и ефективност при управлението на публичните финанси могат да се различават значително в зависимост от специфичната ситуация в дадена държава или от избраната от нейното правителство посока на развитие. При тези обстоятелства следва да се припомни, че:

- а) Бюджетната подкрепа често се предоставя на държави със слаби системи за управление на публичните финанси. Един от значимите рискове е вероятността бюджетът на страната бенефициент да бъде засегнат от измами и корупция. Като се има предвид, че средствата, отпуснати по операции за бюджетна подкрепа, се обединяват с другите бюджетни ресурси в бюджета на държавата бенефициент (т. нар. „заменяемост“), те също са изложени на тези слабости в управлението на публичните финанси.
- б) Тъй като операциите за бюджетна подкрепа се изпълняват чрез системите за управление на публичните финанси, процедурите и институциите на държавите партньори, извършваните от Палатата одит на законосъобразността и редовността на тези операции не може да обхване етапите след изплащането на помощта за бюджетите на държавите партньори.
- в) Комисията разполага с голяма свобода при вземането на решения дали дадена държава може да получава бюджетна подкрепа. Поради тази възможност за широка интерпретация операциите за бюджетна подкрепа, изпълнявани от Комисията, по-рядко са застрашени от грешки по отношение на законосъобразността и редовността.

⁽⁹⁾ Вж. точка 46 от Годишния доклад на Палатата относно дейностите, финансирани от Осмия, Деветия и Десетия европейски фонд за развитие (ЕФР) за финансовата 2003 г. (ОВ С 293, 30.11.2004 г., стр. 315).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10. а)–в) *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 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 сгъстяване 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.

Нецелевата бюджетна подкрепа е предназначена да възнагражда 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 компетенциите на националните органи за одит, за които съпровождащите програми предлагат конкретна помощ.

Този механизъм за предоставяне на помощ представлява един от начините, по които Комисията отговори на призивите от страна на международната общност за развитие и от 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.

⁽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

11. Плащанията към международни организации за дейности с участието на множество донори също са изложени на специфични рискове, което се дължи отчасти на условния подход, възприет от Комисията⁽¹⁰⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

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-ефикасния 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 листите за проверка, извършена от външни одитори.

Одиторите на EuroAid и ГД „Хуманитарна помощ“ до момента не са съобщили за никакви констатации или „специфични рискове“ от такова естество.

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.

ГЛАВА I — ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ОСМИЯ, ДЕВЕТИЯ И ДЕСЕТИЯ ЕФР

Финансово изпълнение

12. През 2011 г. Осмият, Деветият и Десетият ЕФР се изпълняват едновременно. Всяко споразумение по ЕФР обикновено се сключва за период от около пет години, през който могат да се поемат задължения, но плащанията могат да бъдат извършвани в по-дълги срокове. Средствата по Осмият ЕФР (1995—2000 г.) възлизат на 14 625 милиарда евро, а по Деветия ЕФР (2000—2007 г.) — на 15,2 милиарда евро.

⁽¹⁰⁾ За повече информация относно условния подход вж. точка 7.11 от Годишния доклад на Палатата относно изпълнението на бюджета на ЕС за 2011 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

13. Бюджетът на десетия ЕФР (2008—2013 г.) възлиза на 22 682 милиарда евро. От тази сума 21 967 милиарда евро се отпускат за държавите от АКТЬ, а 285 милиона евро — за ОСТ. Тези суми включват 1,5 милиарда евро и 30 милиона евро за управлението от ЕИБ Инвестиционен механизъм, съответно за държавите от АКТЬ и ОСТ. На последно място, 430 милиона евро са предвидени за разходите на Комисията по планирането и изпълнението на ЕФР.

14. Общият размер на вноските от държавите членки, получени от Комисията през 2011 г., възлиза на 3,1 милиарда евро, в това число последното събиране на вноски по Деветия ЕФР в размер на 660 милиона евро и първите вноски по Десетия ЕФР в размер на 2,44 милиарда евро.

15. В **таблица 2** е показано кумулативното усвояване на управляваните от Комисията средства по ЕФР и финансовото им изпълнение. За 2011 г. размерът на индивидуалните поети задължения е с 13 % под целевото ниво, което се дължи най-вече на закъснения при сключването на договори по важни инфраструктурни програми и на значителния размер на глобалните задължения, поети през последните месеци на 2011 г. Плащанията са с 16 % по-малко от планираното, което се дължи основно на по-ниския размер на предоставената бюджетна подкрепа, свързан с неизпълнение на условията за допустимост в някои случаи, и на закъсненията в инфраструктурните проекти. Размерът на неизвършените плащания и старите и латентните неизпълнени задължения⁽¹⁾ остава стабилен в сравнение с 2010 г.

15. *EuropeAid постигна 101 % (3 279 млн. EUR) от глобалните си целеви поети задължения за 2011 г. в размер на 3 250 млн. EUR. Въпреки това договорите и плащанията са малко под целта, което се дължи на решения, взети от EuropeAid да задържи плащания по програмите за бюджетна подкрепа във връзка с непостигане на условията на изплащане (например в Централноафриканската република заради значителните фискални отклонения и липсата на програма на МВФ и в Бенин заради лошите резултати от изпълнението на националната стратегия за развитие и бавното темпо на реформи в областта на управлението на публичните финанси).*

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

16. Финансовият регламент, приложим за десетия ЕФР, изисква от Комисията да изготвя ежегоден доклад относно финансовото управление на европейските фондове за развитие⁽¹²⁾. Палатата счита, че този доклад представлява точно описание на постигнатите от Комисията оперативни цели за финансовата година (по-специално по отношение на финансовото изпълнение и контролните дейности), както и на финансовото състояние и събитията, оказали съществено влияние върху извършените през 2011 г. дейности.

⁽¹⁾ Старите неизпълнени задължения представляват средства, за които са поети задължения преди повече от пет години и които все още не са разплатени. Латентните неизпълнени задължения се отнасят до средства, които са записани в бюджета като кредити за поемане на задължения, но за които не е сключен договор и не са извършени плащания в продължение на повече от две години.

⁽¹²⁾ Членове 118 и 124 от Регламент (ЕО) № 215/2008.

Таблица 2 — Кумулативно усвояване на ресурсите на ЕФР към 31 декември 2011 г.

(в млн. евро)

	Състояние в края на 2010 г.		Изпълнение на бюджета за финансовата 2011 година (нетно) ⁽⁶⁾				Състояние в края на 2011 г.				
	Обща сума	Процент на изпълнение ⁽²⁾	8 и ЕФР ⁽³⁾	9 и ЕФР ⁽³⁾	10 и ЕФР	Обща сума	8-ми ЕФР	9-ти ЕФР	10-ти ЕФР	Обща сума	Процент на изпълнение ⁽²⁾
А — РЕСУРСИ ⁽¹⁾	48 797		- 38	70	25	57	10 663	16 552	21 639	48 854	
Б — УСВОЯВАНЕ											
1. Глобални поети задължения ⁽⁴⁾	37 778	77,4 %	- 60	- 9	3 118	3 049	10 640	16 454	13 735	40 827	83,6 %
2. Индивидуални поети задължения ⁽⁵⁾	32 324	66,2 %	- 13	8	2 514	2 509	10 494	15 691	8 648	34 833	71,3 %
3. Плащания	26 334	54,0 %	90	905	1 879	2 874	10 330	14 026	4 852	29 208	59,8 %
В — Неизвършени плащания (Б1—Б3)	11 444	23,5 %	- 150	- 914	1 239	175	310	2 428	8 883	11 619	23,8 %
Г — Налично салдо (А—Б1)	11 019	22,6 %	22	79	- 3 093	- 2 992	23	98	7 904	8 027	16,4 %

⁽¹⁾ Включва първоначално предоставените ресурси по Осмия, Деветия и Десетия ЕФР, съфинансиране, лихви, други ресурси и трансфери от предходни ЕФР.

⁽²⁾ Като процент от ресурсите.

⁽³⁾ Отрицателните стойности представляват освободените бюджетни кредити.

⁽⁴⁾ Глобалните поети задължения са свързани с решенията за финансиране.

⁽⁵⁾ Индивидуалните поети задължения са свързани с отделни договори.

