

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 член 148, параграф 1 и член 162, параграф 1 от Регламент (ЕО, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 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 Европейските общности, на заседанието си от 5 септември 2013 г. прие своите

ГОДИШНИ ДОКЛАДИ

за финансовата 2012 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 KALJULAIID, Karel PINXTEN, 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, Илиана ИВАНОВА, George PUFAN, Neven MATES.

ГОДИШЕН ДОКЛАД ОТНОСНО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА БЮДЖЕТА

СЪДЪРЖАНИЕ

	Стр.
Общо въведение	7
Глава 1 — Декларация за достоверност и съгътстваща информация	9
Глава 2 — Приходи	61
Глава 3 — Пазари и преки помощи в областта на земеделието	85
Глава 4 — Развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване	107
Глава 5 — Регионална политика, енергетика и транспорт	133
Глава 6 — Заетост и социални въпроси	165
Глава 7 — Външни отношения, помощ и разширяване	185
Глава 8 — Изследвания и други вътрешни политики	201
Глава 9 — Административни и други разходи	221
Глава 10 — Постигане на резултати със средствата от бюджета на ЕС	233

ОБЩО ВЪВЕДЕНИЕ

0.1. Европейската сметна палата е институцията на ЕС, създадена с Договора с цел извършване на одит на финансите на Европейския съюз. В качеството ѝ на външен одитор на ЕС Сметната палата 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.eca.europa.eu.

0.2. В настоящия документ е представен 36-ия годишен доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2012 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 Сметната палата (DAS) относно надеждността на консолидираните 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-нататък документът съдържа основно 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, раздел относно събраните вземания по неправомерно извършени разходи и финансовите корекции, както и кратко изложение относно управлението на бюджета през 2012 година. В приложение 1.3 към глава 1 са представени

извлечения от консолидираните отчети за 2012 г. По-подробна финансова информация за 2012 година е представена в публикуваните консолидирани отчети и във финансовия доклад, изготвен от Европейската комисия, които са достъпни на следния уебсайт:

http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2012/2012_en.cfm

— 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 анализират оценките на изпълнението, съдържащи се в плановете за управление и годишните отчети за дейността, представени от трима генерални директори на Комисията, открояват се значими общи теми от специалните доклади, приети от Сметната палата през 2012 г., и се разглеждат накратко вторият и третият доклад на Комисията за оценка.

0.6. Специфичните оценки се основават главно на резултатите от извършените от Сметната палата тестове на редовността на операциите, както и на оценките на ефективността на основните системи за наблюдение и контрол, чрез които се управляват съответните приходи и разходи.

0.7. Дефиницията на свързаните с отчетите операции е хармонизирана в рамките на специфичните оценки. Това хармонизиране се отразява най-вече в глави 7 и 8 на годишния доклад (вж. точки 7.13—7.15 и 8.13). Подробно описание на промените и тяхното отражение се съдържа в глава 1 (вж. точки 1.6, 1.7, 1.15 и графика 1.1).

0.8. В документа са представени отговорите на Комисията (или отговорите на други институции и органи на ЕС, където е приложимо) на изложените от Сметната палата констатации и оценки. В описанието на своите констатации и заключения Палатата взема 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 Европейската сметна палата на Европейския парламент и на Съвета — доклад на независимия одитор	I—XII
Въведение	1.1—1.5
Развитие на подхода на Сметната палата за използване на извадка	1.6—1.7
Възлагане на обществени поръчки	1.8
Одитни констатации за финансовата 2012 година	1.9—1.45
Надеждност на отчетите	1.9—1.10
Обобщение на специфичните оценки и одитните резултати в рамките на декларацията за достоверност	1.11—1.18
Отчитане на събраните вземания по неправомерно извършени разходи и на финансовите корекции	1.19—1.35
Обобщаващ доклад и годишни отчети за дейността	1.36—1.45
Управление на бюджета	1.46—1.59
Бюджетни кредити за задължения и за плащания	1.47—1.50
Натиск върху бюджета за извършване на плащания	1.51—1.57
Бъдещи нужди от плащания	1.58—1.59
Приложение 1.1 — Подход и методология на одита	
Приложение 1.2 — Проследяване на действията, предприети във връзка с предишни констатации и оценки на сметната палата относно надеждността на отчетите	
Приложение 1.3 — Извлечения от консолидираните годишни отчети за 2012 г.	

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 Сметната палата извърши одит на:

- а) консолидираните отчети на Европейския съюз, които се състоят от консолидирани финансови отчети ⁽¹⁾ и консолидираните отчети за изпълнението на бюджета ⁽²⁾ за финансовата година, приключила на 31 декември 2012 година, одобрени от Комисията на 26 юли 2013 г.; 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 представянето на консолидираните отчети на Европейския съюз въз основа на международно признати счетоводни стандарти за публичния сектор и за законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Тази отговорност включва разработване, въвеждане и поддържане на вътрешен контрол, необходим за изготвянето и представянето 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 осигуряване на съответствие на дейностите, финансовите операции и информацията, отразени във финансовите отчети, с приложимата нормативна уредба. Комисията носи крайната отговорност за законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите на Европейския съюз (член 317 от ДФЕС).

Отговорност на одитора

III. Сметната палата 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.

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. Избраните 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, но не с цел изразяване на становище относно ефективността на вътрешния контрол, при извършването на подобна оценка на риска се взема предвид вътрешният контрол, необходим за изготвянето и вярното представяне на консолидираните годишни отчети, както и законосъобразността и редовността 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.

V. В областта на приходите Сметната палата извършва проверка на собствените ресурси от данъка върху добавената стойност (ДДС) и от brutния национален доход (БНД), като приема за своя отправна точка съответните макроикономически агрегати, въз основа на които са направени изчисленията, и извършва оценка на системите на Комисията за обработка на данните до получаването на вноските от държавите членки в включването им в консолидираните отчети. По отношение на традиционните собствени ресурси Палатата проверява отчетите на митническите органи и анализира потоците от мита, преди съответните суми да бъдат получени от Комисията и да бъдат записани в отчетите.

⁽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 обяснителни бележки.

VI. В областта на разходите Сметната палата проверява операциите по извършване на плащания, след извършване, регистриране и приемане разходите („плащания, признати за разходи“). Тази проверка включва всички категории плащания (включително извършените за закупуване на активи), различни от авансовите плащания, в момента на тяхното извършване. Проверката на авансовите плащания се извършва когато получателят на тези средства представи основание за правилното им използване, а съответната институция или орган приемат това основание и изчистят авансовото плащане, през същата година или по-късно.

VII. Палатата счита, че получените одитни доказателства са достатъчни и подходящи като база за предоставените от нея становища.

Надеждност на отчетите

Становище относно надеждността на отчетите

VIII. Сметната палата счита, че консолидираните отчети на Европейския съюз за годината, приключила на 31 декември 2012 г., дават вярна представа, във всички съществени аспекти, за финансовото състояние на Европейския съюз към 31 декември 2012 г., както и за резултатите от неговите операции, паричните потоци за приключилата на тази дата финансова година, и промените в нетните активи, в съответствие с Финансовия регламент и счетоводните правила, основаващи се на международно признати счетоводни стандарти за публичния сектор.

Законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции

Приходи

Становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите приходи

IX. Сметната палата счита, че свързаните с отчетите приходи за годината, приключила на 31 декември 2012 г., са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

Поети задължения

Становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите поети задължения

X. Палатата счита, че свързаните с отчетите поети задължения за годината, приключила на 31 декември 2012 г., са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

Плащания

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

XI. Сметната палата заключава, че проверените системи за наблюдение и контрол са частично ефективни при осигуряване на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите плащания (точка VI). Всички групи политики, които обхващат оперативни разходи, са засегнати съществено от грешки. Според оценката на Палатата вероятният процент грешки при свързаните с отчетите плащания, които са признати за разходи, е 4,8 % ⁽³⁾.

⁽³⁾ Въз основа на използвания в предходни години подход за формиране на извадки, вероятният процент грешки би бил 4,5 %.

Отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите плащания

XII. 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 2012 г., са засегнати съществено от грешки.

5 септември 2013 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) и се обобщават и анализират свързаните с нея одитни констатации и заключения;
- се разяснява методът на Сметната палата за извършване на одит на редовността и на надеждността на отчетите (вж. **приложение 1.1**); и
- се представят предприетите от Европейската комисия действия в отговор на направени в предишни годишни доклади констатации, оценки и препоръки на Сметната палата относно надеждността на отчетите (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 редовността на свързаните с тях операции. Палатата може да допълни тази декларация със специфични оценки за всяка основна сфера на дейност на ЕС ⁽⁴⁾. Тези специфични оценки нямат същата роля/функция като одитното становище. Тяхната първостепенна цел е да представят пред органа за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета и пред други заинтересовани страни значимите въпроси, които са специфични за конкретните групи политики. Заключение в във всяка отделна специфична оценка се основава на цялостните одитни доказателства, събрани на ниво група политики.

1.3. Проверката във връзка с надеждността на отчетите на Европейския съюз цели да се получат достатъчни и подходящи доказателства, чрез които да се направи заключение до каква степен приходите, разходите, активите и пасивите са били правилно документирани и дали консолидираните отчети (вж. извадка в **приложение 1.3**) отразяват достоверно финансовото състояние към 31 декември 2012 г., както и приходите, разходите и резултатите от паричните потоци за приключилата на тази дата финансова година (вж. точки 1.9 и 1.10).

1.4. Проверката на редовността на свързаните с отчетите операции за 2012 г. цели да се получат достатъчни 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 1.11—1.35 за общото представяне на резултатите и глави 2—9 за повече подробности).

⁽⁴⁾ Вж. член 287 от ДФЕС.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.5. Целта на проверката на годишните отчети за дейността на службите на Комисията и на свързания с тях обобщаващ доклад е да прецени доколко те дават вярна оценка на качеството на финансовото управление (вкл. на процента остатъчни грешки) и да подпомогне изготвянето на позиция относно надеждността на отчетите на ЕС, както и относно редовността на приходите и разходите (вж точки 1.36—1.45 и съответните констатации и оценки в разделите „Ефективност на системите“ в глави 2—9).

РАЗВИТИЕ НА ПОДХОДА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА ЗА ИЗПОЛЗВАНЕ НА ИЗВАДКА

1.6. Подходът за проверка на редовността на операциите е актуализиран и хармонизиран. Използваната от Сметната палата извадка от операции вече включва само междинни плащания, окончателни плащания и изчистени авансови плащания („плащания, признати за разходи“). Както и при останалите групи политики, операциите по групите политики „Външни отношения, помощ и разширяване“ (глава 7) и „Изследвания и други вътрешни политики“ (глава 8) вече се проверяват на етапа, в който крайните получатели на средства от ЕС са предприели дейности или са извършили разходи, и когато Комисията е приела, че предприетите дейности или извършените разходи дават основание за извършване на плащане от бюджета на ЕС, в съответствие със задължението в Договора за проверка от страна на Сметната палата на разходите след тяхното извършване. Въпреки тази промяна, всички плащания с изключение на авансовите плащания подлежат на одит през годината на тяхното извършване. Това включва плащания, които са използвани за закупуване на активи (които следователно представляват бюджетен разход, но не начислен разход). Ефектът от тази промяна е разглеждан в точки 1.14 и 1.15 и **графика 1.1**.

1.7. Настоящият подход за използване на извадка съответства на принципите, залегнали в счетоводната отчетност на база текущо начисляване⁽⁵⁾. Друго предимство на тази промяна е фактът, че всички области на споделено и несподелено управление вече се разглеждат на съпоставима основа. Освен това с премахването на ефекта от вариращите нива на авансовите плащания одитираните популации ще стават все по-стабилни с всяка изминала година. Авансовите плащания продължават да бъдат предмет както на проверката на редовността при изчистяването на авансовите плащания, така и на проверката за надеждност на отчетите.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.6. Комисията отбелязва, че новият подход на Палатата води до промяна в определението на съответните субекти, които са предмет на одит. Макар че Комисията признава предимствата на новия подход на Палатата, тя отбелязва, че съответните субекти, които са обект на одит, вече не са ограничени до видовете операции, свързани с бюджетните сметки. Вместо това са включени нови операции от общите сметки въз основа на концепции, изискващи определени счетоводни познания.

Комисията счита, че това ново тълкуване от страна на Палатата има сериозни последици (вж. отговорите по точки 1.7, 1.12, 1.14 и 1.19—1.35). Следователно е много важно да се използват ясни обяснения, методи и условия, даващи възможност на заинтересованите страни да разберат направените промени и да оценят въздействията от тях.

1.7. Комисията приветства включването в обхвата на одита на уравниаването на авансовите плащания, направени през предходните години. Тя счита, че това открива възможност в по-голяма степен да се вземе предвид въздействието на многогодишните корективни механизми. В член 32 от Финансовия регламент вътрешният контрол се определя като „процес, приложен на всички равнища на управлението и предназначен да осигури достатъчна увереност в постигането на следните цели:.... 2) предотвратяване, разкриване, коригиране и последващи действия във връзка с измами и нередности“.

Комисията следи отблизо промените в методологията на Палатата с оглед на всяко евентуално въздействие върху вероятния процент грешки (вж. отговора по точки 3.9 и 4.8).

⁽⁵⁾ Комисията изготвя отчетите на основата на текущо начисляване от 2005 г., а Сметната палата ги оценява като надеждни от 2007 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

1.8. След обстоятелни консултации с бюджетните органи Сметната палата също хармонизира своя подход към третиране на грешките, свързани с възлагане на обществени поръчки. Преди промяната сериозните грешки бяха третирани като количествено измерими грешки, в случаите, когато са направени от органите на държава членка или от международни организации. Палатата регистрираше всички грешки, направени от институциите и органите на ЕС, като „количествено неизмерими“ и следователно ги изключваше от изчисления процент грешки. От началото на 2012 г. направените от всички органи сериозни грешки, свързани с обществените поръчки, се третират като количествено измерими. Палатата обаче не е актуализирала със задна дата своя подход спрямо дейностите на институциите и органите на ЕС, свързани с обществените поръчки, които са извършени преди 2011 г. ⁽⁶⁾.

ОДИТНИ КОНСТАТАЦИИ ЗА ФИНАНСОВАТА 2012 ГОДИНА**Надеждност на отчетите**

1.9. Констатациите и оценките на Сметната палата се отнасят до консолидираните отчети на Европейския съюз за финансовата 2012 г., изготвени от счетоводителя на Европейската комисия и одобрени от Комисията в съответствие с Финансовия регламент ⁽⁷⁾ и получени от Сметната палата, заедно с писменото изявление на счетоводителя, на 29 юли 2013 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 паричните средства и техните еквиваленти), и отчет за промените в нетните активи, както и съпътстващите ги приложения;
- б) консолидирани отчети относно изпълнението на бюджета, представящи приходите и разходите за годината, както и съпътстващи бележки.

1.10. Одитът на Сметната палата на консолидираните отчети за 2012 г. установи, че те не съдържат съществени неточности (вж. също **приложение 1.2**).

⁽⁶⁾ Бяха отбелязани малък брой грешки, свързани с обществени поръчки за дейности през 2010 г. и по-рано, които са свързани с оперативни разходи и генерират плащания през 2012 г. Те не са екстраполирани, нито включени в общия вероятен процент грешки.

⁽⁷⁾ Регламент (ЕО, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими към общия бюджет на Европейския съюз (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1) изисква окончателните бюджети да бъдат представени до 31 юли на следващата финансова година (вж. член 148).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Обобщение на специфичните оценки и одитните резултати в рамките на декларацията за достоверност

1.11. Палатата предоставя специфична оценка за приходите в глава 2, а за разходите — в глави 3—9 (вж. *таблица 1.1*).

Таблица 1.1 — Одитирани операции за глави 3—9 от годишния доклад

(в млн. евро)

Глави от годишния доклад на Сметната палата		Извършени плащания през 2012 г. ⁽²⁾	Одитирани операции през 2012 г.
		(А)	(Б)
глава 3	Пазари и преки помощи в областта на земеделието	44 545	44 546
глава 4	Развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване	14 778	14 994
глава 5	Регионална политика, енергетика и транспорт	39 853	40 735
глава 6	Заетост и социални въпроси	11 606	13 404
глава 7	Външни отношения, помощ и разширяване	6 109	6 616
глава 8	Изследвания и други вътрешни политики	11 740	10 667
глава 9	Административни и други разходи ⁽¹⁾ ⁽²⁾	10 052	9 985
Общо		138 683	140 947

Одитираните операции през 2012 г. (Б), се състоят от плащания, извършени през 2012 г. (А), като се изключват авансовите плащания, извършени през 2012 г. (14 519 млрд евро), но се включва изчисляването на авансови плащания през 2012 г. (16 783 млрд. евро).

⁽¹⁾ Настоящата глава обхваща също така разходите, определени в общия бюджет като оперативни, въпреки че в повечето случаи тяхното предназначение е функционирането на администрацията на Комисията, а не изпълнение на политиките.

⁽²⁾ Административните разходи за различните групи политики възлизат на (в млн. евро):

- глава 3: 133
- глава 4: 253
- глава 5: 229
- глава 6: 93
- глава 7: 624
- глава 8: 1 627.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.12. Резултатите от одита за 2012 г. сочат, че приходите (139 541 млрд. евро) и плащанията за групата политики „Административни и други разходи“ (9 985 млрд. евро) не са засегнати от съществени грешки и че проверените системи за наблюдение и контрол са ефективни (вж. **таблица 1.2** и точки 2.40—2.42 и 9.17). Всички групи политики, включващи оперативни разходи, са засегнати от съществени грешки (вж. точки 3.35, 4.42, 5.62—5.63, 6.39—6.40, 7.25—7.26 и 8.39—8.40). Поетите задължения не са засегнати от съществени грешки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.12. Комисията е задължена да спазва Финансовия регламент, в който в член 32, параграф 2, буква д) е посочено, че нейната система за вътрешен контрол следва да гарантира, наред с други неща, „подходящо управление на рисковете, свързани със законосъобразността и редовността на извършените операции, като се взема предвид многогодишният характер на програмите, както и естеството на съответните плащания“.

Комисията ще продължи да изпълнява своите надзорни функции, по-специално като прилага финансови корекции и възстановявания на равнище, съответстващо на равнището на установените нередности и недостатъци. Поради нормативната уредба за защита на финансовите интереси на Съюза и сложността на свързаните процедури е неизбежно в много области грешките да се коригират едва няколко години, след като са направени. Следователно Комисията счита, че годишната представителна грешка на Палатата следва да се разглежда в този контекст. И именно поради това сапата Комисия обикновено използва процента остатъчни грешки, при който се вземат предвид финансовите корекции и възстановявания през многогодишния период на изпълнение, включително някои за бъдещи години. Освен това при оценяване на нивото на вероятната грешка за 2012 г. Комисията взема предвид последиците от корекциите с фиксирана ставка в рамките на годината, които са изключени от оценката на Палатата на процента грешки.

Комисията счита, че процентът остатъчни грешки дава точна представа за степента, до която бюджетът на ЕС продължава да е засегнат от разходи, извършени неправилно, след като са били приложени системите за наблюдение и контрол.

Таблица 1.2 — Обобщение на констатациите относно редовността на операциите за 2012 г.

Глава от годишния доклад	Одитирани операции (в млн. евро)	Оценка на проверените системи за наблюдение и контрол ⁽¹⁾	Вероятен процент грешки (MLE) за 2012 г. (%)	Доверителен интервал (%)		Честота на грешките ⁽²⁾ (%)	Одитни заключения	Вероятен процент грешки (MLE) за 2011 г. (%) за сравнение ⁽³⁾
				Долна граница на процента грешки (LEL)	Горна граница на процента грешки (UEL)			
Пазари и преки помощи в областта на земеделието	44 546	Частично ефективни	3,8	1,7	5,9	41	Засегната от съществени грешки	2,9
Развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване	14 994	Частично ефективни	7,9	4,5	11,3	63	Засегната от съществени грешки	7,7
Регионална политика, енергетика и транспорт	40 735	Частично ефективни	6,8	3,7	9,9	49	Засегната от съществени грешки	6,0
Заетост и социални въпроси	13 404	Частично ефективни	3,2	1,3	5,1	35	Засегната от съществени грешки	2,2
Външна помощ, развитие и разширяване	6 616	Частично ефективни	3,3 ⁽³⁾	1,4	5,2	23	Засегната от съществени грешки	1,1 ⁽³⁾
Изследвания и други вътрешни политики	10 667	Частично ефективни	3,9 ⁽⁴⁾	1,8	6,0	49	Засегната от съществени грешки	3,0 ⁽⁴⁾
Административни и други разходи	9 985	Ефективни	0	—	—	1	Незасегната от съществени грешки	0,1
Общо плащания, признати за разходи	140 947	Частично ефективни	4,8 ⁽⁵⁾	3,6	6,0	38	Засегната от съществени грешки	3,9 ⁽⁵⁾
Приходи	139 541 ⁽⁶⁾	Ефективни	0	—	—	0	Незасегната от съществени грешки	0,8

⁽¹⁾ Класификацията на системите е разяснена в **приложение 1.1**. За специфичните оценки на проверените системи вж. точки 2.40—2.42, 3.9 и 3.35, 7.25 и 8.39. Обобщените оценки на Сметната палата за 2012 г. са в съответствие с тези за 2011 г.

⁽²⁾ Честота на грешките представлява частта от извадката, която е засегната от количествено измерими и количествено неизмерими грешки. Процентите са представени със закръгление.

⁽³⁾ Вероятният процент грешки за областта на политики „Външни отношения, помощ и разширяване“ е по-висок, отколкото през 2011 г. (1,1 %). Тази разлика следва да бъде тълкувана в светлината на развитието на подхода за формиране на извадки на Сметната палата (вж. точки 1.6 и 1.7). Тази смяна на подхода е основната определима причина за нарастването на вероятния процент грешки (вж. точки 1.15 и 7.13—7.15).

⁽⁴⁾ Вероятният процент грешки за областта на политики „Изследвания и други вътрешни политики“ е по-висок, отколкото през 2011 г. (3,0 %). Тази разлика следва да бъде тълкувана в светлината на развитието на подхода за формиране на извадки на Сметната палата (вж. точки 1.6 и 1.7). Тази смяна на подхода е основната определима причина за нарастването на вероятния процент грешки (вж. точки 1.15 и 8.13—8.15).

⁽⁵⁾ Развитието на подхода за формиране на извадки на Сметната палата, разяснено в точки 1.6 и 1.7, представлява най-много 0,3 процентни пункта от вероятния процент грешки за 2012 г. (вж. точка 1.13 и **графика 1.1**).

⁽⁶⁾ Одитът включи проверка на нивото на Комисията на извадка от нареждания за събиране на вземания, обхващаща всички видове приходи (вж. точка 2.9).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

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

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.13. Комисията отчита, че системите са частично ефективни, което е отразено във вероятния процент грешки на Палатата на равнище крайни получатели. В резултат на функционирането на нейните системи за наблюдение и контрол през 2012 г. Комисията наложи финансови корекции и възстановявания в размер на 4 419 млн. EUR, което съответства на 3,2 % от извършените плащания (вж. **таблица 1.1**). Вж. по-долу разбивка на данните по области на политиката:

- Глава 3 — Пазари и преки помощи в областта на земеделието: финансови корекции и възстановявания в размер на 771 млн. EUR (1,7 % от направените плащания);
- Глава 4 — Развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване: финансови корекции и възстановявания в размер на 258 млн. EUR (1,7 % от направените плащания);
- Глава 5 — Регионална политика, енергетика и транспорт: финансови корекции и възстановявания в размер на 2 719 млн. EUR (6,8 % от направените плащания);
- Глава 6 — Заетост и социални въпроси: финансови корекции и възстановявания в размер на 442 млн. EUR (3,8 % от направените плащания);
- Глава 7 — Външни отношения, помощ и разширяване: финансови корекции и възстановявания в размер на 99 млн. EUR (1,6 % от направените плащания);
- Глава 8 — Изследвания и други вътрешни политики: финансови корекции и възстановявания в размер на 120 млн. EUR (1 % от направените плащания); както и
- Глава 9 — Административни и други разходи: финансови корекции и възстановявания в размер на 9 млн. EUR (неприложимо от направените плащания).

Това не означава, че всички възстановявания и финансови корекции, които са наложени през година Т, могат да бъдат приспаднати от грешките за годината Т. Все пак се предполага, че, когато се прави преценка дали цялостната система за вътрешен контрол ефективно защитава бюджета на ЕС на многогодишна база, трябва да се вземат предвид както процентите грешки, така и възстановяванията/финансовите корекции.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Анализ на одитните резултати

1.14. Резултатите от тази година отново показват увеличение на изчислените общи нива на грешки. Като цяло вероятният процент грешки при плащанията се е увеличил от 3,9 % до 4,8 %. Всички области на оперативни разходи допринасят за това нарастване, като най-засегнатата от грешки група политики остава „Развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване“ (глава 4).

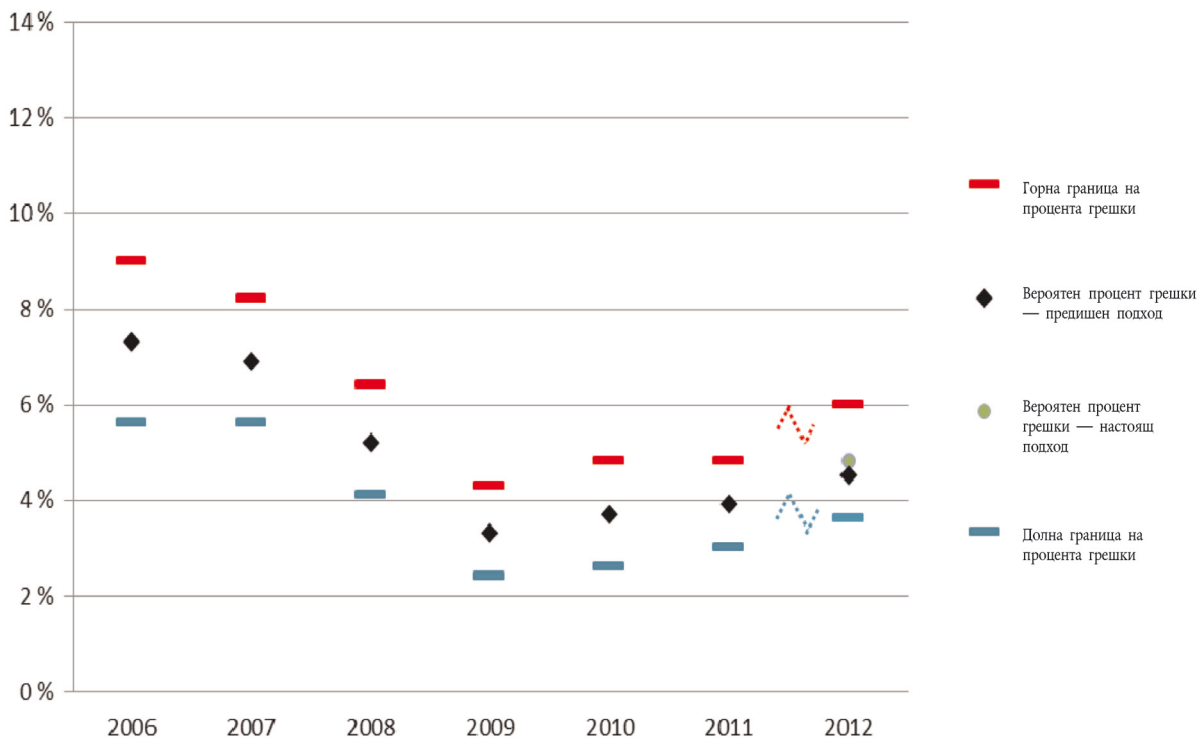
1.15. Промяната във вероятния процент грешки, дължаща се на развитието в подхода на Палатата за използване на извадка (вж точки 1.6 и 1.7), не надхвърля 0,3 процентни пункта. Промяната в подхода е основната причина за увеличения процент грешки за глава 7 („Външни отношения, помощ и разширяване“) и глава 8 („Изследвания и други вътрешни политики“).

1.14. Оценката на Комисията за всички операции в различните одитни извадки на практика е близка до заключението на Палатата. Комисията обаче отбелязва, че финансовите корекции с фиксирана ставка, които са наложени през финансовата година на равнище прогната, не са взети предвид от Палатата при нейното изчисляване на процента грешки (вж. каре 1.2 и точка 6.39, буква а); вж. също така точки 5.26, 5.33 и 5.62).

Поради тази причина Комисията счита, че общото ниво на грешките в операциите, които се съдържат в консолидираните годишни отчети на ЕС, в общи линии отговаря на представените от Палатата проценти грешки за последните три години. Това произтича от затегнатите разпоредби за контрол през прогнатия период 2007—2013 г. и строгата ѝ политика на прекъсване/преустановяване/финансови корекции/възстановявания при установяване на недостатъци.

1.15. Вж. отговора по точки 1.6 и 1.7.

Графика 1.1 — Оценка на Палатата относно вероятния процент грешки (2006—2012 г.) ⁽¹⁾



⁽¹⁾ Двата резултата за 2012 г. представяват процентът грешки (MLE), изчислен от Палатата през 2012 г. (4,8 %, вж. **таблица 1.2**) и вероятната стойност на процента грешки, ако същите констатации бяха направени въз основа на извадка, изготвена на същата база като предходните години (4,5 %, вж. т. 1.14 и 1.15). Горната и долната граница на грешките за 2012 г. се базират на подхода за формиране на извадка за 2012 г. (използван понастоящем).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.16. Палатата изчислява, че като цяло процентът грешки за разходите при споделено управление възлиза на 5,3 %, а за всички други форми на оперативни разходи ⁽⁸⁾ — на 4,3 %.

1.17. Анализът на видовете грешки в различните групи политики показва, че грешките, засягащи допустимостта, съставляват повече от две трети от общия изчислен процент грешки: сериозни нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки (1,4 процентни пункта), изцяло недопустими проекти/дейности или бенефициенти (1,1 процентни пункта), включване на недопустими разходи в декларациите за разходи (1,0 процентни пункта) и неточно деклариране на земеделски площи (0,8 процентни пункта) (вж. **графика 1.2**).

Графика 1.2 — Дял от общия процент грешки по видове грешки



1.18. Ако се направи разбивка на общия вероятен процент грешки по глави, се вижда, че в глава „Регионална политика, енергетика и транспорт“ (глава 5) се съдържат повече от две пети от общия вероятен процент грешки, в „Пазари и преки помощи в областта на земеделието“ (глава 3) — една четвърт и в „Развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване“ (глава 4) — повече от една шеста (вж. **графика 1.3**).

⁽⁸⁾ Представени предимно в глави 7 и 8, но включващи също така част от разходите, обхванати в глави 4 и 5. Екстраполираните грешки за разходите при споделено управление се базират на проверка на 685 операции (избрани от популация в размер на 110,8 млрд. евро), екстраполацията при други форми на оперативни разходи се базира на проверка на 356 операции (избрани от популация в размер на 20,1 млрд. евро).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.16. Комисията отбелязва, че вероятният процент грешки по административните разходи, които се управляват направо от европейските институции (10 млрд. EUR през 2012 г.) е 0 % според Палатата (вж. глава 9, точка 9.8).

1.17. В контекста на споделеното управление Комисията е положила значителни усилия да гарантира стриктното спазване на изискванията за допустимост и правилното прилагане на правилата за обществени поръчки. Те включват както превантивни действия, като строга политика на прекъсване и преустановяване на плащанията, така и корективни действия, като финансови корекции (за политиката на сближаване вж. точка 5.33, втори и трети параграф).

1.18. Вж. отговорите по точка 1.14.

Графика 1.3 — Дял от общия процент грешки по глави



КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Отчитане на събраните вземания по неправомерно извършени разходи и на финансовите корекции

1.19. Отчетените изпълнени финансови корекции⁽⁹⁾ през 2012 г. възлизат на 3,7 млрд. евро, което е повече от трикратно увеличение на цифрата за 2011 г. (1,1 млрд. евро). Събраните вземания по неправомерно извършени разходи по същество остават сходни с нивото от предходната година 678 млн. евро (2011 г. — 733 млн. евро)⁽¹⁰⁾. По-голямата част от корекциите през 2012 г. се отнасят до програмния период 2000—2006 г. В този раздел на годишния доклад се разглеждат механизмите за извършване на финансови корекции и събиране на вземания по неправомерно извършени разходи, както и виждането на Сметната палата относно ефекта от събраните вземания и финансовите корекции. Палата постоянно следи въздействието на финансовите корекции⁽¹¹⁾. Използваният през 2012 г. подход е в съответствие с подхода, определен през 2009 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.19 до 1.35. Комисията приветства включването в новия подход за формиране на извадките на уравниването на авансовите плащания, направени през предходни години. Тя счита, че това дава възможност за по-задълбочено разглеждане на въздействието на многогодишните корективни механизми, посочени в членове 59 и 80 от Финансовия регламент (вж. точки 1.22 и 1.24).

Комисията ще продължи да упражнява своите надзорни функции, по специално като налага финансови корекции и възстановявания на равнище, съответстващо на равнището на установените нередности и недостатъци. Поради нормативната уредба за защита на финансовите интереси на Съюза и сложността на свързаните процедури е неизбежно в много области грешките да се коригират едва няколко години след възникването им. Следователно Комисията счита, че годишният представителен процент грешки на Палатата следва да се разглежда в този контекст.

⁽⁹⁾ Изпълнението е последният стадий на процедурата на извършване на финансови корекции. Вж. също така годишния доклад за 2009 г. на Сметната палата, точка 1.42.

⁽¹⁰⁾ Както е посочено съответно в приложение 6.4.2.2, придружаващо консолидираните отчети за 2012 г. и в приложение 6.2, придружаващо консолидираните отчети за 2011 г.

⁽¹¹⁾ Вж. точки 1.32—1.50 от годишния доклад на Сметната палата за 2009 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Сложни механизми за извършване на финансови корекции и за събиране на вземания

1.20. Комисията и държавите членки имат на разположение няколко механизма за намаляване на риска от грешки преди Комисията да приеме отчетените от бенефициентите разходи. Тези механизми включват одобряване на системите за контрол, административни проверки на декларациите за разходи, посещения на място (например инспекции в земеделско стопанство), сертифициране на допустимите разходи от независим орган, прекъсване или преустановяване на плащания за държавите членки.

1.21. След като плащанията са извършени, а използването на средствата — одобрено, както Комисията, така и държавите членки могат да извършват последващи проверки на функционирането на системите за контрол и на декларираните разходи. Финансовите последици от тези проверки могат да бъдат в две посоки — събиране на вземания от бенефициентите и прилагане на финансови корекции за органите на държавите членки.

Какво представлява събирането на вземания по неправомерно извършени разходи?

1.22. Събирането на вземания е действие, което се предприема както от органите в държавите членки (за разходите, подчиняващи се на принципа на споделено управление), така и от Комисията (особено в области, където единствено тя отговаря за управлението на разходите, например областта на изследванията и голяма част от разходите за външни действия). При събирането на вземания бенефициентът изплаща на органа, извършил първоначалното плащане, целия размер или част от размера на получените средства. В повечето бюджетни области от тези средства могат да се извършват плащания за други бенефициенти ⁽¹²⁾.

1.21. Финансовите корекции не освобождават държавите членки от задължението да събират от бенефициерите неправомерно изплатените суми, когато това е възможно и икономически ефективно.

В допълнение към споменатите от Палатата финансови последици, в някои области на политиката държавите членки могат да налагат също така корекция чрез удържане на недопустимия разход от последващо искане за плащане и използване на освободените по този начин средства за други допустими проекти. В такива случаи събирането на коригираните суми от бенефициерите се превръща в национален въпрос, тъй като бюджетът на ЕС е защитен и вече не е засегнат от нередовните суми.

1.22. Според Финансовия регламент, по специално при споделеното управление, държавите членки носят отговорност за възстановяванията:

- член 59, параграф 2: „...С цел защита на финансовите интереси на Съюза държавите членки извършват, при спазване на принципа на пропорционалност и в съответствие с настоящия член, както и в съответствие със съответните специфични за отделните сектори правила, предварителен и последващ контрол, включително, когато е целесъобразно, проверки на място на представителни и/или основани на оценка на риска извадки от операции. Наред с това те събират недължимо платените средства и образуват съдебни производства, ако е необходимо.“
- член 80, параграф 3: „Държавите членки носят отговорност на първо място за извършване на контрол и одити и за събиране на недължимо платени суми съгласно предвиденото в специфичните за отделните сектори правила. Доколкото държавите членки откриват и коригират нередности по своя сметка, те се освобождават от финансови корекции от Комисията във връзка с тези нередности.“

⁽¹²⁾ Голямо изключение представляват разходите на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Какво представляват финансовите корекции и какъв е техният механизъм?

1.23. За разходите, извършвани по принципа на споделено управление, Комисията може да предприеме финансови корекции, когато съществуват сериозни недостатъци или когато държавата членка не изпълнява добре задълженията си за разкриване и коригиране на нередовни разходи.

1.24. Проблемите често са свързани с недостатъци в контролните системи или неспазване на правилата на ЕС за управление на дадена програма, при което са налице финансови последици (разрешава се извършването на недопустими разходи). Размерът на финансовата корекция може да се изчисли въз основа на отделни проверени случаи, въз основа на екстраполация на резултатите от тестовите или при невъзможност да се използва един от тези два метода — чрез използване на корекции с фиксиран размер (процент).

Какви са последиците от финансовите корекции за държавата членка?

1.25. Последиците от финансовите корекции за държавите членки зависят ⁽¹³⁾ от приложимата нормативна уредба:

1.25. Комисията отбелязва, че Палатата не се интересува от последиците от финансовите корекции върху бюджета на ЕС.

Член 80, параграф 4 от Финансовия регламент гласи:

„Комисията предприема финансови корекции по отношение на държавите членки с цел изключване от финансиране от Съюза на разходите, които са в нарушение на приложимото право. Комисията определя финансовите корекции, които предприема, въз основа на установяването на сумите, които са изплатени недължително, както и на финансовите последици за бюджета. Когато такива суми не може да бъдат установени точно, Комисията може да приложи корекции, основани на екстраполация, или корекции с фиксирани суми в съответствие със специфичните за отделните сектори правила.

При определяне на размера на финансовата корекция Комисията взема предвид естеството на нарушението на приложимото право и доколко е сериозно то, както и финансовите последици за бюджета, включително в случай на недостатъци в системите за управление и контрол ...“

Целта на финансовите корекции не е да бъдат наказани държавите членки, а да се гарантира защитата на бюджета (т.е. че всички разходи, изплащани от бюджета на ЕС, са редовни), като се изключат разходите, които са направени в нарушение на закона.

⁽¹³⁾ Вж. точка 1.34 от годишния доклад на Сметната палата за 2009 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- а) В областта на земеделието решенията относно съответствието водят до финансови корекции (т. 4.26, т. б), които се изпълняват чрез намаляване на финансирането за съответната държава членка ⁽¹⁴⁾.
- б) При политиката на сближаване последиците от финансовите корекции зависят от това дали държавата членка приема предложената от Комисията корекция или не ⁽¹⁵⁾:
- i) Когато дадена държава членка приема корекцията, тя оттегля или декларира разходи, отнасящи се до група проекти, за които е констатирано, че са засегнати от грешки, или отделен елемент от декларираните разходи, или сума, изчислена въз основа на екстраполацията на резултатите от тестовите, или сума, съответстваща на корекцията с фиксиран размер. В този случай средствата могат да се използват отново за финансиране на други допустими операции;
- ii) Когато дадена държава членка не приема предложената финансова корекция, Комисията може сама да вземе официално решение за налагане на финансова корекция. В резултат на наложена финансова корекция по силата на решение на Комисията се намалява нетната сума на финансирането от ЕС за дадената програма и дадената държава членка. Приблизително 1 %, т.е. 32 млн. евро от наложените през 2012 г. финансови корекции са свързани с такива решения на Комисията.

- б) Комисията отбелязва, че последиците от финансовите корекции на равнище държава членка винаги са отрицателни.
- i) Когато самата държава членка приема корекцията, тя трябва да замени недопустимите разходи с допустими операции, за да не изгуби средства от ЕС.
- ii) Когато финансовата корекция е наложена от Комисията, корекцията е нетна и е налице финансова загуба по отношение на финансирането от ЕС.

И в двата случая (точка 1.25, буква б), подточки i) и ii) държавата членка поема чрез собствения си национален бюджет финансовите последици от загубата на съфинансиране от ЕС по отношение на разходите, които са определени за недопустими, освен ако успее да възстанови сумите от отделните бенефициери.

⁽¹⁴⁾ В областта на земеделието финансовите корекции се отразяват като целеви приходи и следователно остават в бюджетен дял „Земеделие и развитие на селските райони“.

⁽¹⁵⁾ Вж. раздел 2 от тримесечните доклади на счетоводителя относно междинните резултати за 2012 г. за финансовите корекции в областта на политиката на сближаване за 2012 г. съответно към 31 март, 30 юни, 30 септември. Тези доклади са приложени към документите на Комисията по бюджетен контрол на Европейския парламент за процедурата за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2011 г. под рубриката „Финансови корекции — политика на сближаване“ (<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/cont/publications.html?id=CONT00004#menuzone>).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Какви са последиците от финансовите корекции за бенефициента?

1.26. В областта на земеделието държавите членки следва да събират принудително неправомерно извършените разходи⁽¹⁶⁾. Когато Комисията налага финансови корекции, много рядко се изисква земеделските производители и други бенефициенти да възстановяват получените средства⁽¹⁷⁾.

1.27. В областта на политиката на сближаване органите на държавите членки са длъжни да извършват финансови корекции при установени нередности в проектите⁽¹⁸⁾. Както е описано по-долу, съществуват големи различия в степента на извършване на събиране на вземания от бенефициенти (вж. карета 1.2 и 1.3).

1.28. Всяко събиране на вземания, извършено от държавите членки към момента на извършване на одит от Сметната палата, се взема предвид и тези суми вече не се включват в изчислението на нивото грешки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.26. Комисията отбелязва, че дори държавите членки да не възстановят разходите от крайните бенефициери, извършването на финансова корекция на равнище държава членка означава, че бюджетът на ЕС е защитен. Разходът вече не е финансиран от бюджета на ЕС, а от националния бюджет.

1.27. Нормативната уредба дава право на избор на държавите членки незабавно да удържат сумите, които са сметени за нередовни, от следващото искане за плащане, дори преди възстановяването на национално равнище (около 83 % от общата сума), или да изчакат действителното възстановяване от бенефициерите, за да удържат тази сума от последващото искане за плащане (около 17 % от общата сума).

⁽¹⁶⁾ Член 9, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета (ОВ L 209, 11.8.2005 г., стр. 1). „Държавите-членки: а) iii) покриват изгубените суми в резултат на нередности или небрежност“.

⁽¹⁷⁾ Събраните вземания по неправомерно извършени разходи от ЕФГЗ (162 млн. евро през 2012 г., приложение 6.4.2.1. към консолидирани отчети за 2012 г.) включват средства, възстановени от земеделски производители и други бенефициенти въз основа на предприети от разплащателните агенции действия. Тези суми отразяват вземания, извършени както по силата на решения на Комисията относно съответствието, така и вземания, установени от разплащателните агенции. Освен това в регистрираните вземания се включват сумите, възникнали от прилагането на правилото 50 на 50 за разделяне на стойността на несъбраните вземания между бюджета на ЕС и дадената държава членка. Общият размер на регистрираните вземания възлиза на едва около една трета от регистрираните финансови корекции.

⁽¹⁸⁾ При политиката на сближаване държавите членки са отговорни за събиране от бенефициентите, когато е уместно, на неправомерно изплатените суми, и за отчитане пред Комисията на събраните от бенефициентите суми и сумите, оттеглени от декларациите за разходи. (Член 70 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 г. за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999 (ОВ L 210, 31.7.2006 г. стр. 25). В приложение 6.7 на консолидирани отчети са представени като оттеглени и събрани суми (въз основа на данни, предоставени от държавите членки) средства в размер общо на 1 652 млрд. евро допълнителни корекции за програмния период 2007—2013 г., без да се прави разграничение дали корекциите са свързани с национални проверки, или с проверки от страна на Комисията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Финансови корекции през 2012 г.

1.29. Много от финансовите корекции се извършват няколко години след първоначалното отпускане на средствата (вж. специални доклади на Сметната палата № 7/2010 относно земеделието ⁽¹⁹⁾ и № 3/2012 относно структурните фондове ⁽²⁰⁾). Има обаче и показателни примери за много по-бързо налагане на финансови корекции от страна на Комисията през 2012 г. Други примери по-долу разкриват особености на някои от тези проблеми (вж. карета 1.1—1.3).

1.29. *Комисията е предприела всички необходими мерки по Договора и предвидените в разпоредбите, за да защити бюджета на ЕС. По възможност Комисията прави това в рамките на финансовата година, през която нередностите са възникнали или са установени, било то от Палатата, от държавите членки или от самата нея. Поради правната уредба за защита на финансовите интереси на Съюза и сложността на свързаните процедури обаче повечето нередности и/или грешки се коригират едва няколко години след възникването им.*

По-специално в рамките на подготовката за извършването на реформата на ОСП Комисията ще продължи своите усилия за подобряване и ускоряване на процеса, като има предвид необходимостта от поддържане на стандартите за качество и правото на отговор на държавата членка.

Що се отнася до структурните фондове, решението по две трети от общите финансови корекции през периода 2000—2012 г. е взето след приетането на Плана за действие на Комисията от 2008 г. Това е белег за ускоряването на процедурите, за което самата Комисия е поела ангажимент.

⁽¹⁹⁾ Специален доклад № 7 2010 „Одит на процедурата на уравниване на сметки“, т. 68—73 и графика 3, вж. уебсайта на ЕСП: <http://eca.europa.eu>.

⁽²⁰⁾ Вж. глава 4 (т. 4.31) и Специален доклад № 3/2012 „Структурни фондове: Справила ли се е Комисията успешно с установените недостатъци в системите за управление и контрол на държавите членки?“, уебсайт на ЕСП: <http://eca.europa.eu>.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 1.1 — Пример за удължена процедура на налагане на финансова корекция

Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР) — Испания

В отчетите за 2012 г. е вписана финансова корекция в размер на 1,8 млрд. евро по отношение на използваните в Испания средства по политиката на сближаване за периода 2000—2006 г. Това е най-голямата единична корекция за 2012 г. (49 % общата сума). Комисията е предложила корекцията през 2008 г. в стремежа си да спомогне за преодоляване на слабостите в управлението и нарушенията на правилата за обществени поръчки.

Органите в държавата членка са се съгласили да бъде извършена корекция при приключването на програмата през 2011 г. и 2012 г. За да реализират тази корекция, испанските региони, отговарящи за управлението на програмите, са декларирали нови разходи.

В резултат на корекциите органите в Испания е трябвало да получат допълнително финансиране в размер на 1,39 млрд. евро. От тази сума Комисията е платила само 211 млн. евро през 2012 г. поради липса на налични бюджетни кредити за плащания (вж. т. 1.46—1.59). Това плащане е довело до признаването на финансовата корекция в консолидираните отчети. Комисията ще изплати на Испания останалите 1 179 млрд. евро през 2013 г. Следователно Испания ще получи 27 864 млрд евро от заделените за нея 28 019 млрд. евро цялата сума без 155 млн. евро за програмния период 2000—2006 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 1.1 — Пример за продължителна процедура на налагане на финансова корекция

Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР) — Испания

Комисията счита този сложен корективен процес, довел до запленяването на повече от 2 млрд. EUR с нови допустими разходи, за успех в защитата на бюджета на ЕС.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 1.2 — Примери за финансови корекции с фиксиран размер с последици на ниво държава членка

Европейски социален фонд (ЕСФ) — Румъния

Комисията е установила сериозни проблеми в една румънска оперативна програма (ОП) по ЕСФ през април/май 2012 г. Основните проблеми се отнасят до неправилни процедури на подбор, неправилна верификация от ръководството, недостатъчни проверки на процедурите за обществени поръчки и недопустими разходи в отделни случаи.

След провеждане на преговори Комисията и румънските власти са се споразумели за корекция в размер на 25 %. Впоследствие Румъния е декларирила нови разходи по ЕСФ (надхвърлящи 25 % от всички декларирани дотогава разходи) и въз основа на това Комисията е изплатила на Румъния една малка сума (7 602 евро) през декември 2012 г. Корекциите (които до 31 декември 2012 г. възлизат на 81 млн. евро от финансирането на ЕС) не са извършени на ниво проекти и ефектът от финансовата корекция е равнопоставен на намаляване на процента на съфинансиране за тази ОП.

ЕФРР — Чешка република

През 2011 г. Комисията, Сметната палата и органите в държавата членка установиха сериозни нарушения във функционирането на системите за управление и контрол на две оперативни програми (ОП „Околна среда“ (65 млн. евро финансиране от ЕС) и ОП „Транспорт“ (194 млн. евро финансиране от ЕС). Въз основа на извършените верификации и оценка на риска за фонда, Комисията и чешките органи са се договорили за налагане на корекция с фиксиран размер (5 % за ОП „Околна среда“ и 10 % за ОП „Транспорт“) за всички разходи, платени на бенефициентите от управляващия орган преди 1 септември 2012 г. В тази връзка чешките власти са приели да приспадат договорената корекция от последващи декларации на разходите, представяни на Комисията, в резултат на което се намалява възстановяването на средства от Комисията за тези бенефициенти.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 1.2 — Примери за финансови корекции с фиксирана ставка с последици на ниво държава членка

Европейски социален фонд (ЕСФ) — Румъния

Комисията отбелязва, че, макар да признава, че е направила всичко в рамките на пълномощията си и е действала при пълно спазване на съществуващите разпоредби, Палатата не е направила вероятния процент грешки за 2012 г. въз основа на корекцията с фиксирана ставка, на която Палатата се позовава за областта на политика „Заетост и социални въпроси“. В своята собствена оценка на равнището на вероятната грешка през 2012 г. Комисията взема предвид също така последиците от корекциите с фиксирана ставка в рамките на годината, които са изключени от оценката на процента грешки, определен от Палатата. На тази база Комисията счита, че процентът грешки като цяло съответства на процента грешки, който преди това е бил изчислен за тази област на политиката (вж. точка 6.14 и точка 6.39).

Последиците от финансовите корекции не само са равносилни на намаляване на процента съфинансиране за съответната оперативна програма, а по-важно е, че в резултат на тях въпросният направен разход в нарушение на закона се изключва от разходите на Съюза.

ЕФРР — Чешка република

През 2012 г. Комисията е направила финансови корекции с фиксирана ставка на кумулативна база по отношение на всички разходи в съответните чешки програми. Комисията отбелязва, че, макар да е направила всичко в рамките на пълномощията си и да е действала при пълно спазване на съществуващите разпоредби, за да защити бюджета на ЕС, в рамките на същата финансова година, която е обект на одит от Палатата, горепосочената корекция с фиксирана ставка не е повлияла при изчислението от страна на Палатата на вероятния процент грешки за 2012 г. (вж. точки 5.26, 5.33 и 5.62).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 1.3 — Примери за финансови корекции с фиксиран размер с последици на ниво бенефициент**ЕФРР — Румъния**

За една оперативна програма по ЕФРР в периода 2010—2012 г. Комисията е установила сериозни недостатъци в системите за управление и контрол като цяло и недостатъци при възлагането на обществени поръчки.

След прекъсване на плащанията Комисията е договорила с румънските власти извършването на отделни корекции на ниво проекти. Това се е отразило върху размера на средствата, възстановени от Комисията на Румъния през 2012 г.

ЕФРР — Словакия

Комисията и одитният орган на Словакия са установили сериозни нарушения в процедурите за възлагане на обществени поръчки. Националните органи са проверили представителна извадка от договори. Въз основа на този одит Словакия е приела корекция в размер на 7,3 % (възлизаша на 32 млн. евро от финансирането на ЕС до края на 2012 г.) въз основа на екстраполация на резултатите от тестовите, приложени към всеки от 1 919-те отделни договора, подписани преди 30 октомври 2012 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 1.3 — Примери за финансови корекции с последици на ниво бенефициер**ЕФРР — Румъния**

Комисията обръща внимание на предприетите от нея проактивни корективни действия под формата на прекъсване на плащанията и значителни финансови корекции по отношение на 4 от 5-те основни програми по ЕФРР в Румъния, при които, в рамките на своята одитна дейност, е установила сериозни недостатъци. Програмите са коригирани с фиксирана ставка от порядъка на 10 %—25 % според конкретното положение по всяка приоритетна ос.

ЕФРР — Словакия

През 2012 г. Комисията е извършила финансови корекции с фиксирана ставка на кумулативна база на всички разходи в съответната словашка програма. Комисията отбелязва, че, макар да е направила всичко в рамките на пълномощията си и да е действала при пълно спазване на съществуващите разпоредби, за да защити бюджета на ЕС, в рамките на същата финансова година, която е обект на одит от Палатата, горепосочената корекция с фиксирана ставка не е повлияла при изчислението от страна на Палатата на вероятния процент грешки за 2012 г. (вж. точки 5.26, 5.33 и 5.62).