⁽⁶⁾ Нетни поети задължения след освобождаване на бюджетни кредити. Нетни плащания след събиране на неправомерно изплатени суми.

Източник: Европейска сметна палата въз основа на отчети на ЕФР относно финансовото изпълнение и финансовите отчети към 31 декември 2011 г.

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

Декларация за достоверност относно Осмия, Деветия и Десетия европейски фонд за развитие (ЕФР), представена от Сметната палата на Европейския парламент и на Съвета — доклад на независимия одитор

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

- a) годишните отчети на Осмия, Деветия и Десетия ЕФР, които включват финансовите отчети ⁽¹³⁾ и доклада за финансовото изпълнение за финансовата година, приключила на 31 декември 2011 г.; и
- b) законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции съобразно правната рамка на ЕФР по отношение на частта от средствата на ЕФР, за чието финансово управление Комисията носи отговорност ⁽¹⁴⁾.

Отговорност на ръководството

II — В съответствие с членове 310—325 от ДФЕС и финансовите регламенти, приложими за Осмия, Деветия и Десетия ЕФР, ръководството отговаря за изготвянето и вярното представяне на годишните отчети на европейските фондове за развитие, както и за законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции:

- a) Отговорността на ръководството по отношение на годишните отчети на ЕФР включва: разработване, въвеждане и прилагане на системи за вътрешен контрол отнасящи се до изготвянето и вярното представяне на финансовите отчети, така че те да не съдържат съществени неточности, независимо дали същите произтичат от измами или от грешки; подбор и прилагане на подходящи счетоводни политики въз основа на счетоводните правила, приети от счетоводителя на ЕФР ⁽¹⁵⁾; и изготвяне на счетоводни прогнози в съответствие с конкретните обстоятелства. Комисията одобрява годишни отчети на ЕФР.
- b) Начинът, по който ръководството упражнява своята отговорност по отношение на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции, зависи от принципа на управление на ЕФР, предвиден във финансовите регламенти на фондовете. Задачите по изпълнението трябва да се извършват в съответствие с принципа на добро финансово управление, който изисква разработване, въвеждане и прилагане на ефективен и ефикасен вътрешен контрол, в това число адекватно наблюдение и подходящи мерки за предотвратяване на нередности и измами и, ако е необходимо, съдебни производства за събиране на неправомерно изплатени или използвани средства. Независимо от използвания принцип на управление, Комисията носи цялостна отговорност по отношение на законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите на европейските фондове за развитие (член 317 от ДФЕС).

⁽¹³⁾ Финансовите отчети включват счетоводен баланс, отчет за финансовия резултат, отчет за паричните потоци, отчет за промените в нетните активи и справка за вземанията на Европейските фондове за развитие.

⁽¹⁴⁾ Съгласно членове 2, 3, 4, член 125, параграф 4 и член 134 от Финансовия регламент, приложим за Десетия ЕФР, декларацията за достоверност не се отнася до частта от средствата на ЕФР, която се управлява от ЕИБ и за които тя носи отговорност.

⁽¹⁵⁾ Счетоводните правила, приети от счетоводителя на ЕФР, се основават на Международните счетоводни стандарти за публичния сектор, издадени от Международната федерация на счетоводителите или, при липсата на такива, на Международните счетоводни стандарти (МСС)/Международните стандарти за финансова отчетност (МСФО), издадени от Съвета по международни счетоводни стандарти. В съответствие с Финансовия регламент финансовите отчети за финансовата 2011 година са изготвени въз основа на счетоводните правила, приети от счетоводителя на ЕФР, които адаптират принципите на счетоводната отчетност на начислена основа към специфичната среда на Европейския съюз, докато отчетът за изпълнението на ЕФР все още се съставя предимно на касова основа.

Отговорност на одитора

III — Въз основа на извършен от нея одит Палатата е длъжна да представи на Европейския парламент и на Съвета декларация за достоверност относно надеждността на годишните отчети, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Палатата извърши своя одит в съответствие с международните одитни стандарти и етичните кодекси на Международната федерация на счетоводителите (IFAC) и международните стандарти на ИНТОСАЙ (МСВОИ). Съгласно тези стандарти Палатата следва да планира и извършва одита по такъв начин, че да получи достатъчна увереност, че годишните отчети на ЕФР не съдържат съществени неточности, както и че свързаните с тях операции са законосъобразни и редовни.

IV — Одитът включва прилагането на процедури за получаване на одитни доказателства относно съдържащите се в отчетите суми и оповестявания, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции. Избраните процедури зависят от преценката на одитора, в това число оценка на риска от съществени неточности в отчетите или съществено несъответствие на свързаните с тях операции с изискванията на правната рамка на ЕФР, независимо дали те се дължат на измами или на грешки. При извършването на подобна оценка на риска се взема предвид вътрешният контрол, отнасящ се до изготвянето и вярното представяне на окончателните отчети, както и системите за наблюдение и контрол, въведени с цел осигуряване на законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции, с оглед разработването на подходящи за обстоятелствата одитни процедури. Одитът включва също така оценка на уместността на използваните счетоводни политики и основателността на направените счетоводни прогнози, както и оценка на цялостното представяне на отчетите и годишния отчет за дейността.

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

Надеждност на отчетите

Становище относно надеждността на отчетите

VI — Палатата счита, че във всички съществени аспекти годишните отчети на Осмия, Деветия и Десетия Европейски фонд за развитие дават вярна представа за финансовото състояние на ЕФР към 31 декември 2011 г., както и за резултатите от операциите и паричните потоци за приключилата на тази дата финансова година, в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент за ЕФР и счетоводните правила, приети от счетоводителя.

Законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции

Приходи

Становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите приходи

VII — 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

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

Плащания

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

IX — Извършеният от Палатата одит установи, че системите за наблюдение и контрол са частично ефективни. Палатата изчисли вероятния процент грешки при плащанията по Осмия, Деветия и Десетия ЕФР на 5,1 %.

Отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите плащания

X — Поради важността на въпросите, описани в основанието за изразяване на отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите плащания, Палатата счита, че тези плащания за годината, приключила на 31 декември 2011 г., са засегнати от съществени грешки.

26 юли 2012 г.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Председател

Европейска сметна палата

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Информация в подкрепа на декларацията за достоверност*Обхват и подход на одита*

17. Констатациите и оценките относно надеждността на отчетите на ЕФР, посочени в точка VI от декларацията за достоверност, се основават на одита на финансовите отчети⁽¹⁶⁾ и на доклада за финансовото изпълнение на осмия, деветия и десетия ЕФР⁽¹⁷⁾. Одитът провери на тестов принцип доказателствата относно оповестените суми и данни. Той включи оценка на използваните счетоводни принципи, по-значителните разчети, направени от ръководството, и цялостното представяне на отчетите.

18. Цялостният одитен подход и методология на Палатата по отношение на редовността на свързаните с отчетите операции са представени в част 2 от приложение 1.1 към глава 1 от годишния доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за 2011 г. Констатациите и оценките относно редовността на операциите, финансирани от ЕФР, изложени в точки VII—X от декларацията за достоверност, се основават на:

- а) одит на всички вноски от държавите членки и на извадка от други видове приходни операции;
- б) одит на извадка от 193 операции, представляващи 30 глобални задължения и 163 междинни и окончателни плащания, извършени от делегациите на Комисията или от централните ѝ служби⁽¹⁸⁾. Когато беше необходимо, организациите изпълнители и крайните бенефициенти бяха посетени на място с цел да бъдат проверени плащанията, декларирани във финансовите отчети или в декларациите за разходи;
- в) оценка на ефективността на системите за наблюдение и контрол в централните служби на EuropeAid и в делегациите на Комисията, която включва следните елементи:
 - i) контролна среда и стандарти за вътрешен контрол;
 - ii) предварителни проверки на договори и плащания от разпоредителите с бюджетни кредити, включително националните ръководители;

⁽¹⁶⁾ Вж. член 122 от Регламент (ЕО) № 215/2008: финансовите отчети съдържат счетоводен баланс, отчет за финансовия резултат, отчет за паричните потоци и справка за вземанията на ЕФР.