Комисията отбелязва, че Палатата е счела, че корекцията с фиксирана ставка е оказала въздействие върху отделните проекти в словашката извадка само когато те са били обект на индивидуални одити в рамките на представителната извадка от 77 договора, въз основа на която е направена екстраполацията, и следователно са били подложени на подробни индивидуални корективни действия. В друг проект, който е бил обект на корекция с фиксирана ставка, но не е част от одитираната от държавата членка представителна извадка, Палатата е счела, че откритата от нея грешка не е коригирана, въпреки корекцията с фиксирана ставка и поради това я е включила в своя процент грешки. Разширяването на проверките на управлението и одитите на отделни проекти би натоварило Комисията и държавите членки със значителни разходи и следователно в съответствие с нормативната уредба се прилагат корекции с фиксирана ставка.

Отражение върху декларацията за достоверност

1.30. Сметната палата приветства бързите действия, предприети от Комисията при налагане на финансови корекции за Румъния, Чешката република и Словакия. Тя отбелязва напредъка в осъществяването на отдавна наложената финансова корекция за Испания. Времето на изпълнение и естеството на финансовите корекции имат последици за бюджета, държавите членки, бенефициентите и за работата на Сметната палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.31. Палатата разгледа последиците от тези корекции за нейните одитни заключения:

- а) Финансовата корекция за Испания (вж. каре 1.1) се отнася до проблеми, констатирани преди 2008 г. През 2013 г. обаче ще продължат да се извършват плащания (а вероятно и през следващите бюджетни години) и те могат да бъдат проверявани от Сметната палата в рамките на нормалния цикъл на нейната одитна дейност.
- б) Корекциите за ЕСФ в Румъния и ЕФРР в Чешката република са корекции с фиксиран размер. Извършените корекции не включват събиране на вземания (вж. каре 1.2) от бенефициенти или детайлна корекция на ниво проекти. По този начин констатираните от Сметната палата грешки остават част от разходите ⁽²¹⁾, деклариран от държавите членки за възстановяване.
- в) Корекцията на средствата по ЕФРР в Румъния и част от корекцията на средствата по ЕФРР в Словакия (вж. каре 1.3) са извършени през 2012 г. и включват детайлни корекции на ниво проекти. Сметната палата е взела предвид това при прегледа на проектите, засегнати от корекцията — грешките в тези проекти не бяха остойностени от Палатата и следователно са изключени от оценката на процента грешки ⁽²²⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.31.

- а) Финансовата корекция за Испания е направена през 2012 г. въз основа на (частични) окончателни плащания. Следователно тази корекция спомага да се гарантира, че извършените от Комисията плащания през 2012 г. не покриват разходи, които са направени в нарушение на закона.

Освен това Комисията отбелязва, че плащанията, грешките и корекциите по политиката на сближаване трябва да се оценяват в многогодишния контекст на програмите. В последно време Комисията показва в един доклад, поискан от органа за освобождаване от отговорност, че наложените от Комисията финансови корекции по програми през периода 2000—2006 г., като се вземат предвид също така допълнителните корекции, направени от държавите членки, и включително тази финансова корекция за Испания, са достигнали най-малко 5,6 % от разпределените средства по ЕФРР за периода 2000—2006 г. (и 6,2 % към 31.3.2013 г.).

- б) Макар извършените от Комисията плащания да са били по проекти, които може да са съдържали нередности, Комисията счита, че поради корекциите с фиксирана ставка неправилно декларираните разходи на крайните бенефициери не подлежат на възстановяване от бюджета на ЕС (вж. глави 5 (точки 5.26, 5.33 и 5.62) и 6 (точки 6.14, 6.15, 6.37 и 6.40)).
- в) Вж. отговора на Комисията по каре 1.3. Такъв беше случаят с някои словашки проекти, включени в извадката на Палатата, въз основа на която беше направена корекцията с фиксирана ставка в размер на 7,3 % по почти 2 000 проекта. Друг словашки проект, който не е бил обект на отделен одит от държавата членка преди одита на Палатата, беше взет предвид при определянето на процента грешки от страна на Палатата. Това различно третиране на проектите, които са обект на една и съща корекция с фиксирана ставка, противоречи на принципа за икономическа ефективност на проверките и на заложените във Финансовия регламент основания за използване на корекции с фиксирана ставка.

⁽²¹⁾ Вж. точка 1.40 от годишния доклад на Сметната палата за 2009 г.

⁽²²⁾ Вж. точка 1.39 от годишния доклад на Сметната палата за 2009 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.32. По отношение на разходите за земеделие решенията на Комисията относно съответствието са насочени към държавите членки и в повечето случаи не водят до събиране на вземания от бенефициенти (вж. точка 1.26) и отразяват разходи, извършени в миналото (вж. точка 4.28 от глава 4). Следователно твърде късно е тези финансови корекции да имат отражение върху оценката на Сметната палата за нивото на грешки за настоящата отчетна година.

1.33. Иницирираните от Комисията финансови корекции, довели до детайлна корекция на разходите по проекти или възстановяването на разходи през годината, са намалили вероятното ниво на грешки за 2012 г. Финансовите корекции с фиксиран размер, които не водят до премахване на нередовните разходи от декларациите и не коригират нередовните разходи на ниво проекти, нямат отражение върху оценката на процента грешки, констатиран от Палатата.

1.34. Комисията полага сериозни усилия за установяване на недостатъците в системите за наблюдение и контрол и за усъвършенстването на тези системи съгласно изискванията на законодателството на ЕС. Комисията не може да предприеме по-драстични действия, например да принуди държавите членки да събират вземания от бенефициентите.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.32. Комисията счита, че финансовите корекции адекватно покриват риска за бюджета на ЕС по отношение на разходите за споделено управление. Те не освобождават държавите членки от задължението да възстановяват от бенефициерите неправилно направените плащания, когато това е възможно и икономически ефективно. По отношение определянето на правилния момент за налагане на финансовите корекции Комисията ще продължи своите усилия за подобряване и ускоряване на процеса, по-специално в рамките на подготовката за извършването на реформата на ОСП, като има предвид необходимостта от поддържането на стандарти за качество и правото на отговор на държавата членка. Поради тази причина Комисията счита, че следва да бъдат взети предвид финансовите корекции и възстановявания, които се налагат впоследствие, при прилагането на правилата на ЕС, за да се отрази степента, в която разходите все още са засегнати във времето от операции, извършвани в нарушение на закона, въпреки функционирането на системата за наблюдение и контрол.

1.33. Комисията подчертава, че корекциите с фиксирана ставка защитават бюджета на ЕС, като изключват от финансиране от страна на ЕС разходи, които са извършени неправилно.

Вж. отговорите по точки 1.29—1.31.

1.34. Успоредно с налагането на финансови корекции се решават и всички установени системни проблеми посредством изпълнението на планове за действие, прилагани от съответната държава членка и включващи промени в системите за управление и контрол.

С Резолюцията на Европейския парламент относно интегрираната рамка за вътрешен контрол, приета през месец юли 2013 г., се изисква стриктно прилагане на член 32, параграф 5 от Финансовия регламент, който гласи: „Ако при изпълнението нивото на грешките постоянно се запазва високо, Комисията открива слабостите в системите за контрол, анализира разходите и ползите от евентуални корективни мерки и предприема или предлага целесъобразни действия, като опростяване на приложимите разпоредби, подобряване на системите за контрол и повторно планиране на програмата ...“.

По-специално поради очакваното съкращаване на човешки ресурси и затрудненията в законодателната процедура за периода 2014—2020 г., свързани с постигането на предложеното опростяване и на целта за икономическа ефективност на проверките, Комисията счита, че прилагането на това ново изискване, особено в областта на споделеното управление, не може да бъде ограничено до действия, които са съсредоточени единствено върху постигането на въздействие върху годишния процент грешки на равнището на крайните получатели. Финансовите корекции и възстановявания на равнището на държавите членки, налагани през жизнения цикъл на многогодишните програми, винаги ще бъдат важен фактор, който следва да се взема предвид, както и непрекъснатите усилия за опростяване на правилата, повторно планиране и засилване на системите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.35. Комисията е предложила за програмния период 2014—2020 г. нередностите, установени след представянето на годишния отчет на националните органи, автоматично да водят до нетно намаление на финансирането от ЕС, като по този начин се увеличава стимулт за ефективни проверки от страна на държавите членки⁽²³⁾. В случай че се приеме този подход, Сметната палата ще разгледа въпроса за това дали промяната ще има отражение върху нейната методология.

Обобщаващ доклад и годишни отчети за дейността**Годишни отчети за дейността**

1.36. Комисията делегира оперативното управление на бюджета на генералните директори в Комисията и на главния оперативен директор на Европейската служба за външна дейност (генерални директори⁽²⁴⁾). Комисията изисква от генералните директори да предоставят декларации за достоверност относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции в рамките на годишните отчети за дейността⁽²⁵⁾. Съгласно указанията на Комисията за изготвяне на декларации генералните директори следва да изразят резерви в случаите, когато: а) е възникнало събитие със сериозни последици за репутацията на Комисията или б) въздействието на изчисления процент грешки, с приспаднати финансови корекции и събрани вземания, остава съществено.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.35. *Комисията отбелязва, че според настоящия подход на Палатата нетните намаления на средствата от ЕС не оказват въздействие върху процента грешки, ако държавите членки не успеят да възстановят сумите от крайните получатели или ако те се отнасят за предходни години.*

⁽²³⁾ Вж. Годишен доклад на Сметната палата за 2011 г., т. 5.73, препоръка 1: „Сметната палата препоръчва на Комисията 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.“

⁽²⁴⁾ Понятието „генерален директор“ се използва в широк смисъл и се отнася до всички ръководители, имащи право да подписват декларации. Декларациите са подписани от генералния секретар на Комисията, 36 генерални директори, 7 директори и 4 ръководители на служби, както и от главния оперативен директор на Европейската служба за външна дейност.

⁽²⁵⁾ Годишните отчети за дейността на службите на Комисията се публикуват на уебсайта на Комисията: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.37. През 2012 г. всички генерални директори са заявили, че разполагат с достатъчна увереност, че предоставените за дейностите на съответната служба ресурси са използвани по предназначение и в съответствие с принципите на доброто финансово управление, както и че въведените контролни процедури дават необходимите гаранции по отношение на законсьобразността и редовността на свързаните с отчетите операции. В същото време обаче 14 генерални директори са изразили общо 23 остойности резерви, свързани с разходите (вж. **таблица 1.3**). Освен това, както в предходната година, генералният директор на ГД „Бюджет“ е изразил в декларацията си резерви относно приходите.

1.38. Три генерални дирекции ⁽²⁶⁾ са преминали „ограничена проверка“ от Службата за вътрешен одит. В резултат на това ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е изразила по-големи резерви, отколкото в миналото. ГД „Развитие и сътрудничество“ — Euroraid и ГД „Научни изследвания и иновации“ също са изразили по-големи резерви, въпреки че те не са свързани със заключенията от ограничените проверки на Службата за вътрешен одит. Не всички препоръки относно годишните отчети за дейността са изпълнени в годишните отчети за дейността за 2012 г. и Службата за вътрешен одит продължава своята проверка с няколко други дирекции за годишните отчети за дейността за 2013 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.38. Службите на Комисията са се ангажирали да изпълнят всички препоръки на Службата за вътрешен одит (IAS) при изготвянето на ГОД за 2013 г.

⁽²⁶⁾ ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ (вж. глава 3, т. 3.31—3.36 и глава 4, т. 4.38—4.40), ГД „Развитие и сътрудничество“ — Euroraid (вж. глава 7, т. 24 и каре 7.2) и ГД „Научни изследвания и иновации“ (вж. глава 8, т. 8.24).

Таблица 1.3 — Остойностени резерви, изразени от генералните дирекции на Комисията в годишните отчети за дейността

(в млн. евро)

Глава	ГД/Служба ⁽¹⁾	Причина за изразяване на резерви ⁽²⁾	Общ размер на плащанията по резервите за съответните бюджетни дейности ⁽³⁾	Стойност на резервите ⁽²⁾	Изложена на риск сума ⁽⁴⁾
3	AGRI	Сериозни недостатъци в системите за контрол на държавите членки за изплащане на преки помощи в България, Франция и Португалия	40 880,0	407,3	932,1
4	AGRI	Грешки, открити от държавите членки при разходите за развитие на селските райони	13 257,8	202,7	202,7
	MARE	Системи за управление и контрол на оперативните програми по Финансовия инструмент за ориентиране на рибарството (ФИОР) в Германия (Цел 1)	2,4	0,0	0,0
		Системи за управление и контрол за програмите на Европейския фонд за рибарство в Белгия, Чешката република, Естония, Испания, Франция, Италия, Румъния, Швеция и Обединеното кралство	477,6	21,1	21,1
	SANCO	Грешки в декларациите за разходи на държавите членки по програмите за ерадикация и мониторинг на болестите по животните в областта на политика, засягаща храните и фуражите	256,0	8,8	8,8
5	REGIO	Системи за управление и контрол по ЕФРР/Кохезионен фонд/ИПП за програмния период 2007—2013 г. в 16 държави членки и 12 програми за европейско териториално сътрудничество	35 474,5	309,5	мин. 769,5 макс. 1 716,9
		Системи за управление и контрол по ЕФРР/Кохезионен фонд за програмния период 2000—2006 г. в 5 държави членки	2 612,7	10,9	10,9
6	EMPL	Слабости в системите за управление и контрол на ЕСФ за програмния период 2007—2013 г. в Белгия, Чешката република, Германия, Ирландия, Испания, Франция, Италия, Полша, Румъния, Словакия и Обединеното кралство	10 719,0	68,0	250,2
		Слабости в системите за управление и контрол на ИПП в две страни — кандидатки за членство в ЕС	58,5	0,9	0,9
7	DEVCO	Законосъобразността и редовността на операциите се считат за изложени на риск (обща стойност за генералната дирекция)	3 853,3	138,7	259,5
	FPI	Потенциални проблеми със законосъобразността и редовността и рискове, свързани с мисии за наблюдение на избори	25,9	2,2	2,2
8	RTD	Грешки в декларациите за разходи за безвъзмездната финансова помощ по Шеста рамкова програма (6РП)	323,4	8,2	8,2
	ENER		17,0	1,1	1,1
	MOVE		7,0	0,7	0,7
	ENTR		2,8	0,1	0,1
	RTD	Грешки в декларациите за разходи за безвъзмездната финансова помощ по Седма рамкова програма (7РП)	3 456,4	103,1	103,1
	CNECT		1 160,8	15,9	15,9
	ENTR		329,3	2,4	2,4
	ENER		135,1	3,1	3,1
	MOVE		56,0	0,5	0,5
	REA	Грешки в декларациите за разходи за безвъзмездната финансова помощ по 7РП за Космически изследвания и сигурност	239,4	4,2	4,2
		Грешки в декларациите за разходи за безвъзмездната финансова помощ по 7РП за малки и средни предприятия	194,6	7,7	7,7
	EACEA	Грешки в плащанията по безвъзмездната финансова помощ от бюджета за периода 2011—2012 г. за Програмата за учене през целия живот (2007—2013 г.)	120,0	4,2	4,2
		Общо	113 659,5	1 321,3	мин. 2 609,1 макс. 3 556,5

(¹) Пълният списък на генералните дирекции/службите на Комисията е на разположение на <http://publications.europa.eu/code/en/en-390600.htm>.

(²) *Източник:* годишни отчети за дейността на генералните дирекции, служби и изпълнителни агенции; „Причини за изразяване на резерви“ — адаптиран от част 3.2 (дялове) или част 4, „Стойност на резервите“ — както е представено в част 3.1 и част 3.2.

За ГД „Морско дело и рибарство“ вж. също така годишен отчет за дейността, стр. 67, резервите обаче са остойностени на 0,0 евро, защото през 2012 г. не са извършени плащания. За ГД „Регионална и селищна политика“ сумите включват 1,5 милиона евро за ИПП 2007—2013 г. За ГД „Развитие и сътрудничество“ изчисленията са направени, без да се включва ЕФР, както следва: $3\,853,2 \times 3,6\%$. За изпълнителна агенция ЕАСЕА стойността в годишния отчет за дейността е за две години, таблицата включва 50 % от 8,4 милиона евро.

(³) *Източник:* консолидирани отчети за 2012 г., плащания, извършени през 2012 г. по пера от „Бюджетиране по дейности“.

(⁴) Колоната представя остойностяването от страна на Комисията на „изложените на риск суми“ в обобщаващия доклад. То се базира на остойностяването на резервите в годишните отчети за дейността, а за споделеното управление се добавя и остойностяване на общия риск за плащанията за оперативни програми без резерви. За ГД „Развитие и сътрудничество“ сумата включва остойностяване на разходите по ЕФР (*Източник:* годишни отчети за дейността, част 3.1 и част 3.2). Методологията за остойностяване на „изложените на риск суми“ в обобщаващия доклад е променена в сравнение с предходни години.

Сумите се базират на информация от годишните отчети за дейността: ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, стр. 54, Таблица 3.2 (16,7 + 915,4 млн. евро), ГД „Регионална и селищна политика“, стр. 67 и 68 (вж. глава 5, точка 5.54), ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, таблицата на стр. 71.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Обобщаващ доклад

1.39. Докладът за обобщение на резултатите от управлението на Комисията през 2012 г. („Обобщаващ доклад“⁽²⁷⁾) е приет от Комисията на 5 юни 2013 г. Обобщаващият доклад е едновременно:

- а) инструмент за вътрешно отчитане в рамките на Комисията относно използването на бюджета от генералните директори
- б) инструмент за отчитане пред външни лица („поемане на политическа отговорност“ по думите на Комисията).

1.40. Не е задължително обаче обобщаващият доклад да включва изрична декларация, че бюджетните средства са били изразходвани съгласно нормативната уредба, каквато се изисква понастоящем от правото на ЕС от националните органи, отговарящи за управлението на средства от ЕС⁽²⁸⁾.

1.41. Обобщаващият доклад обединява в едно⁽²⁹⁾ „изложени на риск суми“, посочени в отделните годишни отчети за дейността (вж. **таблица 1.3**). Понятието „изложени на риск суми“ не е дефинирано в обобщаващия доклад и не се изчислява систематично от различните генерални дирекции⁽³⁰⁾. Комисията оценява „изложените на риск суми“ на ниво между 1,9 % (2,6 млрд. евро) и 2,6 % (3,5 млрд. евро) от общия размер на плащанията през годината. По този начин Комисията признава, че нивото на грешки при разходите вероятно ще бъде съществено. Не е възможно да бъде установено пряко съответствие на изчислените от Комисията „изложени на риск суми“ и оценката на Сметната палата на процента грешки. В самия обобщаващ доклад обаче се заявява, че изложените на риск суми в редица области, и по-специално в развитието на селските райони, вероятно са занижени поради установени от Службата за вътрешен одит проблеми с надеждността. Ето защо Комисията включва в своя обобщаващ доклад инструкция до своите централни служби да направят преглед на различните използвани подходи за оценка на изложените на риск суми (вж. бел. под линия 30).

1.39. Обобщаващият доклад е документът, който се приема от колегиума въз основа на годишните отчети за дейността и общото становище на вътрешния одитор, като се вземат предвид годишния доклад на Палатата и резолюцията на Европейския парламент относно освобождаването от отговорност, чрез който Комисията поема цялата политическа отговорност за управлението на бюджета на ЕС в съответствие с член 317 от ДФЕС.

1.40. В годишните отчети за дейността на генералните директори изрично е включена декларация, че средствата са изразходвани в съответствие с разпоредбите. Съгласно определената структура на управление на Европейската комисията тази отговорност е на равнището на генералните директори, докато политическата отговорност е на колегиума. Това е потвърдено от Финансовия регламент (член 66, параграф 9).

1.41. За подхода на Комисията от гледна точка на количествено определяне на остатъчната грешка в условията на многогодишен контрол, а оттам и свързаната експозиция (сумата, изложена на риск), вж. отговора на Комисията по точка 1.12.

Както е видно от обобщаващия доклад Комисията е запозната с повдигнатия от Палатата въпрос и предприема мерки за хармонизиране на методиките за изчисляване на сумата, изложена на риск.

Важно е да се вземе предвид, че съществуващите проблеми са предизвикани преди всичко от ненадеждните проценти грешки, които държавите членки съобщават. Комисията полага големи усилия, за да подобри тяхната надеждност, по-специално като ги завишава, ако счита това за необходимо (вж. отговорите по точки 3.31—3.36, 4.38—4.39 и 6.35—6.39).

⁽²⁷⁾ Обобщаващият доклад се публикува на уебсайта на Комисията:

http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2012_en.pdf,

заедно с неговото приложение

http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2012_annex_en.pdf.

⁽²⁸⁾ Вж. член 59, параграф 5, буква а) от Финансовия регламент (ЕО, Евратом) № 966/2012.

⁽²⁹⁾ Обобщение на постиженията в управлението на Комисията през 2012 г., раздел 4, стр. 8.

⁽³⁰⁾ Обобщаващ доклад, стр. 8, каре 1: с оглед постигане на последователност и съпоставимост Комисията дава нареждане на централните служби да преразгледат използваните от тях различни подходи, за да изчислят сумите, които преценяват като изложени на риск.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.42. В обобщаващия доклад се сравнява общия размер на „изложените на риск суми“ със средното ниво на финансови корекции за изминалите четири години и отбелязва, че средното ниво на финансови корекции и събрани вземания през последните четири години е близо до нивото на изложените на риск суми за 2012 г. Тази съпоставка следва да се разглежда в съответния контекст:

— в т. 1.19—1.35 Сметната палата разисква въпроса за времето на изпълнение на финансовите корекции и техния ефект върху държавите членки и бенефициентите.

— В обобщаващия доклад се отчита фактът, че поради използваните методи размерът на констатираните „изложени на риск суми“ вероятно е занижен, например в областта на политиката на сближаване (вж. глава 5, т. 5.57 и 5.58) и на развитието на селските райони (вж. глава 4, т. 4.38) и поради недостатъците на подадената на Комисията информация от други органи, които управляват средства от ЕС;

— обикновено след налагане на финансова корекция съответната държава членка декларира нови разходи, които на свой ред могат да бъдат засегнати от грешки.

1.43. Обобщаващият доклад не се ограничава само до обсъждането на законосъобразността и редовността. Други важни въпроси, засегнати в него, са указанията към службите на Комисията за подобряване на рамката на изпълнението с цел да се постигне работна култура, насочена към резултатите, в цялата организация⁽³¹⁾. Освен това Комисията изразява безпокойство от факта, че не се приемат някои от направените от нея предложения за секторно законодателство за новия програмен период, насочени към опростяване на законодателната рамка.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.42. Съгласно развитата теза в обобщаващия доклад и въз основа на опыта от последните четири години (2009—2012 г.) финансовите корекции и възстановяванията в голяма степен съответстват на сумите, за които се счита, че са изложени на риск. Този подход, при който се използват средни финансови корекции и възстановявания, може дори да се счита за консервативен, предвид това, че има вероятност високото ниво на грешки през една година да доведе до високо равнище на финансови корекции и възстановявания в бъдеще. Представеният подход в отговора на Комисията по точка 1.12 утвърждава това мнение. Следователно, като се има предвид прагът на същественост от 2 %, Комисията счита, че бюджетът като цяло е защитен, въпреки вероятните случаи на подценяване на някои суми, изложени на риск. Вж. отговорите по точки 1.19—1.35.

— Планирането на многогодишните корективни механизми във Финансовия регламент и секторните регламенти до голяма степен определя времето на тяхното изпълнение и ефекта им върху държавите членки и бенефициерите. Тази многогодишна правна рамка не винаги е синхронизирана с даден годишен подход. В обобщаващия доклад на Комисията очевидно е взета предвид съществуващата нормативна уредба по отношение на корективните възможности на многогодишните системи за наблюдение и контрол.

— Комисията е положила големи усилия за повишаване на надеждността на статистическите данни на държавите членки относно грешките. Макар че Комисията приела, че все още има проблеми, нейните действия са гарантирали, че оповестените в годишните отчети за дейността и в обобщаващия доклад рискове като цяло дават ясна представа за процента остатъчни грешки.

— Заменянето на недопустимите разходи с нови допустими разходи е в пълно съответствие с нормативната уредба. Намерението на законодателя е било да се гарантира ефективното изразходване на средствата за допустими проекти в държавите членки.

В Предложението на Комисията за регламенти относно общо-приложими разпоредби, обхващащи структурните фондове за периода 2014—2020 г., са предвидени финансови корекции, с които да се намаляват разпределените средства от бюджета за конкретната държава членка и следователно имат ефекта на нетно намаление, ако държавата членка не е установила слабостта/недостатъка. По този начин държавите членки ще бъдат стимулирани в по-голяма степен да прилагат ефективна система за наблюдение и контрол.

⁽³¹⁾ В глава 10 е представена оценката на Сметната палата относно отчитането на резултатите в три избрани генерални дирекции.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Обща оценка

1.44. В самия обобщаващ доклад се прави съпоставка на нивото на неправомерно изразходваните средства с ефекта от финансовите корекции. Сметната палата счита, че тези данни трябва да се разглеждат в съответния контекст. В обобщаващия доклад се отбелязва, че има тенденция представените данни да подценяват общото ниво на риска. Сметната палата от своя страна посочва присъщите ограничения на финансовите корекции като начин за коригиране на грешките (вж. точки 1.19—1.35). Финансовите корекции могат да са от съществено значение при осигуряването на стимули за подобряване на качеството на разходите, но е важно да не се надценява техният ефект за осигуряване на редовността на разходите.

1.44. Комисията не прави оценка на въздействието на финансовите корекции и възстановяванията при коригирането на грешките на равнище крайни бенефициери. Вместо това въз основа на нормативната уредба, определена в членове 59 и 80 от Финансовия регламент, тя анализира дали те адекватно защитават бюджета на ЕС като цяло, като изключват от финансиране от страна на Съюза разходи, които са направени в нарушение на приложимото право.

Комисията възприе разумен подход за количествено оценяване на свързаните суми. В своя анализ Комисията включи единствено финансовите корекции (около 3,7 млрд. EUR през 2012 г.) и възстановяванията (около 0,7 млрд. EUR през 2012 г.), които самата тя е наложила, и се съсредоточи направо върху грешките или риска от грешки, причинени от слабости в системите за наблюдение и контрол на държавите членки (общо 4,4 млрд. EUR през 2012 г.).

При този подход Комисията не включва:

- възстановявания на авансови плащания, които не са използвани поради липсата на направени плащания (около 0,6 млрд. EUR през 2012 г.). Изчислението на сумите, които следва да бъдат възстановени на бюджета на Съюза обаче, трябва да се основава на анализ и валидиране на допустимостта на разходите, което е база за улавяване на свързаното авансово плащане и изключване на разходите, които са направени в нарушение на закона, както и
- възстановявания и оттегляния, извършени от държавите членки (от 2007 г. до 2012 г., за програмния период 2007—2013 г. в резултат на техните собствени усилия (около 1,6 млрд. EUR), които коригират нередовни суми, получени от крайните получатели.

Комисията счита, че описаните по-горе суми следва да бъдат взети предвид при анализирането на дългосрочното отражение върху законосъобразността и редовността на разходите, деклариран от крайните бенефициери. Следователно, с оглед на предоставянето на по-пълна информация, Комисията ще ги включи в бъдещите си съобщения относно защитата на бюджета на ЕС.

Въз основа на нормативната уредба, определена в членове 59 и 80 от Финансовия регламент, и наличните данни Комисията твърди, че защитава по подходящ начин бюджета на ЕС като цяло, като изключва от финансиране от страна на Съюза разходи, направени в нарушение на приложимото законодателство.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.45. Следва да се помисли дали обобщаващият доклад продължава да бъде съобразен с постигането на целите както на вътрешното отчитане, така и на външното отчитане. Обобщаващият доклад се финализира в съответствие с графика, определен във финансовия регламент, което е твърде късно, за да може да се използва като важен източник на информация за работата на Сметната палата. Той не се публикува заедно с консолидираните отчети. За разлика от други области, в обобщаващия доклад не е задължително да присъства и не е включена изрична декларация ⁽³²⁾.

УПРАВЛЕНИЕ НА БЮДЖЕТА

1.46. През 2012 г. Комисията не е могла да изпълни всички искания за плащания със средствата на наличния бюджет. Сред факторите, оказали влияние върху тази ситуация, са увеличената разлика между бюджетните кредити за задължения и бюджетните кредити за плащания и натрупването на непогасени бюджетни задължения от предходни години ⁽³³⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.45. Комисията счита, че обобщаващият доклад излиза значително извън рамките на изискванията на Финансовия регламент, в който член 66 гласи: „Не по-късно от 15 юни всяка година Комисията изпраща до Европейския парламент и до Съвета обобщение на годишните отчети за дейността за предходната година.“ Обобщаващият доклад е документът, посредством който колегиумът поема политическата отговорност въз основа на член 317 от ДФЕС. Той съдържа анализ на резервите и на причините за тях като дава инструкции на службите относно това как да отстранят останалите слабости.

Комисията счита, че комбинацията от годишните отчети за дейността и обобщаващия доклад изпълнява целите за вътрешна и външна отчетност, формулирани от Палатата. Годишните отчети за дейността се приключват навреме, за да бъдат взети предвид от Палатата и съдържат изрична декларация, съпоставима с други области. Обобщаващият доклад представлява резюме на годишните отчети за дейността и е документът, посредством който колегиумът поема политическата отговорност въз основа на член 317 от ДФЕС.

Годишните отчети за дейността и обобщаващия доклад са публични документи, които са на разположение на всички заинтересовани страни. Комисията ще изпълни предложението на Палатата да създаде връзка от консолидираните годишни отчети към страниците, на които се публикуват обобщаващият доклад и годишните отчети за дейността.

1.46. Бюджетът се гласува от бюджетния орган. Тъй като предложението на Комисията от 2012 г. за бюджета беше съкратено от бюджетния орган, Комисията трябваше да внесе искане за изменение на бюджета, за да удовлетвори исканията на държавите членки за плащания за регионална политика и развитие на селските райони. Въпросното искане обаче също беше намалено от бюджетния орган, което доведе до значителен недостиг в размер на 12,1 млрд. EUR неплатени искания за регионална политика в края на годината. Що се отнася до развитието на селските райони, недостигът на бюджетни кредити за плащания беше относително малък — 101,4 млн. EUR по бюджета за 2012 г.

⁽³²⁾ Например управленската декларация, изисквана от органите в държавите членки (чл. 59, параграф 5, буква а) от Финансовия регламент) и изявленията относно корпоративното управление, изисквани съгласно член 46, буква а) от Четвърта директива 78/660/ЕО на Съвета от 25 юли 1978 г. приета на основание член 54, параграф 3, буква ж) от Договора за годишните отчети на някои видове дружества (ОВ L 222, 14.8.1978 г., стр. 11).

⁽³³⁾ Вж. точки 1.36—1.38 от годишния доклад на Сметната палата за 2011 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията използва всички инструменти, с които разполага, за да увеличи до максимум изпълнението на бюджета, към които се числи и нововъведеният във Финансовия регламент „трансфер в края на годината“. Това позволи обединяването на неизползваните кредити от всички бюджетни редове и извършването на плащания на стойност 211 млн. EUR в рамките на регионалната политика в края на месец декември.

Бюджетни кредити за задължения и за плащания

1.47. Окончателният бюджет на ЕС дава право на институциите да поемат задължения в размер на 148,7 ⁽³⁴⁾ млрд евро и да извършват плащания в размер на 136,8 ⁽³⁵⁾ млрд евро.

1.48. Тези кредити са изцяло усвоени, като са поети задължения за 99,6 % от разрешената сума (99,3 % през 2011 г.) и са извършени плащания в общ размер 99,1 % от разрешения бюджет (98,6 % през 2011 г.).

⁽³⁴⁾ Суми за поемане на задължения през 2012 и следващите години. Общата сума на кредитите за задължения включва сума от 0,3 млрд. евро, пренесена от 2011 г., и сума в размер общо на 1,2 млрд. евро, дължаща се на шест коригиращи бюджета. Освен това, в сумата 148,7 млрд. евро, предоставена за поемане на задължения, не са включени целеви приходи в размер на 6,3 млрд. евро. Целевите приходи се използват за финансиране на специфични разходи (вж. член 18 от Финансовия регламент — Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета (ОВ L 248, 16.9.2002 г. стр. 1). Наред с други приходи те включват събрани вземания по неправомерно извършени разходи, които се разпределят отново към техния първоначален бюджетен ред, вноски от членовете на ЕАСТ, които увеличават бюджетните редове, и приходи от трети лица при сключени споразумения, при които се прави финансова вноска за дейности на ЕС.

⁽³⁵⁾ Суми за извършване на плащания през годината. Общият размер на кредитите за задължения включва сума от 1,1 млрд. евро, пренесена от 2011 г., и сума в размер общо на 6,7 млрд. евро, дължаща се на шест коригиращи бюджета. Освен това на разположение за извършване на плащания са целеви приходи в размер на 6,8 млрд. евро, които не са включени в сумата 136,8 млрд. евро.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.49. Бюджетните кредити за поемане на задължения, за които се прилага таван на кредитите за задължения във финансовата рамка, са с 0,8 млрд. евро под тавана. Други кредити за задължения, състоящи се от средства, за които не се прилага таван във финансовата рамка, възлизат общо на 1,2 млрд. евро⁽³⁶⁾. При бюджетните кредити за плащания, разходите са с 5,6 млрд. евро под тавана, като са включени всички средства.

Бюджетен резултат

1.50. През 2012 г. приходите надвишават плащанията⁽³⁷⁾ с 1,0 млрд. евро⁽³⁸⁾ (1,5 млрд. евро през 2011 г.). Този излишък⁽³⁹⁾ ще бъде използван за компенсиране на собствените ресурси, които следва да бъдат събрани от държавите членки през 2013 г.

⁽³⁶⁾ Съгласно междуинституционалното споразумение между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно бюджетната дисциплина и доброто финансово управление (ОВ С 139, 14.6.2006 г., стр. 1), определени бюджетни кредити, записани в бюджета, могат да надвишават фиксирания таван. Такива са например кредитите за Резерв за спешна помощ, Фонд „Солидарност“ на Европейския съюз, Инструмент за гъвкавост и Европейски фонд за приспособяване към глобализацията. Кредитите за поемане на задължения през 2012 г. са: Резерв за спешна помощ — 224 млн. евро, Фонд „Солидарност“ на Европейския съюз — 688 млн. евро, Инструмент за гъвкавост — 200 млн. евро и Европейски фонд за приспособяване към глобализацията — 74 млн. евро, общо 1 186 млрд. евро.

⁽³⁷⁾ Освен операциите на касова основа, в него са включени и някои пренесени кредити за плащания. Както е посочено в член 15 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000 на Съвета от 22 май 2000 г. за прилагане на Решение 2007/436/ЕО, Евратом относно системата на собствените ресурси на Общностите (ОВ L 130, 31.5.2000 г., стр. 1) при изчисляването на този излишък се вземат предвид бюджетните кредити за плащания, пренесени от предходната година, анулираните кредити за плащания от предходната година, които не са били използвани, както и валутните разлики.

⁽³⁸⁾ Вж. приложение 1.1 — Резултат от изпълнението на бюджета на ЕС на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2012 г.

⁽³⁹⁾ Бюджетният резултат (резултатът от изпълнението на бюджета) не е резерв и не може да се натрупва и използва в бъдещи години за финансиране на разходи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Натиск върху бюджета за извършване на плащания

1.51. Както отбеляза Сметната палата в своя годишен доклад за 2011 г.⁽⁴⁰⁾, Комисията изпитва все по-големи трудности да посреща всички заявки за плащане през годината в рамките на предвидените бюджетни кредити за плащания. През четвъртото тримесечие на 2012 г. Комисията е потърсила допълнителни бюджетни кредити за плащания. Тя е поискала 9 млрд. евро бюджетни кредити за плащания чрез изменение на бюджета № 6, представено на 23 октомври 2012 г., от които 6 млрд. евро са одобрени от бюджетния орган на 12 декември 2012 г. Натискът за плащания се вижда също и от увеличението на размера на непогасените поети задължения (вж. т. 1.54 и 1.55).

1.52. Един от факторите за това състояние е, че през целия период на финансовата рамка 2007—2013 г. бюджетните кредити за поемане на задължения са определени на ниво близо до тавана, докато бюджетните кредити за плащания са определени на ниво под тавана през същия период (вж. **таблица 1.4**). В резултат на това общият размер на натрупаните бюджетни кредити, предоставени за поемане на задължения за периода 2007—2013 г., надвишава общия размер на натрупаните бюджетни кредити за извършване на плащания за същия период със 114 млрд. евро. Това е със 64 млрд. евро повече от предвидената във финансовата рамка разлика от 50 млрд. евро между двете общи суми.

1.53. Други фактори, допринасящи за създаване на натиск върху бюджета за извършване на плащания през 2012 г. са увеличението на потока от заявления за плащане от страна на държавите членки в предпоследната година на програмния период⁽⁴¹⁾ и реакцията към бавното стартиране на разходите за сближаване в настоящия програмен период. В резултат на това се е наложило приемането на коригиращи бюджети, чрез които се прехвърлят бюджетни кредити за плащания (но не за поемане на задължения) към други бюджетни функции, и анулирането на някои бюджетни кредити за плащания.

1.51. Вж. отговора по точка 1.46.

1.53. Комисията е съгласна, че ускоряването на представянето на исканията за плащания към края на програмния период е нормална характеристика на многогодишното програмиране. Тъй като Комисията е запозната с тази тенденция, през 2012 г. беше предложен изменен бюджет в очакване на липсата на бюджетни кредити (вж. също така отговора по точка 1.46).

В изменения бюджет бяха включени само бюджетни кредити за плащания: допълнителни бюджетни кредити за поети задължения не са необходими, тъй като те се определят в многогодишната финансова рамка.

⁽⁴⁰⁾ Вж. точки 1.34. и 1.38 от годишния доклад на Сметната палата за 2011 г.

⁽⁴¹⁾ Вж. Доклад за бюджетното и финансовото управление за финансовата 2012 г.

Таблица 1.4 — Съпоставка между бюджетните кредити във финансовата рамка за периода 2007—2013 г. и годишните бюджетни кредити

(в млн. евро)

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г. ⁽¹⁾	Общо
<i>Определени в рамката</i>								
(А) Бюджетни кредити за поемане на задължения	124 457	132 797	134 722	140 978	142 272	148 049	152 502	975 777
(Б) Бюджетни кредити за плащания	122 190	129 681	120 445	134 289	133 700	141 360	143 911	925 576
(В) Разлика, определена в рамката (А) — (Б)	2 267	3 116	14 277	6 689	8 572	6 689	8 591	50 201
<i>Гласувани бюджети ⁽²⁾</i>								
(Г) Гласувани бюджетни кредити за плащания в годишните бюджети	113 844	115 772	113 410	122 956	126 727	135 758	132 837	861 304
(Д) Допълнително създадена разлика (Б) — (Г)	8 346	13 909	7 035	11 333	6 973	5 602	11 074	64 272
(Е) Общо разлика (В) + (Д)	10 613	17 025	21 312	18 022	15 545	12 291	19 665	114 473

⁽¹⁾ Данните за 2013 г. (Г) представят сумата, гласувана преди приемането на изменящи бюджети.⁽²⁾ Размерът на гласуваните бюджетни кредити за поемане на задължения е близък до сумата, определена в рамката, и тези кредити не са представени тук.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Непогасени бюджетни задължения

1.54. Непогасените бюджетни задължения на Комисията ⁽⁴²⁾, за които все още не е извършено плащане и/или които не са отменени, са се увеличили с 10 млрд. евро (5,0 %) и са достигнали 217 млрд. евро, което представлява равностойността на 2 години и 3 месеца диференцирани (многогодишни) кредити за поемане на задължения ⁽⁴³⁾ или 2 години и 7 месеца диференцирани кредити за плащания при степента на усвояване на кредити за 2012 г.

⁽⁴²⁾ Други 0,6 млрд. евро от непогасените бюджетни задължения са свързани с другите институции. С тази сума общият размер на непогасените бюджетни задължения на ЕС достига 218 млрд. евро.

⁽⁴³⁾ В бюджета се прави разграничение между два вида бюджетни кредити: недиференцирани бюджетни кредити и диференцирани бюджетни кредити (включващи диференцирани кредити за поемане на задължения и диференцирани кредити за плащания). 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.

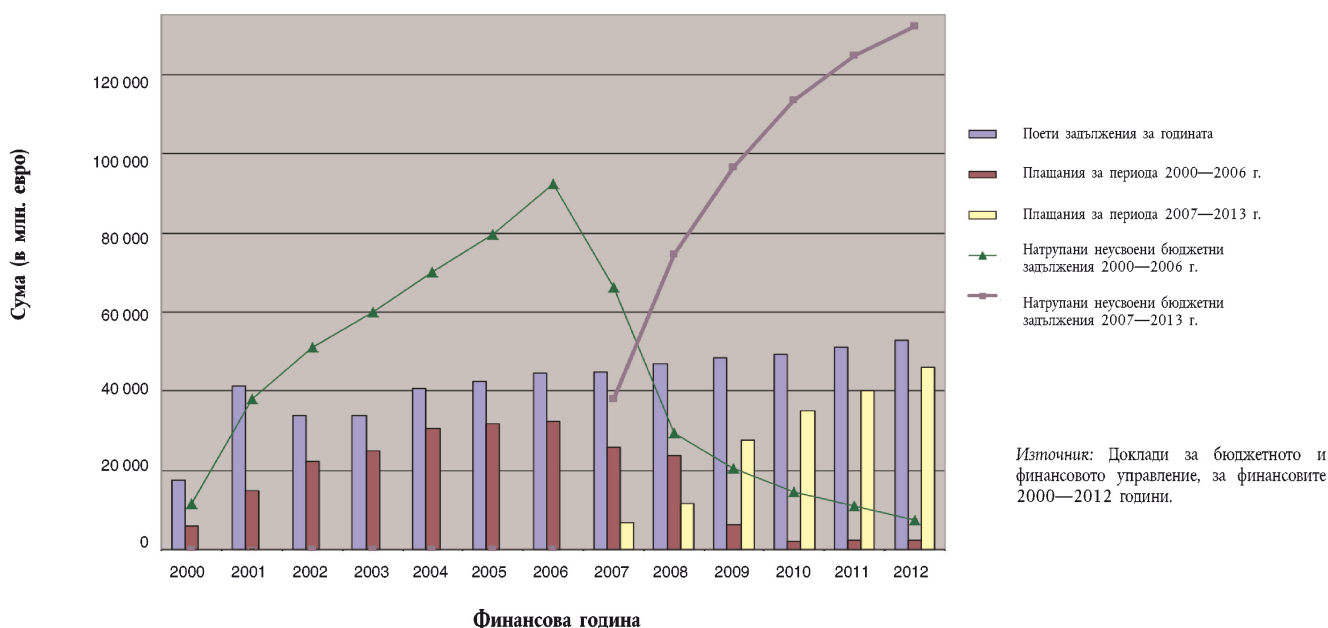
КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.55. По-голямата част от непогасените бюджетни задължения се отнасят до Функция 16 (сближаване за растеж и заетост) (вж. **графика 1.4**). В тази област непогасените бюджетни задължения възлизат на 140 млрд. евро⁽⁴⁴⁾ (64,1 % от общата сума на непогасените бюджетни задължения), което представлява равностойността на 2 години и 8 месеца кредити за поемане на задължения или 2 години и 11 месеца кредити за плащания (2011 г. — 3 години и 2 месеца) в тази област при степента на усвояване за 2012 г. Сходно съотношение на непогасените задължения към годишните бюджети обаче се наблюдава и в другите области, в които се използват диференцирани кредити. Намаленият брой години равностойност в плащания в сравнение с 2011 г. се дължи главно на бюджетните кредити за плащания в размер на 4,4 млрд. евро, заделени за политиката на сближаване с изменящ бюджет № 6. Въпреки увеличението на кредитите за плащания, не са изпълнени 16,2 млрд. евро заявления за плащания⁽⁴⁵⁾ в края на 2012 г. (10,7 млрд. евро в края на 2011 г. и 6,4 млрд. евро в края на 2010 г.). Това показва, че сумата на плащанията, които трябва да бъдат извършени със средства от бюджета, значително се е увеличила през последните три години.

1.55. Освен исканията, които не е било възможно да бъдат платени в края на годината поради липса на бюджетни кредити (вж. отговора по точка 1.46), винаги ще има забавени искания за плащане, които в края на годината остават неплатени поради правилата N+2/3, по които крайният срок е 31 декември.

Графика 1.4 — Развитие на натрупаните неусвоени бюджетни задължения по отношение на Структурните фондове и Кохезионния фонд (2000—2006 г.) и политиката на сближаване (2007—2012 г.)



⁽⁴⁴⁾ Два реда в **графика 1.4** съставляват 140-те млрд. евро. Редът на натрупаните бюджетни задължения за периода 2000—2006 г. (8 млрд. евро) и редът на натрупаните непогасени бюджетни задължения за периода 2007—2013 г. (132 млрд. евро). За подробности относно областта на сближаване вж. Доклад за бюджетното и финансовото управление за 2012 г., стр. 25, 39—42.

⁽⁴⁵⁾ Тази сума включва както одобрени за плащане заявления, така и постъпили заявления, които все още не са проверени или одобрени. Вж. Доклад за бюджетното и финансовото управление за финансовата 2012 г., стр. 39.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Неизчистено авансово финансиране

1.56. С погасяването на задължение (чрез извършване на плащане) невинаги се приключва процесът на регистриране на разходите. Комисията регистрира окончателните разходи само когато дейностите са извършени, отчетени са пред нея и са приети. **Таблица 1.5** показва нивото на отпуснатите суми за авансово финансиране, чието окончателно използване от бенефициентите Комисията все още не е приела и валидирала. Брутното авансово финансиране възлиза на 80,1 млрд. евро в края на 2012 г. ⁽⁴⁶⁾

1.57. Най-голямата средна продължителност от време от поемането на задължение до одобряването на разхода се наблюдава във Функция 4 (ЕС като глобален партньор), където извършването на една типична операция — от момента на поемане на задължение до регистрирането на окончателните разходи за него от Комисията, отнема 3 години и 11 месеца ⁽⁴⁷⁾. Ненужно дългите периоди на неизчистване на авансовото финансиране могат да доведат до завишен риск от грешки или загуби (вж. глава 7, каре 7.1).

1.56. Според член 90, параграф 4 от Финансовия регламент плащанията по предварителното финансиране се „изчистват“ (което означава, че разходите се записват) редовно и съобразно икономическото естество и графика на съответния проект. Всяка година по процедурата за разделяне на финансовите периоди свързаните разходи се отнасят към съответния период, дори ако (окончателната) декларация за разходи все още не е била отчетена или приета.

1.57. Комисията отбелязва, че, предвид особеностите на външните действия, в член 184, параграф 4 от актуализирания Финансов регламент (приложен от 1 януари 2013 г.) е предвидено изключение за външни действия, така че за целия срок на изпълнение на съответната дейност може да останат неизравнени максимум две плащания по предварително финансиране.

⁽⁴⁶⁾ Нетната стойност от 57,7 млрд. евро, показана в счетоводния баланс, отразява остатъка след оценката на Комисията за степента на изпълнение на условията за получаване на помощ от страна на бенефициентите. Някои генерални дирекции не отразяват окончателните разходи, дори когато разполагат с документи, доказващи осъществяването на истински напредък (т. 1.29 от годишния доклад на Сметната палата за 2010 г. и т. 1.12 от годишния доклад на Сметната палата за 2009 г.).

⁽⁴⁷⁾ Този времеви отрязък съответства на общо 3 години и 11 месеца, както е показано в **таблица 1.5**, включващ средно 2 години и 5 месеца за непогасени бюджетни задължения и средно 18 месеца за авансово финансиране.

Таблица 1.5 — Непогасени бюджетни задължения на Комисията и авансово финансиране по функции от финансовата рамка и като равностойност в години задължения (плащания)

(в млн. евро)

Неизползвани бюджетни кредити за поемане на задължения										
Функция		< 2007 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	Общо	В години задължения ⁽¹⁾
1	Устойчив растеж ⁽⁴⁾	7 986	499	2 978	11 444	30 896	50 154	62 314	166 271	2,5
2	Природни ресурси	806	66	144	286	1 893	8 987	14 703	26 886	1,7
3	Гражданство, свобода, сигурност и правосъдие	19	28	86	241	314	562	1 065	2 316	0,8
4	ЕС — фактор от световно значение	1 322	710	1 291	2 199	3 464	4 884	7 558	21 429	2,4
5	Администрация	—	—	0	0	0	3	317	320	0,0
	Общо	10 133	1 304	4 498	14 171	36 568	64 591	85 958	217 222	2,3
Авансово финансиране										
Функция		< 2007 г. ⁽²⁾	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	Общо	В години плащания ⁽³⁾
1	Устойчив растеж ⁽⁴⁾	4 532	7 149	12 758	13 633	5 367	6 083	8 322	57 844	1,0
2	Природни ресурси	1 454	3 934	2 728	172	116	164	290	8 857	0,2
3	Гражданство, свобода, сигурност и правосъдие	4	10	110	357	400	872	1 955	3 708	1,7
4	ЕС — фактор от световно значение	311	210	433	990	1 536	2 632	3 866	9 979	1,5
5	Администрация	1	0	—	0	0	0	6	8	0,0
	Общо (брутно авансово финансиране)	6 302	11 303	16 030	15 152	7 419	9 751	14 438	80 395	0,6

⁽¹⁾ Източник: Доклад за бюджетното и финансовото управление — Финансова година 2012 — Раздел А.6.3.

⁽²⁾ Част от авансовото финансиране, изплатено преди 2007 г., е било разпределено за съответната функция от финансовата рамка на база отговорна генерална дирекция, тъй като информацията относно бюджетния ред не е била на разположение в информационната система на Комисията.

⁽³⁾ Авансовото финансиране, изплатено към 31.12.2012 г., разделено на плащанията, извършени от бюджетните кредити за годината.

⁽⁴⁾ Функция 1 — „Устойчив растеж“ — се състои от Функция 1а — „Конкурентоспособност за растеж и заетост“ и Функция 1б — „Кохезия за растеж и заетост“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Бъдещи нужди от плащания

1.58. Основните фактори за натиск върху бюджета за извършването на плащания през 2012 г. са значителните дисбаланси, споменати в т. 1.52, както и нуждата от усвояване на неизползваните кредити за поемане на задължения. Натискът върху бюджета за извършване на плащания прави наложително Комисията да планира нуждите от плащания в средносрочен и дългосрочен план. Освен осигуряването на касови потоци, необходими за посрещане на непогасените бюджетни задължения, бъдещите бюджети ще трябва и да финансират плащания за осигуряване на пасивите в счетоводния баланс на ЕС ⁽⁴⁸⁾. Вzeti заедно, тези два вида задължения представляват бъдещи нужди от плащания в размер на около 313 млрд. евро към 31 декември 2012 г.

1.59. Сметната палата счита, че Комисията следва да изготви и публикува дългосрочна прогноза за касовите потоци, като проектира бъдещите нужди от плащания, с цел да подпомогне определянето на бъдещите нужди, планирането на бюджетните приоритети и осигуряването на необходимите плащания от одобрените годишни бюджети. При извършването на такъв анализ следва да се обмисли доколко ЕС следва да извършва плащания за авансово финансиране и да посреща бъдещи нужди от плащания във връзка с вече регистрирани елементи на пасива на счетоводния баланс на ЕС.

1.58. Комисията прави задълбочен анализ на непогасените задължения. Целта на направените от Комисията нови законодателни предложения за периода 2014—2020 г. е да се затегне финансовата дисциплина с прилагане на правило за автоматична отпаяна на годишното задължение след 2 години. Освен това Комисията предложи да отпаднат изключенията за големи проекти. В междунституционалния процес обаче се оказва, че съавторите на законопроекта са склонни да разширят правилото за автоматична отпаяна до 3 години. В рамките на многогодишната финансова рамка Комисията предлага също така по-голяма гъвкавост на бюджетното управление, за да може неизползваните суми в рамките на всеки бюджетен ред да се прехвърлят за следващата година.

1.59. Комисията вече извършва много внимателно дългосрочно планиране. Единственият начин обаче за справяне с неизпълнените задължения (RAL) е те да бъдат отменени или платени. Отпаяната на поети задължения е строго дефинирана с финансови правила и в повечето случаи не би била приложена. Следователно Комисията е задължена да заплаща неиздължените суми.

Комисията ще анализира как най-добре може да се изготви и оповести дългосрочна прогноза за паричните потоци, в която да бъдат включени също така пасивите, вече записани в баланса на Съюза.

⁽⁴⁸⁾ С изключение на предоставените заеми, повечето от елементите на пасива в счетоводния баланс ще доведат до искания за плащане от бюджета. От 137-те млрд. евро пасиви, които не представляват получени заеми, едва 42 млрд. евро вече са покрити от поети задължения.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.1

ПОДХОД И МЕТОДОЛОГИЯ НА ОДИТА

1. Одитният подход на Сметната палата е представен в Наръчника за финансов одит и одит на съответствието. Този наръчник е на разположение на уебсайта на Европейската сметна палата. С цел планиране на одитната дейност и определяне на обхвата на проверките по същество, Сметната палата използва **одитен модел за получаване на увереност**. Той взема под внимание риска от грешки при операциите (присъщ риск) и риска системите за наблюдение и контрол да не могат да предотвратят или да разкрият и коригират такива грешки (контролен риск).

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

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

- а) оценка 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 Сметната палата подход за одит на редовността на свързаните с отчетите операции включва:

- пряко тестване на операциите във всяка приходна и разходна област (вж. **таблицы 1.1 и 1.2**), за да се установи дали те са редовни; и
- оценка на ефективността на избрани системи за наблюдение и контрол, за да се провери дали те осигуряват редовността на операциите. Към тях се добавят доказателствата, получени от работата на други одитори (където е уместно), както и от анализа на изявленията на ръководството в Комисията.

Как Сметната палата тества операциите

4. Прякото тестване на операциите в рамките на всяка специфична оценка (глави 2—9) се извършва въз основа на **представителна извадка** от постъпления (в случая на приходите) и операции, извършени в рамките на съответната група политики ⁽¹⁾. Тези тестове предоставят приблизителна оценка на процента нередовни операции в съответната популация.

5. Тестването на операциите се състои в **проверка** на всяка от избраните операции, за да се определи дали дадено заявление или плащане е извършено в съответствие с целите, определени в бюджета и в правното основание, както и дали е изчислено правилно и съответства на приложимите правила и разпоредби. Това включва проследяване на операцията от бюджетните сметки до нивото на крайния получател (напр. земеделски производител, организатор на обучение, заявител на проект за подпомагане на развитието) и проверка дали тя 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**.

⁽¹⁾ В допълнение към това се подбира хоризонтална представителна извадка от поети бюджетни задължения, която се проверява за съответствие с приложимите правила и разпоредби.

6. Във връзка с разходите Сметната палата проверява междинните и окончателните плащания, както и изчисляването на авансови плащания (плащания, признати за разходи). С други думи тя проверява операциите на етап, когато крайните получатели на средствата на ЕС (напр. земеделски производител, изследователски институт, дружество, предоставящо обществено възложени строителни дейности или услуги) са предприели дейности или са извършили разходи, и когато Комисията е приела, че тези дейности или разходи оправдават плащане от бюджета на ЕС. Следователно Палатата разглежда икономическата действителност, свързана с операциите, вписани в консолидираните отчети на ЕС.

7. Одитната извадка на Сметната палата е проектирана така, че да осигури приблизителна оценка на нивото грешки в одитираната популация като цяло. Палатата не проверява ежегодно операции във всяка една държава членка, държава бенефициент и/или регион бенефициент. Изложените в годишния доклад примери са само с илюстративна цел и представят най-често срещаните открити грешки. Споменаването на определени държави членки, държави и/или региони бенефициенти не означава, че представените примери не могат да възникнат и на друго място. Представените в настоящия доклад примери за илюстрация не представляват база за заключения относно съответните държави членки, държави и/или региони бенефициенти ⁽²⁾.

Как Сметната палата оценява и представя резултатите от тестването на операциите

8. **Грешки** в операциите възникват поради различни причини и под различна форма в зависимост от естеството на нарушението и неспазеното специфично правило или договорно изискване. Отделни операции могат да бъдат частично или изцяло засегнати от грешки. Грешките, които са открити и коригирани преди и независимо от извършените от Сметната палата проверки, са изключени от изчисленията и от честотата на грешките, тъй като показват, че системите за наблюдение и контрол действат ефективно. Палатата определя дали дадена грешка е количествено измерима или количествено неизмерима, **в зависимост от това дали** е възможно да се измери каква част от одитираната сума е засегната от грешка. Освен това Палатата анализира естеството на установените грешки, като разграничава 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).

9. Често възникват грешки при прилагането на законодателството относно възлагането на обществени поръчки. За да се спазва основният принцип на конкуренция, предвиден в Договора, договорите следва 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.

10. За целите на одита Сметната палата остойностява неспазването на процедурните изисквания. Палатата:

- а) 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⁾;
- б) 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⁾;
- в) не остойностява или екстраполира по-незначителните грешки, които не влияят на крайния резултат от тръжната процедура (количествено неизмерими грешки ⁽⁵⁾).

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

⁽²⁾ Целта на одита е да достигне до основателни заключения относно разходите и приходите на ЕС като цяло. За да се направи основателно, статистически значимо сравнение между държави членки, държави бенефициенти и/или региони бенефициенти, е необходимо да се направи извадка на много по-голям брой операции във всяка от тях, отколкото е възможно на практика.

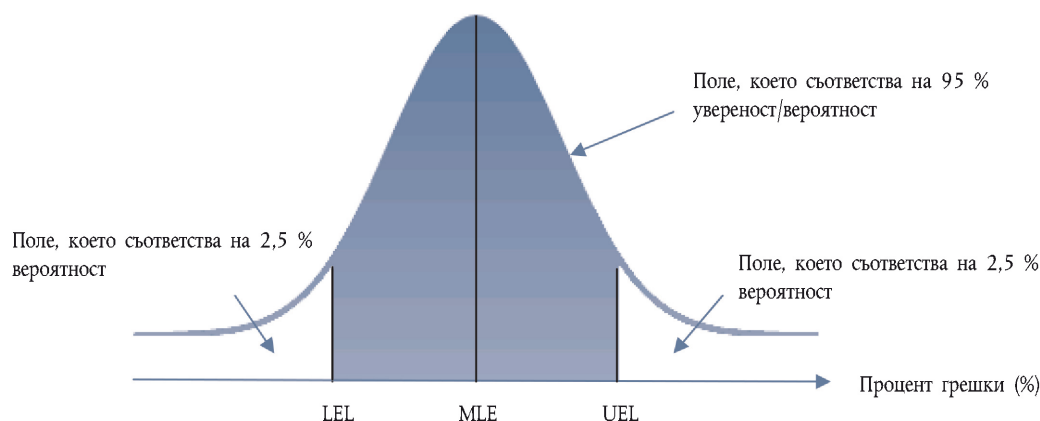
⁽³⁾ Съществуват две основни системи за възлагане на обществени поръчки — най-ниската ценова оферта или най-изгодната оферта.

⁽⁴⁾ Примери за количествено измерима грешка: ограничена конкуренция или липса на конкуренция (с изключение на случаите, в които това изрично се предвижда от нормативните разпоредби) за основна или второстепенна поръчка, неправилна оценка на офертите, която влияе на резултата от тръжната процедура, съществено изменение на обхвата на поръчката, изкуствено разделяне на поръчката в няколко договора, за да може стойността на проектите да падне под границата за прилагане на правилата за възлагане на обществени поръчки.

⁽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 на изискванията за прозрачност.

Изчислен процент грешки (вероятен процент грешки)

12. Въз основа на остойностите от нея грешки Сметната палата изчислява **вероятния процент грешки** (MLE)⁽⁶⁾ при всяка специфична оценка и за разходите от бюджета като цяло. Вероятният процент грешки е статистическа оценка на вероятния процент грешки, открити в популацията (напр. количествено измерими нарушения на приложимите регламенти, правила и договорни условия и условия за отпускане на безвъзмездни средства). Палатата определя също така долната (LEL) и горната граница (UEL) на процента грешки (вж. диаграмата по-долу).



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

14. При планиране на своята одитна дейност Сметната палата 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 одитните резултати, като се ръководи 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.

Честота на грешките

15. Сметната палата изразява честотата на възникване на грешки, като посочва каква част от извадката е засегната от количествено измерими и количествено неизмерими грешки.

Как Сметната палата проверява системите и съобщава получените резултати

16. **Системите за наблюдение и контрол** се въвеждат от Комисията, държавите членки, държавите и/или регионите бенефициенти, с цел да бъдат контролирани рисковете, засягащи бюджета, в това число редовността на операциите. Следователно оценката на ефективността на системите по отношение на осигуряването 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 оценява извадка от системи. Резултатите от **проверката на системите** се представят в таблица със заглавие „Резултати от проверката на системите“, включена в приложение X.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 широкообхватни и дестабилизируют изцяло оперативната ефективност).

Как Сметната палата достига до своите становища в декларацията за достоверност

18. В декларацията за достоверност Сметната палата формулира своето становище относно редовността на свързаните с консолидираните отчети 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. Извършената дейност позволява на Палатата да направи оценка на увереността, дали грешките в популацията надвишават или остават в рамките на прага на същественост. Според най-доброто приближение на прогнозната стойност на Палатата процентът грешки за общия размер на разходите през 2012 г. е 4,8 %. С ниво на увереност над 95 % Палатата счита, че процентът грешки за одитираната популация е съществен. За различните групи политики определеният процент грешки е различен, както е описано в глави 3—9. Палатата счита, че грешките са широко разпространени — 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.

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

Нередност или измама

19. 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. Палатата докладва на OLAF няколко случая годишно.

ЧАСТ 3 — Връзка между одитните становища относно надеждността на отчетите и редовността на операциите

20. Съгласно разпоредбите на член 287 от Договора за функционирането на Европейския съюз Сметната палата формулира:

- а) одитно становище относно консолидираните отчети на Европейския съюз за приключилата финансова година; и
- б) одитни становища относно редовността на приходите, плащанията, признати за разходи и поетите задължения, свързани с отчетите.

21. Тези одитни становища и свързаните с тях одити са в съответствие с международните одитни стандарти и етичните кодекси на Международната федерация на счетоводителите (IFAC) и с международните стандарти на ИНТОСАЙ (МСВОИ).

22. Тези стандарти регулират също така ситуацията, в която одиторите формулират одитни становища относно надеждността на отчетите и редовността на свързаните с тях операции, като постановяват, че модифицирано становище относно редовността на операциите не води само по себе си до модифицирано становище относно редовността на отчетите. Във финансовите отчети, относно които Палатата изразява становище, и по-специално в Приложение № 6 към тях, се посочва, че налице е съществен проблем във връзка с нарушаването на правилата относно разходите, изплащани от бюджета на ЕС. В съответствие с това Сметната палата взе решение, че наличието на съществено ниво на грешки, които засягат редовността, само по себе си не е причина за модифициране на нейното отделно становище относно надеждността на отчетите.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ДЕЙСТВИЯТА, ПРЕДПРИЕТИ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРЕДИШНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА 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 По отношение на авансовото финансиране, краткосрочните задължения и съответните процедури за разделяне на финансовите периоди след финансовата 2007 г. Сметната палата е идентифицирала счетоводни грешки, които като цяло нямат съществено финансово отражение, но се срещат често. Това показва необходимостта от по-нататъшни подобрения на ниво отделни генерални дирекции. По отношение на осчетоводяването на авансовото финансиране Палатата констатира също така следните проблеми: — изчистването на авансовото финансиране не винаги се извършва правилно. Няколко операции по изчистване изобщо не са извършени или са осчетоводени с погрешни стойности; — 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; — за пръв път в годишния отчет за 2010 г. Сметната палата констатира нарастване на броя на случаите, в които Комисията не отчита правилно плащанията, пораждащи актив, в частност във връзка с инструментите за финансов инженеринг и авансовите плащания за други схеми за подпомагане.	1. Авансово финансиране, краткосрочни задължения и процедури за разделяне на финансовите периоди Палатата констатира, че няколко генерални дирекции продължават да вписват в отчетите предварителни разчети, въпреки че разполагат с достатъчно основание за изчистване на съответното авансово финансиране. В някои случаи закъсненията при отчитането на извършените разходи са свързани със загуба на одитната следа. Палатата счита, че има нужда от съществено подобрение на процедурите в отделни генерални дирекции. Комисията включи инструменти за финансов инженеринг в отчетите за 2010 г., а авансовите плащания за други схеми за подпомагане в отчетите за 2011 г. Оценката на остатъчните суми и в двата случая се прави въз основа на допускането, че средствата се използват равномерно по време на периода на действие. Комисията следва да продължи да следи за правилността на това допускане.	1. Авансово финансиране, краткосрочни задължения и процедури за разделяне на финансовите периоди Комисията е наясно с важността на този въпрос и непрекъснато работи за подобряване на своите процедури. В преразгледания Финансов регламент е включен специален член за насърчаване на по-редовно уравнивяване на плащанията по авансовото финансиране. Тези разпоредби са допълнени от тълкувателно ръководство, което е раздадено на всички генерални дирекции на Комисията. След като бъдат установени тези конкретни разходни пера се прилага описаният от Палатата метод. Комисията счита за малко вероятно през няколкото оставащи месеца от текущия програмен период да бъде разработена различна методика, която да е по-надеждна и в същото време икономически ефективна.

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 Следва да се разгледат указанията за финансово отчитане по отношение на вида информация, която следва да бъде оповестена, и начина, по който тя следва да бъде третирана. Необходими са допълнителни усилия за подобряване на качеството на представяните данни. В края на 2010 г. и 2011 г. в областта на сближаването са останали за усвояване (т.е. „инкасиране“ чрез възстановяване на средства за Комисията или чрез плащане от Комисията на заявени в декларация разходи, от които държавата членка е приспаднала недопустимите разходи) средства с общ размер 2,5 млрд. евро. Ниската степен на изпълнение — 71 % за 2010 г. и 72 % за 2011 г., се обяснява 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 не е било възможно съответните финансови корекции да бъдат взети предвид в данните за изпълнението за 2010 г.	2. Оповестени данни във връзка с възстановените суми от неправомерно извършени разходи и финансовите корекции Счетоводителят е подобрил представянето на информация относно възстановяването на неправомерно изплатени средства и финансовите корекции в Приложение 6. Това приложение понастоящем е по-фокусирано и не толкова подробно. Приложение № 6 съдържа също така нефинансова информация, която би могла да бъде представена по-добре в доклада относно защитата на бюджета на ЕС в съответствие с чл. 150, параграф 4 от Финансовия регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012. Този доклад следва да се представя пред бюджетните органи всяка година през месец септември. В края на 2012 г. не са усвоени средства в размер на 1,1 милиард евро (степен на изпълнение — 90 %). Общият размер на средствата за 2012 г. включва суми от финансови корекции, които са част от приключването на програми за периода 2000—2006 г. (вж. каре 1.1).	2. Оповестени данни във връзка с възстановените суми от неправомерно извършени разходи и финансовите корекции Комисията ще продължи своите усилия за по-нататъшно подобряване на представянето на тази информация, като отбелязва, че по-подробна информация ще бъде представена в Съобщението на Комисията относно защитата на бюджета на ЕС. Очаква се през 2013 г. това число да се повиши вследствие на приключването на програмите по ЕФРР за периода 2000—2006 г. За Кохезионния фонд обаче нормативните разпоредби са различни и проектите по Кохезионния фонд за периода 2000—2006 г. основно ще бъдат приключени през следващата година.
3. Прехвърляне на активите на програма „Галилео“ Комисията следва да следи за наличието на цялата необходима счетоводна и техническа информация към момента на прехвърляне на активите с оглед на тяхното ефективно съхранение. В своя годишен доклад за 2010 г. и за следващите години Сметната палата обръща 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.	3. Прехвърляне на активите на програма „Галилео“ Комисията работи с Европейската космическа агенция, за да гарантира, че към момента на прехвърлянето ще бъде предоставена цялата необходима счетоводна и техническа информация. Отговорният генерален директор е запазил изразените резерви относно надеждността на финансовото отчитане на Европейската космическа агенция в годишния отчет за дейността за 2012 г.	3. Прехвърляне на активите на програма „Галилео“ Комисията е направила задълбочени проверки и разполага с достатъчна увереност, че признатите в баланса суми за „Галилео“ са надеждни. Приготовленията за прехвърлянето на активите постоянно напредват. Комисията ще продължи да извършва одит на финансовите отчети, представени по Европейска система от сметки (ESA), и при нужда да коригира грешките. Тя ще насърчава и подкрепя ESA за по-нататъшното повишаване на качеството на финансовата отчетност.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.3

ИЗВЛЕЧЕНИЯ ОТ КОНСОЛИДИРАНИТЕ ГОДИШНИ ОТЧЕТИ ЗА 2012 Г. ⁽¹⁾

Таблица 1 — Счетоводен баланс (*)

(в млн. евро)

	31.12.2012 г.	31.12.2011 г.
Нетекущи активи:		
Нематериални активи	188	149
Имоти, машини и съоръжения	5 978	5 071
Инвестиции, отчетени по метода на собствения капитал	392	374
Финансови активи	62 311	43 672
Вземания и възстановявания	564	289
Авансово финансиране	44 505	44 723
	113 938	94 278
Текущи активи:		
Запаси	138	94
Финансови активи	1 981	3 721
Краткосрочни вземания и възстановявания	14 039	9 477
Авансово финансиране	13 238	11 007
Парични средства и парични еквиваленти	10 674	18 935
	40 070	43 234
Общо активи	154 008	137 512
Нетекущи пасиви:		
Пенсии и други социални придобивки на служителите	(42 503)	(34 835)
Провизии	(1 258)	(1 495)
Финансови задължения	(57 232)	(41 179)
Други пасиви	(2 527)	(2 059)
	(103 520)	(79 568)
Текущи пасиви:		
Провизии	(806)	(270)
Финансови задължения	(15)	(51)
Задължения	(90 083)	(91 473)
	(90 904)	(91 794)
Общо пасиви	(194 424)	(171 362)
Нетни активи	(40 416)	(33 850)
Резерви	4 061	3 608
Суми, подлежащи на събиране от държавите членки (**)	(44 477)	(37 458)
Нетни активи	(40 416)	(33 850)

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

(**) На 13 декември 2012 г. Европейският парламент прие бюджет, който предвижда изплащане на краткосрочните задължения на ЕС от собствените ресурси, които следва да бъдат събрани от, или изискани от, държавите членки през 2013 г. Освен това съгласно член 83 от Правилника за персонала (Регламент (ЕИО, Евратом, ЕОБС) № 259/68 на Съвета от 29 февруари 1968 г., изменен), държавите членки съвместно гарантират пенсионните задължения.

⁽¹⁾ Препоръчваме читателят да разгледа пълния текст на консолидираните отчети на Европейския съюз за финансовата 2012 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)	
	2012 г.	2011 г.
Оперативни приходи		
Собствени ресурси и получени вноски	130 919	124 677
Други оперативни приходи	6 826	5 376
	137 745	130 053
Оперативни разходи		
Административни разходи	(9 320)	(8 976)
Оперативни разходи	(124 633)	(123 778)
	(133 953)	(132 754)
Излишък / (Дефицит) от оперативни дейности	3 792	(2 701)
Приходи от финансови операции	2 157	1 491
Разходи по финансови операции	(1 942)	(1 355)
Движение по пасивите, свързани с пенсиите и другите социални придобивки на служителите	(8 846)	1 212
Дял от нетния дефицит, принадлежащ на съвместни и асоциирани предприятия	(490)	(436)
Финансов резултат за годината	(5 329)	(1 789)

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

Таблица 3 — Отчет за паричните потоци (*)

	(в млн. евро)	
	2012 г.	2011 г.
Финансов резултат за годината	(5 329)	(1 789)
Оперативни дейности		
Амортизация	39	33
Обезценка	405	361
(Увеличение)/намаление на заемите	(16 062)	(27 692)
(Увеличение)/намаление на вземанията и възстановяванията	(4 837)	1 605
(Увеличение)/намаление на авансовото финансиране	(2 013)	(1 534)
(Увеличение)/намаление на запасите	(44)	(3)
Увеличение/(намаление) на провизиите	299	234
Увеличение/(намаление) на финансовите задължения	16 017	27 781
Увеличение/(намаление) на другите пасиви	468	(45)
Увеличение/(намаление) на задълженията	(1 390)	6 944
Бюджетен излишък от предходната година, взет като непаричен приход	(1 497)	(4 539)
Други непарични движения	260	(75)
Увеличение/(намаление) на пенсиите и другите социални придобивки на служителите	7 668	(2 337)
Инвестиционни дейности		
(Увеличение)/намаление на нематериалните активи и на имотите, машините и съоръженията	(1 390)	(693)
(Увеличение)/намаление на инвестициите, отчетени по метода на собствения капитал	(18)	118
(Увеличение)/намаление на финансовите активи на разположение за продажба	(837)	(1 497)
Нетни парични потоци	(8 261)	(3 128)
Нетно увеличение/(намаление) на парите и паричните еквиваленти	(8 261)	(3 128)
Пари и парични еквиваленти в началото на годината	18 935	22 063
Пари и парични еквиваленти в края на годината	10 674	18 935

(*) 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	Натрупан излишък/(дефицит)	Финансов резултат за годината	
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)
Движение на резерва на Гаранционния фонд		168	(168)		0
Движения на справедливата стойност	258				258
Други		21	(19)		2
Разпределение на финансовия резултат за 2011 г.		6	(1 795)	1 789	0
Бюджетен резултат за 2011 г., предоставен на държавите членки			(1 497)		(1 497)
Финансов резултат за годината				(5 329)	(5 329)
Салдо към 31 декември 2012 г.	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)

(*) 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	2012 г.	2011 г.
Приходи за финансовата година	139 541	130 000
Плащания от бюджетните кредити за текущата година	(137 738)	(128 043)
Бюджетни кредити за плащания, пренесени за година N+1	(936)	(1 019)
Анулиране на неусвоени бюджетни кредити за плащания, пренесени от година N-1	92	457
Курсови разлики за годината	60	97
Резултат от изпълнението на бюджета (**)	1 019	1 492

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

(**) От който за ЕАСТ (4) милиона евро за 2012 г. и (5) милиона евро за 2011 г.

ГЛАВА 2

Приходи

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	2.1—2.17
Специфични характеристики на приходите	2.2—2.8
Обхват и подход на одита	2.9—2.17
Собствени ресурси от БНД	2.10—2.12
Традиционни собствени ресурси	2.13—2.15
Собствени ресурси от ДДС	2.16—2.17
Редовност на операциите	2.18—2.22
Собствени ресурси от БНД	2.19
Традиционни собствени ресурси	2.20
Собствени ресурси от ДДС	2.21
Други приходи	2.22
Ефективност на системите	2.23—2.39
Собствени ресурси от БНД	2.24—2.30
Управление на резервите	2.24—2.27
Оценка на извършената от Комисията верификация на данните за БНД	2.28—2.30
Традиционни собствени ресурси	2.31—2.33
Собствени ресурси от ДДС	2.34—2.37
Годишни отчети за дейността	2.38—2.39
Заклучения и препоръки	2.40—2.44
Заклучения относно приходите за 2012 г.	2.40—2.42
Препоръки	2.43—2.44
Приложение 2.1 — Резултати от тестовете на операциите, свързани с приходите	
Приложение 2.2 — Резултати от проверката на системите, свързани с приходите	
Приложение 2.3 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки, свързани с приходите	

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

2.1. В тази глава е изразена специфичната оценка на Сметната палата относно приходите, които включват собствени ресурси и други приходи. Основната информация относно приходите за 2012 г. е представена в **таблица 2.1**

Таблица 2.1 — Основна информация относно приходите за 2012 г.

Видове приходи	Описание	Приходи за 2012 г.	
		в млн. евро	%
Собствени ресурси от БНД	Ресурси от БНД (брутен национален доход) за текущата финансова година	97 856	70,1
Традиционни собствени ресурси (ТСР)	Мита и налози върху производството на захар	16 454	11,8
Собствени ресурси от ДДС	Ресурси от ДДС (данък върху добавената стойност) за текущата финансова година	14 648	10,5
Корекция на бюджетните дисбаланси	Корекция за Обединеното кралство	– 74	– 0,1
Намаление на вноската от БНД	В полза на Нидерландия и Швеция	2	0,0
ОБЩО СОБСТВЕНИ РЕСУРСИ		128 886	92,4
Лихви за просрочия и глоби		3 807	2,7
Вноски и възстановявания във връзка със споразумения и програми на Съюза/Общността		2 928	2,1
Излишъци, салда и корекции		2 041	1,5
Приходи от лица, работещи в институциите и другите органи на Съюза		1 236	0,9
Приходи от административната дейност на институциите		612	0,4
Разни приходи		31	0,0
Операции по получаване и отпускане на заеми		0	0,0
ОБЩО ДРУГИ ПРИХОДИ		10 655	7,6
ОБЩО ПРИХОДИ ЗА ГОДИНАТА		139 541	100,0

Източник: Консолидирани отчети на Европейския съюз за 2012 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични характеристики на приходите

2.2. Собствените ресурси представляват основният източник за финансиране на бюджетните разходи (92,4 %). Съществуват три категории собствени ресурси ⁽¹⁾ — собствени ресурси, формирани на базата на brutния национален доход на държавите членки (БНД), традиционни собствени ресурси (ТСР) (мита и налози върху производството на захар) и собствени ресурси, изчислени на базата на данъка върху добавената стойност (ДДС), събиран от държавите членки.

2.3. Собствените ресурси от БНД се формират от прилагането на унифицирана ставка към БНД на държавите членки. Изчисляването на вноските на държавите членки за текущата финансова година (97 856 милиарда евро, 70,1 % от приходите) се основава на прогнозни данни за БНД ⁽²⁾. Тези данни могат да бъдат ревизирани в продължение на период от най-малко четири години, след което не могат да бъдат променяни ⁽³⁾. Ревизиите на данните се взимат предвид при изчисляването на балансите и корекциите на БНД на държавите членки ⁽⁴⁾ за предходни години, които също се включват в годишния бюджет на 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 Европейския съюз.

2.4. След изчисляване на общия сбор на приходите от ТСР, собствените 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 отделни държави членки — дори да не засяга общия размер на собствените ресурси от БНД — има за резултат увеличаване (или намаляване) на вноските от другите държави членки, докато данните за БНД не бъдат коригирани.

⁽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⁾ Тези данни се съгласуват между Комисията и държавите членки на срещата на Консултативния комитет по собствените ресурси.

⁽³⁾ Освен в случай на изразени резерви (вж. т. 2.24).

⁽⁴⁾ Те могат да бъдат положителни или отрицателни за отделните държави членки. За 2012 г. нетните баланси и корекции, свързани с БНД, възлизат на 284 млн. евро, 0,2 % от приходите (положителните корекции са в размер на 952 млн. евро или 0,7 % от приходите, а отрицателните корекции — 668 млн. евро или 0,5 % от приходите).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

2.5. Традиционните собствени ресурси се установяват и събират от държавите членки. Три четвърти от събраните суми се внасят в бюджета на ЕС (16 454 милиарда евро, 11,8 % 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 (отчет по сметка Б) ⁽⁵⁾. Основният риск за ТСП е свързан с изчерпателността, точността и навременността на митата, които се предоставят на Европейския съюз.

2.6. Собствените ресурси от ДДС са вноски, формирани от прилагането на унифицирана ставка към теоретично хармонизираните бази за начисляване на ДДС в държавите членки (14 648 милиарда евро, 10,5 % от приходите). Основните рискове са свързани с изчерпателността и точността на данните за хармонизираната основа за начисляване на ДДС, предоставяни от държавите членки, и с точността и навременността на вноските от държавите членки.

2.7. На Обединеното кралство се дава корекция във връзка с бюджетните дисбаланси („корекция за Обединеното кралство“), изразяваща се в намаление на неговата вноска от собствени ресурси на база БНД ⁽⁶⁾. 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 на база БНД за периода 2007—2013 г. ⁽⁷⁾ Основният риск е допускане на грешка от страна на Комисията при извършването на тези изчисления, по специално при сложната за изчисление корекция за Обединеното кралство.

2.8. Другите одитирани приходи включват основно излишък по бюджета от предходната година, вноски във връзка със споразумения на Съюза/Общността (в т.ч. ЕАСТ), лихви за просрочия и глоби. Основните рискове по отношение на другите приходи са управлението на глобите и грешките от страна на Комисията при изчисляването на вноските във връзка със споразуменията на Съюза/Общността.

⁽⁵⁾ Когато митата и таксите остават неплатени и не е предоставено обезпечение, или са обезпечени, но се оспорват, държавите членки могат да преустановят предоставянето на тези ресурси, като ги впишат в тази отделна сметка.

⁽⁶⁾ Член 4 от Решение № 2007/436/ЕО, Евратом. През 2012 г. това намаление е в размер на около 4 милиарда евро. Посочената в **таблица 2.1** сума от 74 милиона евро представлява ефектът от разликите във валутните курсове.

⁽⁷⁾ Член 2, параграфи 4 и 5 от Решение № 2007/436/ЕО, Евратом. В **таблица 2.1** сумата 2 милиона евро, свързана с вноската на база БНД, представлява ефектът от разликите във валутния резултат от разликите във валутните курсове.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Обхват и подход на одита

2.9. В *част 2* на *приложение 1.1* на глава 1 е представен цялостният одитен подход и методология на Сметната палата. По отношение на одита на приходите трябва да се отбележи следното:

- а) Одитът включи проверка на ниво Комисия на извадка от 55 нареждания за събиране на вземания по неправомерно изплатени суми ⁽⁸⁾. Извадката е формирана така, че да бъде представителна за целия набор от нареждания за събиране на вземания в областта на приходите.
- б) Оценяването на системите включи:
 - i) системите за собствени ресурси на база БНД ⁽⁹⁾ и за собствени ресурси на база ДДС на ниво Комисия, както и за ТСП, на ниво Комисия и държави членки;
 - ii) системите на Комисията, свързани с изчисляването на корекцията за Обединеното кралство (вкл. проверка на изчислението на окончателния размер на корекцията за 2008 г.);
 - iii) управлението на глобите и санкциите от страна на Комисията;
 - iv) процедурите за вътрешен контрол на Комисията, отнасящи се до определянето на годишните вноски на държавите от ЕАСТ, принадлежащи към ЕИП („вноски на страните от ЕАСТ“);
 - v) изявленията на ръководството в Комисията, по-специално годишните отчети за дейността за 2012 г. (ГОД за 2012 г.) на генерална дирекция „Бюджет“ и Евростат.

Собствени ресурси от БНД

2.10. Одитът прие за своя отправна точка съгласуваните прогнозни данни за БНД за 2012 г., след което извърши оценка на системите на Комисията за обработка на данните, с цел да се определи размерът на сумите, които следва да бъдат включени в окончателния отчет за бюджета. Така одитът на Сметната палата обхваща както изготвянето на бюджета на ЕС, така и точността на вноските на държавите членки, основаващи се на тези прогнози.

⁽⁸⁾ Нареждането за събиране на вземания по неправомерно изплатени суми е процедура, чрез която разпоредителят с бюджетни кредити регистрира правото на Комисията да получи възстановяване на дължимите суми.

⁽⁹⁾ Оценката на верификацията на данните за БНД включва посещения в петте държави членки с най-големи вноски на собствени ресурси от БНД — Германия, Испания, Франция, Италия и Обединеното кралство.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

2.11. Сметната палата извърши оценка на системите за наблюдение и контрол на Комисията, които имат за цел да осигурят достатъчна увереност, че собствените ресурси от БНД се изчисляват и събират правилно. Одитът също така обхваща управлението от страна на Комисията на резервите относно БНД за 2012 г. Сметната палата не може да даде оценка на качеството на данните, съгласувани между Комисията и държавите членки.

2.12. Сметната палата също така провери ефикасността на верификацията на данните за БНД⁽¹⁰⁾ за периода 2002—2010 г., която Комисията приключи през януари 2012 г. Проверката се съсредоточи върху годините в периода 2002—2007 г., за които данните за БНД, заедно с тези за 2008 г. станаха окончателни през 2012 г., без по-нататъшна възможност за ревизиране на изчисленията на корекциите на собствените ресурси от БНД, с изключение на отделни елементи, по които са изразени специфични резерви (вж. т. 2.25). Тази работа също е взета предвид при оценката на системите на Комисията за наблюдение и контрол.

Традиционни собствени ресурси

2.13. Сметната палата извърши оценка на системите за наблюдение и контрол в избрани държави членки (Белгия, Полша и Финландия), които заедно допринасят около 13 % от общия размер на ТСР. Бяха проверени техните счетоводни системи (сметки А и Б) и движението на ТСР 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 тестване на ключови контроли, свързани с надеждността на данните от декларациите за внос (преференциални тарифи за определени кодове и държава на произход), одити след етапа на митническо освобождаване и анализ на риска, както и освобождаването от задължението за уведомяване на етапа на внос в посетените държави членки.

2.14. Освен това Сметната палата 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 Сметната палата.

2.15. Извършеният от Сметната палата одит на свързаните с отчетите операции не включва недеклариран внос или вноса, който не е регистриран от митническите органи.

⁽¹⁰⁾ Проверените държави членки, подредени по низходящ ред на размера на вноските на собствени ресурси от БНД са Германия, Франция, Обединено кралство, Италия, Испания, Нидерландия, Белгия, Швеция, Полша и Австрия.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Собствени ресурси от ДДС

2.16. Собствените ресурси от ДДС се основават на действително получения от държавите членки ДДС, коригиран след това чрез използване на макроикономическа статистика и разчети („хармонизирана основа за начисляване на ДДС“). Одитът взе за отправна точка хармонизираната основа за ДДС, изготвена от държавите членки, и провери системите на Комисията за обработване на данните с оглед определяне на сумите, които следва да бъдат включени в окончателните бюджетни сметки. Така одитът на Сметната палата обхваща както изготвянето на бюджета на ЕС, така и точността на вноските на държавите членки.

2.17. Сметната палата извърши оценка на системите за наблюдение и контрол на Комисията, които имат за цел осигуряване на достатъчна увереност, че собствените ресурси от ДДС се изчисляват и събират правилно. Палатата оцени работата на Комисията, извършена в държавите членки по верификацията на хармонизираната база за начисляване на ДДС, както и нейното управление на резервите. Одитът не тества пряко статистическите данни и информацията, предоставени от държавите членки.

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

2.18. Резултатите от тестовете на операциите са обобщени в **приложение 2.1**. От 55-те одитирани от Сметната палата операции нито една не е засегната от грешки.

Собствени ресурси от БНД

2.19. Одитът на Сметната палата не установи грешки в изчисленията на Комисията на вноските на държавите членки и тяхното плащане, повечето от които се основават на прогнозни данни за БНД за 2012 г. Оценката на Палатата обаче разкри недостатъци в подхода на Комисията и в процедурата на верификация (вж. точки 2.28—2.30). Тези недостатъци нямат съществено въздействие върху отчетените собствени ресурси от БНД (вж. т. 2.30).

Традиционни собствени ресурси

2.20. Сметната палата установи, че като цяло издадените от Комисията нареждания за събиране на вземания по неправомерно изплатени суми съответстват на отчетите по сметка А, изпратени от държавите членки.

Собствени ресурси от ДДС

2.21. Извършеният от Сметната палата одит не установи грешки в изчисленията на вноските на държавите членки или в плащанията по тях.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Други приходи

2.22. Одитът на Сметната палата не установи грешки в изчисленията или плащанията по операции, свързани с други приходи. Одитът на Палатата обаче установи административни слабости в процедурите на Комисията за изчисляване на част от вноската на една държава от ЕАСТ ⁽¹¹⁾.

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

2.23. Резултатите от извършената от Сметната палата проверка на системите за наблюдение и контрол са обобщени в **приложение 2.2**.

Собствени ресурси от БНД*Управление на резервите*

2.24. Резервите ⁽¹²⁾ са средство, което дава възможност за евентуална корекция на съмнителни елементи в данните за БНД, представени от държавите членки, след изтичане на регламентирания четиригодишен срок. Използването на резерви е част от процедурата за вътрешен контрол. Комисията и държавите членки следва да се стремят да премахват съмнителните елементи възможно най-бързо ⁽¹³⁾.

2.25. Комисията замени всички съществуващи общи резерви за държавите от ЕС—25 със 103 специфични резерви ⁽¹⁴⁾. Специфичните резерви обхващат годините от 2002 до 2010 г. за държавите членки от ЕС—15 и годините от 2004 до 2010 г. за държавите членки от ЕС—10. Освен това, въпреки че не са предвидени в процедурите на Комисията, бяха поставени шест „хоризонтални“ специфични резерви ⁽¹⁵⁾ на държави членки от ЕС—25. Сметната палата установи слабости в извършената от Комисията верификация на данни за БНД, което също се отразява на управлението на резервите (вж. т. 2.28 б), второ и трето тире и т. 2.29).

2.22. Службите на Комисията ще преразгледат административната процедура за отстраняване на установената от Палатата слабост, по-специално по отношение на изчисляването със задна дата на участието на държави от ЕИП/ЕАСТ, за което при нужда ще бъдат изготвени по-подробни инструкции.

2.23. Комисията не е съгласна с Палатата по отношение на частичната ефективност на нейните проверки на БНД в държавите членки, тъй като те не показват съществени промени, които да са нужни по отношение на вноските на държавите членки за собствените ресурси от БНД.

2.24. Отмяната на резервите е основен приоритет за Комисията и държавите членки. Положението във връзка с резервите се преразглежда на всяка среща на Комитета по БНД, като целта е възможно най-скоро да бъдат отменени всички текущи резерви.

2.25. Хоризонтални резерви се използват, когато има определен проблем по отношение на изчисляването на БНД, чието разрешаване изисква подробен сравнителен анализ на възприетите от държавите членки решения и може да изисква съгласието на Комитета по БНД по концептуални аспекти. Чрез резултатите от този сравнителен анализ би могла да се определи необходимостта от промени в изчисляването на БНД, за да се гарантира правилното определяне на вноските за собствените ресурси от БНД.

⁽¹¹⁾ Сметната палата не успя да потвърди точността на 8 милиона евро от общо 240 милиона евро.

⁽¹²⁾ Резервите могат да бъдат общи и специфични. Общите резерви се отнасят до всички елементи на БНД. Специфичните резерви се отнасят до отделни елементи на БНД (до 2001 г. — БНП, след това — БНД).

⁽¹³⁾ Същото се отнася до собствените ресурси на база ДДС.

⁽¹⁴⁾ През 2012 г. за България и Румъния съществуваха общи резерви, отнасящи се до 2007 и 2008 година. През януари 2013 г. те бяха отменени и заменени с осем специфични резерви за България и 11 специфични резерви за Румъния, отнасящи се до годините от 2007 до 2010 г.

⁽¹⁵⁾ Комисията определя тези резерви като въпроси, които се оповестяват на всички държави членки, за да може Евростат да направи сравнение на процесите на съставяне на данните.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

2.26. През 2012 г. не е отменена нито една от тези специфични резерви за БНД. Освен това в края на 2012 г. все още са в сила две специфични резерви по отношение на БНД ⁽¹⁶⁾, отнасящи се за периода 1995—2001 г. Състоянието по държави членки е показано в **таблица 2.2**. Комисията не изчислява потенциалния ефект от резервите.

2.27. Комисията изрази обща резерва относно данните за БНД на Гърция за 2008 г., тъй като тази държава членка не успя да спази крайния срок 22 септември 2012 г. за предоставяне на данните на Евростат. В противен случай данните за 2008 г. щяха да станат окончателни и коригирането им нямаше да е вече възможно.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.26. Комисията продължава своето сътрудничество с двете държави, които все още имат резерви по отношение на БНД за периода 1995—2001 г., като са извършени и тисии в тези държави, за да могат въпросните резерви да бъдат отменени.

Тъй като националните сметки представляват сложна система от проверки и салда, въздействието на отделните компоненти не може да бъде изолирано, затова не е възможно потенциалното въздействие на резервите да бъде определено точно в количествено отношение (често не е лесно да се определи дали ще е положително или отрицателно).

⁽¹⁶⁾ Едната резерва се отнася за Гърция, а другата за Обединеното кралство.

Таблица 2.2 — Специфични резерви по отношение на БНД/БНП по държави членки към 31 декември 2012 г. ⁽¹⁾

Държава членка	Брой на действащите резерви към 31.12.2012 г.	Най-ранна година, за която се отнасят резервите
Белгия	3	2002
България	0	n/a
Чешка република	2	2004
Дания	1	2002
Германия	2	2002
Естония	2	2004
Ирландия	1	2002
Гърция	9	1995
Испания	3	2002
Франция	2	2002
Италия	3	2002
Кипър	5	2004
Латвия	10	2004
Литва	2	2004
Люксембург	2	2002
Унгария	10	2004
Малта	8	2004
Нидерландия	4	2002
Австрия	1	2002
Полша	11	2002
Португалия	3	2002
Румъния	0	n/a
Словения	3	2004
Словакия	2	2004
Финландия	1	2002
Швеция	4	2002
Обединено кралство	11	1995
ОБЩО	105	

⁽¹⁾ „Хоризонталните“ специфични резерви не са включени в таблицата.

Източник: Европейска сметна палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Оценка на извършената от Комисията верификация на данните за БНД

2.28. Проверката на Сметната палата на ефективността на финализираната от Комисията през 2012 г. верификация на данните за БНД за приключените години от 2002 до 2007 г. установи, че:

а) Евростат не е планирала и не е приоритизирала своята работа правилно, тъй като рисковете, свързани със съставянето на данните за БНД от страна на държавите членки не са били адекватно оценени, а принципът за съотношението на разходите към ползите⁽¹⁷⁾ не е бил приложен правилно при избора на области, които да бъдат проверени,

б) Липсват данни, че Евростат прилага последователен подход на верификация, тъй като:

— бяха констатирани слабости при извършването на пряка верификация. Областите за анализиране са били избрани от Евростат на базата на различни критерии, които невинаги са били документирани. Липсват също така данни, че Евростат систематично проверява дали националните статистически институти извършват контрол по отношение на входящите данни, използвани за изчисляване на отделни компоненти.

— липсват данни, че са използвани критерии при определянето на специфични резерви за отделни страни в съответствие с принципа „разходи-ползи”,

— някои „хоризонтални“ специфични резерви са неуместно определени. Например в случая с резервите относно третирането на кооперативните жилища, в който 14 държави членки са декларирали, че не извършват такива операции, и в случая с резервите относно третирането на лица, пребиваващи краткосрочно или отсъстващи, при които очакваното въздействие върху БНД е ограничено.

2.28.

а) Комисията счита, че разполага с добре установена и основана на риска процедура за планиране и определяне на приоритетите в нейната работа. По отношение на наскоро приключилния цикъл на верификация на Комитета по БНД бяха представени планове, които бяха одобрени от него. В Регламента относно БНД основно се предвижда информацията, даваща възможност за преценка (разходи и ползи) на потенциалния обем и значимост на конкретни дейности или операции, да бъде количествена. Това съответства на избора от Комисията подход в нейната дейност по верификация.

б)

— От Евростат са избрани компонентите/областите, които следва да бъдат верифицирани чрез пряка верификация според общите критерии, съгласувани в Комитета по БНД (предварително е било ясно посочено, че избраните компоненти могат да се различават в отделните държави). Беше предвидено обхватът на пряката верификация да започне при получаването на данните в отдела по изготвяне на националните сметки. Освен това държавите членки трябваше да предоставят документацията относно всички извършени проверки на входящите данни от страна на отдела по изготвяне на националните сметки. Комисията ще потърси начини за подобряване на документацията.

— Както и в предходните цикли на верификация, резервите бяха определени въз основа на количествена и качествена оценка на всяка от неприключените точки и с оглед на резултатна бюджетна политика. След като Комитетът по БНД прие проектодокладите за оценка по държави, изключително право на Комисията е — съгласно посоченото в Регламента относно собствените ресурси — да определя резерви без одобрението на съответната държава или Комитета по БНД. По отношение на принципа на разходите и ползите вж. отговора на точка 2.28, буква а) по-горе. Според Комисията чрез този подход може ефективно да се защитят финансовите интереси на ЕС по отношение на собствените ресурси от БНД.

— Хоризонталните проблеми са наложили извършването на подробен сравнителен анализ на възприетите от държавите членки решения. Декларациите на държавите членки от края на 2012 г. все още не са верифицирани. В хода на осъществяването на този процес Комисията ще отмени резервите в държавите членки, където е целесъобразно.

⁽¹⁷⁾ Вж. член 5, параграф 2, буква б) от Регламент (ЕО, Евратом) № 1287/2003 на Съвета от 15 юли 2003 г. за хармонизиране на brutния национален доход по пазарни цени (Регламент за БНД) (ОВ L 181, 19.7.2003 г., стр. 1).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

2.29. Сметната палата също така разкри някои проблеми в съставянето на разчетите на националните сметки, които не са били установени от Евростат. Въз основа на някои от тези проблеми⁽¹⁸⁾ е следвало Комисията да изрази допълнителни специфични резерви по страни, докато по отношение на други проблеми⁽¹⁹⁾ се наблюдава непоследователност в определянето на резерви за различните държави членки.

2.30. Въпреки че не би се отразило на изчислението на собствените ресурси от БНД за финансовата 2012 г., това е шло да доведе до различия⁽²⁰⁾ в отделните вноски на държавите членки за периода 2002—2007 г.

Традиционни собствени ресурси

2.31. Във всички посетени държави членки одитът на Сметната палата (вж. т. 2.13) разкри недостатъци в осъществявания от националните власти митнически контрол, свързан с одита след митническо освобождаване и анализ на риска. Там където контролът на националните митнически власти е само частично ефективен, съществува повишен риск, че събраните суми от TSP са неточни.

2.32. Недостатъците на системите в Белгия, идентифицирани в годишните доклади за 2010 и 2011 г., се разглеждат от Комисията заедно с държавата членка. В годишния отчет за дейността на ГД „Бюджет“ за 2012 г. се съдържа резерва относно надеждността на счетоводните данни на тази държава членка.

2.33. Нещо повече, в другите две посетени държави членки (Полша и Финландия) Сметната палата установи други по-малки недостатъци на системите, свързани със сметки А и Б.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.29. Комисията проучва констатациите на Палатата и ще направи съответните заключения по тях.

2.30. Вж. отговора на точка 2.29.

2.31. С оглед на отговорите и аргументите на трите държави членки, които са били посетени от Палатата, Комисията ще проследи установените недостатъци в тези държави членки и в съответните случаи ще поиска от тях да предприемат необходимите корективни мерки. Тя ще продължи да проверява националния митнически контрол в хода на своите инспекции и ако бъдат установени слабости, ще изисква от държавите членки предприемането на мерки за отстраняване на тези слабости.

2.32. През 2013 г. е извършен външен финансов одит за периода 2008—2010 г. и становището от него, че сметките не съдържат съществени грешки, е било прието от Комисията след задълбочен преглед на заключенията от одита и извършените изпитвания, на които е базиран одитът.

2.33. Ако слабостите се потвърдят в хода на управлението на сметките от тези държави членки, те ще бъдат приканени да предприемат мерки за отстраняване на тези слабости.

⁽¹⁸⁾ Например класификацията и оценката на организациите с идеална цел, обслужващи домакинствата, в Германия, Испания и Франция; изчислението на сивата икономика в Германия, Испания, Франция и Италия, изчислението на търговските маржове в Германия или на услугите по отдаване под наем във Франция и Италия.

⁽¹⁹⁾ Например при регистрирането на безвъзмездната финансова помощ от ЕС и рентата от земя.

⁽²⁰⁾ Машабът на потенциалния ефект от остойностените констатации и оценки върху годишната вноска от БНД на посетените държави членки варира между 0,4 % и -1,1 %, но това се основава на допускането, че не е било необходимо да се извършват други промени в компонентите за БНД на тези пет държави членки или в разчетите за БНД на другите 22 държави членки. Недостатъците, свързани с неостойностимите констатации и оценки, могат също да имат ефект върху изчисляването на вноските на държавите членки. Като цяло констатираните разлики в БНД не са съществени нито за периода 2002—2007 г., нито за 2012 г.

Собствени ресурси от ДДС

2.34. През 2012 г. Комисията постави 54 резерви и оттегли 57. Според Комисията нетният ефект от контролните дейности в държавите членки, в които са оттеглени резервите, е свързан с намаление на собствените ресурси от ДДС с приблизително 4 милиона евро ⁽²¹⁾. В края на годината са били в сила общо 153 резерви (вж. **таблица 2.3**). 44 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 определяне на ефекта върху основата за ДДС за съответните години. Седемнадесет резерви са били поставени от самите държави членки.

2.35. Сметната палата счита, че за поддържани от дълго време резерви следва да се считат тези резерви, които са с начало най-малко десет години преди текущата година, или в случая — резерви, които продължават да действат в края на 2012 г. и засягат 2003 г. или по-ранни години. Общото състояние остава сходно с това от предходните години. В края на годината действат 16 резерви, поддържани от дълго време, някои от които са от 1995 г. За сравнение — в края на 2011 г. тези резерви са 15. Пет от поддържаните от дълго време резерви са свързани с нарушения, а три са наложени от държавите членки.

2.35. Общите суми може да са сходни, но през всеки един период определени поддържани от дълго време резерви могат да бъдат отменени, докато други нови резерви сега могат да отговорят на определението за поддържани от дълго време. През 2012 г. са наблюдавани и двата случая. Посочените от Палатата пет нарушения са станали поддържани от дълго време едва през 2012 г. Те са част от голяма група резерви, произтичащи от едно и също нарушение. Комисията няма да може да отмени тези резерви преди приетането на решение от страна на Европейския съд. Аналогично Комисията не може да разреши трите резерви, наложени от държавите членки. Измежду останалите поддържани резерви в края на 2012 г. пет са отменени след това, включително една от двете наложени от Комисията резерви, които са от 1995 г.

⁽²¹⁾ Нетен ефект от увеличението с 31 милиона евро и намалението с 35 милиона евро.

Таблица 2.3 — Резерви, свързани с ДДС, към 31 декември 2012 г.

Държави членки	Брой на действащите резерви към 31.12.2011 г.	Резерви, изразени през 2012 г.	Резерви, оттеглени през 2012 г.	Резерви, действащи към 31.12.2012 г.	Най-ранна година, за която се отнасят резервите
Белгия	1	5	0	6	2007
България	6	2	1	7	2007
Чешка република	13	2	7	8	2004
Дания	8	1	3	6	2005
Германия	6	2	1	7	2003
Естония	10	0	0	10	2004
Ирландия	5	0	1	4	2006
Гърция	7	0	2	5	1999
Испания	3	0	0	3	2003
Франция	7	11	6	12	2005
Италия	7	5	0	12	1995
Кипър	4	0	4	0	n/a
Латвия	5	0	0	5	2004
Литва	2	5	5	2	2008
Люксембург	0	2	0	2	2008
Унгария	4	3	3	4	2004
Малта	10	2	8	4	2005
Нидерландия	9	2	0	11	2004
Австрия	6	4	5	5	2004
Полша	5	7	2	10	2004
Португалия	5	0	0	5	2003
Румъния	4	0	0	4	2007
Словения	0	0	0	0	n/a
Словакия	0	1	1	0	n/a
Финландия	10	0	2	8	1995
Швеция	11	0	6	5	1995
Обединено кралство	8	0	0	8	1998
ОБЩО	156	54	57	153	

Източник: Европейска сметна палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Глоби и санкции

2.36. В края на 2012 г. около 98 % от неплатените глоби⁽²²⁾ са покрити или от временно плащане, или от обезпечение. Правилата за прилагане на Финансовия регламент⁽²³⁾ постановяват, че Комисията следва да събира принудително дължимите суми по всички възможни начини, ако длъжникът не е извършил временни плащания или не е обезпечил с гаранция пълния размер на задължението до датата на падежа.

2.37. Сметната палата провери извадка от 30 глоби, които не са покрити от временно плащане или гаранция, и констатира, че в 12 от случаите Комисията не е използвала всички налични средства за принудително събиране на дължимите суми. Палатата е докладвала по същия въпрос в своя годишен доклад за 2011 г.⁽²⁴⁾

Годишни отчети за дейността

2.38. В своя годишен отчет за дейността за 2012 г. генерална дирекция „Бюджет“ посочва, че разполага с достатъчна увереност относно точността и изчерпателността на данните за БНД, използвани за целите на собствените ресурси, предвид изразеното от Комитета по БНД становище и резултатите от верификацията, извършена от Евростат. Сметната палата счита, че е налице ограничение в обхвата на становището на Комитета по БНД⁽²⁵⁾ и че годишният отчет за дейността на Евростат дава само частична оценка на извършената верификация на данните за БНД за целите на собствените ресурси. В годишния отчет за дейността на ГД „Бюджет“ е следвало да бъдат споменати тези ограничения.

2.36. Целта на Комисията не е да наложи възстановяване на всяка цена, защото това би могло да има неправилни последици за глобените предприятия. Повечето от неплатените глоби имат временен характер, тъй като са обжалвани и могат да бъдат анулирани или намалени. По тази причина Комисията се стреми да ги покрие чрез договорен план за плащане, покрит от финансова гаранция, или при извънредни обстоятелства съгласно новите правила за прилагане — без финансова гаранция.

2.37. Тези глоби се отнасят или до случаи, в които е имало тежки терки или заявления за невъзможност за плащане, и/или случаи, в които принудителното събиране би предизвикало незабавната неплатежоспособност на глобеното предприятие и като последица от това Комисията би изгубила глобата, защото според текущите правила тя не е преференциален кредитор.

2.38. Липсата на становище относно данните за БНД на Румъния и България не е попречило данните да се използват за целите на собствените ресурси, предвид наличието на корективни механизми, даващи възможност за всякакви необходими бъдещи промени.

⁽²²⁾ Около 10,8 млрд. от 11 млрд. евро.

⁽²³⁾ 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).

⁽²⁴⁾ Вж. точки 2.29—2.31 на Годишния доклад за 2011 г.

⁽²⁵⁾ За 2012 г. Комитетът по БНД заявява, че все още не може да изрази становище относно данните за БНД на България и Румъния, тъй като верификацията не е приключила.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

2.39. След решението на Съда на Европейския съюз ⁽²⁶⁾, в което той обявява Регламент (ЕО) № 1193/2009 на Комисията (ЕС) ⁽²⁷⁾ за недействителен, Комисията е изчислила, че 285,5 милиона евро трябва да бъдат възстановени на производителите на захар ⁽²⁸⁾, от които Комисията ще трябва да плати 214 милиона евро на държавите членки. Сметната палата счита, че това важно събитие е следвало да бъде споменато в годишния отчет за дейността на ГД „Бюджет“.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Заключения относно приходите за 2012 г.

2.40. Въз основа на извършения одит Сметната палата заключава, че за годината, приключила на 31 декември 2012 г.:

- тестването на операциите показва, че вероятният процент грешки, съдържащ се в популацията, е нула,
- проверените системи за наблюдение и контрол като цяло са ефективни по отношение на собствените ресурси от БНД и на ТСП(вж. **приложение 2.2**),
- проверените системи за наблюдение и контрол са ефективни по отношение на собствените ресурси от ДДС, изчисляването на корекцията за Обединеното кралство и по отношение на другите приходи (вж. **приложение 2.2**).