⁽¹⁷⁾ Вж. член 123 от Регламент (ЕО) № 215/2008: докладите за финансовото изпълнение съдържат справки за бюджетните кредити, поетите задължения и плащанията.

⁽¹⁸⁾ EuropeAid: 125 проектни плащания и 30 плащания за бюджетна подкрепа; ГД „Хуманитарна помощ и гражданска защита“: 8 проектни плащания за хуманитарна помощ.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- iii) мониторинг и надзор;
 - iv) външни одити;
 - v) вътрешен одит;
- г) преглед на изявленията на ръководството в Комисията, в т.ч. оценка на годишния отчет за дейността на EuropeAid.

Надеждност на отчетите

19. Палатата установи, че отчетите на европейските фондове за развитие за финансовата година, приключила на 31 декември 2011 г., дават вярна представа във всички съществени аспекти за финансовото състояние на ЕФР, както и за резултатите от операциите и паричните потоци, в съответствие с разпоредбите на съответните финансови регламенти и приложимите счетоводните правила, приети от счетоводителя.

20. Както и в предишни години, извършените от Палатата и от EuropeAid проверки (вж. точка 40) установиха висока честота на грешки при въвеждането на данни ⁽¹⁹⁾. Извършеният от Палатата одит установи, че финансовите отчети не са засегнати от съществени грешки, но грешките при въвеждането на данни продължават да бъдат повод за безпокойство, тъй като въвеждането на неправилна информация може да засегне точността на данните, използвани при изготвянето на годишните отчети, по-специално по отношение на разделянето на финансовите периоди в края на годината ⁽²⁰⁾.

Редовност на операциите

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

Приходи

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

19. Комисията приветства положителната декларация на Палатата за достоверност относно надеждността и точността на отчетите на ЕФР.

20. Комисията споделя опасенията на Палатата и ще продължи да подобрява качеството на данните, съхранявани в информационната система за управление на външната помощ (CRIS). Въпреки това, както се посочва от Палатата, откритите грешки при въвеждането не са имали съществено отражение върху годишните отчети.

Вж. още отговора на параграф 58, буква б).

⁽¹⁹⁾ Например вид на договора, начална и крайна дата на договора, принцип на управление.

⁽²⁰⁾ Разделянето на финансовите периоди има за цел да гарантира, че приходите и разходите са изчерпателно и точно записани в правилния счетоводен период.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Поети задължения

23. При своя одит на поетите задължения Палатата не откри съществени грешки.

Плащания

24. Одитът на Палатата установи, че плащанията са засегнати от съществени грешки. Извършените от Палатата тестове на извадката от 163 операции установиха, че 54 операции (33 %) са засегнати от грешки. Палатата изчислява вероятния процент грешки на 5,1 % ⁽²¹⁾.

25. От одитираните 133 плащания по проекти в извадката 47 (35 %) са засегнати от грешки, като 29 (62 %) от грешките са количествено измерими. От тестваните 30 плащания за бюджетна подкрепа 7 (23 %) са засегнати от грешки, като всички грешки са количествено неизмерими.

Плащания по проекти

26. При свързаните с проекти операции най-много грешки бяха открити в споразумения за отпускане на безвъзмездна помощ и споразуменията за финансиране, сключени с международни организации. От проверените 45 операции 26 (58 %) бяха засегнати от грешки. Разчетите на програмите ⁽²²⁾ също крият рискове от грешки — в 10 от тестваните 27 операции бяха открити грешки.

⁽²¹⁾ 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 2,0 % и 8,1 % (съответно долна и горна граница на грешките).

⁽²²⁾ Разчетите на програмите се изготвят обикновено веднъж годишно с цел определяне на работната програма и на необходимите за изпълнението ѝ ресурси. Те се използват от съответната институция или бенефициент, но подлежат на предварително одобрение от страна на представителя на страната партньор и на Комисията.

24—26. *Комисията ще увеличи усилията си, за да се предотвратяват, откриват и коригират такива грешки през 2012 г.*

Въпреки това Комисията подчертава многогодишния характер на структурата за контрол на EuropeAid, което означава, че някои грешки, изтържнати от Палатата, биха били коригирани на по-късен етап в ралките на нормалния цикъл на контрола на външната помощ. Близко две трети от плащанията в извадката се отнасят до операции, като междинни плащания или уравнивания на сметки, за които могат да бъдат направени проверки и корекции и при окончателното плащане.

Освен това мониторингът на Комисията на разходите за външна помощ не приключва с окончателните плащания. EuropeAid и ГД „Хуманитарна помощ“ управляват разширена програма на последващи годишни одити, основаващи се на формален процес на оценка на риска.

Въпреки това, като се има предвид високият риск на средата, в която функционира помощта за развитие и хуманитарната помощ, рискът от финансови грешки не може реалистично да бъде сведен до нула.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

27. От 47 свързани с проекти операции, които са засегнати от грешки, 26 вече са били проверени от външни одити, възложени от Комисията или от бенефициента. От 29 операции, засегнати от количествено измерими грешки, 11 са окончателни плащания, които вече са проверени от Комисията⁽²³⁾.

28. Основните видове количествено измерими грешки, открити при плащанията по проекти, се отнасят до:

- а) действителност — липса на фактури или други оправдателни документи за обосноваване на разходите (5 операции), изчисляване на предварителното финансиране по отношение на разходи, които не са извършени от бенефициентите (3 операции) и декларирани завишени стойности по количествено-стойностни сметки (3 операции);
- б) допустимост — разходи, направени извън периода на изпълнение или свързани с дейности и услуги, които не са предвидени в договора (5 операции), недопустим за възстановяване ДДС (4 операции), неспазване на процедурите за възлагане на обществени поръчки от страна на бенефициента (4 операции), неспазване на правилата за произход или националност (3 операции) и неспазване на тавана за дневните разходи? (1 операция);
- в) точност — грешки при изчисляването (1 операция) и използване на неточен обменен курс за чужда валута (3 операции).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

27. Предварителните проверки трябва да бъдат разгледани в контекста на цялостната система за контрол, като последващите одити и другите проверки могат да бъдат извършвани и след окончателното плащане.

28. а) — в) Оценките на Палатата изчерпателно илюстрират основните предизвикателства в работата с изпълнителните организации и партньорските страни в контекста на развитието и хуманитарната помощ.

По отношение на задържането на съпровождащи документи, ЕуроАид прилага план за действие, за да подобри документиранието и архивирането в делегациите през 2012 г.

За уравниването ЕуроАид започна вътрешно обсъждане, за да се изясни тълкуването на „направени разходи“ за целите на уравниването, което е довело до тези грешки. Комисията счита, че това са грешки, които се коригират от само себе си, тъй като при уравниване вписванията, превишаващи себестойността, следва да бъдат обхванати от последващи разходи.

По отношение на несъответствието с правилата за произход Комисията подчертава, че действащото законодателство предвижда дерогации от правилата за произход на стоките от страни от АКТЬ/ЕС, когато това е надлежно оправдано. ЕуроАид приема, че изпълнителите в някои случаи е трябвало да направят искане за дерогация, но смята, че някои от тези грешки не са имали финансово въздействие, когато са били налице условия, позволяващи дерогация от това правило.

Въпросът за ДДС продължава да бъде предизвикателство за допустимостта и е предмет на нови предложения в контекста на преразглеждането на Финансовия регламент. Комисията работи в страни, където е трудно, ако не и невъзможно за изпълнителите (често НПО) да си възстановят от държавата задължителните плащанията на ДДС.

⁽²³⁾ Вж. също точка 7.17 от глава 7 „Външни отношения, помощ и разширяване“ от Годишния доклад на Палатата относно изпълнението на бюджета на ЕС за 2011 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

По-долу са представени примери за грешки.

Примери за грешки

Неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки и липса на оправдателни документи

Палатата провери едно окончателно плащане по споразумение за отпускане на безвъзмездна помощ, свързано с водоснабдяване, канализация и насърчаване на хигиената и подкрепа за подобряване на управлението на природните ресурси в Етиопия. Договорите са възложени въз основа на критерия осигуряване на достъп от изпълнителите до резервни части и съоръжения за поддръжка, въпреки че този критерий не е посочен в обявлението за обществена поръчка. Освен това част от разходите не са потвърдени от оправдателни документи поради незадоволителното качество на счетоводната документация на бенефициента. Одиторите, на които бенефициентът е възложил проверката на разходите, не са открили тези проблеми.