Като цяло одитните доказателства показват, че приходите не са засегнати от съществено ниво на грешки.

2.41. Системите за наблюдение и контрол, свързани със собствените ресурси от БНД, се оценяват като ефективни като цяло за осигуряване на законосъобразност и редовност на свързаните с приходите операции, с изключение на верификацията от страна на Комисията на данните за БНД, която се оценява като частично ефективна поради следните причини:

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.39. Комисията не счита, че е необходимо това да се споменава в ГОД, тъй като бюджетният риск е бил надлежно указан. Регламент (ЕО) № 1193/2009 на Комисията за определяне на размера на налога върху производството в сектора на захарта за пазарните години 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 и 2005/2006 е управленска мярка за земеделските пазари. Тъй като обаче налозите върху захарта са традиционни собствени ресурси, обезсилването на регламента е породило риск за изпълнението на бюджета за собствени ресурси, който е бил надлежно покрит с провизия в годишните отчети за 2012 г. Провизията на стойност 214 млн. EUR покрива сумата на налозите върху захарта, която държавите членки биха могли да получат обратно въз основа на преразгледан проект за регламент, в който са определени по-ниски налози.

2.41.

⁽²⁶⁾ Решение от 27 септември 2012 г. за свързани дела C- 113/10, C- 147/10 и C-234/10.

⁽²⁷⁾ Регламент (ЕО) № 1193/2009 на Комисията от 3 ноември 2009 г. за поправка на регламенти (ЕО) № 1762/2003, (ЕО) № 1775/2004, (ЕО) № 1686/2005, (ЕО) № 164/2007 и за определяне на размера на налога върху производството в сектора на захарта за пазарните години 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005, 2005/2006 (ОВ L 321, 8.12.2009, стр. 1).

⁽²⁸⁾ Пазарни години 2002/2003 — 2005/2006.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- Евростат не планира и не приоритизира своята работа правилно и не прилага последователен подход на верификация към всички държави членки (т. 2.28).
- Съществуват също така проблеми със съставянето на разчетите за националните сметки, което не е било установено от Евростат (т. 2.29 и 2.30).

2.42. Сметната палата също така обръща внимание на следните въпроси:

- а) Съществуват слабости в управлението от страна на Комисията на резервите по отношение на собствените ресурси от БНД. Следвало е да се изразят допълнителни специфични резерви за някои страни, а е налице и непоследователност при изразяването на резерви за различните страни (т. 2.25). Освен това Комисията все още не е отменила двете оставащи специфични резерви по отношение на БНП за периода 1995—2001 г. (т. 2.26).
- б) По отношение на ресурсите от ДДС съществуват резерви, които са поддържани от дълго време (т. 2.35).
- в) Одитът на Сметната палата установи слабости в митническия надзор на национално ниво (т. 2.31—2.33). Палатата заключава, че одитираните системи за наблюдение и контрол на държавите членки са само частично ефективни при осигуряване на пълно и точно отчитане на ТСР.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- Комисията разполага с добре установена процедура за планиране и приоритизиране на своята работа, която в съответствие с Регламента за БНД е съгласувана с Комитета по БНД. Моля, вж. отговора на точка 2.28.
- Според Комисията нейните процедури представляват най-ефективният от гледна точка на разходите метод, предвид естеството на собствените ресурси от БНД. Комисията обаче ще вземе предвид констатациите на Палатата при определянето на стандартите за следващия цикъл на верификация, който ще започне през 2015 г.

Моля, вж. отговора на точки 2.29 и 2.30.

2.42.

- а) Държавите членки, които са обект на резерви по отношение на БНД, трябва да представят на Комисията до 22 септември 2014 г. необходимите промени (плюс обяснения на направените промени) в приблизителните оценки на БНД в резултат на нотифицираните точки или допълнителна методическа информация, която показва ясно, че нотифицираните точки вече не са от значение.
- б) По отношение на последователността при изразяването на резерви, моля, вж. отговорите на точка 2.29.

Моля, вж. също отговора на точки 2.25 и 2.26.

В допълнение към последващото отменяне на пет поддържани от дълго време резерви, споменати в отговора на точка 2.35, продължават съвместните действия със съответните държави членки за отменяне на повече резерви. По отношение на други две резерви са установени стратегии за решение, които понастоящем се изпълняват.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Препоръки

2.43. В **приложение 2.3** е представен резултатът от извършения от Сметната палата преглед на изпълнението на препоръките от предишни годишни доклади. В годишните доклади за 2009 и 2010 г. Палатата е отправила шест препоръки. От тях Комисията изцяло е изпълнила две препоръки, една е изпълнена в много отношения, две са изпълнени в известно отношение, а една не е изпълнена.

2.44. След извършения преглед и предвид констатациите и заключенията за 2012 г., Сметната палата препоръчва на Комисията:

- **Препоръка 1:** да преразгледа контролната си рамка за верификация на данните за БНД, включително като проведе структуриран и стандартизиран анализ „разходи—ползи“, като извърши задълбочена проверка на съществени и рисковите компоненти на БНД, като ограничи използването на общи резерви и определи критерии за същественост за изразяването на резерви;

2.43. Системите за надзор и контрол (SCS) са с организационен характер и не дават конкретна представа за надеждността на сметките, която зависи главно от използваните статистически източници и методи, макар че SCS могат да са от полза за намаляването на рисковете от грешки в националните сметки. Комисията ще продължи да полага усилия за разработване на насоки за SCS по отношение на съставянето на техните национални сметки от държавите членки, като вземе предвид изразенията от Палатата за забележки. (относно 2010/2009 г., точка 2 от приложение 2.3)

Тъй като редовните инспекции на Комисията потвърждават, че сметка Б е компютризирана в повечето държави членки, броят на неправилно декларираните в сметка Б суми намалява. Повечето констатации на Комисията при инспекциите във връзка със сметка Б се отнасят до финансовата отговорност на държавите членки, произтичаща от незадоволителните процедури по възстановяване или административни грешки, и не са свързани пряко с управлението на самота сметка (относно 2010/2009 г., точка 3 от приложение 2.3).

През 2012 г. Комисията представи на Консултативния комитет по собствените ресурси и на Групата за митническа политика тематичен доклад относно местните процедури по уравниване, в който са консолидирани резултатите от извършените инспекции в почти всички държави членки, като подчерта основните области, в които са необходими по-нататъшни действия. Комисията ще продължи да следи корективните действия, които предприемат държавите членки, до отстраняването на недостатъците (относно 2010/2009 г., точка 4 от приложение 2.3).

Както Комисията, така и държавите членки са предприели действия за изпълнение на препоръката. От 20-те поддържани от дълго време резерви, породили препоръката на Палатата през 2009 г., 17 са били разрешени и отменени. По отношение на останалите три са необходими съдебни действия, преди да бъде възможно някоя от тях да бъде отменена, като за разрешаването на останалите две са налице стратегии (относно 2009 г. в приложение 2.3).

2.44.

При подготовката на следващия цикъл на верификация, започващ през 2015 г., Комисията ще направи преглед на своята контролна рамка. В този процес ще бъдат взети предвид повдигнатите от Палатата въпроси.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- **Препоръка 2:** да насърчава държавите членки да засилят своя митнически надзор с оглед постигане на максимално събиране на ТСП;
- **Препоръка 3:** да насърчава държавите членки правилно да използват сметки А и Б и да следи за това тези сметки да бъдат изчерпателни и точни.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

В хода на своите редовни инспекции на ТСП Комисията ще продължи да верифицира въвеждането от държавите членки на подходящи рамки за контрол с оглед защита на финансовите интереси на ЕС в областта на традиционните собствени ресурси.

В хода на своите инспекции Комисията ще продължи да следи използването на сметки А и Б и ще поиска от държавите членки да гарантират тяхната изчерпателност и точност.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ С ПРИХОДИТЕ

				2012 г.		2011 г.	2010 г.	2009 г.						
ТСР		ДДС/БНД, корекции по бюджетен дял 1		Други приходи					Общо					
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА														
Общ брой операции:				5	47	3	55	55	55	62				
Нареждания за възстановяване на неправомерно изплатени суми				5	47	3	55	55	55	62				
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ ⁽¹⁾ ⁽²⁾														
Процент (брой) тествани операции, които представляват:														
Операции, незасегнати от грешки				100 %	(5)	100 %	(47)	100 %	(3)	100 %	(55)	98 %	100 %	95 %
Операции, засегнати от една или повече грешки				0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	2 %	0 %	5 %
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ														
Вероятен процент грешки												0 %		

⁽¹⁾ Извадката беше разделена на сегменти, за да се представят по-ясно областите с различни рискови профили в групата политики. Резултатите от тестовете отразяват съответния дял на всеки сегмент 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 резервите от страна на Комисията	Ключови вътрешни контроли в посетените държави членки	Цялостна оценка
БНД	Частично ефективни (*)	Ефективни	Ефективни	N/A	Ефективни
ДДС	Ефективни	Ефективни	Ефективни	N/A	Ефективни
ТСР	Ефективни	Ефективни	N/A	Частично ефективни (**)	Ефективни
Корекция за Обединеното кралство	N/A	Ефективни	N/A	N/A	Ефективни
Глоби и санкции	N/A	Ефективни	N/A	N/A	Ефективни

(*) Вж точки 2.28—2.30

(**) Вж точки 2.31—2.33

ПРОСПЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С ПРИХОДИТЕ

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на предприетите действия						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Недостатъчни доказателства		
			В повечето отношения	В някои отношения				
2010 г.	В годишните си доклади за 2009 и 2010 г. Сметната палата препоръчва на Комисията:							
	Да представи пред Комитета по БНД докладите за оценка на данните за БНД на държавите членки, за да може през 2012 г. да се заменят всички съществуващи общи резерви със специфични резерви за периода от 2002 г. насам.	Комисията вече е представила пред Комитета по БНД проектодокладите за оценка и е заменила общите резерви със специфични резерви (проектодокладите за оценка бяха представени през 2011 г. за държавите от ЕС-25 и през 2012 г. — за България и Румъния, а общите резерви бяха заменени от специфични резерви съответно през януари 2012 и януари 2013 г.).						

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на предприетите действия						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Недостатъчни доказателства		
			В повечето отношения	В някои отношения				
2010 и 2009 г.	Да изясни какъв е обхватът на становището, което тя дава в докладите си за оценка на данните за БНД, предоставяни от държавите членки.	В двата доклада, представени от Комисията пред Комитета по БНД през 2012 г. (България и Румъния), Комисията е направила оценка на качеството на данните за БНД и на тяхното съответствие с ESA95, разяснявайки целите и извършената верификация в подкрепа на цялостното заключение.						
	Да отчита и оценката на работата на системите за наблюдение и контрол в националните статистически институти (НСИ) при съставянето на националните сметки.				През 2012 г. службата Евростат не е приела насоки за добрите практики относно работата на системите за наблюдение и контрол при съставянето на националните сметки.			Вж. отговора на точка 2.43.
	Да продължи усилията си да следи за това държавите членки да използват правилно сметка Б.		Въпреки че Комисията проверява използването на сметките Б всяка година, проблемът продължава.					Вж. отговора на точка 2.43.
	Да продължи усилията си да следи за по-нататъшното засилване на националния митнически надзор (напр. използването на "свърхопростени процедури" от лицата, ползващи се от процедурите за оформяне на място).			През декември 2012 г. Комисията представи доклад относно предприетите действия в държавите членки във връзка с процедурата за оформяне на място. Заклученията в доклада сочат, че е необходимо по-нататъшно подобрение на националния митнически надзор.				Вж. отговора на точка 2.43.

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на предприетите действия						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Недостатъчни доказателства		
			В повечето отношения	В някои отношения				
2009 г.	Да продължава да насърчава държавите членки да предоставят навременна и адекватна информация, позволяваща ѝ възможно най-скоро да оттегли поддържаните от дълго време резерви.			В края на 2012 г. действат 16 резерви, поддържани от дълго време, докато през 2009 г. те са 20.				Вж. отговора на точка 2.43.

ГЛАВА 3

Пазари и преки помощи в областта на земеделието

СЪДЪРЖАНИЕ

	<i>Точки</i>
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—3.16
Ефективност на системите	3.17—3.34
Системи на държавите членки, свързани с редовността на плащанията	3.17—3.29
Интегрирана система за администриране и контрол (ИСАК)	3.18—3.27
Системи за контрол, прилагани към схемата за хранителни помощи на ЕС за най-нуждаещите се лица	3.28—3.29
Оценки на Комисията за процента остатъчни грешки	3.30—3.34
Заклучения и препоръки	3.35—3.37
Заклучения за 2012 г.	3.35
Препоръки	3.36—3.37
Приложение 3.1 — Резултати от тестовете на операциите, свързани с пазарите и преките помощи в областта на земеделието	
Приложение 3.2 — Резултати от тестовете на системите относно пазарите и преките помощи в областта на земеделието	
Приложение 3.3 — Проследяване на действията, предприети във връзка с предишни препоръки, свързани с пазарите и преките помощи в областта на земеделието	

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ВЪВЕДЕНИЕ

3.1. В настоящата глава е представена специфичната оценка по отношение на пазарите и преките помощи в областта на земеделието, които са част от област на политика „Земеделие и развитие на селските райони“. В **таблица 3.1** се съдържа основна информация относно обхванатите от оценката дейности и плащанията през 2012 г.

Таблица 3.1 — Основна информация за финансовата 2012 г. относно пазарите и преките помощи в областта на земеделието

(в млн. евро)

Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
Разходи за земеделие, финансирани в рамките на ЕФГЗ	Преки помощи	40 880	Споделено
	Интервенции на селскостопанските пазари	3 516	Споделено ⁽¹⁾
	Административни разходи ⁽²⁾	133	Централизирано пряко
	Други	149	Централизирано пряко/ споделено
		44 678	
	Общо плащания за годината	44 678	
	– общо административни разходи ⁽³⁾	133	
	Общо оперативни разходи	44 545	
	– авансови плащания ⁽⁴⁾	17	
	+ изчистване на авансови плащания ⁽⁴⁾	18	
	Общо за одитираната популация	44 546	
	Общо пости задължения за годината	44 685	

⁽¹⁾ Тази сума включва 0,7 милиона евро при централизирано управление.

⁽²⁾ Тази сума представлява общият размер на административните разходи за областта на политика „Земеделие и развитие на селските райони“.

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

⁽⁴⁾ В съответствие с хармонизираното определение за свързани с отчетите операции (за подробности виж глава 1, точки 1.6 и 1.7).

Източник: Консолидирани отчети на Европейския съюз за 2012 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични характеристики на групата 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 на ЕС ⁽³⁾, и Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), от който заедно с държавите членки се съфинансират програми за развитие на селските райони. Настоящата глава обхваща разходите по ЕФГЗ, докато разходите за развитие на селските райони се разглеждат в глава 4.

3.4. Основните мерки, финансирани по ЕФГЗ, са:

- *Схемата за преки помощи „Схема за единно плащане“ (СЕП)*, при която плащанията се основават на „права за получаване на плащане“ ⁽⁴⁾, всяко от които се активира с хектар допустима за подпомагане земя. През 2012 г. разходите по СЕП възлизат на 31 081 милиона евро.
- *Схемата за преки помощи „Схема за единно плащане на площ“ (СЕПП)*, която представлява опростена схема за подпомагане на доходите и е насочена към земеделските производители в 10 от държавите членки ⁽⁵⁾, които се присъединиха към ЕС през 2004 и 2007 г. Схемата се състои в изплащане на фиксирани суми на хектар допустима за подпомагане земеделска земя. През 2012 г. разходите по нея са на стойност 5 916 милиона евро.
- *Други схеми за преки помощи*, които предоставят основно обвързани с производството плащания ⁽⁶⁾. През 2012 г. размерът на разходите по тях е 3 883 милиона евро.
- *Интервенции на селскостопанските пазари*, които обхващат например 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 3 516 милиона евро през 2012 г.).

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

⁽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.

⁽⁶⁾ Обвързаните с производството плащания се изчисляват въз основа на броя животни и/или хектарите обработвана земя с определена култура (напр. крави с бозаещи телета, памук, ориз, и т.н.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.5. По всички схеми за преки помощи от ЕФГЗ бенефициентите на помощ от ЕС са правно задължени ⁽⁷⁾ 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) ⁽⁸⁾. При неспазване на тези изисквания от страна на земеделските производители, размерът на предоставената им помощ се намалява ⁽⁹⁾.

3.6. Разходите за ОСП са предмет на споделено управление. Докато отговорността за законосъобразността и редовността на извършените разходи започва на ниво държави членки ⁽¹⁰⁾, Комисията носи крайната отговорност за правилното изпълнение на бюджета. 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 управление и 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 ЕС, както и че тези системи работят ефективно.

3.8. Основният риск за редовността по отношение на преките плащания е изплащането на помощ за площ, която е недопустима за подпомагане или изплащането на помощ на недопустими бенефициенти, на двама или повече бенефициента за един и същи парцел земя, в случаите на неправилно изчисляване на правата за плащане, или в случаите когато се изплащат премии за недопустими животни. 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. Спазването на задълженията за кръстосано спазване не представлява критерий за допустимост за плащания по ОСП и следователно контролът върху тези изисквания не спада към законосъобразността и редовността на основните операции. Кръстосаното спазване е механизъм, чрез който земеделските производители биват санкционирани, когато не спазват поредица от правила, които като цяло произтичат от други политики, различни от ОСП, и важат за гражданите на ЕС, независимо от ОСП. Следователно Комисията счита, че наложените санкции за нарушения на изискванията за кръстосано спазване не следва да се вземат предвид при изчисляването на процента грешки за ОСП.

3.6. и 3.7. Според член 5 от Регламент (ЕО) № 885/2006 на Комисията сертифициращите органи всяка година проверяват не само годишните счетоводни отчети на разплащателните агенции, но също така техните процедури за вътрешен контрол.

3.8. Комисията е съгласна с Палатата по отношение на основните рискове за първия стълб на ОСП.

Що се отнася до преките плащания, цялата ИСАК е създадена по такъв начин, че тези рискове да бъдат намалени. Тези рискове са една от целите на Комисията по време на собствените ѝ одити.

⁽⁷⁾ Членове 4—6 от Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета (ОВ L 30, 31.1.2009 г., стр. 16).

⁽⁸⁾ 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 2016 г.

⁽⁹⁾ 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 от 1 % до 5 % в случай на небрежност и може да доведе до пълен отказ за предоставяне на помощ в случай на умишлено неспазване.

⁽¹⁰⁾ Членове 3 и 9 от Регламент (ЕО) № 1290/2005.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Обхват и подход на одита

3.9. Цялостният одитен подход и методология на Сметната палата са представени в **част 2** на **приложение 1.1** на глава 1. Във връзка с одита в областта на пазарите и преките помощи за земеделието следва да се отбележат следните специфични елементи:

- одитът включи проверка на извадка от 180 операции ⁽¹¹⁾, така както е посочено в **приложение 1.1**, точка 6. Извадката е планирана да бъде представителна за целия набор от операции в рамките на групата политики. През 2012 г. извадката включва операции от 16 държави членки ⁽¹²⁾;
- одитът обхваща изискванията за кръстосано спазване (подбрани задължения за ДЗЕС ⁽¹³⁾ и ЗИУ 4 ⁽¹⁴⁾). Сметната палата разглежда като грешки случаите на нарушаване на изискванията за кръстосано спазване ⁽¹⁵⁾, при условие че може да се установи, че нарушението съществува в годината на подаване на заявлението за помощ ⁽¹⁶⁾ от страна на земеделския производител. В допълнение Сметната палата провери прилагането от страна на държавите членки на стандартите за кръстосано спазване и контрол в контекста на одита на системите за ЕЗФРСР. Резултатите от тази дейност са представени в глава 4 (точка 4.24), но са приложими също така за настоящата глава;

3.9. Вж. отговорите по точки 1.11 и 1.12 относно въздействието на възстановените суми и финансовите корекции върху защитата на финансовите интереси на ЕС.

- Комисията следи отблизо развитието на методологията за изготвяне на становището, гарантиращо точността на отчетите, както и законността и правомерността на свързаните с тях операции (DAS) на Палатата с оглед на евентуално въздействие върху процента грешки.

- Вж. отговора на точка 3.5.

⁽¹¹⁾ С оглед да се постигне по-пълно разбиране на компонента от популацията, който не е обхванат от ИСАК, извадката беше стратифицирана и включва 140 операции, обхванати от ИСАК, както и 40 операции, които не попадат в нейния обхват.

⁽¹²⁾ Чешка република, Дания, Германия, Ирландия, Гърция, Испания, Франция, Италия, Латвия, Люксембург, Унгария, Австрия, Полша, Португалия, Румъния и Обединеното кралство.

⁽¹³⁾ 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.

⁽¹⁴⁾ Законоустановено изискване за управление № 4 във връзка с 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).

⁽¹⁵⁾ Изискванията за кръстосано спазване представляват по същество правни задължения, които трябва да се спазват от всички получатели на пряка помощ от ЕС. Те са основните и, в много случаи, единствените условия, които трябва да се изпълняват за получаване на пълната сума на преките плащания. Ето защо Сметната палата е взела решение да разглежда като грешки случаите на неспазването им.

⁽¹⁶⁾ С оглед на количественото измерване на грешката при всяко нарушение се използва националната система за намаляване на плащанията. Вж. също така бележка под линия 9.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- намаленията и изключенията (които се прилагат от държавите членки в случаите, когато бенефициенти на помощ от ЕС заявяват по-голяма площ от действителната или по-голям брой животни⁽¹⁷⁾) не са включени в направеното от Сметната палата изчисление на процента грешки⁽¹⁸⁾;
- при оценката на системите беше разгледана ИСАК в три разплащателни агенции⁽¹⁹⁾ в две държави членки, прилагащи СЕП — Люксембург и Обединеното кралство (Северна Ирландия и Англия), както и системите за наблюдение и контрол, които се прилагат по отношение на схемата на ЕС за хранителни помощи за най-нуждаещите се лица⁽²⁰⁾ в Испания и Италия;
- одитът включи също така преглед на годишните отчети за дейността на генералната дирекция на Комисията ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ относно въпросите, свързани с ЕФГЗ;
- Сметната палата извърши също така преглед на одитната дейност на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ във връзка с процедурата за уравниване на сметки и посети сертифициращите органи в Люксембург и в Обединеното кралство (Северна Ирландия). Резултатите от тази дейност са представени в **глава 4** (точки 4.26—4.36), но са приложими също така за настоящата глава.

⁽¹⁷⁾ 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.

⁽¹⁸⁾ С изключение на случаите, в които държавите членки вече са установили нередности, без да прилагат дължимите намаления/изключения.

⁽¹⁹⁾ Разплащателните агенции и ключовите контроли бяха подбрани въз основа на анализ на риска.

⁽²⁰⁾ Член 43 от Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета от 22 октомври 2007 г. за установяване на обща организация на селскостопанските пазари и относно специфични разпоредби за някои земеделски продукти (Общ регламент за ООП) (ОВ L 299, 16.11.2007 г., стр. 1).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

3.10. Резултатите от тестовите на операциите са обобщени в **приложение 3.1**. От одитираните от Сметната палата общо 180 операции 74 (41 %) са били засегнати от грешки. Въз основа на грешките, които е измерила количествено, Палатата счита, че вероятният процент грешки е 3,8 % ⁽²¹⁾.

3.11. По отношение на значителен брой операции, които са засегнати от грешки, Сметната палата счита, че националните органи са разполагали с достатъчно информация да разкрият и коригират съответните грешки.

3.12. От 74 операции, засегнати от грешки 60 са били засегнати от количествено измерими грешки във връзка с точността или допустимостта на плащанията на помощта. Най-често срещаната грешка по отношение на точността се отнася до наддеклариране на земя и до административни грешки, чийто размер в повечето случаи поотделно е под 5 %. Случаи на наддеклариране на заявената площ са установени в 11 от посетените 16 държави членки. По-голямата част от административните грешки се отнасят до неточни стойности на правата за получаване на плащане (вж. каре 3.1).

3.13. Най-значимите грешки във връзка с точността се отнасят в повечето случаи до прекалено големи плащания за постоянни пасища, при които в рамките на кръстосаните проверки за декларираните парцели в системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП) не са открити наддекларирания, тъй като недопустимата за подпомагане земя е била записана в базата данни на СИЗП като допустимо постоянно пасище (вж. каре 3.1).

3.10. Въпреки че това е процентът грешки, изчислен от ЕСП, не е задължително той да представлява действителният риск за бюджета на ЕС. Отбелязано е например, че неспазването на правилата за възлагане на обществени поръчки не винаги предполага, че с целия разход е злоупотребено.

Комисията отбелязва, че изчислената от Палатата по-ниска граница на грешки е под прага за същественост.

3.11. Комисията също счита, че правните и техническите инструменти (особено интегрираните системи за администриране и контрол), които законодателството в областта на ОСП е предоставило на държавите членки за управлението и контрола на разходите, ил дават възможност да откриват и коригират повечето от грешките.

Както обаче ясно е посочено в Годишния отчет за дейността (ГОД) за 2012 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, от нейните одити е видно, че в редица държави членки се наблюдават значителни слабости в системите за управление и контрол. Тези констатации са в основата на процедури за уравниване по съответствие, за да се предпази по подходящ начин бюджетът на ЕС от риска от нередовни плащания и средно около 600 млн. EUR се възстановяват на бюджета всяка година за ЕФГЗ.

3.12. Комисията отбелязва, че повечето количествено измерими грешки са относително малки от финансова гледна точка и се отнасят главно до малки разлики в повторното измерване на парцелите, извършено от Палатата. Всъщност 36 от установените от Палатата грешки са под 5 %, а 23 от тях са под 2 %.

Когато грешките, свързани с неправилни стойности на правата за получаване на плащане, пораждаят риск за Фонда, те се проследяват в процедурата за уравниване по съответствие. Що се отнася до неправилното изчисляване на правата за получаване на плащане за Франция, посочено в каре 3.1, понастоящем се провеждат процедури за уравниване за финансовите години 2011 и 2012.

3.13. Комисията осъзнава този проблем и го следи посредством своите процедури за уравниване на сметките и при нужда, чрез план за действие.

⁽²¹⁾ Сметната палата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна статистическа извадка. Полученият резултат представлява най-добрата приблизителна оценка. С ниво на увереност от 95 % Сметната палата счита, че процентът грешки в популацията е между 1,7 % и 5,9 % (съответно долна и горна граница на грешките).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 3.1 — Примери за грешки по отношение на точността**Наддеклариране на площ — заявления за подпомагане относно недопустима за подпомагане земя**

В Испания, Австрия и Португалия някои референтни парцели, за които са били подадени заявления за подпомагане и са били извършени плащания като постоянни пасища, в действителност са били изцяло или частично покрити с камъни, гъста гора или храсти. Това би трябвало да доведе до изключването им от подпомагане от ЕС ⁽²²⁾. Заявленията за подпомагане за тези парцели са били приети, тъй като действителният им статут не е бил правилно отразен в СИЗП. В някои от случаите е възможно парцелите да са били използвани за земеделска дейност в миналото, но при одита беше установено, че са изоставени от години.

Неправилно изчисляване на регистрираните в базата данни права за получаване на плащане

Във Франция плащания за подпомагане по СЕП са били недължими поради неспазване на фиксирания от законодателството на ЕС национален праг за отпускане на права за получаване на плащане ⁽²³⁾.

Неправилни изчисления на правата за получаване на плащане са били установени също така в Люксембург (вж. точка 3.23).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 3.1 — Примери за грешки по отношение на точността**Наддеклариране на площ — заявления за подпомагане относно недопустима за подпомагане земя**

Провежданите понастоящем процедури за уравниване по съответствие ще обхванат рисковете по отношение и на трите държави членки, споменати от Палатата.

Що се отнася до допустимостта на площите с пасища в Испания, националните органи бяха приканени да предприемат действия по този въпрос и през месец ноември 2010 г. представиха план за подобряване на СИЗП. По-специално този план за подобряване включва мерки за прилагане на коефициент за допустимост по отношение на парцели с пасища и за гарантиране на систематично актуализиране на СИЗП с резултатите от проверките на място. Комисията наблюдава изпълнението на този план в рамките на уравниването по съответствие, чрез което ще бъде отстранен съответният риск за Фонда.

Що се отнася до Португалия, по отношение на този недостатък е изготвен план за действие, приключен през 2013 г. По отношение на въпросните години рискът за Фонда е обект на процедура за уравниване по съответствие.

Неправилно изчисляване на регистрираните в базата данни права за получаване на плащане

По отношение на неправилното изчисление на правата за получаване на плащания във Франция понастоящем се провеждат процедури за уравниване по съответствие за финансовите 2011 и 2012 г. Франция е приканена да коригира стойността на правата за получаване на плащания без ненужно забавяне. Комисията отбелязва, че процедурата ѝ по съответствие относно неправилните права за получаване на плащания във Франция е открита като последващо действие след DAS от 2011 г. и че тази грешка очевидно се отнася само до Франция. Точният размер на недължимите плащания за цялата популация ще бъде определен и напълно възстановен посредством процедурата по съответствие. По преценки на Комисията това надхвърляне на прага представлява 0,2 процентни пункта от общия процент грешки, установен от Палатата.

Констатацията по отношение на Люксембург ще бъде проследена чрез процедурата за уравниване по съответствие.

⁽²²⁾ Законодателството на ЕС определя постоянните пасища като земя, използвана за отглеждане на трева или други тревни фуражни култури, които традиционно се срещат на естествените пасища.

⁽²³⁾ Сметната палата вече е разгледала този въпрос в своя годишен доклад за 2011 г., каре 3.2.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.14. Установените системни слабости относно правилната оценка на допустимостта на постоянните пасища вече са били отчетени в предишни годишни доклади ⁽²⁴⁾ и са били констатираны също така в контекста на одитите на системите, извършени в Обединеното кралство (Англия и Северна Ирландия).

3.15. По отношение на грешките в допустимостта Сметната палата е установила случаи, при които декларираните разходи не са били допустими (вж. каре 3.2).

Каре 3.2 — Примери за грешки по отношение на допустимостта — недопустими разходи за персонал

В Португалия регионалните органи са декларирали като техническо подпомагане заплатите на служителите им, които отговарят за извършване на проверки на място. Това е в нарушение на законодателството на ЕС ⁽²⁵⁾.

3.16. Въз основа на проверката на избрани задължения за кръстосано спазване (вж. точка 3.9, второ тире) Сметната палата установи нарушения в 24 ⁽²⁶⁾ от общо 146 плащания във връзка с тези задължения ⁽²⁷⁾. Най-често срещаните нарушения на задълженията за кръстосано спазване се отнасят до земи, които не са поддържани в ДЗЕС, както и до случаи на неподходящи или недостатъчни съоръжения за складиране на нитрати от животински произход.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.14. Комисията осъзнава проблемите, свързани с допустимостта на площите с пасища в тази държава членка, и те се проследяват чрез процедурата за уравниване по съответствие.

Каре 3.2 — Примери за грешки по отношение на допустимостта — недопустими разходи за персонал

Този въпрос ще бъде проследен в рамките на процедурата за уравниване по съответствие.

3.16. По отношение на най-честите нарушения, които са установени от Палатата, Комисията обръща специално внимание на определянето и изпълнението на стандартите за ДЗЕС и ЗИУ4 (съоръжения за складиране на нитрати от животински произход) по време на своите одити за кръстосано спазване. Всички установени слабости се проследяват чрез процедурата за уравниване по съответствие.

⁽²⁴⁾ Годишен доклад за 2007 г., таблицата в приложение 5.1.2 във връзка с Португалия; годишен доклад за 2008 г., точка 5.36 във връзка с Испания; годишен доклад за 2009 г., точка 3.38 във връзка с Испания и Италия; годишен доклад за 2010 г., таблица 3.2.1 във връзка с Испания; годишен доклад за 2011 г., точка 3.20 и таблица 3.2 във връзка с Испания, Италия и Австрия.

⁽²⁵⁾ Член 13 от Регламент (ЕО) № 1290/2005.

⁽²⁶⁾ При 13 от общо 24 случая одитираното плащане е засегнато, докато в останалите 11 случая нарушението засяга само бъдещи плащания.

⁽²⁷⁾ Установените нарушения възлизат на 0,2 процентни пункта от процента грешки, представен от Сметната палата в точка 3.10.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

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

3.17. В **приложение 3.2** се съдържа обобщение на резултатите от проверката на Сметната палата на системите за наблюдение и контрол ⁽²⁸⁾.

Интегрирана система за администриране и контрол (ИСАК)

3.18. ИСАК обхваща основните схеми, финансирани от ЕФГЗ, т.е. СЕП, СЕПП, както и всички схеми за подпомагане, обвързани с производство и площ, а също така и схемите за премии за животни. ИСАК се състои от база данни на стопанствата и заявленията, от система за идентификация на земеделски парцели (СИЗП), база данни за животните, както и регистър на правата за плащане в тези държави членки, които прилагат СЕП. Системата предвижда различни проверки на допустимостта, включително кръстосани проверки между базите данни и проверки на място.

3.19. Одитът на ИСАК включи проверка на спазването на разпоредбите на съответните регламенти, както и оценка на ефективността на системите при гарантиране законосъобразността и редовността на плащанията. Бяха разгледани по-специално следните елементи:

- а) административни процедури и процедури на контрол, както и качество на базите данни;
- б) системи за контрол, базирани на физически проверки на място;
- в) процедури, които следят за възстановяване на недължими плащания.

3.17. Според системата за споделено управление за разкриването на недостатъци е отговорна системата за вътрешен контрол на разплащателните агенции. Това означава, че системата за текущ мониторинг и вътрешният одит на разплащателната агенция следва да установяват на първо място дали административните и контролните процедури не са ефективни. Годишното сертифициране, извършвано от сертифициращите органи за уравниване на сметките, включва преглед на съответствието с критериите за акредитиране. Много често разплащателната агенция е информирана за недостатъците и предприема действия за отстраняване на слабостите, което отнема време. Целта на процедурата за уравниване по съответствие е да гарантира, че срещу държавите членки могат да се прилагат финансови корекции за финансови грешки, дължащи се на слаб контрол или на неспазване на ключовите контролни дейности.

⁽²⁸⁾ Тези констатации във връзка с ИСАК, с изключение на случаите във връзка с правата за получаване на плащане, се прилагат също така и за мерките за развитие на селските райони, свързани с площи и животни.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.20. Одитите на Сметната палата показват, че неточността на информацията от базите данни, използвани за кръстосани проверки, е основен неблагоприятен фактор за ефективността на ИСАК.

Административни процедури, процедури на контрол и качество на базите данни

3.21. Когато е възможно и целесъобразно, административните процедури и процедурите на контрол ⁽²⁹⁾, прилагани от страна на разплащателните агенции, следва да включват кръстосани проверки, които наред с другото да се правят и с всички бази данни на ИСАК. Сметната палата провери дали базите данни съдържат пълна и надеждна информация, дали при кръстосаните проверки са установени аномалии, както и дали при необходимост са предприети корективни действия.

3.22. СИЗП представлява база данни, в която се записват всички земеделски площи (референтни парцели) на дадена държава членка, както и съответните допустими площи за всеки референтен парцел. СИЗП се базира на географска информационна система (ГИС), която съдържа дигитализирани и геореферентни данни за границите на парцелите, които по възможност се основават на сателитни ортофотоснимки ⁽³⁰⁾. Допустимите площи на референтните парцели се оценяват на база на последните ортогонални изображения. Сметната палата установи значителни недостатъци в одитираните СИЗП (вж. каре 3.3).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.20. Службите на Комисията вниават за точността на информацията в базите данни, тъй като тя е ключов елемент за правилното управление и контрол. При установяването на недостатъци държавите членки се приканват да ги отстранят. Освен това рискът за Фонда се обхваща от процедурата за уравниване по съответствие.

Макар да признават, че неизбежно винаги ще има известни слабости и несвършенства, службите на Комисията все пак считат, че ИСАК като цяло остава стабилна система за управление на разходите по ОСП.

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

⁽³⁰⁾ Ортофотоснимките представляват въздушни снимки, които се използват за оценка на допустимостта на регистрираната в СИЗП земя.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 3.3 — Примери за неправилни данни в СИЗП/ГИС

Разплащателната агенция в Обединеното кралство (Англия) не оценява допустимостта на общинските земи (329 000 ха) и използва в ограничена степен ортогонални изображения при оценката на допустимостта на другите заявени парцели. Сметната палата извърши преглед на извадка от горски парцели, подбрана въз основа на анализ на риска, и констатира, че за някои от парцелите е получена помощ от ЕС в нарушение на законодателството на Съюза.

В Обединеното кралство (Северна Ирландия) елементи, които представляват основание за недопустимост, не са посочени в ГИС като недопустими за подпомагане земи. През 2011 г. е извършено актуализиране на СИЗП с оглед да се преодолеят слабостите, открити по време на предвидена от законодателството на ЕС оценка на качеството⁽³¹⁾. Сметната палата прегледа една ограничена извадка на база анализ на риска на референтни парцели, които представляват гори според ортогоналните изображения, и констатира, че някои от тези парцели са били регистрирани като постоянни пасища. По отношение на други парцели беше установено, че регистрираната в СИЗП допустима площ е по-голяма от общата площ на парцела.

3.23. По отношение на точността на плащанията Сметната палата установи недостатъци и в трите разплащателни агенции. В нарушение на разпоредбите⁽³²⁾ на законодателството на ЕС наличните в националния резерв средства в Люксембург са били използвани за увеличаване на стойността на всички разпределени права за получаване на плащане. В Обединеното кралство (Англия и Северна Ирландия) Палатата установи различни случаи, при които размерът на помощта е бил изчислен на база на по-големи площи, от тези, които в действителност са определени при извършените от националните инспектори проверки на място.

Системи за контрол, базирани на физически проверки на място

3.24. Качеството на измерванията на място е от ключово значение за правилното определяне на размера на помощта. Сметната палата извърши повторно известен брой измервания, направени от одитираните три разплащателни агенции. И за трите агенции резултатите от измерванията на Палатата се различават от тези, отчетени от инспекторите на разплащателните агенции, с повече от приложимите допустими отклонения на измерване⁽³³⁾ (в Люксембург при 5 от общо 61 измервания, в Обединеното кралство (Северна Ирландия) при 6 от общо 42 измервания и в Обединеното кралство (Англия) при 8 от общо 21 измервания).

⁽³¹⁾ Член 6, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1122/2009 задължава държавите членки да извършат годишна оценка на качеството на техните СИЗП.

⁽³²⁾ Член 41 от Регламент (ЕО) № 73/2009.

⁽³³⁾ Член 34, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1122/2009.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 3.3 — Примери за неправилни данни в СИЗП/ГИС

Понастоящем няма правно задължение за използване на ортогонални изображения. В хоризонталния регламент, отнасящ се до контрола, финансирането и мониторинга на ОСП, Комисията обаче е предложила ДЧ да бъдат задължени да използват такива изображения.

Ако одитите покажат, че информацията в системата е грешна и че това е породило риск, случаят се проследява в рамките на процедурата за уравняване по съответствие.

Що се отнася до ситуацията в Северна Ирландия, извършените от органите през 2011 г. дейности по актуализиране са били резултат от одити, проведени от службите на Комисията през периода 2006—2009 г. Те са довели до финансови корекции за годините до 2009 г. Все още са в ход процедурите за уравняване по съответствие по отношение на следващите години.

3.23. Ситуацията по отношение на Люксембург ще бъде проследена чрез процедура по уравняване за съответствие.

Ситуацията по отношение на Обединеното кралство (Англия и Северна Ирландия) се проследява и ще бъде проследявана посредством множество процедури за уравняване по съответствие.

3.24. Службите на Комисията споделят мнението на Палатата, че качеството на проверките на място е важно. В рамките на извършените от службите на Комисията одити са установени подобни недостатъци в качеството на проверките на място и установените слабости се проследяват посредством процедури за уравняване по съответствие, които гарантират отстраняване по подходящ начин на риска за бюджета на ЕС.

При одитите на Комисията са установени също така недостатъците на ИСАК в Англия и Северна Ирландия. Тези разплащателни агенции вече са били обект на финансови корекции в това отношение, като са в ход допълнителни процедури за уравняване по съответствие.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.25. Законодателството на ЕС определя пасището като земя, покрита с тревиста растителност. В Обединеното кралство (Англия и Северна Ирландия) помощта по СЕП се предоставя за подходящи за паша горски територии. Въпреки това при повторното извършване от страна на Сметната палата на проверките на място в Обединеното кралство (Англия) беше установено, че на някои от тези територии няма трева и следователно те не отговарят на определението за подходящи за паша горски територии. Националните инспектори са отчетли тези площи като напълно допустими за подпомагане от ЕС.

Процедури, които гарантират възстановяване на недължими плащания

3.26. В трите разплащателни агенции, чиито системи ИСАК бяха проверени от Палатата в рамките на нейния одит, бяха проверени счетоводните записи с цел да се установи дали сумите, подлежащи на възстановяване, са правилно осчетоводени и докладвани на Комисията. В Люксембург и в Обединеното кралство (Англия) беше установено, че тези процедури функционират по задоволителен начин.

3.27. В Обединеното кралство (Северна Ирландия) Сметната палата установи, че съпоставянето на вписаните суми в регистъра на длъжниците и документацията за съответните отделни случаи не винаги е било възможно, а в таблицата с неоснователни плащания не са били вписвани начислените лихви.

Системи за контрол, прилагани към схемата за хранителни помощи на ЕС за най-нуждаещите се лица

3.28. Сметната палата провери системите за контрол, приложими за схемата за хранителни помощи за най-нуждаещите се лица в Испания и Италия. В рамките на тази схема спечелилият поръчката оферент се ангажира да предостави известно количество хранителни продукти на благотворителни организации с цел раздаването им на най-нуждаещите се лица ⁽³⁴⁾ в ЕС. В много случаи на оферента се плаща чрез стоки от интервенционни запаси. Много често тези стоки идват от складове за интервенционни запаси от държава членка, различна от тази, в която се раздава храната. В тези случаи схемата за хранителни помощи налага тясно административно сътрудничество между засегнатите държави членки.

3.29. И в двете проверени разплащателни агенции Сметната палата оцени като ефективни системите, приложими за разпределянето на хранителни продукти. Въпреки това Палатата констатира наличието на някои недостатъци по отношение на административното сътрудничество в държавите членки (вж. **приложение 3.2**).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.25. Службите на Комисията знаят за установените от Палатата проблеми и ги проследяват — вж. каре 3.3.

Службите на Комисията са на мнение, че например с оглед запазване на земеделството в определени райони, държавите членки могат да приложат процедура, гарантираща, че допустимите площи в рамките на тези парцели ще бъдат взети предвид за плащане, доколкото като цяло парцелът все пак би могъл да се счита за „земеделски“. През последните години на държавите членки са били изпратени насоки, включващи примери за начините за оценка на площта, която следва да се взема предвид, като въпросните насоки са били обсъдени с тях.

3.27. Комисията е запозната със ситуацията и я проследява в контекста на процедурата за уравниване по съответствие.

3.29. Комисията отбелязва като цяло положителната оценка на Палатата.

⁽³⁴⁾ Терминът „най-нуждаещите се лица“ е дефиниран в член 1, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 807/2010 на Комисията от 14 септември 2010 г. относно установяване на подробни правила за снабдяването с храна от интервенционни складове в полза на най-нуждаещите се лица в Съюза (ОВ L 242, 15.9.2010 г., стр. 9).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Оценки на Комисията за процента остатъчни грешки

3.30. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ оценява процента остатъчни грешки, т.е. степента, до която операциите са засегнати от грешки, след действието на системите за управление и контрол. Преди годишния отчет за дейността за 2012 г. основните елементи за тази оценка са статистическите данни от проверките на място, изготвени от държавите членки. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ изчислява процента остатъчни грешки, като се базира върху резултатите от случайно подобрани инспекции, които се отчитат в статистическите данни. С оглед да компенсира евентуалните недостатъци или пропуски в тези статистически данни, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ прилага 25 % увеличение към отчетения процент грешки в статистическите данни.

3.31. В годишния си отчет за дейността за 2012 г. и след оценка на надеждността на прилаганите процедури ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е пристъпила към съществено изменение на подхода за изчисляване на процента остатъчни грешки. Понастоящем подходът взема предвид, че статистическите данни от проверките могат да бъдат засегнати от недостатъци, които да окажат влияние на надеждността им, както и че те не обхващат всички компоненти на процента остатъчни грешки. Вследствие на това ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е извършила отделна оценка за всяка разплащателна агенция и е коригирала към по-висока стойност отчетения процент грешки, когато е счела за необходимо. По отношение на 37 от общо 81 разплащателни агенции са направени увеличения в размер от 2 до 5 процентни пункта в зависимост от сериозността на слабостите.

3.32. В резултат на това процентът остатъчни грешки за необвързаната с площ помощ за 2012 г. се изчислява от Комисията в размер на 2,4 %, т.е. 4,5 пъти повече от процента грешки 0,54 % ⁽³⁵⁾, отчетен въз основа на статистическите данни, предоставени от държавите членки.

3.33. Тази промяна в подхода отчита слабостите, отбелязани в предишни годишни доклади от Сметната палата ⁽³⁶⁾ и потвърдени от Службата за вътрешен одит на Комисията ⁽³⁷⁾. Въпреки това Палатата счита, че Комисията също така следва да предприеме корективни действия за останалите области на ЕФГЗ.

3.30. Начинът, по който ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е определила процента остатъчни грешки в своя годишен отчет за дейността за 2012 г., е описан в точка 3.31. Описанието в точка 3.30 относно начина, по който това е правено през предходни години, е извън обхвата на одита в споменатия доклад.

3.31. През изминалите години Палатата е критикувала ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, че базира процента на остатъчни грешки само върху отчитани от държавите членки данни относно контролите, които са извършили, с коефициент на безопасност от 25 %. За 2012 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е разработила и използвала за необвързаните с производството преки помощи (СЕПП и СЕП) нов интегриран подход, прилаган на равнище разплащателна агенция, който отново се основава на статистическите данни за контролите от държавите членки, но при който се вземат предвид също така и други налични доказателства от одити, като становището на сертифициращите органи, резултатите от извършени от Комисията одити и оценката на Палатата по отношение на ефективността на системата за контрол. Наличната информация от одитите на ЕСП, констатациите на сертифициращите органи и собствените одити на Комисията са интегрирани в обща оценка на ситуацията на равнище разплащателна агенция и са взети предвид при агрегирането на равнище ДЧ и ЕС-27.

3.32. Съгласно ГОД за 2012 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ понастоящем се провеждат процедури за уравниване по съответствие за 17-те държави членки, които са били засегнати от процент грешки над 2 %. Сулите, за които съществува риск, систематично ще бъдат възстановени.

3.33. Новият интегриран подход, който е използван за 2012 г. за необвързаните с производството преки помощи ще бъде доразвит, като ще обхване във възможно най-голяма степен и другите мерки по ОСП за 2013 г.

⁽³⁵⁾ Среднопретеглена стойност на процента грешки на ниво ЕС-27, декларирани от държавите членки за статистическите данни от проверките във връзка с необвързаната с площ помощ.

⁽³⁶⁾ Последно в годишния доклад за 2011 г., точка 3.41.

⁽³⁷⁾ Параграф 3.1.5 от годишния отчет за дейността за 2012 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.34. Резултатите от новия подход потвърждават факта, че от статистическите данни на държавите членки във връзка с проверките, от декларациите на директорите на разплащателните агенции и от дейността на сертифициращите органи може да се осигури единствено ограничено ниво на увереност. В действителност за всички 37 разплащателни агенции, за които Комисията е взела решение да увеличи процента грешки, който е бил отчетен в контролните статистики по отношение на необвързаната с площ помощ, директорите на съответните разплащателни агенции са били предоставили становище без резерви, а за 32 от агенциите това е било потвърдено също така и от сертифициращите органи.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

Заклучения за 2012 г.

3.35. По отношение на тази група политики:

- тестовите на операциите показват, че вероятният процент грешки в популацията е в размер на 3,8 %;
- от трите проверени системи за наблюдение и контрол ИСАК ⁽³⁸⁾ две са оценени като неефективни (Обединеното кралство (Англия и Северна Ирландия), а третата е оценена като частично ефективна (Люксембург);
- двете проверени системи за наблюдение и контрол, приложими за разпределяне на хранителни продукти за най-нуждаещите се лица, са оценени като ефективни.

Като цяло одитните доказателства сочат, че приетите разходи са засегнати от съществено ниво на грешки.

⁽³⁸⁾ Всички проверени системи ИСАК са подбрани въз основа на анализ на риска.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.34. Вж. отговора на точка 3.32.

Работата на сертифициращите органи ще бъде значително разширена в рамките на осъществяването на реформата на ОСП: върху представителна извадка те ще трябва повторно да извършват административните проверки и проверките на място, направени от разплащателната агенция, за да дадат своето мнение относно законосъобразността и редовността на операциите, за които са направени разходите, и по този начин да валидират статистическите данни от контрола.

3.35. Вж. отговора на точки 1.12 и 1.13 относно въздействието на възстановените суми и финансовите корекции върху защитата на финансовите интереси на ЕС.

- В рамките на своите собствени одити службите на Комисията са установили констатации, подобни на тези на Палатата. Те се проследяват посредством процедурата за уравниване по съответствие. Когато констатациите на Палатата свидетелстват за допълнителен риск, който трябва да бъде покрит, ще бъдат разгледани възможностите за задействане на подходящи процедури.

Комисията подчертава, че защитава финансовите интереси на бюджета на ЕС посредством финансови корекции в рамките на процедурата за уравниване по съответствие. Освен това недостатъците в системите за управление и контрол на държавите членки се отстраняват посредством целенасочени и всеобхватни планове за действие, когато е необходимо. Комисията отбелязва също така, че по-ниската граница на грешки, която е изчислена от Палатата, е под прага на същественост.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Препоръки

3.36. В **приложение 3.3** са представени резултатите от прегледа на Сметната палата на напредъка при действията, предприети във връзка с препоръки, съдържащи се в предишни годишни доклади. В своите годишни доклади за 2009 г. и 2010 г. Сметната палата е отправила седем препоръки. От тях две са изпълнени в повечето отношения, четири в някои отношения, а една не е била изпълнена.

3.37. Въз основа на тази проверка, както и на констатациите и заключенията за 2012 г., Сметната палата препоръчва на Комисията и държавите членки да увеличат и ускорят техните усилия, за да гарантират, че:

- **Препоръка 1:** допустимостта за подпомагане на земята, и по-специално на постоянните пасища, е правилно регистрирана в СИЗП, особено в случаите, когато площи са изцяло или частично покрити с камъни, ниски дръвчета, гъсти гори или храсти, или когато земята е била изоставена от няколко години (вж. точки 3.13, 3.25 и каре 3.3);

3.36. Комисията е на различно мнение по отношение на състоянието на изпълнение на отправените в предишните годишни доклади препоръки:

- „изпълнение в повечето отношения“: Комисията счита, че изпълнението по тези точки е непрекъснато и никога не би могло да се определи като приключено (използването на ортогонални изображения става задължително, актуализиране на СИЗП въз основа на нови ортогонални изображения и отстраняване на недостатъци в системите за контрол и базите данни на ИСАК);
- „изпълнение в някои отношения“: да се гарантира като непрекъснат процес достатъчното качество на проверките на място и проверяването и/или от сертифициращите органи;
- разясняване на правилата за допустимост: Комисията е направила предложения в контекста на реформата на ОСП, а насоките за работата, която трябва да бъде свършена от СО, са били напълно преразгледани и представени на държавите членки и СО;
- определяне на равнище ЕС на минимални годишни изисквания за поддържане на пасища: в предложенията за реформа на ОСП това се предвижда да се прави от държавите членки.

3.37.

С оглед запазване на земеделието в определени райони държавите членки могат да приложат процедура, гарантираща, че допустимите площи в рамките на тези парцели ще бъдат взети предвид за плащане, доколкото като цяло парцелът все пак би могъл да се счита за „земеделски“. През последните години на държавите членки са били изпратени насоки, включващи примери за начините за оценка на площта, която следва да се взема предвид, като тези насоки са били обсъдени с тях.

Когато бъде установено, че държавата членка не регистрира правилно допустимите площи, по отношение на въпросния случай се открива процедура по уравниване.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- **Препоръка 2:** незабавни корективни действия се приемат, в случаите когато се установи, че административните и контролните системи и/или базите данни на ИСАК съдържат недостатъци или не са актуални (вж. точки 3.13 и 3.22—3.23);
- **Препоръка 3:** плащанията се основават на резултати от проверките (вж. точка 3.23), както и че проверките на място са с необходимото качество за определяне по надежден начин на допустимата площ (вж. точки 3.24 и 3.25);
- **Препоръка 4:** моделът и качеството на работата, извършена от директорите на разплащателните агенции и от сертифициращите органи, предоставят надеждна база за оценка на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции (вж. точки 3.30—3.34).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Когато службите на Комисията установят такива проблеми по време на своите одити, те приканват държавата членка да предприеме корективни действия. Ако проблемът е особено сериозен, държавата членка трябва да изпълни план за корективни действия, който се следи отблизо от службите. До момента е установено, че тези планове са много ефективни. Комисията гарантира също така покриването на финансовия риск за бюджета на ЕС, произтичащ от тези недостатъци, чрез финансови корекции, налагани посредством процедурата за уравниване по съответствие.