Неспазване на правилата за произход

По споразумение за отпускане на безвъзмездна помощ, свързано с електрификация на селските райони в Мозамбик, са извършени разходи за материали, които не съответстват на правилата за произход — страната на произход е Китай, а не ЕС или държавите от АКТБ. Одиторите, на които бенефициентът е възложил проверката на разходите, не са открили този проблем.

29. Най-често срещаният вид количествено неизмерими грешки са свързани с липсата на достатъчно оправдателни документи (14 операции) и неактуализирането на гаранциите за изпълнение при промени в договора (3 операции).

Плащания за предоставяне на бюджетна подкрепа

30. При плащанията за бюджетна подкрепа количествено неизмеримите грешки се дължат на липса на структурирани доказателства за спазване на критериите за допустимост, тъй като резултатите, постигнати при управлението на публичните финанси, не са сравнени с целите за разглеждания период.

Примери за грешки

Неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки и липса на оправдателни документи

Достъпът до резервни части и съоръжения за поддръжка е важен фактор при възлагането на договор за покупка на превозни средства, особено в държави, в които този достъп е затруднен. По време на обявлението за обществена поръчка бенефициентът е допуснал грешка, като не е посочил този критерий на потенциалните доставчици. Въпреки това при избора на доставчик, на който е възложен договорът, е била взета предвид предполагаемата наличност на резервни части и услуги по поддръжка. Освен това одитът на този договор е бил предвиден в одитното планиране за 2010 г. след оценката на риска на делегацията.

Неспазване на правилата за произход

Действащото законодателство изрично позволява дерогации от правилата за произход на стоките от АКТБ/ЕС, когато това е надлежно оправдано. Понастоящем е почти невъзможно да се избегне доставката на електроенергия от страни извън АКТБ/ЕС при прилагането на тези видове проекти в Африка. Бенефициентът е трябвало да поиска дерогация от Комисията, която би била предоставена, ако е надлежно оправдана.

29. Вж. отговора на параграф 28, букви а)–в).

30. В конкретните случаи Комисията се стреми да адаптира своите оценки в съответствие със стандартните си практики, прилагани в други страни. Това се основава на годишна оценка на напредъка спрямо ясно определени етапи и цели, което води до структурирана демонстрация на съответствието с критерия за допустимост. В редица случаи през 2011 г. Комисията задържа плащанията, когато не беше удовлетворена от постигнатия напредък в тази област.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Ефективност на системите

31. Резултатите от проверката на системите за наблюдение и контрол са обобщени в **приложение 2**. Палатата оцени системите като частично ефективни.

32. Както е посочено в точка 6, ЕурогеАid е натоварена с прилагането на повечето инструменти за предоставяне на външна помощ, финансирани от общия бюджет на ЕС и ЕФР. Поради това, ако не е посочено друго, констатациите на Палатата относно ефективността на системите за наблюдение и контрол и надеждността на годишния отчет за дейността и декларацията на генералния директор за 2011 г. са валидни за сферата на отговорност на ЕурогеАid.

Контролна среда

33. ЕурогеАid има ясна стратегия за контрол за предотвратяване или откриване и коригиране на грешки и като цяло стандартите за вътрешен контрол на Комисията се прилагат. ЕурогеАid има план за действие за укрепване на системите за управление и контрол⁽²⁴⁾, който взема предвид повечето констатации и препоръки от предишните годишни доклади на Палатата. През 2011 г. ЕурогеАid въвежда обновен вариант на докладите за управлението на външната помощ (вж. точка 39) и издава „Наръчник за финансово управление за бенефициенти на фондовете на ЕС за външни действия“ (вж. точка 41).

Новосъздаденият управителен комитет за бюджетната подкрепа, съставен от директорите и генералния директор на ЕурогеАid, ще проучи, наред с други въпроси, всички чувствителни случаи. Това ще подобри управлението и оценката на критериите за допустимост.

Вж. също отговорите по параграфи 10 и 15.

31. Вж. отговора по параграф 56.

33. Други насоки също бяха значително разширени, включително публикуването през 2011 г. на онлайн практическо ръководство за поръчки, както и модул за електронно обучение по същата тема, достъпен чрез интернет, с което се предоставя публичен достъп при поискване до насоките за възлагане и управление на обществени поръчки, особено в полза на организациите изпълнители.

⁽²⁴⁾ План за действие за укрепване на структурите за управление и контрол на ЕурогеАid, 19.11.2010.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

34. Годишният отчет за дейността показва, че политиката в областта на човешките ресурси продължава да е повод за безпокойство⁽²⁵⁾ поради високото текучество на персонала и реорганизацията, проведена в средата на 2011 г. (вж. точка б). Проблемен е и фактът, че служителите на EurorAid са били използвани за изпълнението на задачи, различни от управлението на помощта, далеч над границите на гъвкавост, договорени с Европейската служба за външна дейност. EurorAid счита, че ако не се извърши реструктуриране на ресурсите, това ще има отрицателно отражение върху степента на увереност, която може да бъде декларирана за 2012 г.

Предварителни проверки

35. Палатата извърши оценка на предварителните проверки, провеждани от разпоредителите с бюджетни кредити в централните служби на EurorAid и делегациите на Комисията и установи, че те са частично ефективни.

36. Поради високорисковата среда (вж. точка 8) контролната структура на EurorAid приема за най-важни предварителните проверки, извършвани преди окончателните плащания по проектите от служителите на Комисията, от външни контролори (при договорите за строителни дейности) или от външни одитори (при разчетите на програмите, отпускането на безвъзмездна помощ и договорите за услуги срещу заплащане на хонорар). Въпреки че предварителните проверки откриват и коригират значителни по размери недопустими разходи, честотата на установените от Палатата грешки, в това число и в окончателните заявления за разходи, които са преминали през външни одити и проверка на разходите, показват наличието на слабости в тези проверки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

34. *Голямото текучество на договорно наети служители в централната следва да бъде намалено с влизането в сила на новия Правилник за длъжностните лица. Очаква се новият Правилник за длъжностните лица да предвижда удължаване на максималния срок на договорите на договорно наетите лица с 2 или 3 години (т.е. от сегашната продължителност от 3 години на 5 или 6 години). В допълнение EurorAid получи възможност да трансформира определен брой кредити за договорно наети лица в квоти за длъжностни лица със степен AD за 2011, 2012 и 2013 г., което фактически ще увеличи постоянния персонал.*

Потенциалните рискове, свързани с това, че човешките ресурси не се използват за целите, за които са предназначени, бяха спетчени чрез редица действия, включително официални съвместни насоки на ЕСВД и Комисията за ръководителите на делегации, специфично докладване за човешките ресурси по места (в докладите за управлението на външната помощ) и планиране на вътрешния одит през 2012 г.

Процесът на балансиране на персонала в делегациите е предпоставка за прилагането на новата политика за развитие, за да бъде възможно засилване на мониторинга на място, увеличаване на тематичното ноу-хау и стремеж към ефективно предоставяне на помощта. Човешките ресурси вероятно ще бъдат увеличени в Африка и в съседните държави.

36. *Структурата за вътрешен контрол, въведена от EurorAid за проверка на законността и редовността на разходите, се основава на работата на външни одитори, технически надзорници и ръководители на проекти в допълнение към собствените вътрешни проверки на Комисията в многогодишна рамка. Комисията признава, че остава определен остатъчен риск от грешки дори при приключване на всички тези проверки. Независимо от това, предвид факта, че извършването на други предварителни проверки е свързано с предизвикателства, като допълнителни разходи и забавяне на изпълнението на проектите, Комисията ще продължи да полага усилия за подобряване на настоящите си системи с цел предоставяне на достатъчно уверение, основано на оценка на разходната ефективност.*

Вж. също отговора на параграф 24.

⁽²⁵⁾ Стр. 21, 37, 38 и 45.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

37. Палатата отбелязва, че последващите проверки на операциите, извършвани от EuroreAid, също са открили процедурни грешки в предварителните проверки (като например неточни или липсващи контролни списъци) при около 20 % от проверените операции⁽²⁶⁾. Службата за вътрешен одит (IAS) също е открила слабости в няколко ключови контролни нива, засягащи разчетите на програмите и поканиите за представяне на предложения за безвъзмездна помощ по ЕФР⁽²⁷⁾.