Комисията споделя становището на Палатата в това отношение и ще продължи да акцентира в своите одити върху риска да не бъде открита недопустима земя преди плащанията. При нужда ще бъдат прилагани финансови корекции за защита на финансовите интереси на ЕС.

Комисията продължава да следи работата на сертифициращите органи чрез анализ на документите, свързани с финансовото приключване на сметките, както и чрез мисии за одит на сертифициращите органи. Освен това през 2012 г. са проведени конкретни мисии за одит на 14 сертифициращи органа с цел преглед на тяхната работа по извършването на проверки на място и по статистическите данни от проверките, тъй като Комисията счита, че тези области пораждаат особено големи рискове. През месец септември 2012 г. беше организирана среща на експертната група на сертифициращите органи. Освен това в рамките на подготовката на новия програмен период и в съответствие с по-голямата отговорност на сертифициращите органи за осигуряване на законосъобразността и редовността на разходите, през 2013 г. са организирани двустранни срещи със сертифициращи органи.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.1

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

	2012 г.			2011 г.	2010 г.	2009 г.
	ИСАК	Извън ИСАК	Общо			
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА						
Общо брой операции:	140	40	180	180	146	148
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Процент (брой) тествани операции, които представляват:						
Операции, незасегнати от грешки	60 % (84)	55 % (22)	59 % (106)	61 %	73 %	76 %
Операции, засегнати от една или повече грешки	40 % (56)	45 % (18)	41 % (74)	39 %	27 %	24 %
Анализ на операциите, засегнати от грешки						
Анализ по видове грешки						
Количествено неизмерими грешки:	14 % (8)	33 % (6)	19 % (14)	14 %	26 %	31 %
Количествено измерими грешки:	86 % (48)	67 % (12)	81 % (60)	86 %	74 %	69 %
Допустимост	12 % (6)	67 % (8)	23 % (14)	23 %	3 %	13 %
Действителност	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	0 %	0 %
Точност	88 % (42)	33 % (4)	77 % (46)	75 %	97 %	87 %
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ						
Вероятен процент грешки	3,8 %					
Горна граница на грешките	5,9 %					
Долна граница на грешките	1,7 %					

⁽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 3.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА СИСТЕМИТЕ ОТНОСНО ПАЗАРИТЕ И ПРЕКИТЕ ПОМОЩИ В ОБЛАСТТА НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО

Оценка на избрани 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 процедури на контрол за осигуряване на правилно плащане, включително 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 (*)
Обединено кралство (Англия)	СЕП	3 988 042	Неефективни 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9	Частично ефективни а	Частично ефективни А	Неефективни
Обединено кралство (Северна Ирландия)	СЕП	3 988 042	Неефективни 1, 3, 5, 6, 9, 10	Частично ефективни а	Частично ефективни А, Б	Неефективни
Люксембург	СЕП	37 679	Частично ефективни 2, 4	Ефективни	Ефективни	Частично ефективни

(*) Общата оценка не може да бъде по-положителна от оценката на административните процедури и процедурите на контрол.

- 1 Непълна или неправилна информация относно размера и допустимостта за подпомагане на земята в базата данни на СИЗП.
- 2 Процедурата за регистриране на заявленията не разполага с достатъчно вградени контроли, които да предотвратяват вписването им със задна дата.
- 3 Грешките в заявленията са коригирани като очевидни, без да се прилагат санкции, въпреки че прилагането е било необходимо.
- 4 Стойността на правата за получаване на плащане е била увеличена в нарушение на законодателството на ЕС.
- 5 Неправилно прилагане на определението на ЕС за земеделски производител.
- 6 Помощи, изплатени за недопустими площи.
- 7 Несъответствия в базата данни на правата за получаване на плащане.
- 8 Неприлагане на санкции за некоректни заявления относно общински земи.
- 9 Резултатите от проверките не са правилно обработени в базите данни на ИСАК.
- 10 Недостатъци по отношение на административни кръстосани проверки и плащания, извършени преди коригиране на аномалиите.

а Незадоволително качество на измерванията на площи по време на проверките на място.

А Неточности в отчетите на длъжниците.

Б Забавяния при регистриране на дълговете и при уведомяване на земеделските производители за задължението за възстановяване на плащания.

Държава членка (разплащателна агенция)	Схема	Разходи (*) (в 1 000 евро)	Процедури за възлагане на обществени поръчки	Сътрудничество с други държави членки	Изпълнение на плана	Наблюдение и контрол	Обща оценка
Испания (FEGA)	Хранителни помощи за 2011 г.	74 731	Ефективни	Частично ефективни 1	Ефективни	Ефективни	Ефективни
Италия (AGEA)	Хранителни помощи за 2012 г.	22 103	Ефективни	Частично ефективни 2	Ефективни	Ефективни	Ефективни

(*) Не включват стойността на интервенционните запаси.

- 1 Испания е получила зърнени култури и обезмаслено сухо мляко от интервенционните запаси съответно на Франция и Ирландия. По отношение на двата продукта одобрените оференти са получили възстановяване на транспортните разходи до Испания. В законодателството на ЕС се предвижда, че в подобни случаи транспортът до страната по местоназначение се проверява чрез специфична процедура (формуляр T5), която органите във Франция и Ирландия са отказали да приложат. Така испанските органи са използвали алтернативна процедура, която Палатата счита за по-малко ефективна.
- 2 Италия е организираща съвместна тържна процедура за доставяне на макаронени изделия в Италия и Малта, отчасти в замяна на зърнени култури от интервенционни запаси. В резултат от процедурата Малта е трябвало да получи еквивалента от количеството и зърнени култури в макаронени изделия — 224 тона. Въпреки това поради административна грешка Италия е доставила на Малта само 180 тона макаронени изделия.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ДЕЙСТВИЯТА, ПРЕДПРИЕТИ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С ПАЗАРИТЕ И ПРЕКИТЕ ПОМОЩИ В ОБЛАСТТА НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на предприетите действия						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Вече не е приложима	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2010	3.58. Въз основа на тази проверка, както и на констатациите и заключенията за 2010 г., Палатата препоръчва на Комисията да предприеме подходящи действия, за да се гарантира, че: а) използването на ортофотоснимки е задължително и СИЗП редовно се актуализира с нови ортофотоснимки (вж. точка 3.31) ⁽¹⁾ ;		X					
	б) разплащателните агенции предприемат действия за преодоляване на идентифицираните слабости, когато се констатира, че системите за контрол и базата данни на ИСАК са недостатъчни (вж. точки 3.23—3.25) ⁽¹⁾ ;		X					
	в) проверките на място са с необходимото качество, за да идентифицират по надежден начин допустимите площи (вж. точки 3.38 и 3.39);			X				
	г) сертифициращите органи контролират и отчитат по подходящ начин качеството на извършените проверки (вж. точки 3.46 и 3.47).			X				
2009	3.73. Палатата препоръчва да бъдат преодоляни идентифицираните слабости в системите. В това отношение недостатъците на СЕП и СЕПП, чието отстраняване е най-належащо, са следните: 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;			X				
	г) определяне на ниво ЕС на минимални годишни изисквания за поддържане на затревените площи, за да бъдат те допустими за пряко подпомагане от ЕС.				X			

⁽¹⁾ Сходни препоръки са отправени в точка 3.73, букви а) и б) от годишния доклад за 2009 г.

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на предприетите действия						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Вече не е приложима	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2009	3.75. Освен това Палатата счита, че насоките на Комисията относно дейността на сертифициращите органи трябва да бъдат преразгледани по отношение на нейния характер, обхват и задълженията за докладване, особено що се отнася до удостоверяването на валидността на проверките и контролните статистики на държавите членки.			X				

ГЛАВА 4

Развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване

СЪДЪРЖАНИЕ

	<i>Точки</i>
Въведение	4.1—4.8
Специфични характеристики на групата политики	4.2—4.17
Обхват и подход на одита	4.8
Редовност на операциите	4.9—4.19
Развитие на селските райони	4.10—4.18
Околна среда, рибарство, здравеопазване	4.19
Ефективност на системите	4.20—4.41
Развитие на селските райони	4.20—4.39
Системи на държавите членки, свързани с редовността на плащанията	4.20—4.25
Системи на Комисията, свързани с редовността на операциите	4.26—4.39
Околна среда, рибарство, здравеопазване	4.40—4.41
Заклучения и препоръки	4.42—4.45
Заклучения за 2012 г.	4.42
Препоръки	4.43—4.45
Приложение 4.1 — Резултати от тестовете на операции в групата политики за развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване	
Приложение 4.2 — Резултати от проверката на системите, свързани с развитието на селските райони	
Приложение 4.3 — Проследяване на действията, предприети във връзка с предишни препоръки, свързани с развитието на селските райони, околната среда, рибарството и здравеопазването	

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

4.1. В настоящата глава е представена специфичната оценка по отношение на развитието на селските райони, околната среда, рибарството и здравеопазването, която обхваща частта за развитието на селските райони от областта на политика „Земеделие и развитие на селските райони“ и областите на политика, „Морско дело и рибарство“, „Здравеопазване и политика за потребителите“ и „Околна среда и действия по климата“. В **таблица 4.1** се съдържа основна информация относно обхванатите от оценката дейности и плащанията през 2012 г.

Таблица 4.1 — Основна информация за финансовата 2012 г. относно развитието на селските райони, околната среда, рибарството и здравеопазването

(в млн. евро)

Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
Развитие на селските райони	Развитие на селските райони	13 258	Споделено
	Предприемателни мерки	7	Децентрализирано
	Международни аспекти на областта на политика „Земеделие и развитие на селските райони“	4	Централизирано пряко
		13 269	
Морско дело и рибарство	Оперативни разходи	705	Централизирано / споделено
	Административни разходи	40	Централизирано пряко
		745	
Здравеопазване и защита на потребителите	Оперативни разходи	518	Централизирано пряко / централизирано непряко
	Административни разходи	117	Централизирано пряко
		635	
Околна среда и действия по климата	Оперативни разходи	286	Централизирано пряко / централизирано непряко
	Административни разходи	96	Централизирано пряко
		382	
Общо плащания за годината		15 031	
– Общо административни разходи ⁽¹⁾		253	
Общо оперативни разходи		14 778	
– авансови плащания ⁽²⁾		500	
+ изчисления на авансови плащания ⁽²⁾		716	
Общо за одитираната популация		14 994	
Общо поети задължения за годината		16 972	

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

⁽²⁾ В съответствие с хармонизираното определение за свързани с отчетите операции (за подробности вж. приложение 1.1, точка 6).

Източник: Консолидирани отчети на Европейския съюз за 2012 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични характеристики на групата политики

4.2. Развитието 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). Управлението и контрола на разходите за ОСП също са описани в глава 3 (вж. точки 3.6 и 3.7).

4.3. Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) съфинансира в различна степен програми за развитие на селските райони в държавите членки (13 269 милиарда евро разходи през 2012 г.)⁽¹⁾. Разходите по ЕЗФРСР обхващат 45 мерки, които включват мерки за площи (като агроекологични плащания и 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).

4.4. 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)⁽²⁾ е програмата с най-голямо значение по отношение на финансирането (212 милиона евро за разходи през 2012 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.

4.5. Общата политика за рибарството от областта на политика „Морско дело и рибарство“ преследва сходни цели като Общата селскостопанска политика (вж. глава 3, точка 3.2). Европейският фонд за морско дело и рибарство⁽³⁾ (ЕФМДР) е основният инструмент в тази област на политика (478 милиона разходи през 2012 г.).

⁽¹⁾ Тази сума включва плащания за приключване на предходни програми за периода 2000—2006 г. (135 млн. евро) и за други мерки (генетични ресурси) (1,2 млн. евро).

⁽²⁾ Регламент (ЕО) № 614/2007 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 149, 9.6.2007 г., стр. 1).

⁽³⁾ Регламент (ЕО) № 1198/2006 на Съвета (ОВ L 223, 15.8.2006 г., стр. 1).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.6. В рамките на областта на политика „Здравеопазване и политика за потребителите“ ЕС допринася за опазването на здравето на хората, животните и растенията, както и за благосъстоянието на потребителите. Основната част от плащанията се извършва за програми за премахване на болестите по животните и на агенции на ЕС ⁽⁴⁾ (съответно 215 милиона евро и 167 милиона евро през 2012 г.).

4.7. Основният риск по отношение на редовността за групата политики като цяло е извършване на разходи, които са недопустими поради неспазване на често сложните правила и условия за допустимост. В областта „Развитие на селските райони“ този риск е по-голям за някои програми с ниски нива на изпълнение, при които е възможно държавите членки да декларират на недопустими разходи, за да не изгубят финансиране от ЕС.

Обхват и подход на одита

4.8. В **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:

— Одитът включи проверка на извадка от 177 операции, така както е посочено в **приложение 1.1** (точка 6). Моделът на извадката е планиран така, че да бъде представителна за целия набор от операции в рамките на групата политики. През 2012 г. извадката включи 160 операции за развитие на селските райони ⁽⁵⁾ и 17 операции за околната среда, рибарството и здравеопазването ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Европейски център за профилактика и контрол върху заболяванията, Европейски орган за безопасност на храните и Европейска агенция по лекарствата.

⁽⁵⁾ Чешка република, Германия (Бранденбург и Берлин, Шлезвиг-Холщайн), Гърция, Испания (Андалусия), Франция, Италия (Базиликата, Болцано, Сардиния), Литва, Австрия, Полша, Португалия, Румъния, Словения, Финландия и Обединеното кралство (Англия и Шотландия).

⁽⁶⁾ Извадката се състоеше от 11 операции, извършени при пряко управление, както и от 6 при споделено управление в Чешката република, Гърция, Испания, Полша и Обединеното кралство.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.7. По отношение на посочените от Палатата сложни правила и условия за допустимост Комисията отбелязва, че до известна степен те са последица от амбициозните цели на политиката за развитие на селските райони.

Освен това Комисията би искала да отбележи, че в рамките на собствените ѝ одити, на които се основават забележките на Палата в настоящата глава, Палатата е установила само няколко случая в подкрепа на твърдението си за по-голям риск по отношение на редовността в област „Развитие на селските райони“ вследствие на деклариране на недопустими разходи от страна на държавите членки, за да не изгубят финансиране от ЕС.

Самата Комисията е забелязала, че някои държави членки широко използват авансови плащания и инструменти на финансовия инженеринг, като последиците от това биха могли да бъдат наталпяване или избягване на загубата на средства по правилата N+2. С оглед наталпяването на този риск службите на Комисията са обсъдили тези въпроси със съответните държави членки.

4.8. Вж. подробни коментари в глава 1.

— Комисията следи отблизо промените в методологията на Палатата, включително двуетапното формиране на извадките, с оглед на всяко потенциално въздействие върху прогнозния процент грешки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- По отношение на кръстосаното спазване Палатата насочи своите тестове към спазването на задълженията за ДЗЕС (добро земеделско и екологично състояние) и подбрани ЗИУ (законоустановени изисквания за управление) ⁽⁷⁾, за които беше възможно да се получат доказателства и да се направи заключение по време на одитното посещение.
- Намаленията и изключванията (които следва да се прилагат от държавите членки в случаите, когато бенефициенти на помощ от ЕС заявяват по-голяма площ от действителната, по-голям брой животни или надвишават допустимите разходи ⁽⁸⁾), не са включени в направеното от Палатата изчисление на процента грешки ⁽⁹⁾;
- Оценката на системите във връзка с развитието на селските райони обхваща седем разплащателни агенции ⁽¹⁰⁾ в шест държави членки: България, Германия (Бранденбург и Берлин), Франция, Полша, Румъния (двете разплащателни агенции) и Швеция. По отношение на здравеопазването и защитата на потребителите Палатата тества системата за вътрешен контрол на ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“ ⁽¹¹⁾;
- Бяха прегледани годишните отчети на Комисията за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ ⁽¹²⁾ (относно развитието на селските райони) и на ГД „Морско дело и рибарство“ ⁽¹³⁾;
- В допълнение към това, за да направи оценка на основанието за решенията за уравниване на Комисията, Палатата прегледа одитната дейност във връзка с уравниването на сметките на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ (относно ЕФГЗ и ЕЗФРСР) и посети сертифициращите органи в България, Люксембург, Румъния и Обединеното кралство (Северна Ирландия).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- Изпълнението на задълженията за кръстосано спазване не е критерий за допустимост за плащания по ОСП и следователно проверките по тези изисквания нямат връзка със законосъобразността и редовността на свързаните с това операции. Кръстосаното спазване представлява техничесък, чрез който земеделските производители биват санкционирани при неспазване на поредица от правила, които произтичат като цяло от други политики, различни от ОСП, и се отнасят до гражданите на ЕС, независимо от ОСП. Следователно Комисията счита, че наложените санкции за нарушения на изискванията за кръстосано спазване не следва да се вземат предвид при изчисляването на процентите грешки за ОСП.

⁽⁷⁾ Всички разпоредби във връзка със ЗИУ 6—8 (относно идентификация и регистриране на животни) и случаите на очевидно несъответствие със ЗИУ № 1 (Директива за птиците), № 2 (Директива за подземните води), № 4 (Директива за нитратите), както и № 16 и № 18 (Хуманно отношение към животните).

⁽⁸⁾ 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).

⁽⁹⁾ С изключение на случаите, в които държавите членки вече са констатирали нередността, без да прилагат полагащите се намаления/изключвания.

⁽¹⁰⁾ Разплащателните агенции и ключовите контроли бяха подбрани въз основа на анализ на риска.

⁽¹¹⁾ Генерална дирекция на Комисията „Здравеопазване и политика за потребителите“.

⁽¹²⁾ Генерална дирекция на Комисията „Земеделие и развитие на селските райони“.

⁽¹³⁾ Генерална дирекция на Комисията „Морско дело и рибарство“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

4.9. Резултатите от тестовите на операциите са обобщени в **приложение 4.1**. От 177 операции, одитирани от Палатата, 111 (63 %) са засегнати от грешки. Въз основа на остойностените от нея грешки Палатата счита, че вероятният процент грешки е в размер на 7,9 % ⁽¹⁴⁾.

Развитие на селските райони

4.10. Във връзка с разходите за развитие на селските райони от всички 160 операции от извадката 101 (63 %) са били засегнати от грешки, като 59 (58 %) от тях са били количествено измерими.

4.11. За голяма част от засегнатите от грешки операции Палатата счита, че националните органи са разполагали с достатъчно информация, за да открият и коригират съответните грешки.

4.12. При тестовите са проверени операции за 27 различни мерки. От общо 160 операции 80 се отнасят до площи, а другите 80 операции не са свързани с площи. Във всички държави членки бяха открити грешки, както и в почти всички мерки, включени в извадката. Както и през 2011 г. основната част (65 %) от вероятния процент грешки, посочен в точка 4.9, се отнася до мерки, които не са свързани с площ.

4.9. Комисията отбелязва изчисления от Палатата най-вероятен процент грешки. Тя не е съгласна с оценката на Палата по отношение на законността и редовността на една операция. Това води до по-ниската приблизителна оценка на равнището на недължими плащания, направена от Комисията.

Макар да е наясно, че разработеният през 2012 г. план за действие няма да окаже незабавно въздействие, Комисията отбелязва, че изчисленото от Палатата равнище на грешки е останало непроменено. Вж. също така отговорите по точки 1.12 и 1.13 относно въздействието на възстановяванията и финансовите корекции върху защитата на финансовите интереси на ЕС.

4.10. Генералният директор на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е запазил една резерва в своята декларация за достоверност за 2012 г. по отношение на разходите за развитие на селските райони.

Тази резерва е придружена от редица корективни действия за справяне със ситуацията, определени от Комисията в сътрудничество с 27-те държави членки.

Процентът грешки за развитие на селските райони трябва да се оцени също така с оглед на амбициозните цели на политиката за развитие на селските райони.

4.11. Комисията е съгласна, че националните органи евентуално са могли да открият много от установените от Палатата грешки: правилата на ОСП предоставят на държавите членки всички необходими инструменти за намаляване на повечето рискове от грешки. Вследствие на резервите през 2011 и 2012 г. на генералния директор на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ са приложени мащабни планове за действие в сътрудничество с държавите членки, за да бъдат установени основните причини за грешки и определени подходящи корективни действия.

4.12. В някои държави членки службите на Комисията установиха недостатъци при собствените си одити, подобни на откритите от Сметната палата.

Несъответствието между установените от Палатата грешки и установените от държавите членки грешки при техните проверки, които ежегодно се докладват на Комисията, изглежда по-осезаемо при мерките, които не са свързани с площи и не се ръководят от интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК). Това потвърждава факта, че когато се прилага добре, ИСАК е ефективна система за съответно намаляване на риска от грешки.

⁽¹⁴⁾ Палатата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна статистическа извадка. Полученият резултат представлява най-добрата приблизителна оценка. С ниво на увереност от 95 % Палатата преценява, че процентът грешки в популацията е между 4,5 % и 11,3 % (съответно долна и горна граница на грешките).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.13. Повечето от количествено измеримите грешки се дължат на неспазване от страна на бенефициентите на изискванията за допустимост, по-специално на тези относно

- а) агроекологичните задължения;
- б) специфичните изисквания за инвестиционни проекти;
- в) правилата за възлагане на обществени поръчки.

В следващите точки е направен анализ на всяко от тези изисквания.

4.14. В извадката от 160 операции са включени 43 операции за агроекологични схеми. Палатата установи, че в 11 случая (26 %) земеделските производители не са спазили агроекологичните ангажименти, които са били поели. В каре 4.1 е описан случай на констатирана от Палатата подобна грешка.

Каре 4.1 — Пример за грешка по отношение на допустимостта: неспазване на агроекологични задължения

Върху девет парцела (с площ 141,59 хектара) бенефициент от Полша се е ангажирал да спазва специфични изисквания във връзка с поддържането на екстензивни постоянни пасища и опазването на застрашени видове птици и техните местообитания. Основното задължение е всяка година да оставя в различни зони неподрязани между 5 и 10 % от парцелите. В замяна на това бенефициентът ще има право да получи 270 евро на хектар. Палатата констатира, че за няколко парцела това изискване не било спазено — тревата на един парцел е бил изцяло окосена, докато на други парцели площта с неокосена трева е била същата като през предишни години, или пък неокосената зона се е намирала на различно място от това, посочено от орнитолога. Всички изисквания са били спазени само по отношение на два от деветте деклариран парцела (21,02 хектара).

Сходни случаи на неспазване на агроекологични задължения са установени в Чешка република, Германия (Шлезвиг-Холщайн), Гърция, Франция и Обединеното кралство (Англия).

Споменатите в точка 4.11 планове за действие, по-специално след ГОД за 2012 г., се отнасят изрично до проблемите с терките, които не са свързани с площи.

При някои докладвани случаи грешката не оказва финансово въздействие от същото равнище като докладваната от Палатата грешка.

Що се отнася до споменатите от Палатата примери в карета 4.1—4.4 и 4.6, службите на Комисията ще ги проследят заедно с националните органи и по целесъобразност, чрез процедурата за уравниване по съответствие.

4.14. Комисията е извършила одит на изпълнението на агроекологичните терки във всички държави членки през прогнатия период 2007—2013 г. Въпреки оставащите слабости цялостното качество на изпълнението през периода се е подобрило.

Примерът в каре 4.1 ще бъде проследен от Комисията заедно с полските органи. Въпреки тази грешка цялостната оценка на Комисията за системата в Полша е, че са направени подобрения.

Каре 4.1 — Пример за грешка по отношение на допустимостта: неспазване на агроекологични задължения

В рамките на своите одити на изпълнението на агроекологичните терки Комисията е установила необходимост от подобрения в системата за контрол с оглед на по-доброто оценяване на съответствието от страна на земеделските производители с поетите задължения.

Що се отнася до споменатите от Палатата държави членки, понастоящем се провеждат процедури за уравниване по съответствие за Полша, Чешката република, Франция и Обединеното кралство (Англия), което ще доведе до финансови корекции, когато това се налага.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.15. Критериите за допустимост и процедурите за подбор подпомагат насочването на помощта към определени категории бенефициенти, като по този начин се цели подобряване на ефективността на разходите в областта на развитие на селските райони. Въпреки това при 21 операции (26 %) от всички 80 операции, отнасящи се до инвестиционни проекти в одитираната извадка, не са спазени изискванията за допустимост. В каре 4.2 се съдържа пример за подобен вид грешка.

Каре 4.2 — Пример за грешка по отношение на допустимостта: неспазване на изискванията за допустимост при инвестиционен проект

В Испания (Андалусия) бенефициент е получил 1,4 милиона евро безвъзмездни финансови средства за модернизиране на напоителна инфраструктура. Бенефициентът е трябвало да спазва две условия: проектът да бъде икономически рентабилен и потреблението на вода да се поддържа или да се намали от нивото, което бенефициентът е имал при подаване на заявлението за подпомагане, а именно 3 000 м³ на хектар годишно. Палатата установи, че нито едно от тези условия не е спазено. Проектът не е бил икономически рентабилен при подаване на заявлението за безвъзмездна финансова помощ и е трябвало да бъде отхвърлен; за спазване на това условие е трябвало да се наложи потребление на вода в размер на 6 000 м³ на хектар годишно, тоест двойно повече от правата на бенефициента по това време по отношение на консумацията на вода. Потреблението на вода не е било нито поддържано, нито намалено, в нарушение на изискванията. Точно обратното, при приключване на проекта консумацията на вода е била в размер на 8 000 м³ на хектар годишно, което означава, че плащането не е трябвало да бъде извършено. Неспазването на двете условия за допустимост прави разходите недопустими.

Неспазване на изисквания за допустимост при инвестиционни проекти е установено също така в Германия (Шлезвиг-Холщайн), Гърция, Франция, Италия (Болцано, Сардиния), Литва, Полша, Португалия, Румъния и Обединеното кралство (Англия).

4.16. В 26 от одитираните 160 операции бенефициентът е трябвало да спазва правилата за възлагане на обществени поръчки. Палатата установи, че в 17 случая (65 %) едно или няколко от тези правила не са били спазени, като 5 от нарушенията са класифицирани като сериозни. Пример за такива нарушения е посочен в каре 4.3.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.15. В рамките на своите одити Комисията е установила също така в някои държави членки слабости в изпълнението на критериите за подбор и във връзка с това е наложила финансови корекции. Критериите за подбор са една от включените области в плановете за действие за напояване на процента грешки по отношение на развитието на селските райони.

При перът в каре 4.2 се проследява от Комисията в рамките на процедурата за улавяване по съответствие.

4.16. Неспазването на правилата за възлагане на обществени поръчки не винаги означава, че е злоупотребено със 100 % от съответните разходи, тъй като все пак е възможно самият проект да изпълнява своята цел и да предоставя добавена стойност. Вж. също точка 4.25.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 4.3 — Пример за грешка по отношение на допустимостта: нарушение на правилата за възлагане на обществени поръчки

В Румъния бенефициент (селска община) е кандидатствал за подпомагане за инвестиционен проект, който включва мрежа за водоснабдяване, канализационна система, подобряване на местни пътища и общинска сграда. Седем кандидата са направили оферти, от които бенефициентът е отхвърлил пет, които не отговарят на изискванията. Палатата констатира, че одобреният оферент не е спазил две тръжни изисквания, а освен това отхвърлените оферти са били изключени за неспазване на точно тези условия. Поради неспазване на тръжната документация и на принципа на равно третиране, които са повлияли върху резултата от търга, съответните разходи са недопустими.

Палатата установи случаи на нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки в Испания (Андалусия), Франция, Литва, Полша и Словения.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 4.3 — Пример за грешка по отношение на допустимостта: нарушение на правилата за възлагане на обществени поръчки

По отношение на Румъния — в рамките на своите одити Комисията е установила значителни слабости и понастоящем се провежда процедура за уравниване по съответствие. Службите на Комисията ще осъществят последващи действия по констатациите на Палатата по отношение на националните органи с оглед на защитата на финансовия интерес на ЕС и възстановяването на всички недължими плащания.

4.17. Палатата констатира, че 35 % от всички грешки засягат и други плащания освен плащането, предмет на проверката, като пример за това е посочен в каре 4.4.

Каре 4.4. — Пример за системна грешка по отношение на допустимостта: включване на недопустим ДДС

Във Франция бенефициент по мярката за опазване и подобряване на селското наследство е публичен орган. Този орган е декларирал разходи, включително ДДС, които са били приети от разплащателната агенция и са били съфинансирани от бюджета на ЕС. Приложимата законодателна рамка обаче постановява, че ДДС е недопустим за подпомагане за органи, регулирани от публичното право по отношение на дейностите и операциите, които те изпълняват като публични органи. Палатата установи, че разплащателната агенция неколккратно е приемала недопустим ДДС и за други плащания.

Системни грешки с финансово отражение са били констатирани също така в Испания (Андалусия), Италия (Болцано), Полша, Португалия и Румъния.

Каре 4.4 — Пример за системна грешка по отношение на допустимостта: включване на недопустим ДДС

В рамките на процедурата за уравниване по съответствие службите на Комисията ще осъществят последващи действия по констатациите на Палатата по отношение на националните органи с оглед на защитата на финансовия интерес на ЕС и възстановяването на всички недължими плащания.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.18. В рамките на някои схеми за подпомагане по ЕЗФРСР⁽¹⁵⁾ бенефициентите на помощ от ЕС са правно задължени да изпълняват изискванията за „кръстосано спазване“, посочени в глава 3 (точка 3.5). Палатата установи случаи на едно или повече нарушения в 25 (33 %) ⁽¹⁶⁾ от всички 75 плащания, предмет на кръстосано спазване. Палатата отбелязва по-специално наличието на съществени проблеми относно изпълнението на задълженията за кръстосано спазване във връзка с идентификацията и регистрирането на животни.

Околна среда, рибарство и здравеопазване

4.19. Във връзка с разходите за околна среда, рибарство и здравеопазване от всички 17 операции от извадката 10 (59 %) са били засегнати от грешки, като 4 (40 %) от тях са били количествено измерими. Повечето от количествено измеримите грешки се дължат на неспазване от страна на бенефициентите на изискванията за допустимост. Пример за това е посочен в каре 4.5.

Каре 4.5 — Пример за грешка по отношение на допустимостта: неспазване на принципа за взаимно допълване

Програма LIFE не финансира мерки, обхванати от други финансови инструменти на ЕС. Принципът за „взаимно допълване“ задължава бенефициентите да следят за това друго пряко или непряко финансиране от ЕС да не се използва за съфинансиране на проекта им по програма LIFE. В Унгария бенефициент на проект по програма LIFE, който има за цел възстановяване на блатиста местност, е получил също така подпомагане по други схеми на ЕС (включително за зони по програма НАТУРА 2000 и за необлагодетелствани райони) за същата земя, която е била декларирана за проекта по LIFE. Това е било прието от Комисията, която е разрешила изплащане на помощта. Поради неспазване на принципа за взаимно допълване съответните разходи са частично недопустими.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.18. Изпълнението на задълженията за кръстосано спазване не е критерий за допустимост за плащания по ОСП и следователно проверките по тези изисквания нямат връзка със законосъобразността и редовността на свързаните с това операции. Кръстосаното спазване представлява механизъм, чрез който земеделските производители биват санкционирани при неспазване на поредица от правила, които произтичат като цяло от други политики, различни от ОСП, и се отнасят до гражданите на ЕС, независимо от ОСП. Следователно Комисията счита, че санкциите, наложени за нарушаване на изискванията за кръстосано спазване, не следва да се вземат предвид при изчисляването на процентите грешки за ОСП.

По отношение на установените важни проблеми във връзка с идентификацията и регистрацията на животни ГД

Каре 4.5 — Пример за грешка по отношение на допустимостта: неспазване на принципа за взаимно допълване

Цитираните от Палатата помощи не се отнасят, било то пряко или непряко, до проект по програма LIFE или конкретно действие в рамките на тази програма, а представляват компенсации за собствениците на земя, произтичащи от специфичните разпоредби по схемата за развитие на селските райони. Тези компенсации не се отнасят до каквито и да било конкретни действия, включени в проекта. Те се различават от програма LIFE по обхват и по цел. Комисията счита, че тези суми не може да се третираят като пряко или непряко финансиране за проекта.

⁽¹⁵⁾ Както е постановено в член 50а от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета (ОВ L 277, 21.10.2005 г, стр. 1).

⁽¹⁶⁾ Констатираните нарушения представляват 0,4 % пункта от процента грешки, посочен от Палатата в точка 4.9.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

Развитие на селските райони

Системи на държавите членки, 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 ⁽¹⁷⁾.

4.21. В това отношение органите на държавите членки отговарят за създаването и функционирането по специално на:

- а) подходящи административни проверки и контролни процедури, за да се следи за точността на данните в декларациите на заявителите, както и дали са спазени условията за допустимост за предоставяне на помощта;
- б) проверки на място, които в зависимост от схемата за подпомагане, трябва да обхващат най-малко 5 % от всички бенефициенти или от разходите ⁽¹⁸⁾. Следва да бъдат въведени подходящи процедури за подбор на бенефициентите, качеството и докладването във връзка с проверките и адекватния характер на направените корекции;
- в) система, която да гарантира ефективен контрол в областта на изискванията за кръстосано спазване.

4.20. Общ отговор по точки 4.20 и 4.21:

Наистина отговорност на органите на държавите членки е да гарантират, че внедрената система за администриране и контрол отговаря на правните изисквания и с нея са взети необходимите мерки да няма финансов риск за ЕФГЗ и ЕЗФРСР.

Системата на споделено управление на ЕФГЗ и ЕЗФРСР е проектирана по такъв начин, че при наличието на слабости, които водят до финансови рискове за фондовете, Комисията налага нетни финансови корекции на съответните държави членки.

Комисията е информирана за слабостите в системата за контрол за ЕЗФРСР на държавите членки, по-специално за несвързаните с ИСАК мерки. Сертифициращите органи (СО) докладват за тези слабости в своите годишни доклади за сертифициране. СО отправят препоръки за подобряване на системите за контрол и контролират изпълнението на своите препоръки. Комисията взема предвид констатациите на СО, както и друга налична информация при извършването на своя анализ на риска и определянето на своята програма за одит в рамките на процедурата за улавяване по съответствие.

⁽¹⁷⁾ По отношение на обвързаните с площ мерки за развитие на селските райони, като например 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 3.18). За останалите условия за допустимост са установени специално предвидени контроли. Както е описано в глава 3 (**приложение 3.2**), Палатата установи, че системите ИСАК са частично ефективни в една разплащателна агенция и неефективни в две други.

⁽¹⁸⁾ Членове 12 и 25 от Регламент (ЕС) № 65/2011.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.22. В своя годишен доклад за 2010 г. Палатата посочи, че системите във Франция не са ефективни ⁽¹⁹⁾. В рамките на одита във връзка с декларацията за достоверност за 2012 г. беше извършена мониторингово посещение с цел да се провери дали отбелязаните през 2010 г. слабости са преодолени. Палатата констатира, че четири ⁽²⁰⁾ от общо седемте отбелязани недостатъци все още не са коригирани или не са напълно коригирани в посещения регион (Средни Пиренеи). В допълнение резултатите от тестовите на операциите в три други региона на Франция сочат, че в тях все още се наблюдава пети установен недостатък ⁽²¹⁾.

4.23. За останалите пет държави членки 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 проверени трите елемента, описани в точка 4.21.

4.24. За тези пет държави членки Палатата установи следните основни слабости:

- недостатъци при административните проверки във връзка с условията за допустимост и поетите задължения във всичките пет държави членки, като например неразкриването на недопустим ДДС или двойно финансиране;
- недостатъчна оценка на основателния характер на разходите (Германия (Бранденбург и Берлин), Полша, Румъния и Швеция);
- слабости в прилагането на намаления или възстановявания на суми във всичките пет държави членки;

⁽¹⁹⁾ Годишен доклад за 2010 г., приложение 3.2.2.

⁽²⁰⁾ Липса на системен преглед на административните проверки; слабости в процедурата за подбор на бенефициенти, предмет на проверки на място; липса на проверка на основателния характер на разходите; недостатъчни проверки на декларираните разходи.

⁽²¹⁾ Липса на проверки относно едно условие за допустимост за мярката във връзка с компенсаторни плащания за земеделски производители в районите с неблагоприятни природни условия.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.22. През последните две последователни години сертифициращият орган е докладвал за значителни проблеми в системата за контрол на ЕЗФРСР във Франция, като и за двете съответни години са открити процедури за финансови корекции.

Френските органи са били приканени да отстранят установените слабости, като това ще бъде проследено в рамките на вече откритите процедури.

По време на своите собствени одити във Франция службите на Комисията са установили също така повтарящи се недостатъци, аналогични с откритите от Сметната палата. Освен това службите на Комисията са проследили констатациите на Палатата и са установили 3 от слабостите, констатирани и от ЕСП (липса на преглед на работата от висшия персонал, неефективен анализ на риска, недостатъчна произволна извадка). Понастоящем се провежда процедура за уравниване на сметките.

4.24. Когато в рамките на своите одити Комисията установи слабости в административните проверки, тя пристъпва към отстраняването и/чрез процедурата за уравниване по съответствие, за да защити финансовите интереси на ЕС.

— Комисията е съгласна, че административните проверки на основателния характер на разходите са съществено важни за гарантиране на ефективността на системата за контрол. По време на своите одити по съответствието Комисията също е установила слабости в оценката на основателния характер на разходите и е наложила финансови корекции в това отношение, за да защити финансовия интерес на ЕС.

— Посочените от Сметната палата въпроси се проверяват систематично също по време на мисиите за одит на Комисията. Когато бъдат констатирани слабости, на държавите членки се налагат финансови корекции посредством процедурата за уравниване на сметките по съответствие и се дават препоръки за подобряване на системите за контрол.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- незадоволително качество на проверките на място във всичките пет държави членки. Например не всички поети ангажменти и задължения са обхванати от тези проверки и/или не всички нарушения са разкрити;
- недостатъци в модела и прилагането на системите за контрол по отношение на проверките за кръстосано спазване във всичките пет държави членки, като например незадоволителни национални стандарти за ДЗЕС или неправилно прилагане на директивата за нитратите на национално ниво.

Тези слабости са сходни в голяма степен с установените и докладваните слабости относно шестте различни държави членки, одитирани през миналата година ⁽²²⁾.

4.25. Най-важната слабост, установена от Палатата, се отнася до неефективни проверки на правилата за възлагане на обществени поръчки, които са били явни и в петте държави членки. Така например в тези пет държави членки Палатата е проверила 40 процедури за възлагане на обществени поръчки, като 16 (40 %) от тях са били засегнати от грешки. В 6 от тези 40 случая бяха установени недопустими разходи. Като цяло, в резултат от неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки по време на одита бяха констатирани недопустими разходи в размер на над 9 милиона евро. В каре 4.6 е представен пример, в който са налице недопустими разходи.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- Комисията е извършила одити на кръстосаното спазване в петте държави членки, които са били одитирани от Палатата (така и не в същите региони в Германия), и също е забелязала слабости при определянето и контрола на стандартите за ДЗЕС и законоустановените изисквания за управление. При категоричното установяване на риск за фондовете Комисията е прилагала финансова корекция в рамките на тези проучвания или все още прилага процедура за уравниване на сметките по проучвания, отнасящи се до тези пет държави членки (Румъния, България, Полша, Швеция и Германия).

Споменатите от Палатата слабости са включени в годишните отчети за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за 2011 и 2012 г. в рамките на мащабните планове за действие, които се изпълняват в сътрудничество с държавите членки като мярка пряко резервите по отношение на разходите за развитие на селските райони за 2011 и 2012 г., като се очаква да дадат резултат през идните години.

4.25. Комисията е констатирила също така значителни слабости по отношение на правилата за възлагане на обществени поръчки и ще бъдат наложени финансови корекции за покриване на финансовия риск за ЕЗФРСР.

Обществените поръчки са така също един от основните елементи в посочените в точка 4.11 планове за действие.

Следва да се отбележи обаче, че неспазването на правилата за възлагане на обществени поръчки не винаги означава, че 100 % от съответния разход са недопустили, тъй като все пак е възможно самият проект да изпълнява своята цел и да предоставя добавена стойност.

Службите на Комисията работят по изготвянето на общи насоки за всички фондове на ЕС за определяне на равнището на финансовите корекции в случаи на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки. Вж. също така точка 4.16.

Що се отнася до Румъния — в рамките на своите одити Комисията също е установила значителни слабости и понастоящем се провежда процедура по уравниване на сметките. Службите на Комисията ще осъществяват последващи действия по констатациите на Палатата по отношение на националните органи с оглед на защитата на финансовия интерес на ЕС и възстановяването на всички недължими плащания.

⁽²²⁾ Годишен доклад за 2011 г., точки 4.24—4.32.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 4.6 — Пример за незадоволително качество на административните проверки на държавите членки

В една процедура за възлагане на обществена поръчка в Германия (Бранденбург и Берлин) самата разплащателна агенция е била бенефициент на повече от 2,2 милиона евро подпомагане по ЕЗФРСР в периода 2008—2012 г. в рамките на мярка за техническо съдействие относно управляваната от подизпълнител ИТ система на разплащателната агенция.

Палатата установи, че договорът за ИТ системата и съответната ѝ поддръжка са възложени на дружество чрез процедура на договаряне без публикуване на обявление за поръчка, а не чрез предвидената открита или закрыта процедура. В резултат от неспазването на предвидените процедури разходите са недопустими за финансиране от ЕС. Същата ситуация относно възлагане на договори за ИТ системи беше наблюдавана в 11 други региона в Германия.

Системи на Комисията, свързани с редовността на операциите

Процедури за уравниване на сметки на Комисията

4.26. 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 (всеки месец за ЕФГЗ и всяко тримесечие за ЕЗФРСР). За да бъде в състояние да поеме крайната отговорност за изпълнението на бюджета Комисията прилага две отделни процедури за уравниване на сметки ⁽²³⁾:

- а) *ежегодна финансова процедура за уравниване* относно годишните отчети и системата за вътрешен контрол на всяка акредитирана разплащателна агенция. Решението, което се взема от Комисията в тази връзка, се базира на одитите, извършени от независими сертифициращи органи в държавите членки и представени на Комисията;
- б) *многогодишна процедура за уравниване с оглед на съответствието*, която може да доведе до финансови корекции за съответните държави членки, ако разходите не са извършени в съответствие с правилата на ЕС в рамките на една или повече финансови години. Вземаните в тази връзка решения се базират на извършени от Комисията одити.

⁽²³⁾ В съответствие с Финансовия регламент и правилата за прилагане, приложими за общия бюджет на Европейските общности.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.27. Относно организацията на дейността на Комисията за одит на съответствието, Палатата установи, че са въведени повечето ключови елементи и се спазват основните нормативни изисквания. Изразен като процент от общите разходи размерът на разходите, обхванати от дейността по одит на съответствието, е 47 % през 2008 г. и 42 % през 2012 г. В годишната одитна програма за 2013 г. планираният обхват е едва 19 %. Относно извършената одитна дейност за проверка на съответствието Палатата установи слабости по отношение на качеството на контрола, одитната документация, както и в начина на оценка на доказателствата и формулирането на заключения (24).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.27. В точки 4.27—4.33 е анализирано прилагането на процедурата за уравниване по съответствие. По отношение на 2012 г.:

— както правилно е отбелязано от Палатата в точка 4.33, размерът на корекциите с фиксирани ставки — като част от общия размер на финансовите корекции — е намалял от 68 % през 2011 г. на 12 % през 2012 г. Следователно все повече финансови корекции се базират на по-точни преценки на финансовия риск за ЕС,

— както е отбелязано от Палатата също така в точка 4.29, през последните години общият размер на финансовите корекции се е увеличил.

Споменатият от Палатата по-малък обхват на одитите за 2013 г. отразява взетото от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ управленско решение, което се дължи на необходимостта от използване на нейните ограничени ресурси за ускоряване на решаването на неприключени случаи, което е станало по-сложно и ресурсоемка дейност вследствие на по-широкото прилагане на финансови корекции вместо на фиксирани ставки, както и за проследяване на изпълняваните планове за действие в държавите членки. Отбелязва се обаче, че действителният обхват е много по-голям, тъй като одитите по съответствие обхващат най-малкото извършените разходи през последните 24 месеца (24-месечно правило). Числото за 2013 г., което в контекста на настоящия доклад не е от значение, ще бъде известно едва през пролетта на 2014 г., когато бъдат получени годишните декларации за разходите. Подчертава се, че обхватът на одитите при планирането им за 2013 г. е ориентиран и не може да се сравнява с действителния обхват от предходните години. Освен това са включени разходите, за които има най-голям риск.

Отбелязва се, че за ЕЗФРСР броят на мисиите за одит се е увеличил от 23 през 2012 г. на 35 през 2013 г.

Тези три съществено важни критерия указват ефективността на прилагането на процедурата за уравниване по съответствие за намаляването на риска от грешки. Въпреки това Комисията разглежда възможностите за по-нататъшни подобрения, и то особено в рамките на реформата на ОСП.

Качеството на работата на Комисията по извършване на одитите е гарантирано чрез принципа на „4-те очи“, като всички одитни планове и доклади се преглеждат в рамките на йерархичната структура на одиторите и се обсъждат с тях. Одитната дейност се документира с контролни списъци и доклади и съгласно забележките на Стетната палата в годишния ѝ доклад за 2011 г. одитната документация се подобрява и хармонизира.

(24) Липсата на качествен контрол и одитна документация бяха вече отбелязани в годишния доклад за 2011 г. (глава 4, точка 4.41).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.28. Одитите на Комисията са ориентирани към системите и нямат за цел проверка на 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.

4.29. През 2012 г. Комисията взе три решения за съответствие, които доведоха до финансови корекции в размер на 651 милиона евро (503 милиона евро в рамките на ЕФГЗ и 148 милиона евро в рамките на ЕЗФРСР). Средният размер на финансовите корекции през последните пет години (периода 2008—2012 г.) е с 30 % по-висок спрямо предишния период (2003—2007 г.), като се има предвид, че бюджетът се е увеличил между тези два периода.

4.30. Използването на корекции с фиксирани ставки не отчита в достатъчна степен естеството и сериозността на нарушението⁽²⁵⁾, тъй като една и съща фиксирана корекция в размер на 5 % се прилага, без значение дали слабостите са установени само за един ключов контрол или за няколко такива контроли. През 2012 г. обаче се наблюдава съществено намаление на корекциите с фиксирани ставки въпреки широкото им използване в миналото. Все пак в 6 от общо 54 случая през 2012 г. Комисията е намалила след съгласувателната процедура първоначално предложената фиксирана ставка от 5 % на 2 %.

4.31. Постоянен проблем по отношение на решенията за съответствие е продължителността на процедурата. Палатата вече е отбелязала този проблем в неин специален доклад от 2010 г.⁽²⁶⁾, но счита, че ситуацията не се е подобрила. Проверка на извадка от процедурите за съответствие показва, че през 2012 г. реално използваното време (повече от четири години), е два пъти по-дълго от предвидения за Комисията вътрешен краен срок, като в резултат се стига до значително забавяне.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.28. Одитите на Комисията се основават на анализ на основните рискове, който определя рисковите области, в които да бъдат съсредоточени одитни дейности и ресурси с оглед на по-добрата защита на финансовите интереси на ЕС.

4.29. Комисията счита, че това увеличение от 30 % на финансовите корекции показва, че ефективността на процедурата по съответствие не намалява.

4.30. Комисията би желала да подчертае следните елементи по отношение на тази точка. Едва 12 % от финансовите корекции през 2012 г. са били корекции с фиксирани ставки. Методологията за изчисляване на финансовите корекции, която е в сила от 1997 г., е напълно съвместима и изцяло отговаря на член 31, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета. Тя е била потвърдена от Съда, включително за случаи след влизането в сила на Регламент (ЕО) № 1290/2005. Комисията отбелязва факта, че Палатата критикува обстоятелството, че не се извършва натрупване на корекциите с фиксирани ставки.

Палатата правилно отбелязва, че Комисията е намалила корекциите вследствие на полирителната процедура. При 6-те разглеждани случая, каквато е ситуацията при всички подобни случаи, Комисията е направила внимателен преглед на обясненията и на всяка нова информация, предоставена от държавите членки по време на тази процедура, преди да вземе своето добре обмислено решение за намаляване на първоначално предложената корекция с фиксирана ставка, за да може реалният риск за бюджета на ЕС да бъде отразен по възможно най-добрия начин. Отбелязва се, че самото естество на полирителната процедура дава на Комисията възможност по-точно да определя риска за бюджета.

4.31. Именно в рамките на подготовката за осъществяването на реформата на ОСП Комисията ще продължи да полага усилия за подобряване и ускоряване на процеса, като има предвид необходимостта от поддържане на стандартите за качество и правото на отговор на държавите членки.

⁽²⁵⁾ Член 31, параграф 2 от 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) уточнява, че „Комисията извършва оценка на сумите, които трябва да бъдат изключени от въз основа на сериозността на отчетеното несъответствие. При оценката надлежно се взема предвид естеството и сериозността на нарушението и на причинената финансова щета на Общността“.

⁽²⁶⁾ Специален доклад № 7/2010 „Одит на процедурата за уравниване на сметки“, точки 68—73 и 98.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.32. Палатата констатира, че резултатите от одитите на съответствието не са взети предвид в достатъчна степен при приемането на финансовото решение за уравниване. Това означава, че се намалява нивото на надеждност на финансовото уравниване.

4.33. Въпреки че Комисията е увеличила общия размер на финансовите корекции през последните години, а през 2012 г. ⁽²⁷⁾ е намалила значително дела на корекции с фиксирани ставки, решенията за уравниване с оглед на съответствието не се вземат предвид по подходящ и навременен начин.

Процедура за укрепване на достоверността

4.34. През 2010 г. Комисията въведе нова контролна рамка за доброволни проверки — „укрепване на достоверността относно законосъобразността и редовността на операциите на ниво крайни бенефициенти посредством дейността на сертифициращите органи“. Предложената правна рамка за ОСП след 2013 г. включва разпоредби, които правят тази процедура задължителна за всички държави членки.

4.35. Процедурата за укрепване на достоверността означава, че сертифициращите органи повторно извършват проверка на представителна извадка от операции, които са били предмет на проверка на място от страна на разплащателната агенция. Ако Комисията счита, че държавите членки прилагат правилно тази процедура, финансовите корекции в рамките на процедурата по уравниване на сметки може да бъдат ограничени до процента грешки от заверените статистически данни от проверките. До момента Комисията не е използвала тази възможност, тъй като не са били изпълнени условията за налагане на подобен таван.

⁽²⁷⁾ Размерът на фиксираните корекции като част от общата стойност на финансовите корекции е намалял от 68 % през 2011 г. на 12 % през 2012 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.32. В член 30 от Регламент (ЕО) № 1290/2005 ясно е посочено, че решението за финансово уравниване се взема въз основа на разглеждането на изчерпателността, точността и верността на представените от разплащателната агенция годишни счетоводни отчети. Вземаното решение не оказва влияние върху последващите решения съгласно процедурите за уравниване по съответствие. Следователно двете процедури са различни и независими, макар и очевидно допълващи се. Ако последната (процедурата за съответствие) е възможно да бъде открита след предишната, то решението за финансово уравниване не следва да се базира нито върху констатациите от одити по съответствието, нито върху констатациите на Палата по отношение на редовността на разходите поради очевидни причини, като разлики в сроковете, характера и обхвата на различните дейности.

4.33. Факторите повишаване на общия размер на финансовите корекции през последните години и значителното намаляване на дела на корекциите с фиксирана ставка през 2012 г., които са констатирани от Палатата, представляват сериозни признаци, че системата е ефективна. Въпреки това Комисията обмисля подобрения, по-специално в рамките на осъществяването на реформата на ОСП и с оглед на по-доброто управление на процедурата от гледна точка на точност на оценката на финансовия риск за ЕС и определяне на сроковете.

4.34. Процедурата за укрепване на достоверността е записана като първа стъпка в процеса на развитие към по-голяма достоверност по отношение на извършваната от държавите членки контролна дейност. На този подготвителен етап тя, със своите доброволни участници, се оказва полезна съвместна практика за познание с оглед на разработването и усъвършенстването на процедурите и насоките за дейността по отношение на законосъобразността и редовността, изисквана от законодателството по новата реформа на ОСП.

4.35. При определени условия такова едно възможно определяне на горна граница на размера на финансовите корекции за въпросния процент грешки е свързано с процедурите за уравниване на сметките по съответствие. Всъщност, ако някоя държава членка приложи горепосоченото предложение и ако сертифициращият орган потвърди надеждността на статистическите данни от проверките за съответните субекти, всички финансови корекции за недостатъци в управлението и контрола на схемата за помощ на тази държава членка в рамките на въпросните субекти биха били ограничени до процента грешки, получени от съответните статистически данни от проверките.

Когато сертифициращият орган не потвърди процента грешки, получен по статистическите данни от проверките на разплащателната агенция, това означава, че условията за определяне на горна граница на размера на финансовите корекции на равнището на процента грешки не са изпълнени.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.36. През 2012 г. одитът на Палатата обхвана четири от петте държави членки, които прилагат тази процедура: две за ЕЗФРСР (България и Румъния) и две за ЕФГЗ (Люксембург и Обединеното кралство (Северна Ирландия)). Палатата отбеляза сериозни недостатъци в прилагането на процедурата.