Мониторинг и надзор

38. Палатата оцени извършваните мониторинг и надзор като ефективни за централните служби на EuroreAid и частично ефективни за делегациите на Комисията.

Централни служби на EuroreAid

39. През юли 2011 г., съгласно своя План за действие, EuroreAid е изготвила за пръв път обновените шестмесечни доклади за управление на външната помощ, които се основават на ключовите показатели за изпълнение и декларации за достоверност, подписани от ръководителите на делегациите. Това засилва ролята на тези доклади като основен инструмент за управленска отговорност между делегациите и централните служби на EuroreAid. Въпреки това неточността на данните в системата CRIS⁽²⁸⁾ засяга надеждността на ключовите показатели за изпълнение, свързани с финансовите проверки. Освен това интерпретацията на много от показателите е трудна.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

37. Последващите проверки винаги се прехвърлят към съответния оправомощен разпоредител за формални последващи действия. Въпреки това цитираните процедурни грешки (като неправилни или липсващи контролни списъци) не са имали количествено измеримо финансово въздействие.

След приключване на одитните доклади на СВО изпълнението на плана за действие е в ход през 2012 г., за да се отговори на препоръките на СВО и да се намалят идентифицираните рискове.

39. Комисията счита, че един от най-ефективните начини за гарантиране на това, че данните в CRIS се подобряват в средносрочен до дългосрочен план, е да се изтъркат пред ръководителите на делегации последиците от въвеждането на неточни данни в управленската информационна система (CRIS). Това се извършва от новата система EAMR чрез използване на данни CRIS за попълване на редовните доклади от делегациите. Въпреки това EAMR беше разработена така, че да позволява на делегациите да коригират и коментират по отчетните данни, така че неверните данни да не влияят на точността на докладването. Така неверните данни ще бъдат подчертавани и коригирани и въвеждането постепенно ще се подобри. Дори по време на работата на EAMR е възможно да се актуализират данни, ако дадена делегация забележи грешка, която е лесно да се поправи. Затова EAMR представлява структурна стъпка напред в отговор на констатациите на Палатата относно недостатъците в качеството на данните в CRIS (като за сметка на това в краткосрочен план грешките са по-видими).

Комисията не споделя мнението на Палатата относно полезността на показателите за целите на мониторинга. Ключовите показатели за изпълнение (КПИ) бяха въведени неотдавна от ръководна група, представляваща широк кръг от интереси и заинтересовани страни, за годишното докладване за 2011 г. (през 2012 г.). КПИ са набор от показатели в стандартизиран формат, които имат смисъл за целите на мониторинга на изпълнението на равнище делегация, регион, инструмент или портфейл и, като се има предвид сложността на средата на помощта за развитие, могат да се тълкуват по различни начини в отделните контексти. Някои имат количествени цели въз основа на добре познати исторически данни, а други — не.

Вж. също отговора по параграф 59, буква г).

⁽²⁶⁾ Годишен отчет за дейността, стр. 33.

⁽²⁷⁾ Годишен отчет за дейността, стр. 40.

⁽²⁸⁾ Обща информационна система в областта на външните отношения.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

40. През 2011 г. EuropeAid е извършила 15 посещения за проверка, за да установи доколко са подходящи вътрешната организация, системите и процедурите на делегациите. Тези посещения са полезни за идентифициране на областите, които се нуждаят от подобрене, като например недостатъчно експертни познания, нужда от провеждане на обучения, което се затруднява от ограничения в човешките и финансовите ресурси, неточни данни в CRIS и неподходящ мониторинг на проектите. Извършеният от IAS одит обаче установява липсата на официална годишна програма на посещенията за проверка въз основа на документирана оценка на риска. Освен това EuropeAid не е разработила процедури за мониторинг на изпълнението на препоръките от тези посещения и годишният отчет за дейността не предоставя никаква информация по този въпрос ⁽²⁹⁾.

41. Одитните фирми, сключили рамков договор с EuropeAid, представят годишни обобщаващи доклади за своите одитни констатации и препоръки. Тези доклади предоставят ценна информация за слабостите на системите и мерките, които следва да се предприемат за предотвратяването или намаляването на размера на недопустимите разходи. Въз основа на това през януари 2011 г. EuropeAid изготви „Наръчник за финансово управление за бенефициенти на фондовете на ЕС за външни действия“ с цел да подобри знанията на бенефициентите за финансовото управление и правилата за допустимост.

42. Качеството на одитите и проверките, възложени от Комисията на външни изпълнители, се проверява от EuropeAid, а резултатите от проверката се представят в годишен доклад. Годишният отчет за дейността не съдържа информация за резултатите от тази проверка ⁽³⁰⁾.

43. През 2011 г. беше създадена връзка между модулите за одит и за възстановяване на неправомерно изплатени средства на системата CRIS ⁽³¹⁾. Това представлява значително подобрене, но все още не осигурява изчерпателна и точна информация за резултатите и действията, предприети във връзка с предварителните проверки:

а) модулът CRIS-Одит не предоставя информация относно сумите, които в крайна сметка са счетени за недопустими от EuropeAid;

⁽²⁹⁾ Стр. 38.

⁽³⁰⁾ Стр. 30.

⁽³¹⁾ Както е посочено в отговорите на Комисията на точки 42 и 63, буква в) от Годишния доклад на Палатата за 2010 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

40. *Бяха предприети действия във връзка с посочения одит на СВО, за да се осигури по-формализиран процес на планиране на мисиите с цел проверка на делегациите.*

В бъдеще Комисията ще разгледа въпроса дали целта и специфичните цели на мисиите за проверка на делегации на EuropeAid трябва да се преразгледат и дали сегашният подход за подбор на делегации, основаващ се на риска, може да бъде допълнен с други критерии за подбор.

Вж. още отговора на параграф 59, буква б).

42. *Комисията не е приключила прегледа на качеството на одита за 2011 г. в EuropeAid, както беше направено за 2010 г., затова този преглед няма как да е бил включен в годишния отчет за дейността. Във всеки случай прегледът на качеството на одита за 2010 г. също не е бил включен в годишния отчет за дейността за 2010 г., особено като се има предвид, че това не се изисква съгласно постоянните инструкции за ГОД.*

43. *Комисията понастоящем не е в състояние да доставя и поддържа необходимите допълнителни ресурси за значителна по-нататъшна обработка на данните за финансовото управление. Освен това тя е понастоящем в процес на рационализиране на локалните ИТ приложения в рамките на Комисията.*

а) Одитният модул на информационната система за управление на външната помощ (CRIS) беше създаден за планиране и записване на резултатите от външните одити, а не за проследяване на ответните действия след одита, предприети от Комисията. Въпреки това Комисията би желала да бъде в състояние да разработи тази функционалност в средносрочен план, когато ресурсите го позволяват.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) CRIS не предоставя пълна информация относно сумите, които са определени като недопустими и са коригирани от провежданите от Комисията предварителни проверки ⁽³²⁾; и
- в) продължават проблемите с точността на данните от CRIS, както е установено от провежданите от EuropeAid последващи проверки.

Делегации на Комисията

44. Както и в предходни години, Палатата откри лошо документиран и неефективен проверки при повечето национални разпоредители с бюджетни кредити по ЕФР в държавите бенефициенти. Централните служби на EuropeAid и делегациите на Комисията често предоставят техническа помощ за подобряване на тези проверки, но не могат да компенсират съществуващите слабости.