- По отношение на ЕЗФРСР, Палатата установи, че отчетените от двата сертифициращи органа данни не са надеждни. Например в Румъния Палатата е извършила повторно проверките, направени от сертифициращия орган, и е открила недопустими елементи в 5 от тестваните 10 случая.
- По отношение на ЕФГЗ, проверката от страна на Палатата на извадка плащания, одитирани от съответните сертифициращи органи и повторното извършване на някои измервания, направени от тези органи, показва наличието на значителни различия. Например при 12 от извършените от Палатата общо 47 повторни измервания в Обединеното кралство (Северна Ирландия), резултатите се различават с повече от приложимото допустимо отклонение ⁽²⁸⁾ от резултатите, отчетени от сертифициращия орган.

Годишен отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“

4.37. Годишният отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ съдържа резерва във връзка с общите разходи за ЕФГЗ за 2012 г. (13,3 милиарда евро). Резервата е формулирана поради опасенията на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ относно качеството на контролите в някои държави членки, както и поради процента грешки, докладван от Палатата.

4.38. Въпреки това изразената резерва от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ по отношение на ЕЗФРСР съдържа следните недостатъци:

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.36. Планирано е да бъде проведена мисия за верифициране на качеството на работата на СО в Северна Ирландия, след като бъде получен отговорът на държавата по доклада на ЕСП.

За Румъния и България не са насрочвани мисии за верифициране, тъй като СО не биха могли да потвърдят разходите от статистическите данни от проверките. Въпреки това в тези държави се проследяват констатациите на ЕСП с цел да се подобри качеството на работата на СО през следващите години.

- Понастоящем се провеждат свързаните с ЕЗФРСР процедури за уравниване по съответствие в двете въпросни държави членки, като произтичащият от установените слабости риск ще бъде покрит от финансови корекции.

— Вж. по-горе.

4.37. Резервата е пренесена от 2011 г. Както обаче е посочено в текста по отношение на резервата, базата на резервата е била разширена. Собствените одити на Сметната палата и на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ пораждат опасения относно качеството на извършваните от държавите членки проверки. По тази причина резервата е пренесена към 2012 г., въпреки че изчисленият процент остатъчни грешки е бил под 2 %.

4.38. Причините за резервата по отношение на ЕЗФРСР са ясно обяснени в ГОД за 2012 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“. Предвид опасенията относно качеството на проверките в някои държави членки и тъй като не е било възможно да се използва новият интегриран подход, който е възприет за необвързаните с производството преки помощи, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ не е могла да изключи възможността действителният процент остатъчни грешки да е над прага на същественост. Предвид факта обаче, че повечето действия, проведени през 2012 г. в рамките на всеобхватния план за действие, изготвен за проследяване на резервата от 2011 г., не биха могли да окажат съществено въздействие върху процента остатъчни грешки преди 2014 г. като най-ранен срок, беше взето решение резервата от 2011 г. да бъде запазена.

⁽²⁸⁾ Член 34, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1122/2009.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

— Въз основа на контролните статистики, отчетени на Комисията от страна на държавите членки, остатъчният процент грешки (RER) ⁽²⁹⁾ е в размер на 1,62 % (според Комисията той се равнява на 202,7 млн. евро). ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ счита, че е възможно остатъчният процент грешки да е по-висок от тази стойност и да надвиши 2 %. Въпреки това тя не е предоставила своята прогнозна стойност за остатъчния процент грешки;

— Във връзка с новия подход, възприет за необвързаната с площ помощ, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ използва резултатите от собствените си одити, за да оцени за всяка разплащателна агенция дали трябва да се приложи по-висок процент грешки (вж. глава 3, точка 3.31). През 2012 г. този подход не е прилаган по отношение на развитието на селските райони.

4.39. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ посочва в своята резерва, че въпреки предприемането на голям брой мерки с цел коригиране на повишения процент грешки, няма да бъде възможно значително да се въздейства върху този процент преди 2014 г. Палатата изразява съгласие с тази оценка.

Околна среда, рибарство и здравеопазване

4.40. Политиките в областта на околната среда, рибарството и здравеопазването се управляват от Комисията в рамките на специфични системи за контрол. Палатата одитира системите за вътрешен контрол на ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“ по отношение на възлагането на обществени поръчки, спазването на сроковете за плащане и споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ. По време на одита беше установено, че тези системи са частично ефективни. По отношение на малките договори липсват ясни критерии за оценка на финансовия и икономическия капацитет на кандидатите, както и достатъчна документация относно подбора им в рамките на тръжните процедури на договаряне или на ограничените тръжни процедури. Приключването на извършваните на място предварителни проверки отнема много време, което води до прекомерно дълги срокове за плащане, а някои плащания не са били правилно изчислени. По отношение на споразуменията за безвъзмездна финансова помощ, управлявани от Изпълнителната агенция за здравеопазване и въпроси, свързани с потребителите, липсват доказателства за проверки на потенциални конфликти на интереси, засягащи външни експерти.

ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ ясно показва в своя ГОД за 2012 г. (раздел 3.1.1.1.7), че новият подход, възприет за необвързаните с производството преки помощи, няма да се прилага за развитието на селските райони в този доклад главно поради сроковете. Както е посочено в обобщителния доклад на Комисията за 2012 г., новият интегриран подход ще бъде доразвит и също ще се използва в ГОД за 2013 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ по отношение на разходите за развитие на селските райони. Това ще даде възможност за по-точно количествено определяне на сумите, изложени на риск.

4.40. За малки договори Комисията използва по-скоро общи, отколкото специфични критерии за финансова жизнеспособност предвид ниския финансов риск, свързан с малките, краткосрочни договори, в които не са предвидени авансови плащания.

Що се отнася до подбора на кандидати за търгове с процедура на договаряне или ограничена процедура, понастоящем процедурата се актуализира с оглед на влизането в сила на новия Финансов регламент.

Приключването на провежданите от Комисията одити на място в държавите членки преди извършването на окончателното плащане е отнело относително дълго време, тъй като с одитираните субекти е трябвало да бъдат уточнени множество нерешени въпроси. През този период държавите членки тежодувременно са получили първия и втория транш от изчисленото дължило плащане.

⁽²⁹⁾ Остатъчният процент грешки е прогнозна стойност на процента грешки, който остава след корекция на грешките, установени от системите за наблюдение и контрол на държавите членки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.41. По отношение на редовността на свързаните с отчетите операции във връзка с годишния отчет за дейността на ГД „Морско дело и рибарство“ Палатата не формулира никакви специфични констатации и оценки.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Заключения за 2012 г.

4.42. За тази група политики:

— тестовите на операциите показваха, че вероятният процент грешки в популацията е 7,9 %, а

— проверените системи за наблюдение и контрол⁽³⁰⁾ се оценяват като частично ефективни. Във връзка с одитираните системи за развитие на селските райони на шестте държави членки се установи, че една система не е била ефективна (Румъния), а останалите пет са частично ефективни (България, Германия (Бранденбург и Берлин), Франция, Полша и Швеция).

Като цяло одитните доказателства сочат, че приетите разходи са засегнати от съществено ниво на грешки.

Препоръки

4.43. В **приложение 4.3** са представени резултатите от проверката на Палатата на напредъка при изпълнението на препоръките, отправени в предишни годишни доклади. В годишните доклади за 2009 г. и 2010 г. Палатата отправи седем препоръки. От тях една беше изпълнена в повечето отношения, а шест в някои отношения.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Проверките от външни експерти са част от стандартните писмени насоки относно работните процедури на Агенцията. Освен това аспектите, свързани с конфликт на интереси, се управляват чрез декларации от експерти и сформирани на групи за оценка, в които индивидуалните експерти са малцинство. Агенцията ще актуализира своите доказателства за проверките в съответствие със заключенията на одитора.

4.42.

— Комисията отчита изчисления от Палатата най-вероятен процент грешки. Тя обаче не е съгласна с оценката на Палата по отношение на законосъобразността и редовността на една операция. Това води до по-ниската оценка от страна на Комисията на равнището на недължителните плащания.

От направеното от Палатата тестване на операциите може да се заключи, че изчисленото равнище на грешки е останало непроменено спрямо миналата година.

— Комисията отбелязва, че представените резултати са сходни с резултатите от миналата година.

Особено по отношение на Румъния в рамките на своите одити Комисията също е установила значителни слабости и понастоящем се провеждат процедури за улавяване на сметките. В одитите си Комисията е установила също така слабости и в България, като те се проследяват при улавяването на сметките.

4.43. Комисията счита за изпълнени четирите посочени от Палатата препоръки по отношение на земеделието.

⁽³⁰⁾ Всички проверени системи са подбрани въз основа на анализ на риска.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.44. Въз основа на настоящия преглед и на направените констатации и заключения за 2012 г. Палатата отправя следните препоръки за текущия програмен период в областта на развитието на селските райони:

— **Препоръка 1:** държавите членки следва да подобрят действащите административни проверки, като използват цялата необходима информация, налична в разплащателните агенции, тъй като това би им позволило да открият и коригират по-голямата част от грешките (вж. точки 4.11 и 4.24);

— **Препоръка 2:** Комисията следи за правилното проследяване на всички случаи, в които Сметната палата е открила грешки (така както са идентифицирани в точки 4.17, 4.24 и 4.25);

— **Препоръка 3:** в годишния отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ Комисията следва да приложи сходен подход по отношение на ЕЗФРСР, както по отношение на необвързаната с площ помощ, при който с оглед на оценката на процента грешки за всяка разплащателна агенция тя взема предвид резултатите от собствените ѝ одити на съответствието (вж. точка 4.38);

и общо по отношение на ОСП:

— **Препоръка 4:** Комисията следва да осигури подходящ обхват на извършваните от нея одити на съответствието (вж. точка 4.27);

— **Препоръка 5:** Комисията следва да преодолее слабостите, идентифицирани в одитите на съответствието, както и да намери разрешение на трайния проблем със значителните забавяния в процедурата във връзка със съответствието като цяло (вж. точки 4.27, 4.31 и 4.33);

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.44.

Комисията споделя мнението, че държавите членки трябва да подобрят изпълнението на своите административни проверки.

В контекста на изготвянето на своите правила за прилагане на реформата на ОСП Комисията разглежда възможностите за засилване на системите за администриране и контрол, които ще се използват от държавите членки, и начините за укрепване на различните инструменти (включително прекратяване на плащанията), които ще се използват от Комисията за подобряване защитата на финансовия интерес на ЕС в случаи, когато държавите членки не изпълняват правилно своите задължения съгласно правилата за споделено управление.

Комисията ще осигури подходящото проследяване на всички системни грешки, открити от Палатата, включително, по целесъобразност, посредством своята процедура по съответствие.

В своя обобщителен доклад за 2012 г. Комисията вече ясно е посочила, че новият интегриран подход ще бъде доразвит и също ще се използва за ЕЗФРСР, считано от докладите за 2013 г. Освен това тя напълня, че с интегрирания подход се отчитат също така констатациите от системните одити на Палатата и констатациите на сертифициращите органи.

Комисията ще предприеме съответните мерки в рамките на ресурсите, с които разполага.

Комисията ще продължи да подобрява одитната си методология и процедурите си. Освен това тя ще продължи да полага усилия за подобряване и ускоряване на процеса, по-специално в рамките на подготовката за осъществяването на реформата на ОСП, като има предвид необходимостта от поддържане на стандартите за качество и правото на отговор на държавите членки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- **Препоръка 6:** Комисията следва допълнително да подобри метода си за определяне на финансови корекции, така че по-добре да отчита естеството и сериозността на откритите нарушения (вж. точка 4.30).

4.45. В областта на политика за здравеопазване и защита на потребителите:

- **Препоръка 7:** Комисията следва да преодолее слабостите, идентифицирани в системите за възлагане на обществени поръчки, както и при споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ (вж. точка 4.40).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Както е видно от увеличаването на общия размер на финансовите корекции през последните години и значителното напояване на дела на корекциите с фиксирани ставки през 2012 г., което се признава от самата Палата, Комисията вече е подобрила своя метод за определяне на финансови корекции.

Предвид горното Комисията винаги и като обичайна практика се стреми да усъвършенства своя метод за определяне на финансови корекции, по-специално в рамките на осъществяването на реформата на ОСП.

4.45.

Слабостите ще бъдат отстранени чрез по-добре документираните проверки и актуализиране на процедурите с оглед на влизането в сила на новия Финансов регламент.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИ В ГРУПАТА ПОЛИТИКИ ЗА РАЗВИТИЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ, ОКОЛНА СРЕДА, РИБАРСТВО И ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ

			2012 г.		2011 г.	2010 г.	2009 г.				
Развитиена селските райони		Околна среда, рибарство и здравеопазване		Общо							
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА											
Общо брой операции:			160	17	177	178	92	93			
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТВАНЕТО ⁽¹⁾ ⁽²⁾											
Процент (брой) тествани операции, които представляват:											
Операции, незасегнати от грешки			37 %	(59)	41 %	(7)	37 %	(66)	43 %	48 %	67 %
Операции, засегнати от една или повече грешки			63 %	(101)	59 %	(10)	63 %	(111)	57 %	52 %	33 %
Анализ на операциите, засегнати от грешки											
Анализ по видове грешки											
Количествено неизмерими грешки:			42 %	(42)	60 %	(6)	43 %	(48)	38 %	48 %	42 %
Количествено измерими грешки:			58 %	(59)	40 %	(4)	57 %	(63)	62 %	52 %	58 %
Допустимост			71 %	(42)	100 %	(4)	73 %	(46)	68 %	56 %	22 %
Действителност			0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	2 %	0 %	6 %
Точност			29 %	(17)	0 %	(0)	27 %	(17)	30 %	44 %	72 %
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ											
Вероятен процент грешки					7,9 %;						
Горна граница на процента грешки					11,3 %;						
Долна граница на процента грешки					4,5 %;						

⁽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 4.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ, СВЪРЗАНИ С РАЗВИТИЕТО НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ

Оценка на избрани системи за наблюдение и контрол

Държава членка (разплащателна агенция)	Административни процедури и процедури за контрол	Проверки на място — методология, подбор, изпълнение, контрол на качеството и отчитане на резултати	Прилагане и контрол на кръстосаното спазване	Обща оценка
Франция (единствено проследяване на действията, пред- приети във връзка с предишни констатации и оценки)	Частично ефективни	Частично ефективни	Не се прилага	Частично ефективни
Швеция	Частично ефективни	Ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни
Германия (Бранденбург и Берлин)	Частично ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни
Полша	Частично ефективни	Ефективни	Ефективни	Частично ефективни
България	Частично ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни
Румъния (Агенция за плащания и интервенции в областта на земе- делието и разпла- щателна агенция в областта за развитие на селските райони и рибарство)	Неефективни	Неефективни	Неефективни	Неефективни

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.3

ПРОСПЕДЯВАНЕ НА ДЕЙСТВИЯТА, ПРЕДПРИЕТИ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С РАЗВИТИЕТО НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ, ОКОЛНАТА СРЕДА, РИБАРСТВОТО И ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО

Година	Препоръка на Палатата	Анализ на Палатата на предприетите действия						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Вече не е приложима	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2010 г.	3.58. буква г) сертифициращите органи контролират и отчитат по подходящ начин качеството на извършените проверки.			X				
	3.59. В областта на развитие на селските райони Палатата препоръчва Комисията и държавите членки да предприемат действия за преодоляване на идентифицираните слабости, по-специално посредством подобряване ефективността на извършените проверки за мерките извън системата ИСАК.			X				
	3.60. Най-накрая, Комисията и държавите членки следва да приемат ефективни мерки за разрешаването на проблемите, идентифицирани в областите околна среда, рибарство, здравеопазване и защита на потребителите.			X				
2009 г.	3.74. Палатата повтаря също така, че са необходими повече усилия в областта на развитие на селските райони за по-нататъшно опростяване на правилата и условията.			X				
	3.75. Освен това Палатата счита, че насоките на Комисията относно дейността на сертифициращите органи трябва да бъдат преразгледани по отношение на нейния характер, обхват и задълженията за докладване, особено що се отнася до удостоверяването на валидността на проверките и контролните статистики на държавите членки.			X				
	3.76. Най-накрая, следва да бъдат предприети ефективни мерки в сътрудничество със засегнатите национални органи с цел да се избегне изплащането на недопустими разходи по проекти в областта на рибарството.			X				
	3.76. При вътрешните контроли относно плащанията по програми за премахване и наблюдение на болестите по животните е необходимо по-ясно разпределение на функциите между службите на Комисията и разработване на подходящи формални процедури за контрол.		X					

ГЛАВА 5

Регионална политика; енергетика и транспорт

СЪДЪРЖАНИЕ

	<i>Точки</i>
Въведение	5.1—5.25
Специфични характеристики на областите на политика	5.4—5.24
Цели на политиката	5.4—5.5
Инструменти на политиката	5.6—5.20
Рискове за редовността	5.21—5.24
Обхват и подход на одита	5.25
Редовност на операциите	5.26—5.43
Ефективност на системите	5.44—5.61
Одитни органи	5.44—5.52
Проверка на Палатата на четири одитни органа	5.46—5.49
Оценка на надзора на одитните органи от страна на Комисията	5.50—5.52
Преглед на годишните отчети за дейността на Комисията	5.53—5.61
Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“	5.54—5.59
Генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ и Генерална дирекция „Енергетика“	5.60—5.61
Заклучения и препоръки	5.62—5.65
Заклучения за 2012 г.	5.62—5.63
Препоръки	5.64—5.65
Приложение 5.1 — Резултати от проверката на операциите в областта на регионалната политика, енергетиката и транспорта	
Приложение 5.2 — Резултати от проверката на системите в областта на фондовете за политика на сближаване (ЕФРР/КФ/ЕСФ)	

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, които включват следните области на политика: „Регионална политика“, „Мобилност и транспорт“ и „Енергетика“. В **таблица 5.1** се съдържа основна информация относно обхванатите дейности и разходваните през 2012 г. средства.

Таблица 5.1 — Основна информация относно регионалната политика, транспорта и енергетиката за 2012 г.

(млн. евро)

Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
Регионална политика	Европейски фонд за регионално развитие и други регионални операции	27 466	Споделено
	Кохезионен фонд	9 622	Споделено
	Фонд „Солидарност“	726	Споделено
	Предприемачини операции, свързани със структурни политики	354	Децентрализирано
	Административни разходи	86	Централизирано пряко
		38 254	
Мобилност и транспорт	Трансевропейски мрежи (ТЕМ)	819	Централизирано пряко/ централизирано непряко
	Сухоzemен, въздушен и морски транспорт	158	Централизирано пряко/ централизирано непряко
	Административни разходи	65	Централизирано пряко
	Научни изследвания, свързани с транспорта	63	Централизирано пряко
		1 105	
Енергетика	Енергия от конвенционални и възобновяеми източници	285	Централизирано пряко/ централизирано непряко/съвместно управление
	Ядрена енергетика	197	Централизирано пряко/ централизирано непряко/съвместно управление
	Научни изследвания, свързани с енергетиката	152	Централизирано пряко
	Административни разходи	78	Централизирано пряко
	Трансевропейски мрежи (ТЕМ)	11	Централизирано пряко
		723	
Общо плащания за годината		40 082	
– общо административни разходи ⁽¹⁾		229	
Общо оперативни разходи		39 853	
– авансови плащания ⁽²⁾		1 871	
+ изчисления на авансови плащания ⁽²⁾		2 753	
Одитирана популация, общо		40 735	
Общо поети задължения за годината		45 091	

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

⁽²⁾ В съответствие с хармонизираното определение за операции, свързани с отчетите (за подробности вж. приложение 1.1, точка 6).

Източник: Консолидирани отчети на Европейския съюз за 2012 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.2. Регионалната политика, осъществявана най-вече чрез Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд (КФ), представлява 96 % от разходите в областите на политиката, обхванати от настоящата глава. Останалите 4 % засягат областта на транспорта и енергетиката.

5.3. През 2012 г. плащанията по ЕФРР (27,5 милиарда евро) и по КФ (9,6 милиарда евро) представляват 97 % от разходите в областта на регионалната политика ⁽¹⁾. Плащанията в областта на транспорта и енергетиката през 2012 г. достигат 1,8 милиарда евро. Около 45 % от разходите в транспорта и енергетиката са за програмите за трансевропейските мрежи (ТЕМ), а 16 % — за проекти за енергия от конвенционални и възобновяеми източници ⁽²⁾.

Специфични характеристики на областите на политика*Цели на политиката***Регионална политика**

5.4. Целите на регионалната политика са да се засили икономическото, социалното и териториалното сближаване в Европейския съюз чрез намаляване на разликите в степента на развитие между различните региони.

Транспорт и енергетика

5.5. Транспортните и енергийните политики имат за цел да осигурят на европейските граждани и предприятия сигурни, устойчиви и конкурентоспособни транспортни и енергийни системи и услуги и да развият иновативни решения, спомагащи за формулирането и осъществяването на тези политики.

*Инструменти на политиката***Регионална политика**

5.6. ЕФРР финансира инфраструктурно строителство, създаване или запазване на работни места, инициативи за регионално икономическо развитие и дейности, подкрепящи малките и средните предприятия.

5.7. КФ финансира инвестиции в инфраструктура в областта на околната среда и транспорта в държавите членки, чийто брутен национален доход на глава от населението е под 90 % от средния за ЕС.

⁽¹⁾ Другите две основни категории разходи за регионална политика са проекти по Фонд „Солидарност“ на ЕС (2 %) и по Инструмента за предприемчивостна помощ (1 %).

⁽²⁾ Останалите три основни категории разходи са за научноизследователски проекти, финансирани главно от рамковите програми за научни изследвания (12 %), проекти в областта на ядрената енергетика (11 %) и проекти за сухопътен, въздушен и морски транспорт (9 %).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.8. Други инструменти на регионалната политика включват Фонд „Солидарност“ на ЕС, който предоставя подкрепа в случай на природни бедствия в държавите членки, и Инструмента за предприемаческа помощ, който подпомага страните кандидатки да се подготвят за усвояване на средствата на ЕС за регионална политика.

Управление и контрол на разходите във фондовете на политиката на сближаване при споделено управление

5.9. ЕФРР и КФ, заедно с Европейския социален фонд (ЕСФ), са част от фондовете за политика на сближаване. Тези фондове се ръководят от общи правила, с някои изключения в специфичната за всеки фонд регулаторна уредба. Правилата за допустимост до финансиране се определят на национално или понякога на регионално равнище. Финансирането от фондовете за политика на сближаване се осъществява благодарение на многогодишни програми, съгласно споразумения за споделено управление между Комисията и държавите членки. Често едни и същи национални органи отговарят за управлението на всички фондове за политиката на сближаване. ЕСФ, който се разглежда в глава 6, се споменава в настоящата глава, когато се третира общи за всички фондове въпроси.

5.10. За всеки програмен период Комисията, въз основа на предложения от държавите членки, приема оперативни програми (ОП) и примерни финансови планове, включващи финансовото участие на ЕС и на съответната държава ⁽³⁾. Проектите, финансирани по оперативните програми, се осъществяват от частни лица, сдружения, частни или публични предприятия или местни, регионални или национални публични органи.

5.11. Органите в държавите членки избират проектите, за да постигнат целите на оперативните програми. Бенефициентите декларират разходите си по тези проекти пред своите национални органи. Индивидуалните декларации се събират в периодични декларации за разходи по оперативни програми, заверяват се от органите на държавите членки и се изпращат на Комисията. След това подлежащата на съфинансиране от ЕС част се възстановява от бюджета на ЕС.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.9. Определянето на правилата за допустимост на национално равнище (член 56 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета) беше един от основните елементи на опростяването, въведено през програмния период 2007—2013 г. Неговата цел беше да се даде по-голяма гъвкавост на държавите членки за адаптиране на правилата за допустимост към специфичните нужди на регионите или програмите и да бъдат хармонизирани с действащите правила за други, национални публични схеми.

⁽³⁾ За програмния период 2007—2013 г. Комисията е одобрила общо 434 оперативни програми: 317 за ЕФРР/КФ (от които 24 ОП обхващат проекти по КФ) и 117 за ЕСФ.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Равнище на държавите членки и регионално равнище

5.12. Държавите членки носят главната отговорност за предотвратяването или разкриването и коригирането на нередовни разходи и докладват за това на Комисията. Отговорността за оперативното управление е на определените управляващи органи и междинни звена ⁽⁴⁾. Това включва подбор на индивидуални проекти, прилагане на процедури и проверки за предотвратяване, разкриване и коригиране на нередности и проверка дали проектите наистина се осъществяват („контроли от първо ниво“). Сертифициращите органи проверяват дали „контролите от първо ниво“ се осъществяват ефективно, и ако се налага, предприемат допълнителни проверки, преди да декларират пред Комисията разходите за възстановяване. Следователно управляващите и сертифициращите органи имат особено важно значение за осигуряване на редовността на разходите, възстановявани от Комисията.

5.13. Одитните органи (ОО) в държавите членки отговарят за провеждането на одити на системите и на операциите с цел предоставяне на достатъчни гаранции за ефективното функциониране на системите за управление и контрол на програмите и за редовността на заверените за всяка ОП разходи. Те се отчитат за тези одити пред Комисията чрез годишни доклади за контрол и годишни становища.

Равнище на Комисията

5.14. Комисията трябва да получи увереност, че държавите членки са въвели системи за управление и контрол, които отговарят на изискванията на разпоредбите и че системите функционират ефективно ⁽⁵⁾. Ако Комисията установи, че държавата членка не е коригирала дадени нередовни разходи, които са били заверени и декларирани, или че са налице сериозни недостатъци в системите за управление и контрол, Комисията може да преустанови или временно да спре плащанията ⁽⁶⁾. Ако държавата членка не оттегли нередовните плащания (които могат да бъдат заменени с допустими разходи за други проекти в същата оперативна програма) и/или не отстрани всички установени недостатъци в системата, Комисията може да приложи финансови корекции, водещи до нетно намаление на финансирането от ЕС ⁽⁷⁾.

5.14. В своите ГОД за 2012 г. на генералните дирекции по структурните фондове Комисията е представила подробна оценка на своята достоверност по отношение на установяването и последващото функциониране на системите за управление и контрол за всяка съвместно финансирана програма, както и цялостна оценка на националните системи за контрол.

В случай на недостатък в системите Комисията в ролята си на надзорен орган преустановява и/или временно спира плащанията. Тя докладва за изпълнението на тази отговорност в ГОД (вж. стр. 45). За 2012 г. ГД „Регионална и селищна политика“ докладва за 2 случая на временно спиране на плащанията по програми на ЕФРР, откриването на 66 предварителни процедури преди спиране на плащанията, 69 случая на преустановяване на крайните срокове за плащане и 119 превантивни ранни предупреждения, отправени към държавите членки.

⁽⁴⁾ Междинните звена са публични или частни органи, подчинени на управляващ орган, които изпълняват функции от тяхно име.

⁽⁵⁾ Член 72 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 25).

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

⁽⁷⁾ Член 99 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Транспорт и енергетика

5.15. Транспортните политики на Европейския съюз имат за цел да развият вътрешния пазар, да повишат конкуренцията и иновациите и да интегрират транспортните мрежи. В тази сфера политиките на ЕС насърчават мобилността, устойчивото развитие и сигурността на транспорта. Програмата за ТЕМ-Т е основният финансов инструмент, който предоставя финансиране за големи инфраструктурни проекти.

5.16. Енергийните политики имат за цел да осигурят на гражданите и предприятията финансово достъпна енергия, конкурентни цени и модерни в технологично отношение енергийни услуги. Те насърчават устойчиво производство на енергия, транспорт и потребление и сигурни енергийни доставки в рамките на ЕС. Основният финансов инструмент е Европейската енергийна програма за възстановяване (ЕЕПВ), която осигурява финансиране на проекти предимно под формата на безвъзмездна финансова помощ и субсидии.

Управление и контрол на транспортните и енергийните разходи, извършвани при пряко и непряко централизирано управление и съвместно управление

5.17. Комисията (в лицето на генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ и генерална дирекция „Енергетика“) реализира транспортните и енергийните разходи чрез пряко и непряко централизирано управление (посредством две изпълнителни агенции и едно съвместно предприятие⁽⁸⁾), както и чрез споразумения за съвместно управление (като фондове за извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения или Европейския механизъм за финансиране на енергийната ефективност).

5.18. Комисията обикновено финансира проекти след публикуване на официални покани за представяне на проектни предложения. Тя извършва пряко плащанията за одобрените проекти към бенефициентите въз основа на споразумения за отпускане на безвъзмездна финансова помощ или решения на Комисията. Бенефициентите обикновено са органи на държавите членки, но могат да бъдат и публични или частни дружества. Почти всички плащания се извършват на вноски — авансово плащане или предварително финансиране при подписване на споразумението за отпускане на безвъзмездната финансова помощ или решението за финансиране, последвано от междинни и окончателни плащания за възстановяване на отчетени от бенефициентите допустими разходи.

5.19. Комисията оценява предложенията въз основа на определени критерии за подбор и възлагане на поръчката, предоставя информация и указания на бенефициентите и наблюдава и проверява реализацията на проектите на базата на финансови и технически доклади за напредъка, които бенефициентите представят. Ако споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ или решенията на Комисията изискват това, заявленията за разходите трябва да се заверят от независим одитор или компетентен национален орган.

⁽⁸⁾ Изпълнителната агенция за трансевропейската транспортна мрежа, Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации и Съвместното предприятие CECAP (SESAR) за изследване на управлението на въздушното движение в единното европейско небе.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.20. Освен това Комисията провежда последващи одити, с цел да установи и коригира грешки, които може да не са били предотвратени при предишни проверки.

*Рискове за редовността***Регионална политика**

5.21. За разходите по ЕФРР и КФ основните рискове са свързани с финансирането на проекти, които не съответстват на правилата за възлагане на обществени поръчки на ЕС и/или на национално равнище или които не отговарят на условията за допустимост. Съществува освен това опасност бенефициентите да декларират отделни недопустими разходи.

5.22. При прилагането на оперативните програми органите на държавите членки са изправени пред конкуриращи се приоритети. Разходите трябва да подлежат на адекватни проверки, целящи осигуряване на тяхната редовност и рентабилност. В същото време има интерес от усвояване на средствата, предоставени от ЕС. На практика това може да попречи на последователното прилагане на ефективен контрол.

5.23. Освен това съществува опасност различните нива на контрол в дадена държава членка или Комисията да не открият и/или да не коригират случаите на неспазване на правилата на ЕС и/или на държавата членка, в резултат на което в крайна сметка бюджетът на ЕС да възстановява разходи, които са недопустими.

Транспорт и енергетика

5.24. За транспортните и енергийните разходи основният риск е Комисията да не установи преди да ги възстанови недопустими разходи, декларирани от бенефициентите. Както и по ЕФРР и КФ, също са налице рискове, свързани с неспазването на правилата за възлагане на обществени поръчки.

5.21. Комисията е съгласна с тази оценка, както подробно е описано в нейния Работен документ на службите „Анализ на грешките в политиката на сближаване през периода 2006—2009 г.“ (SEC(2011) 1179 от 5 октомври 2011 г.). В този документ Комисията посочва конкретните действия по ангажиранта си за намаляване на тези рискове (по-специално допълнителните насоки и обучение за управляващите органи по идентифицираните рискове, своевременното прилагане на финансови корекции, процедурите по преустановяване и временно спиране на плащания и одити, насочени към най-рисковите области).

5.22. В тази връзка Комисията счита, че добрата система за управление и контрол е системата, която дава възможност за сертифициране на законосъобразните и редовни разходи.

5.23. Тъй като системата за управление и контрол е с многогодишен характер, дадено надплащане, открито в искане за плащане и възстановено от Комисията, към момента на сертифицирането не може да е било подложено на цялата верига за контрол на национално равнище и на равнище ЕС. По тази причина от началото на програмния период насам Комисията всяка година изчислява кумулативния остатъчен риск от нередовни разходи по програти и предприема действия за намаляване на идентифицираните рискове. При установяването на недостатъци в системите за управление и контрол Комисията предприема съответните действия, за да гарантира покриването на всички съответни кумулативни разходи от необходимите финансови корекции.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Обхват и подход на одита

5.25. Цялостният одитен подход и методология на Палатата са представени в **приложение 1.1, част 2** към глава 1. Във връзка с одита на регионалната политика, транспорта и енергетиката следва да се отбележат следните специфични въпроси:

- а) одитът включва преглед на извадка от 180 операции ⁽⁹⁾, както е посочено в **приложение 1.1**, точка 6. Извадката е направена така, че да бъде представителна за целия спектър на операции в областите на политиката. През 2012 г. извадката включва плащания за проекти в 17 държави членки ⁽¹⁰⁾;
- б) оценката на системите проверки:
 - i) четири одитни органа (или където е приложимо – делегирани одитни органи) за трите фонда на политиката на сближаване (ЕФРР, КФ и ЕСФ) през програмния период 2007—2013 година в четири държави членки — Белгия (Валония), Малта, Словакия и Обединеното кралство (Англия) ⁽¹¹⁾;
 - ii) надзорните дейности на Комисията спрямо одитните органи като цяло; и
 - iii) годишните отчети за дейността на генерална дирекция „Регионална и селищна политика“, генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ и генерална дирекция „Енергетика“.

⁽⁹⁾ Извадката обхваща 180 операции, свързани със 168 проекта на регионалната политика (138 по ЕФРР и 30 по КФ), 9 транспортни и 3 енергийни проекта (вж. **приложение 5.1**). От 168-те операции по проектите на регионалната политика по ЕФРР/КФ 145 са свързани с програмния период 2007—2013 г. и 23 с периода 2000—2006 г. Извадката е взета от всички плащания с изключение на авансовите, възлизали през 2012 г. на 1,9 млрд. евро.

⁽¹⁰⁾ Белгия, Чешка република, Германия, Гърция, Испания, Франция, Италия, Люксембург, Унгария, Нидерландия, Австрия, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Финландия и Обединеното кралство.

⁽¹¹⁾ Това представлява част от проверка на одитните органи, започнала през 2010 г. (вж. годишния доклад за 2010 година, точки 4.37—4.44) и продължила през 2011 г. (вж. годишния доклад за 2011 година, точки 5.35—5.51). В периода 2010—2012 г. са одитирани общо 19 одитни органа в 15 държави членки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

5.26. **Приложение 5.1** съдържа обобщение на резултатите от проверките на операциите. От 180-те операции, които Палатата одитира, 88 (49 %) са засегнати от грешки. Въз основа на количествено измеримите грешки Палатата оценява, че вероятният процент на грешка е 6,8 % ⁽¹²⁾.

За повече от половината от операциите по регионалната политика проверките на равнището на държавите членки са могли да предотвратят някои от разкритите грешки

5.27. За 56 % от операциите по регионалната политика, в които е установена грешка, (количествено измерима и/или неизмерима) Палатата счита, че органите на държавите членки са разполагали с достатъчно информация, за да установят и коригират една или повече от тези грешки, преди да заверят разходите пред Комисията.

5.28. Също като миналата година, за ЕФРР и КФ са установени слабости при проверката от страна на националните органи, особено при „контролите от първо ниво“, осъществени от управляващите органи и междинните звена ⁽¹³⁾.

5.26. Комисията отбелязва, че най-вероятният процент грешки за 2012 г. съответства на процентите грешки за последните три години, представени от Палатата във връзка с текущия програтен период. Това намаление на процента грешки в сравнение с предходни периоди е резултат от подобрената нормативна уредба в областта на контрола през програтния период 2007—2013 г. и от прилагането на строга политика на преустановявания/временни спирания от Комисията при установяването на недостатъци. Комисията ще продължи да съсредоточава своите действия върху най-рисковите програти и/или държави членки и да налага бързи корективни мерки при установяването на недостатъци (вж. също така отговорите по точки 1.12 и 1.13).

Освен това през 2012 г. Комисията направи корекции с фиксирани ставки на кумулативна база по отношение на всички разходи по две програти в Чешката република и в Словакия. Комисията отбелязва, че макар да е направила всичко в рамките на пълномощията си и да е действала при пълно спазване на съществуващите разпоредби през същата финансова година като одитираната от Палатата, за да защити бюджета на ЕС, горепосочените корекции с фиксирани ставки не са били взети предвид от Палатата при изчисляването на процента грешки за 2012 г.

Комисията отбелязва също така намаляването на честотата на грешките през 2012 г. до 49 % в сравнение с 59 % през 2011 г.

5.27 и 5.28. Комисията стриктно проследява тези случаи, за да гарантира, че в бъдеще съответните системи в по-голяма степен ще предотвратяват грешките преди сертифицирането.

Управляващите органи трябва да извършват документни проверки по всички искания за плащания, представени от бенефициенти, преди сертифицирането на разходите. На по-късен етап от осъществяването на проектите обаче — след сертифицирането и до етапа на приключване — могат да се правят и проверки на операциите на място, което обяснява защо част от грешките в извадката на Палатата не са били открити. Въздействието на системата за контрол върху намаляването на процентите грешки обикновено се установява едва през следващите години, след прилагането на контрол на всички равнища.

⁽¹²⁾ Палатата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна статистическа извадка. Полученият резултат представлява най-доброто приближение на прогнозната стойност. С ниво на увереност от 95 % Палатата счита, че процентът грешки в популацията е между 3,7 % и 9,9 % (съответно долна и горна граница на грешките).

⁽¹³⁾ Вж. годишния доклад за 2011 година, точка 5.30.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Предвид особено важната роля на проверките на управлението, от 2010 г. насам Комисията извършва целенасочени одити на проверките на управлението на високорисковите програми, при които е установила, че могат да останат неоткрити или неоткрити навреме недостатъци. Резултатите от тези одити до края на 2012 г. са представени в ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ (вж. стр. 39).

5.29. Откритите в областта на ЕФРР/КФ, на транспортната и на енергийната политика грешки засягат следното:

- а) неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки; или
- б) деклариране на недопустими разходи; или
- в) неправилно изчисляване на недостига от финансиране при проектите, генериращи приходи; или
- г) неспазване на правилата за държавни помощи.

Неспазването на правилата за възлагане на обществени поръчки представлява повече от половината от процента грешки, оценен от Палатата в тези области на политика

5.30. Правилата за възлагането на обществени поръчки са ключов инструмент за икономично и ефективно разходване на публичните средства и за установяването на вътрешен пазар в ЕС.

5.31. През 2012 г. Палатата провери 247 процедури, свързани с договори за възлагане на обществени поръчки за строителство и услуги, които са в основата на разходите на 180-те проверени от Палатата операции ⁽¹⁴⁾. Комбинираната оценена стойност на обществените поръчки в одитираните случаи възлиза на около 6,3 млрд. евро ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ За повече от половината от 247-те процедури по възлагане на обществени поръчки, които Палатата одитира, стойността на поръчките е над фиксирания праг, поради което подлежат на правилата за възлагане на обществени поръчки на ЕС, така както са транспонирани в националните законодателства.

⁽¹⁵⁾ Тази стойност представлява общите разходи за възложените поръчки, част от които са заверени в одитираните декларации за разходите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.32. Както и в предишните години, в процедурите по възлагане на обществени поръчки са допуснати изключително много грешки ⁽¹⁶⁾. Палатата идентифицира случаи на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки в ЕС и/или на национално равнище в 31 % от 180-те одитирани операции.

5.33. Сериозни случаи на неспазване на правилата са установени в 12 % от одитираните операции (вж. каре 5.1). Тези грешки представляват 51 % от всички количествено измерими грешки и около 52 % от приблизителния процент грешки за тези области на политика.

Каре 5.1 — Примери за сериозни случаи на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки

а) Изкуствено разпределяне на дейностите между няколко обществени поръчки: в проект по ЕФРР в Германия за модернизиране на морско пристанище ремонтните дейности на фериботния терминал са разделени на три части. Всички те обаче изпълняват една и съща техническа и икономическа функция. Дейностите са изкуствено разделени между шест обществени поръчки, пет от които са възложени по опростена процедура. Предвид естеството на дейностите по поръчката не е оправдано ограничаването на състезателния принцип.

Подобен е случаят и с проект по ЕФРР в Полша.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.32. Грешките по отношение на обществените поръчки са свързани с неспазване на правилата на вътрешния пазар и не са специфични за политиката на сближаване, което е видно и от други глави на настоящия доклад. Във всички случаи Комисията продължава да предприема целенасочени действия за предотвратяване и откриване на случаи на неспазване на процедурите за възлагане на обществени поръчки. В областта на споделеното управление понастоящем тя преразглежда и хармонизира своите правила за прилагане на корекции с фиксирани ставки в такива случаи на неспазване.

5.33. Комисията отбелязва, че откритите грешки в 22 проекта от 180 одитирани представляват повече от половината от изчисления процент грешки. Комисията подчертава, че от тези проекти има два случая, за които Комисията счита, че установената от Палатата грешка вече е била покрита от финансова корекция с фиксирана ставка, наложена от държавата члена на програтно равнище през 2012 г. (вж. също така отговора по точка 5.26).

В рамките на политиката по сближаване Комисията налага корекции с фиксирани ставки според насоките на Комитета за координиране на фондовете COCOF ⁽¹⁾, като по този начин защитава бюджета на ЕС, вземайки под внимание принципа на пропорционалност и естеството и сериозността на действително установените нередности.

Тези фиксирани ставки се прилагат от Комисията и от националните органи при налагане на финансови корекции за нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки, включително при проследяването на докладваните от Палатата грешки.

⁽¹⁶⁾ Вж. годишния доклад за 2010 година, точки 4.26 и 4.27 и годишния доклад за 2011 година, точки 5.31—5.33.

⁽¹⁾ Насоки за определяне на финансовите корекции, които трябва да бъдат внесени по отношение на съфинансираните от структурните фондове и от Кохезионния фонд разходи, в случаите на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, бележка на COCOF 07/0037/03 от 29 ноември 2007 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- б) *Необосновано пряко възлагане на поръчки*: в проект по ТЕМ-Т във Франция, отнасящ се до изграждането на високоскоростна железопътна линия, две обществени поръчки за строителство са възложени пряко на същото дружество, което преди това е предоставяло подобни услуги на управителя на инфраструктурата. Подобно пряко възлагане обаче е в разрез с приложимите правила за обществените поръчки и договорът е трябвало да бъде предмет на тръжна процедура.

Подобни случаи на необосновано пряко възлагане на поръчки са констатирани и в проекти по ЕФРР в Полша.

- в) *Неправометно възлагане на обществени поръчки поради неправилно прилагане на критериите за възлагане*: в проект по ЕФРР в Обединеното кралство за разширяване на университет и за доставка на оборудване за био демонстрации поръчката е била разделена на две партии. По време на етапа на оценяване обаче двете партии са били оценявани съвместно, което е изменило крайния резултат от търга. Вследствие на това поръчката е възложена неправометно.

Подобен случай има и с проект по ЕФРР в Унгария.

5.34. Други грешки по отношение на тръжните и възлагашите процедури са установени в още 19 % от 180-те проверени операции. Те включват случаи на неспазване на изискванията за информирани и публикуване, недостатъци в тръжните спецификации и процедурни слабости при оценяването на ofertите. Тези грешки не са включени в оценения от Палатата процент грешки (вж. точка 5.26) ⁽¹⁷⁾.

Недопустими разходи, декларирани в 9 % от всички одитирани от Палатата проекти

5.35. При декларирането на разходите пред Комисията националните органи удостоверяват, че тези разходи са направени в съответствие с определен брой специални разпоредби в законодателството на ЕС, националните правила за допустимост, конкретните за оперативните програми правила, поканите за изразяване на интерес, решенията за одобряване на проекти за съфинансиране или споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ.

5.34. *Комисията ще проследи всички докладвани от Палатата грешки и ще наложи финансови корекции, когато това е целесъобразно и юридически възможно, в съответствие със своите насоки (вж. отговора по точка 5.33).*

⁽¹⁷⁾ Допълнителна информация относно подхода на Сметната палата за количественото измерване на грешките при възлагането на обществени поръчки е дадена в **приложение 1.1**, точки 9—11.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.36. Палатата констатира, че недопустими разходи са декларирани в 9 % от проверените операции. Те представляват 39 % от всички количествено измерими грешки и около 19 % от приблизителния процент грешки за тези области на политика (вж. каре 5.2).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.36. Комисията отбелязва колко важно е бенефициентите и управляващите органи на програмите последователно да прилагат правилата за допустимост. Това може да се постигне посредством обучение и ръководни указания, а по отношение на регионалната политика — управляващите органи следва да предават придобитите чрез обучението и насоките знания на всички органи, които отговарят за управлението на фондовете. Що се отнася до регионалната политика, когато Комисията определи сложни правила на равнище програмата, тя също отправя препоръки към съответната държава членка за опростяване на тези правила.

Комисията ще продължи да съсредоточава своите действия върху програмни органи, при които са установени рискове. Що се отнася до програмите за периода 2014—2020 г., Комисията ще отправи препоръки към държавите членки да опростят правилата за допустимост за програмите и ефективно да използват предвидените в разпоредбите опростени варианти за разходите.

Каре 5.2 — Примери за декларирани недопустими разходи

- а) *Разходи, декларирани извън допустимия период:* в проект по ТЕМ-Т във Финландия за представянето на строителен план за обходен път на магистрала шест фактури, начислени преди началото на периода на допустимост, са включени в декларацията за разходите. Тези разходи са неправилно заверени пред Комисията като допустими.

Подобни случаи на разходи, недопустими поради неспазване на периода на допустимост, са установени в проекти по ЕФРР във Франция и Австрия.

- б) *Прекомерни разходи за управление:* в проект по ЕФРР в Обединеното кралство за фонд, предоставящ безвъзмездна финансова помощ и заеми на социални предприятия с ограничени финансови възможности, заплатите и други разходи погрешно са включени в заявените разходи като разходи за персонал, вместо да се заявят хонорари за управление (които се изчисляват като процент от преките разходи), както се предвижда от разпоредбите на ЕС. Това е довело до завишаване на разходваните средства в декларацията за плащане.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Неправилно изчисляване на недостига на финансиране в почти 8 % от проверените от Сметната палата операции

5.37. Размерът на финансирането от ЕС за даден проект по ЕФРР и КФ зависи от инвестиционните разходи на проекта и от очакваните нетни приходи, които той ще генерира. Следователно за проекти, генериращи приходи⁽¹⁸⁾, бъдещите приходи и инвестиционните разходи трябва да се анализират, преди проектът да бъде одобрен: инвестиционните разходи минус нетните приходи, които се очаква да бъдат генерирани от проекта за определен референтен период, заедно с неговата остатъчна стойност формират така наречения „недостиг на финансиране“.

5.38. Палатата констатира случаи на генериращи приходи проекти, за които недостигът на финансиране е неправилно оценен. В тези случаи потенциалният доход от инвестициите не е взет под внимание или са използвани нереално високи оценки на разходите. Също така остатъчните стойности не са отразени навсякъде. Тези проблеми не са установени от управляващите органи, когато са одобрили проекта за съфинансиране и/или са разрешили плащанията по проекта.

5.39. Декларирането на завишени разходи поради неправилно изчисляване на недостига на финансиране е установено в 1 % от одитираните операции. Те представляват 5 % от всички количествено измерими грешки и около 5 % от приблизителния процент грешки за тези области на политика (вж. каре 5.3). По отношение на други 7 % от проектите, Сметната палата не е остойностила грешките. Причината за това е или че насоките на Комисията не са ясни в края на одобрението на проекта, или че проектите не са били още приключени.

5.38 и 5.39. Комисията подчертава по отношение на количествено неизмеримите грешки, че:

- ила един случай, в който не счита, че възстановяването на разходи от националната здравна система представлява приход за целите на изчисляването на недостига на финансиране,
- по отношение на проектите по Кохезионния фонд от периода 2000—2006 г., съфинансирани преди 2003 г., регламентът предвижда приходите да се вземат предвид, но без да се споленава конкретен метод за тази цел, и поставя на равни начала необходимостта да се насърчава също така принципа „запърсителят плаща“, което предполага по-високи доходи по въпросните проекти. Освен това в регламента се споленава необходимостта от разработването на такива методи в сътрудничество с всяка съответна държава членка. Следователно прилаганите преди 2003 г. методи за отчитане на приходите, като същевременно се насърчава принципа „запърсителят плаща“, могат да се различават от приложените понастоящем методи, без това да представлява нарушение на приложените правила.

⁽¹⁸⁾ Съгласно член 55 от Регламент (ЕО) № 1083/2006: „генериращи приходи проекти означава всяка операция, която включва инвестиция в инфраструктура, чието използване подлежи на такси, заплащани директно от ползвателите, или всяка операция, която включва продажбата или отдаването под наем на земя или сгради или всяко друго предоставяне на услуги срещу заплащане“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 5.3 — Примери за неправилно изчисление на недостига на финансиране за проектите, генериращи приходи

Използвани нереалистични прогнозни разходи: в проект по КФ в Португалия за реконструирането на градската система за питейна вода в един град бенефициентът е заявил повисоки очаквани разходи за персонал в анализа на разходите и ползите (АРП). Това е довело до надценен недостиг на финансиране.

Подобни случаи на прекомерни разходи, отчетени в АРП, са установени в проекти по ЕФРР и КФ в Испания, Полша и Обединеното кралство.

Неспазване на правилата за държавни помощи в 3 % от проектите

5.40. Целта на правилата за държавни помощи е да се гарантира, че извършваните от държавите членки операции не нарушават конкуренцията и търговията в рамките на ЕС. Проектите трябва да отговарят на изискванията на тези правила за държавни помощи ⁽¹⁹⁾.

5.41. При 3 % от 180-те одитирани операции съфинансираните проекти не отговарят на правилата за държавни помощи. Сметната палата е остойностила тези грешки в случаите, когато е успяла да докаже, че това е довело до неточен размер на финансиране от ЕС. Тези остойностени грешки представляват 5 % от всички количествено измерими грешки и около 9 % от изчисления процент грешки за тези области на политика. Палатата не е включила в изчисления от нея процент грешки другите случаи на неспазване на правилата за държавни помощи, за които на този етап ефектът върху финансирането на ЕС не може да бъде остойностен, (вж. каре 5.4). През 2011 г. Европейският съд в свое решение потвърждава, че правилата за държавни помощи се прилагат и за инфраструктурни проекти, които ще бъдат използвани с търговска цел ⁽²⁰⁾.

5.41. Комисията е съгласна, че спазването на правилата за държавни помощи представлява условие за допустимост на прозраните. Като в случая в гръцкия пример, посочен по-долу в каре 5.4, обаче задължението за нотифициране на инфраструктурни проекти беше неясно от правна гледна точка до делото Leipzig/Halle от съдебната практика на Съда от 2011 г. (което беше обжалвано и окончателното решение е взето едва през 2013 г.). С цел да предостави на държавите членки и на бенефициентите разяснения по практическите страни на решението, през месец ноември 2012 г. Комисията издаде насоки и ги представи на СОСОФ. Комисията счита, че в съответствие с насоките липсата на нотификация по инфраструктурни проекти преди месец ноември 2012 г. не представлява нередност.

⁽¹⁹⁾ Член 107, параграф 1 относно държавните помощи от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

⁽²⁰⁾ Съединени дела T - 443/08, Freistaat Sachsen und Land Sachsen-Anhalt/Европейска комисия и T-455/08 Mitteldeutsche Flughafen и Flughafen Leipzig-Halle/Европейска комисия, решение от 24 март 2011 г. и потвърдено от Съда на Европейския съюз на 19 декември 2012 г. с решение C-288/11P.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 5.4 — Примери за проекти, за които е констатирано неспазване на правилата за държавни помощи

Държавната помощ не е била нотифицирана пред Комисията: в проект по ЕФРР в Гърция за изграждането на пристанищни съоръжения помощта е представлявала държавна помощ ⁽²¹⁾. Комисията не е уведомена за проекта съгласно изискванията на член 108 от ДФЕС и следователно не е оценена съвместимостта му с вътрешния пазар.

Подобен случай има и с проекти по ЕФРР в Германия и Обединеното кралство.

Грешки, установени при плащанията при приключване на програма от Комисията

5.42. В предишни години Палатата е отбелязвала, че ненадеждна документация за приключване (например декларацията за приключване) може да доведе до неправилното възстановяване на неправомерни разходи, освен ако Комисията не предприеме подходящи действия по установяването и коригирането на свързаните с това проблеми ⁽²²⁾.

5.43. Извадката за тази година включва плащания за приключвания по две оперативни програми (Австрия и Полша) и седем проекта по КФ (Испания) от периода 2000—2006 г., във връзка с които бяха одитирани общо 22 проекта по ЕФРР и КФ. Сметната палата установи грешки в 12 от тези 22 проекта. За една ОП по ЕФРР Сметната палата установи, че не всички разходи в плащането при приключването на програмата са редовни (Австрия). Комисията обаче е приключила тази ОП през 2012 г., без да наложи финансови корекции. За седемте проекта по КФ в Испания не са наложени финансови корекции за установените от Сметната палата грешки.

5.42. Комисията е установила и анализираща слабостите в декларациите за приключване преди одита от Палатата, направен на ранен етап от процеса на приключване ⁽²⁾. Тези слабости са отстранени от Комисията на следващите етапи от процеса на приключване, като е извършена допълнителна одитна работа след първоначалната оценка на документите за приключване. По целесъобразност са били приложени финансови корекции.

5.43. Комисията ще проследи установените грешки в приключената програма и отбелязва, че, когато бъдат открити остатъчни грешки, може да прави финансови корекции до три години след официалното приключване на дадената програма.

През месец април 2013 г. Комисията представи на Европейския парламент обобщителен доклад относно наложените от Комисията и докладвани от държавите членки финансови корекции по програмите от периода 2000—2006 г. В доклада се посочва, че корекциите са достигнали най-малко 5,6 % (7,3 млрд. EUR) от разпределените средства по ЕФРР за програмния период до 31 декември 2012 г. (и 6,2 % или 8,1 млрд. EUR до 31 март 2013 г.) ⁽³⁾.