45. Повечето делегации, посетени от Палатата през 2011 г., не извършват подбор и планиране на посещения на място за мониторинг в зависимост от риска. Посещенията за проверка, извършени от централните служби на EuropeAid (вж. точка 40), са установили, че делегациите често са изправени пред ограничения в човешките ресурси и бюджетите за извършване на посещения, които намаляват капацитета им за провеждане на мониторингови дейности, като например мониторинг на проектите на място, и по-специално на финансовите им аспекти. Значителната реорганизация на работата, проведена през 2011 г., и използването на ресурсите за задачи, различни от управление на помощта, не допринасят за подобряване на тази ситуация (вж. точки 6 и 34).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- б) CRIS предоставя надеждна и адекватна информация относно сумите, считани за недопустими в обработването на заявленията, включително основна категоризация на недопустимите суми. Въпреки това изпълнителите често изпращат заместващи фактури (вместо кредитно известие и нова фактура), след като Комисията ги уведоми за открити грешки, като по този начин не всички ефективни напеси от персонала на Комисията при откриването на грешки могат да бъдат изцяло отразени в счетоводната система. Изготвянето на изчерпателна информация за резултатите и последващите мерки от всички предварителни проверки би погълнало значителни ресурси, а ще има ограничена полза, и следователно не се смята за ефективно от гледна точка на разходите.
- в) Въпреки че откритите грешки при въвеждането не са имали съществено отражение върху годишните отчети, Комисията споделя загрижеността на Палатата да се продължи повишаването на качеството на данните, съхранявани в информационната система за управление на външната помощ (CRIS). EuropeAid ще възобнови усилията си за повишаване на качеството на данните в CRIS през 2012 г.

44. Комисията е наясно, че националните администрации не постигат систематично изискваните стандарти за финансово управление и поради това тя изпълнява повечето си проекти за подпомагане при частично децентрализирано управление с предварителните проверки, извършвани от делегациите на Комисията, за по-голямата част от портфейла. Комисията продължава да подсилва капацитета на националните разпоредители с бюджетни кредити чрез усилено обучение.

45. Определянето на приоритети за ограничените ресурси е ключов фактор в процеса на вземане на решения във връзка с планирането и изпълнението на дейностите по мониторинг на място в делегациите. В действителност, като се има предвид, че повечето мониторингови посещения на място се извършват от оперативния персонал и основната им цел не е финансова проверка, рискът рядко оказва най-голямо значение за планирането на тези посещения на място. Посещенията на място са един от елементите, допринасящи за последващите дейности, наред с *inter alia* докладите за изпълнението, контактите с бенефициентите, мониторинговите доклади, ориентирани към постигане на резултати, оценките и одитите.

По отношение на използването на ресурсите за задачи, различни от управлението на помощта, през декември 2011 г. бяха изпратени инструкции до делегациите в съвместно съобщение на Комисията и ЕСВД, за да се изяснят възможностите и ограниченията относно „гъвкавостта“ при използването на персонала.

Вж. още отговора на параграф 59, буква б).

⁽³²⁾ Например в случай на фактури, изпратени за корекции обратно на бенефициентите или изпълнителите, или изплатени фактури, които включват разходи, установени като недопустими, за които следва да се извърши корекция в последваща фактура.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Външни одити

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

47. Централните служби на EuropeAid са разработили методология за изготвяне, изпълнение и проследяване на годишните одитни програми. Те провеждат строг мониторинг на външните одити на делегациите и качеството на тези одити, извършвани съгласно рамковия договор на Комисията за извършване на одит.

48. В повечето случаи делегациите са извършвали своите външни одити в съответствие с установената методология. Одитните програми се изготвят в съответствие с указанията и се изпълняват навреме, а одитните констатации се последват от действия, най-вече чрез възстановяване на неправомерно изплатените суми и приспадане от последващи плащания. Палатата откри обаче, че някои области продължават да се нуждаят от подобрене. Както беше посочено в предишни години⁽³³⁾, одитите в зависимост от риска не винаги се избират след документирани оценки на риска и са по-малко на брой от необходимото поради ограниченията в човешките ресурси и приоритетното значение, което се отдава на задължителните одити. В някои случаи има закъснения в процеса на валидиране на одитните констатации, които могат да доведат до невъзможност за възстановяване на недопустимите разходи.

Вътрешен одит

49. Палатата оцени вътрешния одит като частично ефективен.

50. Проведената през 2011 г. реорганизация в Комисията (вж. точки 6 и 34) има сериозно отражение върху Структурата за вътрешен одит (IAS)⁽³⁴⁾. Човешките ресурси на Структурата са претърпели значителни промени, като повечето от новите служители нямат опит в областта на одита. IAS е успяла да изпълни само около половината от първоначалната си годишна работна програма. Това не е отбелязано в годишния отчет за дейността⁽³⁵⁾.

48. *Макар да е вярно, че ограниченията по отношение на персонала могат да имат отрицателно отражение върху продължителността на процеса на одитно уравниване, всички задължителни одитни доклади трябва да бъдат получени, преди Комисията да извърши окончателното плащане, и следователно рискът средствата да не могат да бъдат възстановени е твърде ограничен.*

50. *Първоначалният годишен работен план за 2011 г. е бил само частично изпълнен по очевидни причини, тъй като в резултат на реорганизирането през юни на EuropeAid трябваше да се въведе изцяло нов годишен работен план за новото звено за вътрешен одит в началото на юли 2011 г. Този нов работен план трябваше да отчете промените в генералната дирекция и новата ситуация по отношение на персонала на вътрешното звено за одит, който се нуждае от засилено одитно обучение.*

Вж. също отговора на параграф 59, буква д).

⁽³³⁾ Точка 45 от Годишния доклад за 2009 г. и точка 48 от Годишния доклад за 2010 г.

⁽³⁴⁾ Структурата за вътрешен одит (IAS) е отдел във всяка от генералните дирекции на Комисията. Тя се управлява от ръководител, който е пряко подчинен на генералния директор. Задачата на IAS е да предоставя увереност като независимо звено относно ефективността на системата за вътрешен контрол с оглед подобряване на дейността на генералната дирекция.

⁽³⁵⁾ Стр. 39 и 40.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

51. През 2011 г. Службата за вътрешен одит (IAS)⁽³⁶⁾ е завършила два одита на финансовото управление на разчетите на програмите и отпусканата по ЕФР безвъзмездна помощ. Констатациите от тези одити потвърждават констатациите на Палатата по отношение на слабостите на предварителните проверки (вж. точка 36).

Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията

52. Генералният директор декларира⁽³⁷⁾, че е получил достатъчна увереност за това че съществуващите контролни процедури предоставят необходимите гаранции относно редовността на операциите. Годишният отчет за дейността не съдържа резерви. В него се посочва⁽³⁸⁾, че предвид модела и резултатите на нейната многогодишна контролна структура, EuropeAid не счита, че процентът остатъчни грешки (след прилагане на всички контроли) е съществен. Това е в противоречие със съществения процент грешки, високата честота на грешките и частично ефективните системи, установени от Палатата за 2011 г.

53. Извършеният от Палатата преглед на годишния отчет за дейността показва, че:

- а) не са представени доказателства в подкрепа на твърдението, че процентът остатъчни грешки е под 2 %;
- б) изразено е сериозно безпокойство относно липсата на достатъчно човешки ресурси за управление на помощта (вж. точка 34); и

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

51. Вж. отговора на параграф 36.

52. Методологията на Палатата за най-вероятния годишен процент на грешки и честотата на грешките за ЕФР не може да бъде пряко сравнена с критериите за остатъчната сума на риск (едва след като всички многогодишни проверки са приключили), което е основен фактор в декларацията за достоверност на генералния директор на EuropeAid, свързана с портфейла на EuropeAid като цяло, финансиран от ЕФР и от бюджета на ЕС. Комисията отбелязва, че най-вероятният годишен процент на грешки на Палатата за външната помощ в бюджета на ЕС — по-големият дял на портфейла, е по-нисък от прага на същественост за 2010 г. и 2011 г., както бе за ЕФР през 2009 г.

Вж. също отговорите на параграф 57 и параграф 58, буква а).

53.

а) Вж. отговора на параграф 58, буква а).

б) Изминаха повече от 10 години, откакто започна на процесът на децентрализация. Комисията направи равносметка на своите силно положителни резултати, но също така научи за съществуването на неравновесия, които са възникнали с течение на времето и трябва да бъдат коригирани. В съответствие със съобщението „Програма за промяна“ и след оценката на работното натоварване на служителите на EuropeAid, извършена през 2011 г., на 12.3.2012 г. беше предоставен доклад относно използването на ресурсите на Комисията в делегациите на ЕС до Генералния секретар и беше представен на групата от комисари, отговарящи за външните отношения. Това води до заключения относно преструктурирането на персонала между делегациите за постигане на по-добро съответствие между нуждите и приоритетите на EuropeAid и наличните ресурси. Заключениета ще бъдат/бяха подадени за одобрение на Комисията през юли 2012 г.

Вж. също отговора на параграф 34.

⁽³⁶⁾ Службата за вътрешен одит (IAS) е генерална дирекция на Комисията. Тя се оглавява от Вътрешния одитор на Комисията и се отчита пред Комитета за контрол на одитите към Комисията. Задачата на Службата е да предоставя увереност като независимо звено относно ефективността на системите за вътрешен контрол и да подпомага Комисията чрез изготвяне на становища, предложения и препоръки.

⁽³⁷⁾ Стр. 47.

⁽³⁸⁾ Стр. 46.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

в) установени са слабости в контрола от последващите проверки на операциите, извършвани както от IAS, така и от EuroAid (вж. точки 37 и 51).

Заключения и препоръки*Заклучения*

54. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че отчетите на Европейските фондове за развитие за финансовата година, приключила на 31 декември 2011 г. във всички съществени аспекти дават вярна представа за финансовото състояние на ЕФР, както и за резултатите от операциите и паричните потоци за приключилата на тази дата финансова година, в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент и счетоводните правила, приети от счетоводителя.

55. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че за финансовата година, приключила на 31 декември 2011 г.:

- а) приходите на ЕФР не са засегнати от съществени грешки;
- б) поетите от ЕФР глобални задължения не са засегнати от съществени грешки; и
- в) плащанията от ЕФР са засегнати от съществени грешки (вж. точки 24—30).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

в) Процесът на вътрешен одит и последващите проверки на операциите са предназначени да установят пропуските в контрола и са предмет на задълбочени последващи действия, включително формални планове за действие.

54. Комисията приветства положителната декларация на Палатата за достоверност относно надеждността и точността на отчетите на ЕФР.

55.

в) Комисията ще увеличи усилията си, за да се предотвратяват, откриват и коригират такива грешки през 2012 г.

Въпреки това Комисията подчертава многогодишния характер на структурата за контрол на EuroAid, което означава, че някои грешки, изтъркнати от Палатата, биха били коригирани на по-късен етап в рамките на нормалния цикъл на контрола на външната помощ. Близко две трети от плащанията в извадката се отнасят до операции, като междинни плащания или уравнявания на сметки, за които могат да бъдат направени проверки и корекции и при окончателното плащане. Освен това мониторингът на Комисията на разходите за външна помощ не приключва с окончателните плащания. EuroAid и ГД „Хуманитарна помощ“ управляват разширена програма с последващи годишни одити, основаващи се на формален процес на оценка на риска.

Въпреки това, като се има предвид високият риск на средата, в която функционира помощта за развитие и хуманитарната помощ, рискът от финансови грешки не може реалистично да бъде сведен до нула.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

56. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че системите за наблюдение и контрол на EurorAid са частично ефективни (вж. точки 31—53).

57. Палатата заключава, че качеството на данните в системата CRIS продължава да бъде повод за безпокойство и засяга както точността на данните, използвани при изготвянето на годишните отчети (вж. точка 20), така и ефективността на системите за наблюдение и контрол (вж. точки 39, 40 и 43) ⁽³⁹⁾.

Препоръки

58. В **приложение 3** е представен резултатът от прегледа на Палатата на изпълнението на препоръките, отправени в годишния доклад за 2009 г. Следва да се отбележат следните въпроси:

- а) EurorAid е постигнала значителен напредък при изпълнението на много от препоръките на Палатата. Такъв е случаят например с разработването на методология за оценка на процента остатъчни грешки, популяризирането на наръчника за финансово управление с цел подобряване на знанията на бенефициентите относно правилата за допустимост, планирането и мониторинга на одити и оценката на допустимостта за предоставяне на бюджетна подкрепа;
- б) необходими са допълнителни усилия за пълно изпълнение на препоръките на Палатата по отношение на качеството на данните в CRIS, проследяването на действията в отговор на одитните констатации и оценката на разходната ефективност на системата за последващ контрол на операциите.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

56. 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 Сметната 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.

57. Комисията споделя загрижеността на Палатата да продължи да се повишава качеството на данните, съхранявани в информационната система за управление на външната помощ (CRIS). Въпреки това, както се посочва от Палатата в параграф 20, откритите грешки при въвеждането не са имали съществено отражение върху годишните отчети.

58. Като се вземат предвид по-специално разпоредбите на Финансовия регламент, приложим за 10-ия Европейски фонд за развитие ⁽³⁾, и с оглед на предложеното намаление на наличните си ресурси, Комисията ще разгледа разходите и ползите от препоръките на Палатата преди вземане и/или предлагане на подходящи действия.

- а) Резултатите на Комисията за прогнозирания от EurorAid остатъчен процент на грешки (т.е. финансовото отражение на грешките, останали след приключване на всички планирани проверки) ще бъдат на разположение в началото на 2013 г. за отчетната 2012 г.
- б) EurorAid ще възобнови усилията си за подобряване на качеството на данните в CRIS през 2012 г. и за по-добра връзка между финансовите констатации от одитите и възстановяването на средства. Системата за последващи проверки на операциите бе преустановена през 2012 г.

⁽³⁹⁾ Вж. също Специален доклад № 5/2012 на Палатата „Обща информационна система в областта на външните отношения (CRIS)“ (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁾ Членове 11—13.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

59. Въз основа на извършения преглед и установените констатации и заключения за 2011 г., Палатата препоръчва на EuropeAid:

- а) да подобри управлението на процедурите за възлагане на договори, като определи ясни критерии за подбор и подобри процедури за документиране и оценка (вж. точка 28, буква б);
- б) да въведе планиране въз основа на документирана оценка на риска и систематично проследяване на действията, свързани с посещенията за проверка (вж. точка 40) и мониторинговите посещения на място (вж. точка 45);
- в) да направи задължително спазването на насоките относно анализа на риска при изготвянето на годишни одитни програми от делегациите на Комисията и централните служби на EuropeAid (вж. точка 48);
- г) да преразгледа характеристиките на ключовите показатели за изпълнение, за да бъдат те ясни и лесни за тълкуване (вж. точка 39);
- д) да прецени доколко IAC има капацитет да извършва ефективно своите функции (вж. точка 50).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

59.

а) Комисията ще започне процес, целящ да се поучи от грешките, открити от Сметната палата в процеса на възлагане на поръчки, а през 2013 г. ще бъде издадена преразгледана версия на практическото ръководство за поръчките.

б) Комисията ще обмисли въпроса за това дали целта и специфичните цели на мисиите на EuropeAid за проверка на делегациите трябва да бъдат преразгледани.

EuropeAid ще въведе по-формална оценка и ежегоден процес на планиране на мисиите за проверка в делегациите и мониторинга на проектите на място. Въпреки това Комисията счита, че действащият процес на подбор, основан на риска, може успешно да бъде допълнен от други критерии за подбор.

Вж. също отговора на параграф 40.

в) Комисията ще разгледа възможността да направи задължителна методологията на EuropeAid за анализ на риска при планиране на одита за периода от 2013 г.

г) Комисията не е в състояние да преразгледа ключовите показатели за изпълнение на EuropeAid в краткосрочен до средносрочен план. Ключовите показатели за изпълнение (КПИ) бяха въведени (от ръководна група, представляваща широк кръг от интереси и заинтересовани страни) за годишно докладване за 2011 г. (през 2012 г.) и на този етап Комисията не разполага с достатъчно информация или анализ на тези данни. Въпреки това те могат да изискват коригиране с течение на времето след въвеждане на новата система за отчитане.

д) Комисията ще направи оценка на капацитета на звеното за вътрешен одит на EuropeAid и ще обмисли потенциално засилване, ако е необходимо.