По отношение на 7-те проекта по Кохезионния фонд, посочени в забележката на Палатата, Комисията се позовава на своя отговор по точка 5.39 и допълнително подчертава, че не е имало нарушения на приложимата правна рамка, които да обосноват налагането на каквито и да било финансови корекции.

⁽²¹⁾ Съгласно определението в член 107 от ДФЕС.

⁽²²⁾ Вж. годишния доклад за 2011 година, точки 5.52—5.64.

⁽²⁾ Вж. отговора на Комисията по точки 5.57 и 5.58 от годишния доклад за 2011 г.

⁽³⁾ ARES (2013) 689652 от 12 април 2013 г. до Европейския парламент и ARES(2013) 1044808 от 14 май 2013 г. до Европейската сметна палата.

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

Одитни органи

5.44. В 27-те държави членки са създадени 112 одитни органа (ОО) за 434 оперативни програми по ЕФРР/КФ и ЕСФ през програмния период 2007—2013 г. (вж. точки 5.10 и 5.13) ⁽²³⁾.

5.45. В областта на сближаването годишните доклади за контрол (ГДК) и годишните становища на одитните органи предоставят информация относно редовността на разходваните средства на ЕС по ЕФРР/КФ и ЕСФ за програмния период 2007—2013 г. ⁽²⁴⁾. През 2012 г. на Комисията са представени общо 198 ГДК и годишни становища ⁽²⁵⁾ за 317 оперативни програми по ЕФРР/КФ и 117 по ЕСФ ⁽²⁶⁾.

5.45. Одитните органи изпълняват централна роля в процеса на постигане на достоверност от самото начало на програмния период и установяване на системите. След това те ежегодно представят на Комисията одитно становище относно функционирането на системите за управление и контрол въз основа на проведените одити по тях и извадките от операциите, извършени по принцип в съответствие с определена одитна стратегия. С регламента се дава възможност на Комисията при определени условия да разчита на работата на даден одитен орган за постигане на достоверност (член 73 от Регламент (ЕО) № 1083/2006).

Комисията работи в тясно сътрудничество и координация с одитните органи и започна да преразглежда техните методологии и одитни резултати още от 2009 г. Това е допринесло за изграждането на капацитет, като са им предоставяни съвети, насоки и препоръки при работата на Комисията по повторно извършване на проверки.

В своите ГОД за 2012 г. ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ подробно са анализирали одитната информация и резултатите, които са докладвани от одитните органи в техните годишни доклади за контрол (ГДК) за 2012 г. (вж. стр. 33—37 от ГОД за 2012 г. на ГД „Регионална и селищна политика“ и стр. 35—39 от ГОД за 2012 г. на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“).

⁽²³⁾ 63 от тези 112 одитни органа отговарят за одитирането на оперативните програми по ЕФРР/КФ и по ЕСФ в рамките на своята държава членка или определен регион. Тези „мултифондови“ одитни органи отговарят за 344 от 434-те съответни ОП и одитират финансово 89 % от общия бюджет (от гледна точка на финансирането от ЕС и националното публично и частно финансиране).

⁽²⁴⁾ Всеки одитен орган може да изготви един или повече ГДК, които могат на свой ред да са свързани с една или повече ОП.

⁽²⁵⁾ Годишните доклади за контрол и годишните становища се базират на констатациите от одитите на одитните органи, свързани с разходите, заверени пред Комисията през предишната финансова година на ЕС (вж. член 62, параграф 1, буква г) от Регламент (ЕО) № 1083/2006).

⁽²⁶⁾ До март 2013 г. одитните органи не са представили нито един ГДК или годишни становища за 2012 г. за 13 ОП по ЕФРР.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Проверката на четири одитни органа от страна на Палатата

5.46. **Приложение 5.2** съдържа резултатите от тестваните индивидуални ключови изисквания и цялостната оценка на четирите проверени одитни органа: Белгия (Валония), Малта, Словакия и Обединеното кралство (Англия). Палатата обърна специално внимание на годишните доклади за контрол и годишните становища и частта от дейността на одитните органи, която е оказала пряко и значително въздействие върху техните заключения.

5.47. За всеки от одитираните одитни органи Палатата извърши преглед на следното:

- а) техните организационни уредби и методология на одита;
- б) техните работни документи за два одита на системите;
- в) техните работни документи за извадка от 20 одита на операции, включително повторно извършване на поне пет от тези 20 одита; и
- г) техните ГДК и годишни становища за 2012 г. заедно със съответните работни документи.

5.48. Както и в предишни години, Палатата установи, че организационните механизми и на четирите одитни органа като цяло съответстват на разпоредбите на ЕС. Същото се установи и за методологията на одита, използвана за одитирането на системите. Палатата обаче установи слабости в начина, по който одитните органи извършват своите одити на операциите и системите и/или докладват получените резултати на Комисията ⁽²⁷⁾.

5.49. Палатата оцени три от четирите одитни органа като „частично ефективни“ и един като „ефективен“. За одитните органи, оценени като „частично ефективни“, Сметната палата счита, че годишните доклади за контрол не съответстват изцяло на правилата, а при повторното изпълнение на одита на операциите от страна на Сметната палата бяха разкрити проблеми, които дотогава не са били констатирани от одитния орган.

5.46. От началото на текущия програмен период Комисията е провела 269 мисии за одит за пълен или частичен преглед на работата на 41 одитни органа по ЕФРР/КФ, покриващи 96 % от общите разпределени средства по ЕФРР/КФ, и 84 одитни органа по ЕСФ, покриващи 99 % от общите разпределени средства по ЕСФ. В тази дейност бяха включени одитираните от Палатата четири одитни органа. Комисията е подбрала повечето одитни органи за одитиране въз основа на оценка на риска, която се актуализира на годишна база и включва разпределените средства по програмите, наред с няколко критерия за риск, които се преразглеждат впоследствие.

5.49. Въз основа на събраните доказателства от одитите в продължение на няколко години Комисията счита, че може да разчита на работата на тези четири добре функциониращи одитни органа за своя процес за достоверност (вж. също така отговорите на Комисията по точки 6.30 и 6.31).

⁽²⁷⁾ Вж. годишния доклад за 2011 година, точка 5.43.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Оценка на надзора на одитните органи от страна на Комисията

5.50. През 2012 г. Комисията продължи проучването си за надеждността на работата на одитните органи и на спазването от тяхна страна на разпоредбите на ЕС ⁽²⁸⁾. Комисията установи недостатъци в работата на одитните органи, сходни с недостатъците, установени от Сметната палата (вж. точки 5.48 и 5.49) или в предходни години ⁽²⁹⁾.

5.51. Освен това за всяка оперативна програма по ЕФРР/КФ и ЕСФ Комисията провери чрез документен преглед информацията, която са предоставили одитните органи в своите годишни доклади за контрол и годишни становища ⁽³⁰⁾. Ако Комисията счита докладваните от одитните органи проценти грешки като надеждни и представителни за дадена оперативна програма (или група оперативни програми), тя може да ги приеме или, въз основа на допълнителна информация, да ги преизчисли. Ако Комисията счита, че докладваният процент грешки е ненадежден, тя прилага единна ставка за процента грешки (от 2 % до 25 %) в зависимост от нейната оценка на риска за тази (тези) ОП.

5.52. Палатата направи следните констатации въз основа на наличната в Комисията информация и допълнителните данни, поискани от одитните органи за трите фонда (ЕФРР/КФ и ЕСФ) ⁽³¹⁾:

5.50. Комисията се позовава на своя отговор по точка 5.46, в който предоставя информация относно мисиите за одит, които са проведени в областта на политиката на сближаване от 2009 г. насам. Проучването на одитните органи остава основното проучване в настоящата одитна стратегия на Комисията. ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ продължават своята одитна дейност с други 102 мисии за одит до средата на 2014 г.

5.51. Комисията подчертава, че анализът на ГДК и одитните становища представляват важна част от процеса на постигане на достоверност, който е в подкрепа на декларацията за вътрешен контрол в ГОД, в който тя докладва за резултатите от своя анализ (вж. например ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2012 г., стр. 33—35 и приложение 9 и ГОД на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за 2012 г., стр. 35—38 и приложение 8).

Що се отнася до надеждността и представителността на докладваните проценти грешки, вж. отговора по точка 5.52, 2-ро тире.

5.52.

⁽²⁸⁾ Като цяло от 2009 година 62 от 112-те одитни органа са проверени от ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Заетост, социални въпроси и приобщаване“. Тези одитни органи отговарят за 257 от 317-те ОП по ЕФРР/КФ и за 48 от 117-те ОП по ЕСФ. Проверените през четирите години одитни органи имат отношение към 95 % от бюджета на ЕФРР/КФ и 55 % от бюджета на ЕСФ (от гледна точка на финансирането от ЕС и националното публично и частно финансиране) за програмния период 2007—2013 г.

⁽²⁹⁾ Вж. годишния доклад за 2010 г., точка 4.42 и годишния доклад за 2011 г., точка 5.45.

⁽³⁰⁾ В отделни случаи документният преглед е допълнен от посещаването на одитните органи на място, за да се получи допълнителна информация.

⁽³¹⁾ За 138 ОП по ЕФРР/КФ и ОП по ЕСФ Сметната палата провери дали валидирането от страна на Комисията на процентите грешки, докладвани от одитните органи, действително удостоверява, че предоставената от одитните органи информация е точна и надеждна. Тези ОП са в отговорностите на 27 от 62 одитни органа, за които Комисията е провела специфично проучване в рамките на последните три години (вж. точка 5.50).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- Обхватът на утвърждаването и при нужда на коригирането от страна на Комисията на процентите грешки, включени от одитните органи в техните ГДК, е ограничен, понеже от тях не се изисква да предоставят на Комисията информация относно техните одити на операциите ⁽³²⁾.

- За 51 от 138-те проверени оперативни програми Сметната палата установи, че при оценяването на годишните доклади за контрол Комисията не е разполагала с достатъчна информация, която да ѝ позволи да приеме (или преизчисли) процентите грешки, отчетени от одитните органи. Това включва случаи, при които заявените одитирани разходи в годишните доклади за контрол не съответстват изцяло на разходите на ОП в края на годината, или случаи, в които отчетените в годишните доклади за контрол проценти грешки не са точно изчислени от одитните органи.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- В началото на всяка година Комисията анализира всички ГДК и одитни становища, представени от националните одитни органи. Освен това тя взела предвид всички резултати от национални одити, които получава от одитните органи през цялата година, както и резултатите от други одити на Комисията и на Палатата. С оглед на допълнителното подобряване на надеждността на докладваните проценти грешки и въз основа на установени съзнания или рискове, през 2013 г. службите на Комисията проведоха на място мисии за установяване на фактите по ЕФРР/КФ (11 мисии в 9 държави членки) и за ЕСФ (15 държави членки), за да съберат допълнителни доказателства и да получат разяснения по представените ГДК, по-специално относно методологията за изчисляване на процентите грешки. В някои случаи мисиите послужиха като стабилна база за преизчисляване на процентите грешки. Комисията поиска също така допълнителна информация в писмен вид от някои одитни органи, които я предоставиха.

Резултатът от този анализ е важен източник за процеса на постигане на достоверност, както е обяснено в ГОД.

По този начин Комисията придоби обширна информация за рисковете, свързани с всеки одитен орган.

- Комисията отбелязва, че цитираните от Палатата 51 програми отговарят на дейността на 9 одитни органа от общо 112 одитни органа, отговарящи за ЕФРР, ЕСФ и КФ. Тя отбелязва също така, че повдигнатият технически въпрос в случая на 31 френски програми не променя оценката на одитните органи и на Комисията.

Комисията подчертава, че по целесъобразност е прилагала фиксирани ставки, когато е преценявала, че докладваните проценти грешки са ненадеждни. По отношение на 14-те програми, по които не са прилагани фиксирани ставки, Комисията е преценила докладвания процент грешки като надежден и отбелязва, че използването на процент грешки по извадка въз основа на нестатистически извадки е предвидено в Регламента в случай на малко количество операции.

Това са единствените налични показатели за оценка на цялостния риск за съответните програми и следователно се използват от Комисията за целите на процеса за достоверност. В такива случаи Комисията отчита също така характеристиките на субектите и обхвата на одита. През 2012/2013 г. Комисията активно насърчаваше използването на статистически извадки и през месец април 2013 г. актуализира своите насоки за формиране на извадки, за да даде възможност за използването на статистически извадки дори в случай на малко количество операции с оглед получаването на представителни резултати.

⁽³²⁾ Вж. също годишния доклад за 2011 година, точка 5.50.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- За 16 от 138-те ОП, одитните органи са отчетели непредставителен процент грешки (т.е. процент грешки, които не се основават нито на статистически, нито на формален нестатистически подход за формиране на извадки съгласно насоките на Комисията). Този процент грешки не трябва да се използва от Комисията в процедурата за получаване на увереност с оглед проектиране на процента грешки върху ОП като цяло. Сметната палата констатира, че Комисията е използвала единни ставки съгласно изискванията само за две от тези 16 ОП.
- За пет от тези 138 ОП изчисленият от Сметната палата процент грешки (включващ многогодишните финансови корекции) е над 2 %.

В контекста на горното е важно да се отбележи, че когато Комисията утвърждава докладваните от одитните органи проценти, тя използва всички налични одитни процедури при възникването на съмнения относно точността и/или надеждността на докладваните проценти грешки: писмени и устни въпроси за одитните органи, тисии за установяване на фактите и/или анализ на допълнителна информация от одитните органи, включително, ако е необходимо, резултати от отделни одити. Въз основа на тази информация процентите грешки, докладвани в ГДК, са коригирани в 21 % от програмите по ЕФРР/КФ и в 15,4 % от програмите по ЕСФ. Освен това докладваните проценти грешки за 11 % от програмите по ЕФРР/КФ и ЕСФ са определени за ненадеждни и следователно са заменени от Комисията с фиксирани ставки (вж. ГОД за 2012 г., стр. 35 — за ГД „Регионална и селищна политика“ и стр. 37 — за ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“).

За допълнителни разяснения относно докладваните проценти грешки на одитните органи по отношение на ЕСФ Комисията се позовава на своя отговор по точка 6.40, буква а).

- Комисията приветства факта, че Палатата е достигнала до същите заключения за всички прегледани общо 138 случая с изключение на пет. Тези случаи се отнасят до два одитни органа. По отношение на тези пет случая Комисията не е съгласна и потвърждава своята оценка, както е докладвана в ГОД за 2012 г. след задълбочен анализ на предоставените от съответните одитни органи обяснения.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

По-специално в случая на четири нидерландски прозрати, презгрупирани в една извадка, Комисията е, че проект, по който е открита грешка както от одитния орган, така и чрез собствения ѝ одит през 2012 г., е от извънреден характер и не е трябвало да бъде подбиран за финансиране. Националните органи са приели да изтеглят разходите, свързани с целия проект, а с това и съответните нередовни разходи, за края на 2012 г. Следователно Комисията счита, че този разход не трябва да се включва при изчисляването на прогнозния процент грешки. Що се отнася до германската прозрата, Комисията счита, че включването на частта от разходите, която е била изключена от одитираната популация, би имало твърде ограничено отражение върху процента грешки.

Следователно Комисията счита, че правилно е изпълнила своята надзорна функция по отношение на докладваните от одитните органи проценти грешки.

Преглед на годишните отчети за дейността на Комисията

5.53. Сметната палата оцени годишните отчети за дейността (ГОД) на Комисията за 2012 г. и придружаващите ги декларации на генералните директори на ГД „Регионална и селищна политика“, ГД „Мобилност и транспорт“ и ГД „Енергетика“. По-конкретно по отношение на редовността на плащанията, разрешени през 2012 г., Сметната палата:

- а) оцени изразените за 2012 г. резерви; и
- б) провери последователността и точността на изчислението на сумите, изложени на риск, от страна на Комисията.

Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“

5.54. В своя годишен отчет за дейността за 2012 г. генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ е оценила, че между 2,2 % и 5,0 % от междинните и окончателните плащания по ЕФРР и КФ за програмния период 2007—2013 година, разрешени през 2012 г., са били изложени на риск от грешки ⁽³³⁾.

5.55. Тази оценка, изчислена от ГД „Регионална и селищна политика“ в нейния ГОД за 2012 г. се основава на процентите грешки, докладвани от одитните органи във връзка с разходите за 2011 г. ⁽³⁴⁾. Това е над прага на същественост от 2 %, определен от Комисията, и съответства на представената от Палатата оценка за тази област на политиката за 2011 г. ⁽³⁵⁾.

5.55. Комисията е съгласна, че равнището на риск, представено в ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2012 г., е съпоставимо с резултатите на Палата в нейния годишен доклад за 2011 г.

⁽³³⁾ За 2011 г. ГД „Регионална и селищна политика“ е оценила, че рискът за междинните и окончателните плащания е между 3,1 % и 6,8 %.

⁽³⁴⁾ В съответствие със секторните разпоредби, през декември 2012 г. одитните органи са докладвали на Комисията проценти на грешка въз основа на разходите, декларирани през 2011 г.

⁽³⁵⁾ Вж. годишния доклад за 2011 година, точка 5.28.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.56. Броят на оперативните програми, обект на резерви от страна на ГД „Регионална и селищна политика“, и тяхното оценено финансово отражение са намалели през 2012 г. в сравнение с 2011 г.⁽³⁶⁾ Това се дължи основно на по-ниски суми, изложени на риск, оценени от Комисията въз основа на процентите на грешка, докладвани от одитните органи в техните годишни доклади за контрол за 2012 г.

5.57. Сметната палата счита, че генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ е трябвало да изрази резерви за още пет оперативни програми (вж. точка 5.52 по-горе).

5.58. При оценяването на оперативните програми ГД „Регионална и селищна политика“ също разглежда стойностите на многогодишния кумулативен остатъчен риск (който се изчислява от Комисията и отчита финансовите корекции, въведени на равнището на ЕС и на национално равнище от началото на програмния период). Въпреки това Комисията разполага само с ограничена информация за това дали системите, установени от държавите членки за налагането на финансови корекции, са ефективни. Това носи риск оценката на Комисията за отделните оперативни програми в годишния отчет за дейността да не е достатъчно стабилна.

5.59. Подходът на Палатата, чрез който тя взема под внимание в своите одити финансовите корекции, е описан в глава 1, точки 1.19—1.35.

⁽³⁶⁾ Броят на оперативните програми под резерви е намалял от 146 през 2011 г. на 85 през 2012 г. Тези стойности включват напълно и частично количествено уточнените резерви за оперативни програми, за които са разрешени междинни и/или окончателни плащания през годината (121 през 2011-а и 61 през 2012 година), и за оперативни програми, за които не са извършени такива плащания (25 през 2011-а и 24 през 2012 година). Освен споменатите 85 резерви, ГД „Регионална и селищна политика“ е изразила резерви за 4 оперативни програми по програмата на ИПП. През 2011 г. са изразени две резерви във връзка с програмата на ИПП.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.56. Както е посочено в резултето на ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2012 г., намаляването на броя на резервите се дължи главно на предприетите от държавите членки корективни действия и на прилагането на финансови корекции от страна на Комисията (вж. ГОД за 2012 г., стр. 46—49). Строгата политика, която ГД „Регионална и селищна политика“ следва по отношение на предупрежденията, преустановяванията, времевите спирания и финансовите корекции, е послужила като стимул за подобряване на системите за управление и контрол.

5.57. Комисията се позовава на своя отговор по точка 5.52, в който се потвърждава, че няма причина за резерва в никой от петте случая. За четири от тези програми, които са регрупуирани в една извадка, грешката е била коригирана през 2012 г. и следователно не е нужно да се включва при изчисляването на прогнозния процент грешки. Що се отнася до петата програма, Комисията счита, че отчитането на онази част от разходите, която е била изключена от одитираната популация, би имало твърде ограничено отражение върху процента грешки.

5.58. По искане на органа за освобождаване от отговорност от 2011 г. насам службите на Комисията извършват основани на риска одити на системите за регистриране и докладване на финансови корекции. В резултат на това всяка година те разполагат с повече информация за функционирането на системите в държавите членки и са поискали подобряване на съответните системи, ако това е необходимо (вж. обобщителния доклад, изпратен на органа за освобождаване от отговорност и на Европейската сметна палата през 2013 г.)⁽⁴⁾. Освен това салите одитни органи извършват одити на дейностите на сертифициращите органи и докладват резултатите на Комисията, която взема предвид тази информация в своята оценка.

5.59. Комисията е предприела всички необходими мерки както съгласно Договора, така и предвидени в регламентите, за защита на бюджета на ЕС.

Комисията отбелязва, че макар да е направила всичко в рамките на пълномощията си и да е действала при пълно спазване на съществуващите разпоредби през същата финансова година като одитираната от Палатата, приложените корекции с фиксирани ставки на чешката и словашката програми не са взети предвид при определяне на процента грешки за 2012 г.

Вж. отговорите на Комисията по точка 5.26 и каре 1.2.

⁽⁴⁾ ARES (2013) 5521 от 4 януари 2013 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Генерална дирекция ГД „Мобилност и транспорт“ и
Генерална дирекция „Енергетика“

5.60. ГД „Мобилност и транспорт“ и ГД „Енергетика“:

- са изразили резерви, които обхващат съответно 23 % и 57 % от общите бюджетни кредити за плащания, оторизирани през годината,
- са изчислили, че приблизително 4,6 % от плащанията, оторизирани през 2012 г. във връзка с Шестата и Седмата рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие, са засегнати от грешки, и
- въз основа на процента остатъчни грешки тези генерални дирекции изчисляват ефекта от тези резерви на 2,5 % от плащанията за рамковите програми за изследвания, извършени през 2012 г.

5.61. През 2012 г. Сметната палата установи количествено измерими грешки в шест от осем одитирани проекта по ТЕМ-Т (75 %). Генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ обаче не е изразила резерви за програмата за ТЕМ-Т във връзка с неспазването на правилата на ЕС и държавите членки относно обществените поръчки. Сметната палата отбелязва също така, че генерална дирекция „Енергетика“ е изразила такава резерва за Европейската енергийна програма за възстановяване във връзка със сходни проблеми, установени от Сметната палата ⁽³⁷⁾.

5.61. Комисията счита, че в това отношение Генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ (ГД „Мобилност и транспорт“) е спазвала постоянните инструкции за ГОД за 2012 г. (реф. Ares(2012) 1240233, точка 7.4) и че не е имало причини за резерва за програмите по ТЕМ-Т. В контекста на своите надзорни отговорности по отношение на Изпълнителната агенция за трансевропейска транспортна мрежа ГД „Мобилност и транспорт“ е взела предвид цялата информация, с която е разполагала, включително доклада за 2011 г. на Сметната палата и осигурената от Агенцията достоверност.

Що се отнася до Агенцията, може да се отбележи, че откритият процент грешки от приключилите последващи проверки към 31 декември 2012 г. е бил 1,7 % — под прага на същественост от 2 %. Освен това през 2012 г. Агенцията е предприела поредица от мерки, като е взела предвид констатациите на Палатата за засилване на проверките си и за повишаване на осведомеността на бенефициентите по отношение на правилата за възлагане на обществени поръчки.

Към момента на предоставяне на нейната резерва — 31 март 2013 г. — ГД „Мобилност и транспорт“ е била получила три предварителни констатации от Палатата по отношение на грешки във връзка с възлагането на обществени поръчки в проекти по ТЕМ-Т, две от които са били анализирани и оспорени от ГД „Мобилност и транспорт“ през месец февруари 2013 г.

⁽³⁷⁾ Вж. годишния доклад за 2011 година, точка 5.69, буква б).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Заключения за 2012 година

5.62. За областите на политика, обхванати от настоящата глава:

- тестовите на операциите показва, че вероятният процент грешки в популацията е 6,8 %; и

- проверените системи за наблюдение и контрол се оценяват като частично ефективни ⁽³⁸⁾.

5.62.

- Комисията отбелязва, че най-вероятният процент грешки е в съответствие с процента на грешки, представен от Палатата за трите последни години във връзка с текущия програмен период.

Това намаление на процента грешки в сравнение с предходни периоди е резултат от подобрената нормативна уредба в областта на контрола през програмния период 2007—2013 г. и от прилагането на строга политика на преустановявания/временни спирания от Комисията при установяването на недостатъци. Комисията ще продължи да съсредоточава своите действия върху най-рисковите програми и/или държави членки и да налага бързи корективни мерки при установяването на недостатъци (вж. също така отговорите по точки 1.12 и 1.13).

Две програми, включващи грешки, които са били установени от Палатата в нейната извадка за 2012 г. (в Чешката република и Словакия), са коригирани по фиксирана ставка през 2012 г. Комисията отбелязва, че така да е направила всичко в рамките на пълномощията си и да е действала при пълно спазване на съществуващите разпоредби за защита на бюджета на ЕС през същата финансова година като одитираната от Палатата, горепосочената корекция с фиксирана ставка не е била взета предвид от Палатата при изчисляване на процента грешки за 2012 г.

- Комисията счита, че разполага със задълбочен надзорен процес, за да гарантира цялостната надеждност на дейността на одитните органи за своята собствена достоверност.

От началото на текущия програмен период Комисията е провела 269 мисии за одит за цялостно или частично преразглеждане на работата на 41 одитни органа по ЕФРР/КФ, покриващи 96 % от общите разпределени средства по ЕФРР/КФ, и 84 одитни органа по ЕСФ, покриващи 99 % от общите разпределени средства по ЕСФ.

Въз основа на своята оценка Комисията подчертава, че ефективността и спазването на изискванията от страна на одитните органи могат да варират. В съответствие с член 73 от Регламент (ЕО) № 1083/2006, считано от първата половина на 2012 г., Комисията официално разчита на работата на 15 одитни органа за ЕФРР/КФ (за 51 програми). Комисията ще продължи да прави преглед на работата на одитните органи.

⁽³⁸⁾ Вж. приложение 1.1, точка 17.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.63. Като цяло данните от извършените одити показват, че при приетите разходи е налице съществено ниво на грешки.

Препоръки

5.64. Резултатите от направения от Сметната палата преглед на напредъка при изпълнението на препоръките от предходни годишни доклади са представени в **приложение 6.2** към глава 6.

5.65. Въз основа на настоящия преглед и на направените констатации и заключения за 2012 г. Палатата препоръчва на Комисията следното:

— **Препоръка 1:** да предприеме действия във връзка със слабостите в „контролите от първо ниво“, осъществявани от управляващите органи и междинните звена за ЕФРР и КФ, чрез специални материали с указания и — ако е уместно — чрез обучителни мерки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.63. Комисията е предприела конкретни действия за намаляване на установените рискове, които по-специално включват превантивни и корективни мерки, като насоки, обучение и опростяване в допълнение към строгата политика на преустановявания/временни спирания на плащанията и финансовите корекции.

5.64. Вж. отговора на Комисията по точка 6.42 и по приложение 6.2.

5.65.

Комисията е съгласна с важността на „контролите от първо ниво“, извършени от държавите членки, и споделя мнението, че те следва допълнително да бъдат засилени. Тя вече предоставя насоки на държавите членки относно това как управляващите органи следва да определят и прилагат техните верификации на управлението.

Освен това през 2009 г. Комисията е разработила подробни насоки за контролите от първо ниво и инструмент за само-оценка за управляващите органи, които те могат да използват за подобряване на своето функциониране. През 2011 г. Комисията е разпространила също така сред одитните органи своите контролни списъци за одит на проверките на управлението, които могат да се използват като референтен критерий от самите управляващи органи. Специално обучение е предоставено на управляващите органи, които е трябвало да разпространят по-нататък тези учебни материали по всички свързани равнища на управление на проектите. В това отношение Комисията ще продължи да осъществява действия за изграждане на капацитета.

Накрая, от 2010 г. насам Комисията извършва целенасочени одити на проверките на управлението на високорискови програми, за които е установила, че могат да останат неоткрити или своевременно неоткрити недостатъци. Резултатите от тези одити към края на 2012 г. са представени в ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ (вж. стр. 39).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- **Препоръка 2:** въз основа на опита, придобит през програмния период 2007—2013 г., да извърши оценка на това как се прилагат националните правила за допустимост, с цел да се установят вероятни области за допълнително опростяване и премахване на излишно сложни правила („прекомерно регулиране при прилагане на законодателството на ЕС“).
- **Препоръка 3:** да определи ясни правила и да предостави солидни указания как да се оценява допустимостта на проектите и как да се изчислява съфинансирането за генериращи приходи проекти по ЕФРР и КФ за програмния период 2014—2020 г.; и
- **Препоръка 4:** да се стреми към подобряване на работата на одитните органи, както и на качеството и надеждността на предоставяната в годишните доклади за контрол и годишните становища информация.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията е напълно съгласна с необходимостта от допълнително опростяване на националните правила за допустимост и от премахване на излишно сложни правила, които оказват изключително вредно въздействие от гледна точка на тежестта за бенефициентите и повишения процент грешки. Въпреки това Комисията прие тази препоръка само частично, тъй като не е възможно да се направи систематична оценка на всички национални правила за допустимост. Когато Комисията установи сложни правила на равнището на държавите членки, тя ги разглежда съвместно със съответната държава членка. Тя ще отправи препоръки към държавите членки за следващия програмнен период и ще ги насърчи да използват опростени варианти за разходите, каквито са предложени в проектите на регламенти.

Комисията е признала необходимостта от подобрене в тази област и е предприела съответните действия. В нормативната рамка за програмния период 2014—2020 г. в много отношения се включват опростявания във връзка с правилата за допустимост и също така се определя опростен механизъм по отношение на генериращите приходи проекти.

Комисията е съгласна с важността на този въпрос и подчертава, че работата на одитните органи, отразена в ГДК, е един от основните елементи, на който Комисията базира своята достоверност. На одитните органи са предоставени още през 2011 г. допълнителни насоки относно третирането на грешки и контролните списъци на Комисията, като тя е организирила множество семинари през 2012 г. и 2013 г. за допълнително подобряване на методологията за формиране на извадките за одит, която се използва при подготовката на ГДК. Комисията продължава да работи съвместно с одитните органи за предоставяне на допълнителни насоки, включително по отношение на докладването на констатациите от одитите (вж. стр. 87 от ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2012 г.).

ПРИЛОЖЕНИЕ 5.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ В ОБЛАСТТА НА РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА, ЕНЕРГЕТИКАТА И ТРАНСПОРТА

		2012 г.					2011 г.	2010 г.	2009 г.
		ЕФРР	КФ	Енергетика	Транспорт	Общо			
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА									
Общ брой операции:	138	30	3	9	180	180	177	145	
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ ⁽¹⁾ ⁽²⁾									
Процент (брой) на тестваните операции, които представляват:									
Операции, незасегнати от грешки	54 % (75)	47 % (14)	33 % (1)	22 % (2)	51 % (92)	41 %	43 %	60 %	
Операции, засегнати от една или повече грешки	46 % (63)	53 % (16)	67 % (2)	78 % (7)	49 % (88)	59 %	57 %	40 %	
Анализ на операциите, засегнати от грешки									
Анализ по видове грешки									
Количествено неизмерими грешки:	52 % (33)	75 % (12)	50 % (1)	14 % (1)	53 % (47)	64 %	60 %	60 %	
Количествено измерими грешки:	48 % (30)	25 % (4)	50 % (1)	86 % (6)	47 % (41)	36 %	40 %	40 %	
Допустимост	87 % (26)	75 % (3)	100 % (1)	100 % (6)	88 % (36)	94 %	97 %	78 %	
Действителност	3 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	3 %	0 %	0 %	
Точност	10 % (3)	25 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	10 % (4)	3 %	3 %	22 %	
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ									
Вероятен процент грешки					6,8 %				
Горна граница на грешките					9,9 %				
Долна граница на грешките					3,7 %				

⁽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 действителния брой операции.

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ НА ФОНДОВЕТЕ ЗА ПОЛИТИКА НА СБЛИЖАВАНЕ (ЕФРР/КФ/ЕСФ)

Оценка на избрани системи за наблюдение и контрол: Одитни органи — спазване на ключовите регулаторни изисквания и ефективност в осигуряването на редовността на операциите

Ключови изисквания, проверени от Палатата		Белгия (Валония) Одитен орган за ЕФРР/ЕСФ	Малта Одитен орган за ЕФРР/КФ/ЕСФ	Словакия Одитен орган за ЕФРР/КФ/ЕСФ	Обединено кралство (Англия) Одитен орган за ЕСФ
Общи аспекти	Установяването на системите за управление и контрол на оперативната програма осигурява подходящо определяне, разпределение и разделение на функциите в самия одитен орган и между одитния орган и останалите компетентни органи за управление и контрол	Отговаря на изискванията	Отговаря на изискванията	Отговаря на изискванията	Отговаря на изискванията
Наличие на наръчник за одит	Съществуване на наръчник за одит (за одитите на системите и за одитите на операциите), съответстващ на международно признатите одитни стандарти и описващ ясно процедурите на одита	Отговаря на изискванията	Отговаря на изискванията	Отговаря на изискванията	Отговаря на изискванията
Методология за одит на системите	Одитната дейност, която одитният орган извършва за оценяване на ефективното функциониране на системата за управление и контрол, се основава на контролен списък с въпроси, проверяващи ключовите изисквания на приложимите разпоредби (установени за управляващите органи, междинните звена и сертифициращите органи), както и на подходяща оценка на критериите за всяко от тези ключови изисквания	Отговаря на изискванията	Отговаря на изискванията	Отговаря на изискванията	Отговаря на изискванията
Преглед на одитите на системите	Планът за одит на одитния орган е проведен в съответствие с приетата стратегия за одитиране за съответния период, одитите на системите са извършени съгласно установената от одитния орган методология и всички етапи на одитите на системите са надлежно документирани	Ефективен	Ефективен	Ефективен	Ефективен

Ключови изисквания, проверени от Палатата		Белгия (Валония) Одитен орган за ЕФРР/ЕСФ	Малта Одитен орган за ЕФРР/КФ/ЕСФ	Словакия Одитен орган за ЕФРР/КФ/ЕСФ	Обединено кралство (Англия) Одитен орган за ЕСФ
Методология за изготвяне на извадки за одитите на операциите	Установена е подходяща методология за одитите на операциите, въз основа на която се изготвят извадките на операциите за одитиране в периода на прегледа	Отговаря на изискванията	Отговаря на изискванията	Отговаря на изискванията	Отговаря на изискванията
Изготвяне на извадки за одитите на операциите	Методологията за изготвяне на извадката за одитите на операциите е използвана, както е установено, за да се изготви извадката на операциите за одитиране в периода на прегледа	Частично ефективен	Ефективен	Ефективен	Ефективен
Методология за одит на операциите	Одитната дейност за проверка на редовността на операциите се основава на контролен списък с въпроси, проверяващи изискванията на приложимите разпоредби с достатъчна степен на подробност, за да се преодолеят свързаните рискове	Отговаря на изискванията	Отговаря на изискванията	Отговаря на изискванията	Частично отговаря на изискванията
Преглед на одитите на операциите	Одитите на операциите са предприети в съответствие с избраната за периода извадка, проведени са съгласно утвърдената от ОО методология и всички етапи на одитите на операциите са надлежно документирани	Ефективен	Частично ефективен	Ефективен	Ефективен
Повторен одит на операциите	Повторното извършване от страна на Палатата на одитите на операциите, проведени от одитния орган, води до констатации, сходни с тези на одитния орган, както са докладвани на Комисията	Ефективен	Частично ефективен	Ефективен	Частично ефективен

Ключови изисквания, проверени от Палатата		Белгия (Валония) Одитен орган за ЕФРР/ЕСФ	Малта Одитен орган за ЕФРР/КФ/ЕСФ	Словакия Одитен орган за ЕФРР/КФ/ЕСФ	Обединено кралство (Англия) Одитен орган за ЕСФ
Годишен доклад за контрол и одитно становище	Годишният доклад за контрол и одитното становище са установени съгласно регулаторните изисквания и указанията, договорени между Комисията и държавите членки, и докладът и становището съответстват на резултатите от одитите на системите и одитите на операциите, проведени от одитния орган	Частично отговаря на изискванията	Частично отговаря на изискванията	Отговаря на изискванията	Отговаря на изискванията
Цялостна оценка ⁽¹⁾		Частично ефективен	Частично ефективен	Ефективен	Частично ефективен

⁽¹⁾ **Както и при проверката на одитните органи от миналата година** (вж. годишния доклад за 2010 година, приложение 4.2 и годишния доклад за 2011 година, приложение 5.2), приложени са следните критерии за получаване на цялостната оценка на ОО въз основа на оценката на проверените отделни ключови изисквания:

- а) **„Ефективен“:** оценката на ключовото изискване „годишен доклад за контрол и одитно становище“ е „отговаря на изискванията“, а оценките на ключовите изисквания „преглед на одитите на системите“, „изготвяне на извадка“, „преглед на одитите на операциите“ и „повторен одит на операциите“ са „ефективен“.
- б) **„Частично ефективен“:** оценката на ключовото изискване „годишен доклад за контрол и одитно становище“ е поне „частично отговаря на изискванията“, а оценките на ключовите изисквания „преглед на одитите на системите“, „изготвяне на извадка“, „преглед на одитите на операциите“ и „повторен одит на операциите“ са поне „частично ефективен“.
- в) **„Неефективен“:** оценката на ключовото изискване „годишен доклад за контрол и одитно становище“ е „не отговаря на изискванията“ или оценката на поне едно от ключовите изисквания „преглед на одитите на системите“, „изготвяне на извадка“, „преглед на одитите на операциите“ и „повторен одит на операциите“ е „неефективен“.

ГЛАВА 6

Заетост и социални въпроси

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	6.1—6.9
Специфични характеристики на областта на политика	6.3—6.8
Цели на политиката	6.3
Инструменти на политиката	6.4—6.7
Рискове по отношение на редовността	6.8
Обхват и подход на одита	6.9
Редовност на операциите	6.10—6.27
Ефективност на системите	6.28—6.38
Проверка от страна на Сметната палата на одитни органи	6.28—6.30
Оценка на надзора на одитните органи от страна на Комисията	6.31—6.33
Преглед на годишния отчет за дейността на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“	6.34—6.38
Заключения и препоръки	6.39—6.42
Заклучения за 2012 г.	6.39—6.40
Препоръки	6.41—6.42
Приложение 6.1 — Резултати от тестовите на операциите в областта на заетостта и социалните въпроси	
Приложение 6.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки в областите „Сближаване, транспорт и енергетика“	

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

6.1. В настоящата глава е представена специфичната оценка на Сметната палата по отношение на групата политики „Заетост и социални въпроси“. В **таблица 6.1** се съдържа основна информация относно обхванатите от оценката дейности и плащанията през 2012 г.

6.2. Областта на политика „Заетост и социални въпроси“ се финансира предимно посредством Европейския социален фонд (ЕСФ), който заедно с Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд (КФ) е част от политиката на сближаване и се управлява от едни и същи правила. Допълнителни разпоредби относно ЕСФ се съдържат в специфичен регламент ⁽¹⁾. По въпроси от общо естество за трите фонда настоящата глава препраща към глава 5.

Таблица 6.1 — Основна информация относно областта на политика „Заетост и социални въпроси“ за 2012 г.

(в млн. евро)

Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
Заетост и социални въпроси	Европейски социален фонд	11 281	Споделено
	Заетост, социална солидарност и равенство между половете	120	Централизирано пряко
	Административни разходи	93	Централизирано пряко
	Европейски фонд за приспособяване към глобализацията	83	Споделено
	Работа в Европа — социален диалог и мобилност	64	Централизирано пряко
	Инструмент за предприемаческа помощ	58	Децентрализирано
		11 699	
	Общо плащания за годината	11 699	
	– общо административни разходи ⁽¹⁾	93	
	Общо оперативни разходи	11 606	
	– авансови плащания ⁽²⁾	146	
	+ изчистване на авансови плащания ⁽²⁾	1 944	
	Общо за одитираната популация	13 404	
	Общо поети задължения за годината	11 782	

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

⁽²⁾ В съответствие с хармонизираното определение на операции, свързани с отчетите (за подробности вж. глава 1, точки 1.6—1.7).

Източник: Консолидирани отчети на Европейския съюз за 2012 г.

⁽¹⁾ Регламент (ЕО) № 1081/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 година относно Европейския социален фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1784/1999 (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 12).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични характеристики на областта на политика*Цели на политиката*

6.3. Областта на политика „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 политиката на ЕС в областта „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. ЕСФ е основният инструмент за изпълнение на политиката на ЕС в областта „Заетост и социални въпроси“, който отговаря за приблизително 97 % от разходите в тази област през 2012 г. ЕСФ финансира инвестиции в човешки капитал посредством обучения за по-успешно намиране на работа, включително подпомагане на лица от групи в неравностойно положение да намерят работа, и други мерки в областта на заетостта (напр. субсидиране на заплати и/или разходи за социално осигуряване на безработни лица).

6.5. Други разходи в тази област 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 финансирането, предоставено на агенции на ЕС ⁽²⁾, средства за Европейския фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ) ⁽³⁾, за Инструмента за предприемачествена помощ (ИПП) ⁽⁴⁾, както и за участие във финансови инструменти като Европейския механизъм за микрофинансиране „Прогрес“ ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Европейският институт за равенство между половете, Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд и Европейската агенция за безопасност и здраве при работа.

⁽³⁾ ЕФПГ осигурява подкрепа за работници в ЕС, които са изгубили работата си в резултат на важни структурни промени в световните търговски практики и в резултат на финансовата и икономическа криза.

⁽⁴⁾ Единствено плащанията за компонента от ИПП за развитие на човешките ресурси са включени в бюджетната област на политика „Заетост и социални въпроси“. Наред с други неща ИПП подпомага страните кандидатки при подготовката им за прилагане и управление на ЕСФ.

⁽⁵⁾ Въведеният през 2010 г. Европейски механизъм за микрофинансиране „Прогрес“ подобрява достъпа до микрокредити — заеми под 25 000 евро за създаване или развитие на малък бизнес. Финансовият пакет за изпълнение на тези дейности за периода от 1 януари 2007 г. до 31 декември 2013 г. е установен в размер на 683,25 милиона евро.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Управление и контрол на разходите

6.6. 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 глава 5 (вж. точки 5.9—5.14).

6.7. ЕФПГ също се прилага посредством споделено управление. В рамките на ЕФПГ бюджетният орган взема решенията за бюджетните кредити, а Комисията разглежда подадените от държавите членки заявления за финансиране и одобрява плащанията. Инструментът за предприєдинителна помощ се прилага посредством децентрализирано управление, докато другите разходи във връзка със заетостта и социалните въпроси се извършват при пряко централизирано управление.

Рискове за редовността

6.8. Основните рискове за разходите в рамките на ЕСФ са свързани с нематериалното естество на инвестициите в човешки капитал (като курсове за обучение), разнообразието на финансираните дейности и включването в изпълнението на проектите на множество, често малки организации партньори. Тези фактори водят до неспазване на правилата за допустимост и законодателството на ЕС и/или на държавите членки, което от своя страна има за резултат 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.

6.8. Комисията е предприела конкретни действия за намаляване на установените рискове. Действията включват по-специално превантивни и корективни мерки, като указания, обучение, опростяване и строга политика на преустановяване и прекратяване на плащанията, когато това е необходимо. Комисията взема мерки срещу този риск така също, като активно насърчава държавите членки да използват опростени варианти за разходите (вж. отговорите на Комисията по точки 6.22—6.25).

Обхват и подход на одита

6.9. Цялостният одитен подход и методология на Сметната палата са представени в **част 2** на **приложение 1.1** на глава 1. Във връзка с одита в областта „Заетост и социални въпроси“ следва да се отбележат следните специфични елементи:

- а) Одитът включи проверка на извадка от 180 операции ⁽⁶⁾, така както е посочено **приложение 1.1**, точка 6. Извадката е планирана да бъде представителна за целия набор от операции в рамките на областта на политиката. През 2012 г. операциите от извадката са съдържали плащания (или „изчиствания“ на плащания) за проекти по ЕСФ в рамките на 21 оперативни програми (ОП) в 15 държави членки ⁽⁷⁾, три агенции на ЕС и други проекти или дейности, които са управлявани пряко от страна на Комисията.

⁽⁶⁾ Извадката на Сметната палата съдържаше 168 междинни или окончателни плащания по проекти във връзка с ЕСФ и ИПП. По отношение на ЕФПГ и други мерки от областта на заетостта и социалните въпроси извадката съдържаше 12 плащания или изчиствания на разходи.

⁽⁷⁾ Белгия, Германия, Естония, Гърция, Испания, Франция, Италия, Литва, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния, Словения, Словакия и Обединеното кралство.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

б) При оценката на системите бяха проверени:

- i) Два одитни органа, които за програмния период 2007—2013 г. са натоварени с управлението на разходите в рамките на ЕСФ на Обединеното кралство (Англия) и Словакия. Така както е посочено в глава 5, това е част от проверката на общо четири одитни органа по отношение на трите фонда в областта на политиката на сближаване (ЕФРР, КФ и ЕСФ) (вж. точка 5.25).
- ii) Извършваният от страна на Комисията надзор на одитните органи, по-специално оценката от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ на надеждността на информацията и заключенията от годишните доклади за контрол и одитните становища, изготвени от одитните органи.
- iii) Годишният отчет за дейността (ГОД) на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“.

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

6.10. Резултатите от тестовете на операциите са обобщени в **приложение 6.1**. От одитираните от Сметната палата общо 180 операции 63 (35 %) са били засегнати от грешки. Въз основа на грешките, измерени количествено в 31 операции, Палатата счита, че вероятният процент грешки е 3,2 % ⁽⁸⁾.

6.11. Резултатите от одита на Сметната палата сочат за слабости, най-вече при „проверките от първо ниво“ на разходите, чиято цел е да предотвратяват, откриват и коригират нередностите и да проверяват реалното изпълнение на проектите. Тези проверки се извършват от управляващите органи и междинните органи в държавите членки.

6.10. Комисията се позовава на своя отговор по точка 1.12, в който обяснява значението на многогодишната рамка за изпълнението на оперативните програми. В резултат на функционирането на своята система за вътрешен контрол Комисията е наложила финансови корекции и възстановявания в размер на 442 млн. EUR в областта на политиката по заетост и социални въпроси през 2012 г. (по-специално вж. също така ситуацията с Румъния, описана в отговора на Комисията по точка 6.39, буква а) и каре 1.2). Комисията отбелязва намаляването на честотата на откритите от Палатата грешки в областта на политиката по заетост и социални въпроси през 2012 г. (35 %) в сравнение с 2011 г. (40 %).

6.11. Управляващите органи трябва да извършват документни проверки по всички представени от бенефициентите искания преди заверяването на разходите. Проверки на операциите на място обаче могат да бъдат правени също така на по-късен етап от изпълнението на проекта, след заверяването и до приключването, което обяснява защо не е било възможно част от грешките в извадката на Палатата да бъдат открити още от системите за управление и контрол на държавите членки. Ефектът на тези системи за намаляването на процента грешки обикновено се проявява едва през следващите години, след като бъде приложен контрол на всички нива.

⁽⁸⁾ Сметната палата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна статистическа извадка. Полученият резултат представлява най-добрата приблизителна оценка. С ниво на увереност от 95 % Палатата счита, че процентът грешки в популацията е между 1,3 % и 5,1 % (съответно долна и горна граница на грешките).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.12. Както и в предходни години, Сметната палата счита, че отнoсно 67 % от засегнатите от грешки операции (количествено измерими и количествено неизмерими) е имало достатъчно информация, която да позволи на органите на държавата членка да открият и коригират поне една или няколко от грешките, преди да заверят пред Комисията разходите.

6.13. Повечето от грешките, открити в тази област на политика, се отнасят до недопустими проекти и разходи, нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки или включването на недопустими участници в проекти, съфинансирани от ЕСФ.

Недопустими проекти и разходи

6.14. Сметната палата установи недопустими проекти или случаи на възстановяване на недопустими или неправилно изчислени разходи в 20 операции, тоест 11 % от всички одитирани 180 операции. 17 от операцияите се отнасят до проекти по ЕСФ. Тези грешки представляват 65 % от всички количествено измерими грешки и приблизително 72 % от вероятния процент грешки за тази област на политика (вж. каре 6.1).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.12. Комисията проследява тези случаи отблизо, за да се увери, че съответните държави членки прилагат подходящи планове за действие, с цел в бъдеще да бъдат избягвани грешки преди заверяването на разходите. Освен това, като е наясно със съществено важната роля на проверките на управлението и с необходимостта от подобряването им, през месец ноември 2012 г. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ е изпратила бележка до всички управляващи органи, в която им е обърнала внимание на необходимостта от допълнително засилване на надеждността и изчерпателността на проверките на управлението и е обявила тематичен одит на проверките на управлението, който ще бъде проведен през 2013 г. по 7 избрани оперативни програми в 6 държави членки. Този тематичен одит се провежда понастоящем. След приключването му Комисията ще изготви обобщителен доклад, резюмиращ резултатите и извлечените поуки, който ще бъде предоставен на всички държави членки.

6.14. Установените от Палатата грешки в Румъния представляват значителна част от общия процент грешки в областта на политиката по заетост и социални въпроси. Комисията и преди е установявала такива грешки. По тази причина през 2012 г. Комисията е наложила финансова корекция с фиксирана ставка от 25 % на равнище оперативна програма. Вж. отговора по точка 6.39, буква а) и каре 1.2.

Каре 6.1 — Примери за недопустими проекти и разходи

- а) Бенефициенти, които не отговарят на условията за финансиране от ЕСФ: Законодателството в Румъния изисква лицата, извършващи професионално обучение, да бъдат предварително оторизирани. При проект, който има за цел интегрирането на пазара на труда на неактивни жени от селските райони, е изпълнен от неоторизиран бенефициент. Поради това цялата сума на заявените разходи е недопустима.
- б) Неправилно изчисляване на разходите за персонал: Проект, който е бил директно съфинансиран от Комисията, е имал за цел подобряване на координирането на профсъюзите на Европейските работнически съвети. Палатата установи грешки при изчисляването на разходите за персонал, които представляват 3,2 % от одитираната сума.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- в) *Неправилно разпределяне на административните разходи:* В съответствие с правилата за допустимост на ЕС ⁽⁹⁾ административните разходи следва „да са разпределени pro rata за дейността в съответствие с надлежно обоснован, точен и безпристрастен метод“. В Испания административните разходи за проект в областта на обучението са били разпределени чрез метод, който не спазва тези изисквания. Палатата счита, че административните разходи са надценени с 2,3 % от одитираната сума.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки

6.15. Въпреки че процентът на операциите, при които има процедури за възлагане на обществени поръчки е по-нисък за политиката в областта на заетостта и социалните въпроси в сравнение с областта на регионалната политика, транспорт и енергетика, Палатата установи нарушения на правилата на ЕС и/или националните правила за възлагане на обществени поръчки в 24 от одитираните 180 операции. Сериозни нарушения на тези правила бяха идентифицирани в девет случая, тоест 5 % от одитираните операции са довели до количествено измерими грешки. Те представляват 29 % от всички количествено измерими грешки и приблизително 26 % от вероятния процент грешки за тази област на политика.

6.16. Във всички случаи разглежданите суми са били под нивото, на което директно биха се приложили правилата на ЕС за възлагане на обществени поръчки ⁽¹⁰⁾. Следователно нарушения са били правила от националното законодателство (вж. каре 6.2).

6.15. Комисията прилага пропорционални корекции с фиксирани ставки в областта на политиката по сближаването въз основа на насоките на Комитета за координиране на фондовете (COCOF) и по този начин защитава бюджета на ЕС, като взема предвид принципа на пропорционалност и естеството и сериозността на установените нередности.

Тези корекции с фиксирани ставки се прилагат от Комисията и от националните органи, когато за нарушаване на правилата за възлагане на обществени поръчки се налагат финансови корекции, включително при проследяване на всички докладвани от Палатата грешки, свързани с обществени поръчки.

6.16. Комисията ще проследи всички докладвани от Палатата грешки и ще наложи финансови корекции, когато това е целесъобразно и юридически възможно. Комисията отбелязва, че в някои случаи националните или регионалните правила, които се прилагат по отношение на финансирани по линията на ЕСФ разходи, са по-строги от предвидените в националното законодателство за аналогични разходи, които се финансират на национално равнище. Следователно тези допълнителни изисквания могат да се разглеждат като пример за допълнително регулиране на национално ниво („gold plating“) — самоналагане на ненужна административна тежест и сложност по отношение на финансирани по линия на ЕСФ разходи.

⁽⁹⁾ Регламент (ЕО) № 448/2004 на Комисията от 10 март 2004 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1685/2000 за определяне на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета по отношение на допустимостта на разходите за операции, съфинансирани от структурните фондове, и за оттеглянето на Регламент (ЕО) № 1145/2003 (ОВ L 72, 11.3.2004 г., стр. 66).

⁽¹⁰⁾ Директиви 2004/17/ЕО и 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 134, 30.4.2004 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 6.2 — Примери за нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки

- а) *Неправилно възлагане на договор*: В Италия бенефициент е организирал процедура за възлагане на поръчка за пакет пътнически и образователни услуги във връзка с училищно пътуване. Бенефициентът е публикувал обявлението за поръчка само на училищното табло, а не в някой регионален вестник, както се изисква от националното законодателство. Освен това крайният срок за изпращане на офертите е бил само три работни дни. Тези факти са ограничили конкуренцията и достъпа на потенциални оференти. В резултат на това целият размер на сумата по договора се счита за недопустим. Това представлява 84,9 % от одитираните разходи в заявлението за възстановяване. Този проект е бил част от заявление за разходи, които са възстановени, след като Комисията е възобновила плащанията по оперативните програми вследствие на прекъсване, наложено от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“.