Имайки предвид ангажимента да намали общия брой на своя персонал, EuropeAid ще търси на първо място възможности за увеличаване на наличните експертни познания.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

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

	2011 г.			2010 г.	2009 г.	2008 г.
	Проекти	Бюджетна подкрепа	Общо			
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА						
Общо поети задължения	27	3	30	30	50	45
Общо операции (в т.ч.):	133	30	163	165	170	170
Авансови плащания	0	0	0	0	0	40
Междинни/окончателни плащания	133	30	163	165	170	130
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ (1) (2)						
Процент (брой) тествани операции, които представляват:						
Операции, незасегнати от грешки	65 % (86)	77 % (23)	67 % (109)	73 %	78 %	76 %
Операции, засегнати от една или повече грешки	35 % (47)	23 % (7)	33 % (54)	27 %	22 %	24 %
Анализ на операциите, засегнати от грешки						
Анализ по видове грешки						
Количествено неизмерими грешки:	38 % (18)	100 % (7)	46 % (25)	49 %	65 %	61 %
Количествено измерими грешки:	62 % (29)	0 % (0)	54 % (29)	51 %	35 %	39 %
Допустимост	52 % (15)	0 % (0)	52 % (15)	70 %	23 %	44 %
Действителност	38 % (11)	0 % (0)	38 % (11)	17 %	23 %	38 %
Точност	10 % (3)	0 % (0)	10 % (3)	13 %	54 %	19 %
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ						
Вероятен процент грешки				5,1 %		
Горна граница на грешките				8,1 %		
Долна граница на грешките				2,0 %		
<p>(1) Извадката беше разделена на сегменти, за да се представят по-ясно областите с различни рискови профили в групата политики.</p> <p>(2) Стойностите в скоби представляват действителният брой операции.</p>						

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

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

Оценка на проверените системи

Проверена система	Предварителни контроли	Мониторинг и надзор	Външни одити	Вътрешни одити	Обща оценка
Централни системи на EuropeAid	Частично ефективни	Ефективни	Ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни
Делегации на Комисията	Частично ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни	N/A	Частично ефективни

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ ЗА РАЗВИТИЕ

Година	Препоръка на Палатата	Анализ на Палатата на предприетите действия	Отговор на Комисията
	<p>В светлината на планирания преглед на цялостната си стратегия за контрол EuropeAid следва да разработи ключов показател за очакваното финансово отражение на остатъчните грешки след прилагане на всички предварителни и последващи контроли. Този показател може да се базира например на проверка на представителна статистическа извадка от приключени проекти (Годишен доклад за 2009 г., точка 54, буква а).</p>	<p>EuropeAid е приела методология за оценка на процента остатъчни грешки и е сключила договор с външна одиторска фирма за извършване на тази дейност. Резултатите от първата оценка следва да са готови навреме, за да бъдат взети предвид в годишния отчет за дейността на EuropeAid за 2012 г.</p>	<p>Прилагането на тази препоръка е в ход. Комисията работи по установяване на остатъчния процент на грешки за портфейла на EuropeAid.</p>
2009	<p>В рамките на този преглед EuropeAid следва да извърши оценка на икономическата целесъобразност на различните контроли, по-специално на системата за последващ контрол на операциите (Годишен доклад за 2009 г., точка 54, буква б).</p>	<p>В своите отговори на Годишния доклад на Палатата за 2010 г. Комисията посочва, че през 2010 г. е започнала работа върху икономическата целесъобразност на различните контроли. Тази дейност трябваше да бъде преразгледана и подновена през 2011/2012 г. в контекста на окончателните резултати от текущата ревизия на Финансовия регламент. През 2011 г. е постигнат ограничен напредък по този въпрос.</p>	<p>Комисията смята, че тези рискове посредством значителни интервенции за ранно откриване и корекции. EuropeAid (в централата и в делегациите) извършва предварителна проверка на високо равнище както по отношение на обхвата, така и по отношение на естеството на тези проверки, които надхвърлят финансовите гаранции, изисквани от законодателството. Превантивните мерки също играят много важна роля при стратегията за контрол, включително организирането на значителен брой обучения за персонала на Комисията, както и обучения, които са специално предназначени за персонала на националните разпоредители с бюджетни кредити. Освен това „подкрепата за националните разпоредители с бюджетни кредити“ е въведена в редица държави.</p>
	<p>Прилагането на тази препоръка е в ход. През 2011 г. действително бе постигнат напредък по отношение на разходите и ползите от проверките, както е посочено в годишния отчет за дейността за 2011 г., който съдържа подробности за разходите на много вътрешни проверки (напр. одити, обучение, последващи проверки) и данни за нови и новаторски начини за измерване на ползите, като ключовите показатели за изпълнение от данните в CRIS, както и тестове преди и след обучение. Анализът на ползите и разходите например доведе до преустановяване на последващите проверки през 2012 г.</p>	<p>Наръчникът за финансово управление е финализиран и разпространен в началото на 2011 г.</p>	<p>Комисията счита, че тази препоръка е била изцяло изпълнена.</p>
	<p>EuropeAid следва да продължи да следи за това делегациите на Комисията да вписват навременни и пълни данни в модула CRIS одит (Годишен доклад за 2009 г., точка 54, буква г).</p>	<p>Качеството на данните в системата CRIS продължава да е проблематично. EuropeAid е обявила намерението си да поднови усилията си в тази област през 2012 г.</p>	<p>Прилагането на тази препоръка е в ход. Комисията споделя загрижеността на Палатата да продължи да се повишава качеството на данните, съхранявани в информационната система за управление на външната помош (CRIS). EuropeAid ще поднови усилията си за подобряване на качеството на данните в CRIS през 2012 г.</p>

Година	Препоръка на Палатата	Анализ на Палатата на предприетите действия	Отговор на Комисията
	<p>Модулът CRIS одит следва да бъде променен, за да може да предоставя информация относно размера на окончателните недопустими разходи и финансовите корекции, извършени след приключване на процеса на съгласуване на одитните констатации с одитирания обект (Годишен доклад за 2009 г., точка 54, буква д).</p>	<p>Както се посочва в отговора на Комисията на Годишния доклад на Палатата за 2010 г., през 2011 г. беше създадена връзка между модулите на системата CRIS за одит и за събиране на неправомерно изплатени средства. Това е значително подобрение, но все още не се предоставя изчерпателна информация за резултатите и действията, предприети във връзка с извършените одити.</p> <p>CRIS-Одит не предоставя информация относно сумите, които в крайна сметка са счетени за недопустими от EuropeAid след съгласувателната процедура с бенефициентите, нито относно сумите, за които одиторите считат, че следва да бъдат разглеждани допълнително от EuropeAid;</p>	<p><i>Одитният модул на информационната система за управление на външната помощ (CRIS) беше създаден за планиране и записване на резултатите от външните одити, а не за проследяване на ответните действия след одита, направени от Комисията. Въпреки това Комисията би желала да бъде в състояние да разработи тази функционалност в средносрочен план, когато ресурсите го позволяват.</i></p>
2009	<p>EuropeAid трябва да следи за това специфичните условия за отпускане на отделни траншове в зависимост от постигнатите резултати, да определят ясно показателите, целите, методите на изчисление и източниците на информация, които следва да се използват за проверка (Годишен доклад за 2009 г., точка 55, буква а).</p>	<p>Тази препоръка е изпълнена.</p>	
	<p>EuropeAid трябва да следи за това отчетите на делегациите да предоставят структурирани и добре документирани доказателства за напредъка при управлението на публичните финанси, като определят ясно критериите за оценка на напредъка (например резултатите, които правителството бенефициент следва да постигне през съответния период), постигнатия напредък и причините, поради които програмата за реформи може да не е била изпълнена съгласно плана (Годишен доклад за 2009 г., точка 55, буква б).</p>	<p>Качеството на оценките на общия критерий за допустимост, свързан с управлението на публичните финанси, се е подобрило след въвеждането през 2010 г. на новия формат на годишните доклади за мониторинг на управлението на публичните финанси, изготвени от делегациите. Въпреки това Палатата продължава да открива случаи за 2011 г., при които тази оценка не е била достатъчно структурирана и документирана, тъй като резултатите в областта на управлението на публичните финанси не са били сравнени с целите/целевите количествени стойности, определени за съответния период.</p>	<p><i>Комисията счита, че тази препоръка е била изцяло изпълнена. Независимо от това ще продължат усилията за подобряване на рамката за изпълнението на бюджетната подкрепа, а илнено при преразглеждането на насоките за бюджетната подкрепа, които трябва да бъдат издадени през 2012 г.</i></p>