Сходни констатации за неправилно възлагане на договори са били направени също така при проект по ЕСФ в Румъния.

- б) *Незаконосъобразно пряко възлагане на договор*: В рамките на проект по ЕСФ в Естония са били възложени счетоводни услуги без никаква тръжна процедура, в нарушение на националните правила за възлагане на обществени поръчки. Грешката представлява 1,5 % от одитираната сума.

Сходни констатации са направени също така по проекти по ЕСФ във Франция.

Недопустими участници

6.17. Сметната палата установи в две от одитираните общо 180 операции, че участниците по ЕСФ са финансирали специфични дейности, които не отговарят на критериите за допустимост, като това е довело до количествено измерими грешки. Тези случаи представляват 6 % от всички количествено измерими грешки и приблизително 2 % от вероятния процент грешки за тази област на политика (вж. каре 6.3).

6.17. Комисията ще проследи всички установени от Палатата случаи, за да наложи съответните финансови корекции. Посочените изисквания в прилѳера, който е даден в каре 6.3, представляват обаче друг случай на gold plating, тъй като са изцяло доброволно наложени от националните правила за допустимост, при които не се отчита, че подобен дълъг период на поддържане често не е осъществим. В този конкретен случай, въз основа на препорѳките на Комисията, през 2012 г. значително са подобрени изискванията и управлението на потоците за заетост.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 6.3 — Примери за недопустими участници

Недопустили участници: Подпомагане по ЕСФ е било предоставено на испански дружества, наемащи безработни лица. Условието за допустимост на участниците е, че работодателят трябва да задържи новоназначения персонал за минимален период от три години, а в някои случаи и до пет години. Това условие не е било спазено по отношение на 12 души. Разходите, заявени за недопустимите участници са представлявали 39,2 % от одитираната сума.

Сходни констатации са направени също така при проект по ЕСФ в Италия.

Многобройни неспазвания на процедурните изисквания

6.18. Почти всички открити от Сметната палата количествено неизмерими грешки се отнасят до различни случаи на неспазване от страна на управляващите органи и бенефициентите на процедурни изисквания за управление и изпълнение на проекти по ЕСФ. В осем случая Палатата счита неспазването за сериозен проблем на несъответствие. В каре 6.4 се посочват примери за основните категории количествено неизмерими грешки.

6.18. Комисията ще проследи всички докладвани от Палатата грешки и ще гарантира предприемането на корективни мерки.

Каре 6.4 — Примери за неспазване на процедурните изисквания

- а) *Основна промяна на обхвата и целите на проект без съответно изменение на споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ:* Един проект по ЕСФ в Словакия съфинансира мерки за обучение в две конкретни общини. Сметната палата установи, че голяма част от тези мерки са били насочени към служители от гимназия в трета община, която е включена в друг регион. Въпреки че бенефициентът е получил писменото одобрение на междинния орган, промяна от такова естество изисква изменение на споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, което не е било направено.
- б) *Обявлението за възложена поръчка е изпратено късно или изобщо не е изпратено:* Съгласно правилата за възлагане на обществени поръчки възлагащите органи трябва да изпратят известие за резултатите от процедурата по възлагане не по-късно от 48 дни след възлагането на договора. Палатата установи три случая в Гърция, при които това правило не е било спазено.

Сходни констатации са направени в също така при проекти по ЕСФ в Обединеното кралство.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- в) *Неправилно прилагане на правилата за държавните помощи*: В рамките на проект по ЕСФ за подпомагане на малките и средни предприятия в Португалия се субсидират разходите за персонал за новоназначени лица, които са били безработни и се назначават като стажанти за период от 12 месеца. Този вид помощ е допустим, ако се отпуска като помощ „de minimis“ или по схема за освободена помощ. Държавата членка обаче не е използвала нито една от тези две възможности.

Сходни констатации са направени също така при проект по ЕСФ в Германия.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Ефектът от използването на опростени варианти за разходите

6.19. В предишни годишни доклади Сметната палата препоръчва на Комисията по-често използване на еднократни или фиксирани плащания вместо възстановяване на „действителни разходи“ с цел да се намали вероятността за грешки, както и административната тежест за заявителите на проекти ⁽¹¹⁾.

6.20. През 2009 г. законодателният орган увеличи броя на опростените варианти за разходите ⁽¹²⁾. От този период разходите за проекти или операции, извършвани пряко под формата на безвъзмездна финансова помощ, могат да бъдат декларирани посредством използването на:

- фиксирана ставка за непреките разходи в размер до 20 % от преките разходи за дадена операция,
- фиксирани разходи, изчислени чрез прилагане на стандартни таблици за разходите за единица продукт, или
- еднократни суми в размер до 50 000 евро, с които да се покриват всички или част от разходите за дадена операция.

6.21. Въз основа на проведено проучване, Комисията счита, че около 60 % от оперативните програми по ЕСФ са използвали поне един от трите опростени варианти за разходите при декларирането на част от разходите, възстановени през 2012 г.

6.22. В извадката на Сметната палата 43 операции в рамките на 12 от общо 21 оперативни програми са включвали декларации с опростени варианти за разходите. При 24 операции е имало фиксирани разходи, изчислени чрез прилагане на стандартни таблици за разходите за единица продукт, а при 15 операции е имало фиксирани ставки за непреките разходи. По-рядко се среща използването на еднократни суми (четири операции).

6.19. След въвеждането на опростените варианти за разходите Комисията активно работи за постепенно разширяване на тяхната употреба и счита, че тези усилия вече са довели до положителни резултати. Комисията ще продължи активно да насърчава използването на опростени варианти за разходите.

6.22. Комисията счита, че наблюдението на Палатата потвърждава въздействието на нейните непрекъснати усилия за насърчаване на държавите членки ефективно да прилагат опростени варианти за разходите от началото на програмния период, като тези усилия от 2011 г. насам сериозно се подкрепят от конкретни семинари по въпросите на опростяването, в които до момента са участвали 17 държави членки.

⁽¹¹⁾ Годишен доклад за 2006 г., точка 6.45, годишен доклад за 2007 г., точка 6.34.

⁽¹²⁾ Регламент (ЕО) № 396/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 6 май 2009 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1081/2006 относно Европейския социален фонд с оглед разширяване кръга на видовете разходи, допустими за финансиране от ЕСФ (ОВ L 126, 21.5.2009 г., стр. 1).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.23. Сметната палата не установи наличието на грешки (количествено измерими или неизмерими), свързани с конкретното използване на опростени варианти за разходите. Това показва, че проектите, чиито разходи са декларирани чрез опростени варианти, са по-малко податливи на грешки. Така по-честото използване на опростени варианти на разходи би следвало да има положително въздействие върху нивото на грешки.

6.24. Една от основните пречки пред прилагането на опростени варианти на разходите от управляващите органи и междинните органи е опасението от въвеждането на ставки, които не спазват изискванията на член 11, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1081/2006⁽¹³⁾, т.е. ставките „се определят предварително въз основа на коректно, справедливо и проверимо изчисление“. Комисията публикува насоки относно начина, по който следва да се тълкуват тези изисквания⁽¹⁴⁾. Тези насоки са ясни и представят добри примери, като заедно с активните мерки за насърчаване на опростените варианти за разходите и систематичното предварително одобряване от Комисията на фиксираните ставки вероятно ще доведат до по-широкото им използване от управляващите органи и междинните звена. Това особено важи с оглед на текущата подготвителна фаза за предстоящия програмен период 2014—2020 г.

Възобновяването на плащания в проблемни оперативни програми е довело до популации с по-висок риск през 2012 г.

6.25. През 2012 г. Комисията е възобновила плащанията за няколко оперативни програми, които преди това са били преустановени или прекратени. Макар да е вероятно системите да са подобрени и да са наложени финансови корекции след одитите, извършени от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, средствата по някои заявления, за които плащанията са били прекратени, могат да бъдат възстановени изцяло след възобновяване на плащанията. Това носи риск тези заявления все още да включват проекти с недопустими разходи, които преди това са били довели до наложените санкции с преустановяване или прекратяване на проекта (вж. пример а) в каре 6.2).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.23. Комисията приветства факта, че одитната дейност на Палатата потвърждава положителния ефект на опростените варианти за разходите за ефективното намаляване на грешките.

Освен намаляването на административната тежест за бенефициентите, по-специално за по-малките, какъвто често е случаят с ЕСФ, една от основните причини за прилагане на опростени варианти за разходите е допълнителното намаляване на процента грешки в областта на политиката по заетост и социални въпроси.

6.24. Комисията приветства бележката и подкрепата на Палатата по отношение на използването на опростени варианти за разходите. Комисията счита, че това е насърчаващо за изпълнението на нейния амбициозен план за действие за опростяване, който включва провеждането на семинари по въпросите на опростяването в по-голямата част от държавите членки до края на 2013 г.

6.25. Строгата политика на Комисията за преустановяване и прекратяване на плащанията намалява риска за бюджета на Общността, като веднага спира плащанията при установяването на значителни недостатъци, често посредством своята собствена одитна дейност. Преди възобновяването на междинните плащания Комисията изисква ефективно налагане на нужните финансови корекции и изпълнение на съгласувания план за действие, за да бъде предотвратено повторното възникване на тези недостатъци в бъдеще. Комисията ще проследи конкретния случай, установен от Палатата, за да наложи всички допълнителни финансови корекции, които се предвиждат.

⁽¹³⁾ Така, както е изменен от член 1 от Регламент (ЕО) № 396/2009.

⁽¹⁴⁾ Насоки на ЕК, Бележка СОСОФ 09/0025/04-EN относно непреките разходи, декларирани въз основа на фиксирани ставки, фиксирани разходи, изчислени чрез прилагане на стандартни таблици за разходите за единица продукт и еднократни суми, окончателна версия от 28 януари 2010 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Грешки, установени в приключени оперативни програми

6.26. Извадката на Сметната палата включи 16 операции с окончателни плащания за приключването на две оперативни програми от периода 2000—2006 г. Палатата установи количествено измерими грешки при пет операции за програма, която е била приключена без никакви финансови корекции ⁽¹⁵⁾.

6.27. Това потвърждава заключенията от одита на системите за приключване, включени в годишния доклад от предходната година ⁽¹⁶⁾, че съществува риск ненадеждни документи за приключване да доведат накрая до възстановяване на недопустими разходи, освен ако Комисията не предприеме необходимите корективни действия на по-късен етап.

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ**Проверка от страна на Сметната палата на одитни органи**

6.28. В **приложение 5.2** се съдържа обобщение на резултатите от извършената от Палатата проверка на системите за наблюдение и контрол на четири одитни органа, чиято дейност обхваща ЕФРР, КФ и ЕСФ.

6.26. Както е видно от обобщителния доклад относно финансовите корекции, наложени през програмния период 2000—2006 г., който е представен на Европейския парламент на 23 април 2013 г., ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ е възприела предпазлив подход към приключването, което е отразено във факта, че към датата на обобщителния доклад все още е протичал процес на приключване за 61 програми по ЕСФ и има още 5 планирани одита по приключването за 2013 г. Обобщителният доклад показва, че, предвид финансовите корекции, които вече са наложени, и допълнителните корекции в резултат на приключването на останалите 61 програми по ЕСФ, за програми по ЕСФ се прогнозира да бъдат наложени финансови корекции общо в размер на 2,4 млрд. EUR. С оглед на горното Комисията отбелязва установените от Палатата 5 конкретни грешки в една приключена оперативна програма и ще наложи необходимите допълнителни корекции.

6.27. Комисията е съгласна, че приключването на програмния период 2000—2006 г. представлява сложен процес и включва известни рискове, произтичащи от понякога ненапълно надеждната документация по приключването, предоставена от държавите членки за определени конкретни оперативни програми. Следователно ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ е взела необходимите мерки за напалване на тези рискове, включително значителни финансови корекции и 5 одита по приключването, които са планирани за 2013 г. (вж. също така отговора по точка 6.27). Следва да се отбележи също, че дори след приключването Комисията все пак може да наложи финансови корекции, ако получи нови факти, подобни на установените от Палата. Като признава горните рискове, Комисията подчертава, че процесът по приключване на периода 2000—2006 г. все още е в ход.

6.28. Комисията отбелязва, че одитните органи изпълняват централна роля в процеса на постигане на достоверност от самото начало на програмния период и създаването на системите. След това всяка година те представят на Комисията одитно становище относно функционирането на системите за управление и контрол въз основа на одитите на системите за управление и контрол и на извадки от операции, които по правило се извършват в съответствие с одитна стратегия. По тази причина Комисията работи в тясно сътрудничество и координация с тях и е започнала преглед на техните методологии и одитни резултати още през 2009 г. Това е допринесло за изграждането на капацитет чрез предоставянето на съвети, указания и препоръки на одитните органи. Регламентът дава възможност на Комисията при определени условия да разчита за своята достоверност на работата на даден одитен орган (член 73).

⁽¹⁵⁾ Испания (Комунидад Валенсиана).

⁽¹⁶⁾ Вж. Годишния доклад за 2011 г., точки 5.52—5.64.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.29. Като част от своята проверка на общо четири одитни органа, чиято дейност обхваща ЕФРР, КФ и ЕСФ, Палатата оцени работата на два одитни органа в две държави членки (английският одитен орган в Обединеното кралство и одитния орган на Словакия). По отношение на двата одитирани одитни органа, проверката на дейността им и повторното извършване на техните одити на операциите се фокусираха върху разходите по ЕСФ.

6.30. Одитният орган в Словакия е оценен като ефективен, но одитният орган в Обединеното кралство е оценен като частично ефективен при спазването на основните нормативни изисквания и при осигуряване на редовността на операциите. Обхватът и конкретните резултати от извършения от Сметната палата одит на одитните органи по отношение на трите фонда (ЕФРР, КФ и ЕСФ) са описани в глава 5 (вж. точки 5.46—5.49).

Оценка на надзора на одитните органи от страна на Комисията

6.31. Резултатите от проверката на Сметната палата на надзора на одитните органи от страна на Комисията са представени в глава 5 (вж. точки 5.50—5.52).

6.32. Комисията изчислява процента грешки за оперативна програма въз основа на годишните доклади за контрол, предоставени от одитните органи. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ е коригирала или е счела за ненадежден процента грешки, отчетен при 31 от общо 117 годишни доклада за контрола през 2012 г. (42 от общо 117 годишни доклада за контрола през 2011 г.).

6.33. Във всички случаи, при които Комисията е открила конкретни слабости в резултат от своите проучвания в държавите членки, националните органи са уведомени за корективните действия, които следва да предприемат. Сметната палата констатира някои случаи на непоследователен анализ от страна на Комисията на годишните доклади за контрола. Някои недостатъци на одитните органи при изчисляването на процента грешки не са били открити или коригирани от Комисията. Въпреки това тези проблеми не поставят под въпрос броя и отражението на резервите, изразени през 2012 г. от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“.

Преглед на годишния отчет за дейността на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“

6.34. Сметната палата оцени годишния отчет за дейността за 2012 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 2012 г. плащания, Палатата:

- а) направи оценка на изразените резерви в годишния отчет за дейността;
- б) провери съответствието и точността на изчисленията на Комисията на размера на „плащанията, изложени на риск“.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.29. и 6.30. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ е извършила одити за преглед на работата на 84 одитни органа по ЕСФ в края на 2012 г., включително одитните органи на Обединеното кралство и Словакия. Собствената оценка на Комисията по отношение на тези одитни органи е положителна.

6.32. Преди Комисията да потвърди докладваните от одитните органи равнища на грешки, тя използва всички съществуващи одитни процедури, когато възникнат съмнения относно точността и/или надеждността на докладваните проценти грешки: писмени и устни въпроси към одитните органи, писми за установяване на фактите и/или анализ на допълнителна информация от одитните органи, включително резултати от отделни одити, ако това е необходимо. Въз основа на тази информация процентите грешки, докладвани в годишните доклади за контрола в 18 (15,4 %) от оперативните програми по ЕСФ, са коригирани. Освен това докладваните проценти грешки за 13 (11,1 %) от оперативните програми по ЕСФ са били сметени за ненадеждни и следователно заменени от Комисията с фиксирани ставки.

6.33. Комисията счита, че разполага със задълбочен и действащ надзорен процес, чрез който да гарантира цялостната надеждност на годишните доклади за контрола с оглед на своя собствен процес за достоверност, както и да подпомага установяването и количественото определяне на резервите в своя годишен отчет за дейността (вж. отговора по точка 6.40, буква а).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.35. Според оценката на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ общият процент грешки за междинните плащания за 2012 г. през програмния период 2007—2013 г. е в рамките на 2,3 %—3,2 %. Около 30 % от плащанията са засегнати от съществени грешки (което е повече или е равно на фиксирания от Комисията праг на същественост от 2 %).

6.36. 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 68 милиона евро, която обхваща 27 от общо 117 оперативни програми и една резерва без финансово отражение за 12 оперативни програми за програмния период 2000—2006 г.

6.37. През 2011 г. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ е използвала изчислението на натрупания финансов риск за програмния период 2007—2013 г. за оперативните програми с потвърдени нива на грешки от 2 % до 5 % с цел да определи дали да изрази резерва за дадена оперативна програма. През 2012 г. генералната дирекция е приложила този подход към 20 оперативни програми с потвърдени нива на грешки над 5 %. Въпреки че Комисията е изчислила натрупания финансов риск като по-нисък от 2 % за 13 оперативни програми, осем от тях са включени в изразените резерви поради прилагане на принципа на предпазливост. За останалите пет оперативни програми не са изразени резерви. Само в един от тези пет случая в годишния отчет за дейността за 2012 г. са посочени причините, поради които не е изразена резерва. Палатата счита, че Комисията е следвало да оповести тази информация и за другите четири оперативни програми.

6.38. В глава 1 се съдържа информация относно прилагането на финансови корекции (вж. точки 1.19—1.37).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.35. Комисията счита, че фактът, че в 3 поредни години определеният от Комисията вероятен процент грешки, посочен в ГОД на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, съответства на най-вероятния процент грешки на Палатата, потвърждава валидността и надеждността на нейния подход (вж. отговора по точка 6.40, буква а). Освен това тези резултати показват, че Комисията разполага със стабилен процес за надзор на предоставената информация от одитните органи в техните годишни доклади за контрола.

Комисията подчертава, както е посочено в нейния ГОД за 2012 г. (стр. 37), че от нейните междинни плащания за 2012 г. само 19,7 % са били за оперативни програми с процент грешки между 2 % и 5 %, който е докладван в представените през месец декември 2012 г. годишни доклади за контрол за 2012 г., и едва 9,8 % за оперативни програми с докладван процент грешки над 5 %. Този факт ясно отразява строгата политика на преустановяване и прекратяване на плащанията, прилагана от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, тъй като по отношение на оперативните програми с кумулативен процент грешки (през целия период от 2007 г. насам) над 2 % Комисията е налагала съответната финансова корекция или преустановяване до извършването на въпросната корекция.

6.37. Според постоянните инструкции на Комисията за годишния отчет за дейността за 2012 г. (количествено определена) резерва е необходима само ако кумулативният финансов риск е над 2 %, като случаят в нито една от посочените от Палатата 5 оперативни програми не е бил такъв, тъй като необходимите финансови корекции вече са били наложени към момента на публикуване на годишния отчет за дейността. Освен това е имало подходящи планове за действие, чрез които да се предотврати повторното възникване на тези проблеми във въпросните 5 оперативни програми. Комисията си отбелязва забележката на Палатата, за да направи по-пълно оповестяване в това отношение в бъдещите годишни отчети за дейността.

6.38. Комисията е предприела всички необходими мерки съгласно Договора и предвидени в регламентите, за да защити бюджета на ЕС. Комисията отбелязва, че, макар да е направила всичко в рамките на пълномощията си и да е действала при пълно спазване на съществуващите разпоредби през същата финансова година като одитираната от Палатата, корекцията с фиксирана ставка от 25 %, наложена на Румъния, не е била взета предвид при определянето на процента грешки за 2012 г. Вж. отговорите по точка 6.39, буква а) и каре 1.2.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Заключение за 2012 г.

6.39. По отношение на областта на политика „Заетост и социални въпроси“

а) тестването на операциите сочи, че вероятният процент грешки в популацията е в размер на 3,2 % и

б) проверените системи за наблюдение и контрол са частично ефективни при осигуряване на редовността на операциите за програмния период 2007—2013 г.

6.40. Като цяло одитните доказателства сочат, че одобрените разходи са засегнати от съществено ниво на грешки.

Препоръки

6.41. В **приложение 6.2** е представен резултатът от прегледа на Сметната палата на изпълнението на препоръките от предишни годишни доклади. В годишните доклади за 2009 и 2010 г. Палатата формулира 10 препоръки за политиките в областта на сближаването, транспорта и енергетиката. Една от тези препоръки не се прилага за настоящата финансова рамка. Комисията изцяло е изпълнила една препоръка, а пет са изпълнени в повечето отношения, една е изпълнена само в някои отношения, а една изобщо не е изпълнена. В един случай не беше възможно да се получи достатъчно информация за предприетите действия.

6.39.

а) Комисията разполага със задълбочен процес в подкрепа на дадената в ГОД достоверност. Комисията разглежда факта, че през 3 поредни години определеният от нея вероятен процент грешки, оповестен в ГОД на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, съответства на най-вероятния процент грешки на Палатата, като потвърждение на валидността и надеждността на нейния подход. За 2012 г. вероятният процент грешки, определен от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ в собствения ѝ ГОД, е в диапазона 2,3 %—3,2 %. Комисията отбелязва, че грешките в една-единствена оперативна програма в Румъния представляват значителна част от най-вероятната грешка, установена от Палатата. Комисията подчертава, че през месец декември 2012 г. наложила корекция с фиксирана ставка от 25 % на всички разходи, заверени от румънските органи по тази оперативна програма. Комисията отбелязва, че макар да е направила всичко в рамките на пълномощията си и да е действала при пълно спазване на съществуващите разпоредби през същата финансова година като одитираната от Палатата, за да защити бюджета на ЕС, горепосочената корекция с фиксирана ставка не е била взета предвид при определяне на процента грешки за 2012 г. Вж. отговора по каре 1.2.

б) Комисията счита, че разполага със задълбочен и действащ надзорен процес, чрез който да гарантира цялостната надеждност на работата на одитните органи с оглед на своята собствена достоверност. Въз основа на своята оценка Комисията подчертава, че е възможно да варира ефективността на одитните органи и спазването от тяхна страна на изискванията. В съответствие с член 73 от Регламент (ЕО) № 1083/2006, считано от месец юни 2012 г., Комисията официално разчита на работата на 9 одитни органа за ЕСФ (за 10 оперативни програми). Комисията ще продължи да прави преглед на дейността на одитните органи.

6.40. Комисията е предприела конкретни действия за намаляване на установените рискове, които по-специално включват превантивни и корективни мерки, като указания, обучение, опростявания и строга политика на преустановяване и прекратяване на плащанията и финансовите корекции.

6.41. Въз основа на собствената си оценка Комисията счита, че от 10-те препоръки за 2009 г. и 2010 г. 2 следва да се считат за напълно изпълнени, а 5 от тях — като изпълнени в повечето отношения. Комисията счита останалите 3 препоръки за „неприложими“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.42. След този преглед и след констатациите и заключенията за 2012 г., Сметната палата препоръчва на Комисията:

— **Препоръка 1:** да преодолее слабостите на „контролите от първо ниво“, извършени от управляващите органи и междинните органи, като предоставя специфични насоки, а при необходимост и мерки за обучение;

— **Препоръка 2:** въз основа на опита, придобит през програмния период 2007—2013 г., да извърши оценка на използването на националните правила за допустимост с цел идентифициране на възможности за допълнително опростяване и отстраняване на ненужно сложни правила;

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.42.

Комисията е съгласна с важността на „контролите от първо ниво“, извършвани от държавите членки, и споделя мнението, че те трябва допълнително да бъдат засилени. Поради това тя е предоставила на държавите членки указания за начина, по който управляващите органи следва да определят и изпълняват своите проверки на управлението. Освен това през 2009 г. Комисията е разработила за управляващите органи подробни указания за контролите от първо ниво и инструмент за самооценка. През 2011 г. Комисията е разпространила сред одитните органи контролни списъци за одит на проверките на управлението, които могат да бъдат използвани от управляващите органи като референтен критерий. Освен горните действия, тъй като е информирана за изключително важната роля на проверките на управлението, през месец ноември 2012 г. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ изпрати бележка до всички управляващи органи, в която се обръща внимание на необходимостта от допълнително засилване на надеждността и изчерпателността на проверките на управлението и е обявен тематичен одит на проверките на управлението, който ще се проведе през 2013 г. на 7 избрани оперативни програми в 6 държави членки. Този тематичен одит понастоящем е в ход. След като бъде завършен, Комисията ще изготви обобщителен доклад, резюмиращ резултатите от него и извлечените поуки, за да бъдат споделени с всички държави членки.

Комисията е напълно съгласна с необходимостта от допълнително опростяване на националните правила за допустимост и от премахване на излишно сложни правила, които оказват изключително вредно въздействие от гледна точка на тежестта за бенефициентите и повишения процент грешки. Комисията подчертава, че макар да не е възможно да се направи систематична оценка на всички национални правила за допустимост, всички установени случаи на допълнително регулиране на национално ниво („gold plating“) са отстранени съвместно със съответните държави членки (вж. отговора на точка 6.18). Комисията е поела ангажимент през месец октомври 2013 г. да представи доклад на органа за освобождаване от отговорност относно допълнителното регулиране на национално ниво („gold plating“) в оперативните програми по ЕСФ. Комисията ще продължи също така да насърчава и да подкрепя усилията на националните органи по въпросите на опростяването. През периода 2011—2013 г. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ е организираща поредица от семинари в подкрепа на тези усилия на управляващите органи (вж. също така отговора на Комисията по препоръка 3).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

— **Препоръка 3:** да насърчи по-широкото използване на опростени варианти за разходи с цел намаляване на риска от грешки в декларациите за разходи и намаляване на административната тежест за бенефициентите. Фиксираните ставки на опростените варианти за разходите следва предварително и систематично да се одобряват/валидират от Комисията с цел да се осигури съответствието им с нормативните изисквания (коректно, справедливо и проверимо изчисление);

— **Препоръка 4:** да се стреми да подобри работата на одитните органи, както и качеството и надеждността на информацията, представена в годишните доклади за контрол и одитните становища.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията е съгласна с Палатата по отношение на важността на ефективното прилагане на опростени варианти на разходи (ОВР) във всички държави членки. Именно поради тази причина, освен въвеждането на опростените варианти на разходи в настоящата нормативна уредба, Комисията много активно насърчава тяхното ефективно прилагане през програмния период 2007—2013 г., включително семинари по въпросите на опростяването, проведени до момента в 17 държави членки. Фактът, че понастоящем 60 % от оперативните програми по ЕСФ вече използват един от тези варианти, показва, че в това отношение е постигнат приетлив успех. За програмния период 2014—2020 г. опростените варианти на разходи са допълнително засилени, включително, наред с другото, възможността да се използват фиксирани ставки, която вече е предвидена в разпоредбите.

Комисията е съгласна с важността на този въпрос. Дейността на одитните органи, която е отразена в годишните доклади за контрола, представлява един от основните елементи, въз основа на които Комисията изгражда своята достоверност. През 2011 г. на одитните органи са предоставени допълнителни указания относно третирането на грешки, като през 2012 г. Комисията е организираща многобройни семинари с оглед на допълнителното подобряване на методологията за формиране на извадки за одити, използвани при изготвянето на годишните доклади за контрола.

ПРИЛОЖЕНИЕ 6.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ СЪС ЗАЕТОСТТА И СОЦИАЛНИТЕ ВЪПРОСИ

		2012 г.		2011 г.	2010 г.	2009 г.				
		ЕСФ + ИПП	Други социални въпроси				Общо			
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА										
Общо брой операции:		168	12	180	180	66	44			
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ ⁽¹⁾ ⁽²⁾										
Процент (брой) тествани операции, които представляват:										
Операции, незасегнати от грешки		65 %	(109)	67 %	(8)	65 %	(117)	60 %	73 %	75 %
Операции, засегнати от една или повече грешки		35 %	(59)	33 %	(4)	35 %	(63)	40 %	27 %	25 %
Анализ на операциите, засегнати от грешки										
Анализ по видове грешки										
Количествено неизмерими грешки:		54 %	(32)	0 %	(0)	51 %	(32)	58 %	39 %	0 %
Количествено измерими грешки:		46 %	(27)	100 %	(4)	49 %	(31)	42 %	61 %	100 %
Допустимост		89 %	(24)	100 %	(4)	90 %	(28)	77 %	91 %	64 %
Действителност		7 %	(2)	0 %	(0)	7 %	(2)	3 %	9 %	0 %
Точност		4 %	(1)	0 %	(0)	3 %	(1)	20 %	0 %	36 %
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ										
Вероятен процент грешки				3,2 %						
Горна граница на процента грешки				5,1 %						
Долна граница на процента грешки				1,3 %						

⁽¹⁾ Извадката беше разделена на сегменти, за да се представят по-ясно секторите с различни рискови профили в разглежданата област на политика.

⁽²⁾ Стойностите в скоби представляват действителният брой операции.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ В ОБЛАСТИТЕ „СБЛИЖАВАНЕ, ТРАНСПОРТ И ЕНЕРГЕТИКА“

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на предприетите действия						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не се прилага в текущата рамка	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2010	Препоръка 1: да продължи да наблюдава съответствието с правилата за допустимост на финансиране от ЕС и най-вече правилното прилагане на правилата за възлагане на обществени поръчки на ЕС и на държавите членки;		X					
	Препоръка 2: да насърчава националните органи да прилагат стриктно механизмите за корекция преди да сертифицират разходите пред Комисията. Ако националните органи или органите на ниво ЕС установят сериозни недостатъци в работата на системите за управление и контрол, Комисията следва да продължи да прекъсва или преустановява плащанията към оперативната програма до предприемането на корективни действия от съответната държава членка;		X ⁽¹⁾					
	Препоръка 3: въз основа на опита, натрупан през първата половина на програмния период 2007—2013 г., да извърши оценка на прилагането на националните правила за допустимост с оглед определяне на областите, в които е възможно допълнително опростяване, и премахване на потенциалните източници на грешки за периода след 2013 г.;				X			Извършването на системна оценка на всички национални правила не е реалистично. Комисията счита, че най-ефективният начин на действие е чрез активно насърчаване на опростените варианти за разходите.
	Препоръка 4: да предложи изменение на нормативната уредба на структурните фондове за текущия програмен период, което да задължи държавите членки да докладват относно финансовото изпълнение на инструментите за финансов инженеринг. Изпълнението на фондовете също следва да подлежи на редовна проверка от страна на Комисията;	X						
	Препоръка 5: да предостави допълнителни указания за одитните органи за текущия програмен период, по-специално по отношение на формирането на извадки, обхвата на проверките за одити на проекти и докладването на одитните констатации;		X ⁽²⁾					

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на предприетите действия						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не се прилага в текущата рамка	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2010	Препоръка 6: да предложи съгласуване на периодите за отчитане на годишните доклади за контрола с финансовата година на бюджета на ЕС в нормативните разпоредби за структурните фондове за периода след 2013 г. и да хармонизира различните подходи така, че становищата на одитните органи да могат да бъдат обобщавани за всеки фонд на национално ниво и на ниво ЕС.					X		Комисията е отразила тази препоръка в своите предложения за програмния период 2014—2020 г.
2009	Препоръка 1: насърчава националните органи да прилагат стриктно корективните механизми, преди да сертифицират пред Комисията декларираните разходи;		X ⁽³⁾					
	Препоръка 2: гарантира, че замяната на недопустими с нови разходи (отписване) няма да доведе до декларирането на нови неправомерни разходи от страна на държавите членки;						X	
	Препоръка 3: обезпечи ефективното функциониране на националните системи за управление и контрол за програмния период 2007—2013 г., като извършва необходимия надзор.			X				Комисията строго прилага своите надзорни функции чрез, по целесъобразност, преустановяване и прекратяване на плащанията и финансови корекции.
	Препоръка 4: да следи отблизо за правилното прилагане на директивите на ЕС относно обществените поръчки в държавите членки.		X					

⁽¹⁾ От страна на Комисията препоръката може да бъде оценена като изцяло изпълнена, но има възможност за подобрене на ниво държави членки.

⁽²⁾ Препоръката е изпълнена по отношение на предоставянето на указания за формиране на извадки и обхвата на проверките. По отношение на докладването на одитните констатации обаче е необходимо подобрене.

⁽³⁾ Вж. препоръка 2 от годишния доклад за 2010 г.

ГЛАВА 7

Външни отношения, помощ и разширяване

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	7.1—7.11
Специфични характеристики на групата политики	7.2—7.9
Рискове по отношение на редовността	7.5—7.9
Обхват и подход на одита	7.10—7.11
Редовност на операциите	7.12—7.19
Ефективност на системите	7.20—7.24
ГД „Разширяване“	7.21—7.23
EuropeAid	7.24
Заключения и препоръки	7.25—7.28
Заклучения за 2012 г.	7.25—7.26
Препоръки	7.27—7.28
Приложение 7.1 — Резултати от тестовете на операциите, свързани с външните отношения, помощта и разширяването	
Приложение 7.2 — Резултати от проверката на системите, свързани с външните отношения, помощта и разширяването	
Приложение 7.3 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки, свързани с външните отношения, помощта и разширяването	

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: „Външни отношения“, „Развитие и отношения с държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ)“⁽¹⁾, „Хуманитарна помощ“ и „Разширяване“. В **таблица 7.1** се съдържа основна информация относно обхванатите от оценката дейности и плащанията през 2012 г.

Таблица 7.1 — Основна информация относно групата политики „Външни отношения, помощ и разширяване“ за 2012 г.

(В млн. евро)

Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
Външни отношения	Европейска политика за съседство и отношения с Русия	1 420	Централизирано пряко/децентрализирано
	Отношения с Азия, Централна Азия и страните от Близкия изток	595	Централизирано пряко/децентрализирано/съвместно
	Отношения с Латинска Америка	292	Централизирано пряко/децентрализирано
	Реагиране в кризисни ситуации и глобални заплахи за сигурността	278	Централизирано пряко/съвместно
	Обща външна политика и политика на сигурност	265	Централизирано пряко/непряко/съвместно
	Административни разходи	157	Централизирано пряко
	Европейски инструмент за демокрация и човешки права (ЕИДЧП)	140	Централизирано пряко
	Сътрудничество с трети страни в областта на миграцията и убежището	43	Централизирано пряко
	Стратегия относно политиките и координация	24	Централизирано пряко
	Отношения и сътрудничество с индустриализирани държави, които не са членки на ЕС	19	Централизирано пряко
		3 233	
Развитие и отношения с държавите от АКТБ	Административни разходи	340	Централизирано пряко
	Географско сътрудничество с държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ)	288	Централизирано пряко/децентрализирано/съвместно
	Недържавни участници в развитието	224	Централизирано пряко
	Продоволствена сигурност	218	Централизирано пряко
	Човешко и социално развитие	157	Централизирано пряко/съвместно
	Околна среда и устойчиво управление на природните ресурси, включително на енергията	155	Централизирано пряко
	Дейности за сътрудничество за развитие и ad hoc програми	31	Централизирано пряко
	Стратегия относно политиките и координация	16	Централизирано пряко
		1 429	

⁽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)

Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
Хуманитарна помощ	Хуманитарна помощ	1 073	Централизирано пряко/съвместно
	Административни разходи	35	Централизирано пряко
	Финансов инструмент в областта на гражданската защита	20	Централизирано пряко
		1 128	
Разширяване	Процес и стратегия за разширяване	851	Централизирано пряко/непряко/децентрализирано/съвместно
	Административни разходи	92	Централизирано пряко
		943	
Общо плащания за годината		6 733	
– Общо административни разходи ⁽¹⁾		624	
Общо оперативни разходи		6 109	
– авансови плащания ⁽²⁾		4 009	
+ изчисления на авансови плащания ⁽²⁾		4 516	
Одитирана популация, общо		6 616	
Общо поети задължения за годината		9 021	

⁽¹⁾ Одитът на административните разходи е представен в глава 9.⁽²⁾ В съответствие с хармонизираното определение за операции, свързани с отчетите (за подробности вж. глава 1, точки 1.6 и 1.7).

Източник: Консолидирани отчети на Европейския съюз за 2012 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични характеристики на групата политики

7.2. Външните дейности на Европейския съюз включват четири обширни области на политика: „Външни отношения“, „Помощ за развитие“, „Разширяване“ и „Хуманитарна помощ“. В областите на **външните отношения и помощта за развитие** Европейският съюз има за цел да защитава европейските интереси, да утвърждава европейските ценности и да допринася за мир, сигурност и устойчиво развитие. За постигането на тези цели ЕС прилага Европейска политика за съседство, утвърждава човешките права, бори се за свободна и справедлива търговия и подкрепя социалното и икономическо развитие на своите партньори. Помощта за развитие е насочена към постигане на целите на хилядолетието за развитие, към намаляване на бедността и интегриране на развиващите се страни в световната икономика. Целта на **разширяването** е да подпомогне страните кандидатки и потенциални кандидатки да изградят капацитета си за упражняване на правата и за изпълняване на задълженията, които включва членството в ЕС. **Хуманитарната помощ** има за цел да подпомогне страни, региони и население, засегнати от природни или предизвикани от човека бедствия.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.3. Разходите са реализирани чрез следните програми и инструменти:

- а) географски програми, които обхващат съседните държави, страните, обхванати от процеса на разширяване, и развиващите се страни (3 477 милиона евро);
- б) тематични програми за продоволствена сигурност, недържавни участници и местни органи, околна среда, здравеопазване и образование, демокрация и човешки права (977 милиона евро);
- в) действия по въпроси на външната политика в рамките на общата външна политика и политика на сигурност, Инструмента за стабилност, Мисията за наблюдение на избори и Инструмента за индустриализираните страни (562 милиона евро); и
- г) хуманитарна помощ и Европейския механизъм за гражданска защита (1 093 милиона евро).

7.4. Разходите в областта на външните отношения и развитието се управляват от ГД „Развитие и сътрудничество“ — EuropeAid, ГД „Разширяване“, ГД „Хуманитарна помощ и гражданска защита“, както и от Службата за инструментите в областта на външната политика (FPI).

Рискове по отношение на редовността

7.5. Разходите, обхванати от настоящата глава, са извършени чрез широк набор от инструменти за сътрудничество и методи за предоставяне на помощ, които се осъществяват в повече от 150 страни. Често правилата и процедурите са сложни, включително по отношение на тръжните процедури и процедурите за възлагане на договори. Палатата оцени риска като присъщо висок.

7.6. В две области — бюджетна подкрепа ⁽²⁾ и вноски на ЕС към проекти с множество донори, изпълнявани от международни организации ⁽³⁾ като ООН — естеството на инструментите и условията за плащане ограничават до каква степен операциите са податливи на грешки, както е определено от Палатата в контекста на одита на редовността.

7.7. Бюджетното подпомагане се изплаща в подкрепа на общия бюджет на дадена държава или на нейния бюджет за конкретна политика или цел. Палатата провери дали Комисията е спазила специфичните условия за извършване на плащания за бюджетна подкрепа за съответната страна партньор и дали е показала, че са били спазени общите условия за допустимост (като напредък във финансовото управление на публичния сектор).

⁽²⁾ Плащанията в рамките на бюджетната подкрепа, изплатени през 2012 г. от общия бюджет, са в размер на 786 милиона евро.

⁽³⁾ Плащанията към международни организации от общия бюджет, извършени през 2012 г., възлизат на 1,4 милиарда евро, като повече от половината са били направени чрез проекти с много донори.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.8. Въпреки това Комисията в голяма степен е гъвкава в решенията си дали тези общи условия са били спазени. Одитът на редовността от страна на Палатата не може да бъде извършен отвъд етапа, на който се изплаща помощта на страната партньор. Прехвърлените средства се смесват с бюджетните ресурси на страната бенефициент. Евентуални слабости в тяхното финансово управление няма да породят грешки в одита на редовността на Палатата.

7.9. Вноските на Комисията към проекти с много донори се събират заедно с тези на други донори и не се заделят за конкретни разграничени разходни пера.

Обхват и подход на одита

7.10. Цялостният одитен подход и методология на Палатата са представени в **част 2** от **приложение 1.1** към глава 1. Във връзка с одита в областта на външната помощ, развитието и разширяването следва да се отбележат следните специфични елементи:

- а) одитът включи проверка на извадка от 174 операции, както е посочено в **приложение 1.1**, точка 6. Извадката е планирана да бъде представителна за цял набор от операции, извършвани от институциите и органите в рамките на групата политики. През 2012 г. одитът включи 56 операции, одобрени от Комисията, и 118 операции, одобрени от делегации на ЕС ⁽⁴⁾;
- б) оценката на системите обхвана системите за наблюдение и контрол в централните сгради на EuropeAid и ГД „Разширяване“ и включи следните аспекти:
 - i) предварителни проверки и стандарти за вътрешен контрол;
 - ii) мониторинг и надзор; и
 - iii) вътрешен одит.

В случаите, в които са открити грешки, съответните системи за контрол са били анализирани, за да бъдат открити конкретните слабости;

- в) Палатата направи преглед на годишните отчети за дейността на ГД „Разширяване“ и EuropeAid; и
- г) тя провери дали Комисията е следвала препоръките, направени в годишните доклади на Палатата за 2009 г. и 2010 г. (вж. **приложение 7.3**).

⁽⁴⁾ В Бангладеш, Босна и Херцеговина, Гватемала, Индонезия, Косово, Мароко, Палестина, Турция, Украйна и Замбия.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.11. Euroraid, която управлява 60 % от разходите в тази група политики, управлява също така почти всички разходи на Европейския фонд за развитие (ЕФР). Докладът на Палатата относно дейността на ЕФР за 2012 г. представя пълните резултати от проверката на Палатата на системите за наблюдение и контрол на Euroraid и нейния годишен отчет за дейността, включително по отношение на разходите от общия бюджет, за които отговаря. Резултатите от това са обобщени в каре 7.2.

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

7.12. Резултатите от тестовите на операциите са обобщени в **приложение 7.1**. От 174 операции, одитирани от Палатата, 40 (23 %) са засегнати от грешки. Въз основа на количествено измеримите грешки Палатата оценява вероятния процент грешки в размер на 3,3 % ⁽⁵⁾.

7.13. Вероятният процент грешки за групата политики е повисок от този за 2011 г. (1,1 %). Тази разлика следва да бъде интерпретирана в контекста на развитието на подхода за формиране на извадки на Палатата (вж. глава 1, точки 1.6, 1.7 и 1.15).

7.14. През предишни години извадката от операции на Палатата включва авансови плащания на бенефициенти. Извадката на Палатата за 2012 г. обаче включва само междинни плащания, окончателни плащания и изчисляване на авансови плащания. Всички те налагат вземане на решение от Комисията, че дейностите са били предприети или разходите са реално извършени и плащанията от бюджета на ЕС са оправдани, и позволяват на Палатата да формира реалистично виждане за това дали операциите са били редовни.

7.15. Изчисляването на авансови плащания — нов елемент в извадката за 2012 г., който представлява 68 % от стойността на одитираната популация — допринася с 3,2 процентни пункта към общия вероятен процент грешки за специфичната оценка.

7.16. Видовете открити количествено измерими грешки са следните (вж. каре 7.1):

- а) 17 операции са засегнати от грешки по отношение на допустимостта, при които са били извършени плащания за разходи, направени извън рамките на периода на изпълнение (три операции), дейности, които не са включени в договора (пет операции), или дейности, които иначе са недопустими (девет операции);

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.12. *Комисията отбелязва, че през 2012 г. честотата на грешките е намаляла в сравнение с предишните две проучвания (41 % през 2011 г. и 38 % през 2010 г.).*

7.13. *Комисията със задоволство отбелязва, че повишението на вероятния процент грешки не се дължи на влошаване на системата за контрол, а на изменението на подхода за формиране на извадки.*

⁽⁵⁾ Палатата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна статистическа извадка. Полученият резултат представлява най-доброто приближение на прогнозната стойност. С ниво на увереност от 95 % Палатата счита, че процентът грешки в популацията е между 1,4 % и 5,2 % (съответно долна и горна граница на грешките).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- б) 10 операции са засегнати от грешки по отношение на действителността, свързани с липсата на фактури или друга подкрепяща документация за разходите; и
- в) три операции са засегнати от грешки по отношение на точността.

Каре 7.1 — Примери за количествено измерими грешки**Недопустими разходи**

Комисията е извършила плащания в размер на 90 000 евро към неправителствена организация в Гватемала. Тя е възстановила ДДС, което е било недопустимо за подпомагане, както и заплати на служители, които са работили извън рамките на периода, обхванат от помощта. Приблизително 18 % от възстановените разходи не са били допустими.

Липса на подкрепяща документация

Комисията е изплатила 16,7 милиона евро към програма за подпомагане на жените учители в селски средни училища в Бангладеш. За 8,6 милиона евро Комисията не е разполагала с никаква документация, когато е одобрила разходите. Сметната палата също не е разполагала с такава документация, когато ги е одитирала. Освен това Комисията е приела като разходи 0,5 милиона евро, които не са били използвани и за които не е издала нареждане за събиране на вземания.

През 2012 г. Комисията е одобрила разходи в размер на 29 млн. евро, извършени от международна организация по време на периода 2003—2005 г., без да разполага с достатъчно оправдателни документи. Не е било възможно одиторите да получат оправдателните документи, тъй като периодът, за който се изисква организацията бенефициент да пази документите и счетоводната информация, вече е бил изтекъл.

Обща характеристика на двете последни грешки е дълготривото забавяне от страна на Комисията на окончателното валидиране на разходите.

7.17. Всички тези грешки са станали при операции, които по принцип са подлежали на проверки на Комисията. Нито една не е била предотвратена или открита. При 12 операции Палатата установи грешки, които не са били открити от одиторите, назначени от бенефициентите.

7.18. Други 10 от 174-те операции са били засегнати от количествено неизмерими грешки, предимно свързани с неспазването на правни или договорни задължения.

7.19. От проверените от Палатата 35 процедури за възлагане на обществени поръчки е установено, че шест са засегнати от грешки. При две от тях договорът е възложен на оферент, който или не е бил допустим за подпомагане, или не е бил предложил най-добрата оферта.

7.17. Комисията счита, че качеството на одитите е от изключително голямо значение и разработва инструменти, които да подпомогнат лицата, управляващи одитите в Комисията, по-добре да оценяват качеството на одитните доклади.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

7.20. Резултатите от проверката на системите за наблюдение и контрол са обобщени в **приложение 7.2**.

ГД „Разширяване“

7.21. В годишните доклади на Палатата за 2009 г. и 2010 г. тя отправя редица препоръки относно системите за наблюдение и контрол в ГД „Разширяване“. Комисията е приложила всички тези препоръки (вж. **приложение 7.3**). Палатата не е открила допълнителни слабости по време на одита си през 2012 г.

7.22. Като цяло системите за управление и контрол на ГД „Разширяване“ са ефективни.

7.23. За 2012 г. генералният директор на ГД „Разширяване“ декларира, че е получил увереност относно надеждността на публикуваните в годишния отчет за дейността стойности. ГД „Разширяване“ обаче не е публикувала процент остатъчни грешки за областта на политики като цяло. Нейното изчисление на процента остатъчни грешки (под прага на същественост от 2 %) се базира единствено на плащания, извършени чрез децентрализирано управление, които представляват само 26 % от плащанията през годината. При изчислението не са взети предвид плащанията, извършени чрез централизирано управление.

EuropeAid

7.24. Констатациите на Палатата относно ефективността на системите за наблюдение и контрол на EuropeAid са обобщени в **каре 7.2**.

Каре 7.2 — EuropeAid: обобщение на констатациите на Палатата относно ефективността на системите ⁽⁶⁾

Предварителни проверки

Установената честота на грешките, включително при окончателните декларации за разходи, които по принцип са били подложени на външен одит и проверки на разходите, е индикация за слабости при проверките преди извършване на плащане.

Закъснялото уравниване и приключване на договори засяга качеството на предварителните проверки и значително повишава риска от прекъсване на одитната следа или липса на подкрепяща документация. При операции в рамките на ЕФР и на общия бюджет Палатата откри стари договори, за които разходите са били уравнивани късно.

Каре 7.2 — EuropeAid: обобщение на констатациите на Палатата относно ефективността на системите

Предварителни проверки

Комисията е съгласна, че такава проектът на системата за контрол на EuropeAid като цяло да е последователен и стабилен, все още има нужда от напредък при прилагането на механизмите за контрол.

Освен това Комисията подчертава факта, че честотата на грешките за външна помощ като цяло е напаяла в сравнение с предходните години.

⁽⁶⁾ Подробните резултати от оценката на системите на EuropeAid, включително и годишния отчет за дейността на EuropeAid, са представени в годишния доклад на Палатата относно дейността на осмия, деветия и десетия Европейски фонд за развитие, точки 31—44.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Мониторинг и надзор

Продължават да съществуват слабости в информационната система за управление на EuropeAid относно резултатите и проследяването на външните одити, проверките на разходите и мониторинговите посещения.

Съществуват слабости при подбора, планирането и проследяването на мониторингови посещения, направени от делегациите на ЕС.

Проучване относно процента остатъчни грешки за 2012 г.

EuropeAid извърши своето първо проучване с цел да оцени процента грешки, които са избегнали всички проверки на управлението за предотвратяване, откриване и коригиране на грешки — проучване за процента остатъчни грешки. Проучването оценява процента остатъчни грешки на 3,63 %.

Моделът на методологията за процента остатъчни грешки по принцип е подходящ, а проучването е осигурило интересна и потенциално полезна информация. Съществува обаче необходимост за по-нататъшно подобряване на методологията, свързана със степента, до която се разчита на доклади за предишни одити или проверки, метода на изчисляване на процента грешки за отделните операции, както и третирането на операции, за които документацията не е била на явно разположение.

Вътрешен одит

Реорганизацията на Комисията от 2011 г. продължава да влияе отрицателно на дейността на Структурата за вътрешен одит (IAC).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

През 2012 г. в рамките на едно външно проучване службата EuropeAid е създала процедура, по която се преразглеждащат всички договори, чийто период на осъществяване на дейност е изтекъл преди повече от 18 месеца. Службите са приканени да пояснят причините, поради които договорите все още не са приключени, както и техния план за гарантиране, че договорите ще бъдат приключени възможно най-скоро. Това е довело до намаляване на броя на неприключените договори в края на годината в сравнение с 2011 г. През месец април 2013 г. е започнато подобно проучване, за да може да продължат тези усилия.

Мониторинг и надзор

Модулът за одит на информационната система за управление на външната помощ (CRIS) е проектиран за планиране и регистриране на резултатите от външни одити, а не за записване на извършването от EuropeAid проследяване на одитите. Въпреки това EuropeAid планира да разработи тази функционалност в средносрочен план, ако ресурсите позволят това.

EuropeAid разработила инструмент под формата на работен план за планиране на лисиите. Освен това EuropeAid подготвя реформа на мониторинга и докладването, която да бъде извършена в началото на 2014 г.

Проучване относно процента остатъчни грешки за 2012 г.

Резултатите от проучването относно процента остатъчни грешки от 2012 г. бяха използвани директно в процеса на удостоверяване на ГОД за 2012 г. и следователно, действително са били от полза за EuropeAid. Проучването относно процента остатъчни грешки за 2012 г. е било първото проведено такова проучване и извлечените поуки от него ще дадат възможност за подобряване на методиката.

EuropeAid ще обсъди с изпълнителя въпросите относно степента на достоверност на предишните доклади за одит или проверка, както и метода на изчисляване на процентите грешки.

Стъпките, които следва да бъдат предприети за извършване на приблизителните оценки, са подробно изложени в преразгледаното ръководство с инструкции за процента остатъчни грешки, което ще се прилага в проучването на процента остатъчни грешки за 2013 г.

Вътрешен одит

От 2013 г. насам, благодарение на няколко мерки, които са предприети в това отношение, се наблюдава подобряване на функционирането на Структурата за вътрешен одит IAC.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Годишен отчет за дейността (ГОД)

Генералният директор изразява резерва по отношение на законосъобразността и редовността на операциите, тъй като сумата, която се счита за изложена на риск (259,5 милиона евро), представлява повече от 2 % от разрешените плащания през разглеждания в отчета период.

Представянето на резултатите от проучването на процента остатъчни грешки в ГОД е подвеждащо:

- процентът остатъчни грешки не е „максимална сума“, а най-добра приблизителна оценка (или най-вероятната оценка). Възможно е реалният процент грешки да е по-висок;
- процентът остатъчни грешки не представлява оценка на сумата, „изложена на риск“, а оценка на грешките, които остават неоткрити и некоригирани в края на цикъла на управление, и следователно е окончателен; ⁽⁷⁾
- системите за наблюдение и контрол не са ефективни, когато не успяват да открият и коригират съществени грешки;
- в годишния отчет за дейността се прави описание на основните типове грешки, които възникват в разходите на EuropeAid, но с изключение на слабостите при процеса на възстановяване, в него не се прави анализ на причините за тях или в кой точно аспект са се провалили системите за наблюдение и контрол на EuropeAid.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Годишен отчет за дейността (ГОД)

Както е предвидено в процедурите на EuropeAid, бе изработен план за действие за по-нататъшно подобряване на системата за вътрешен контрол. Той включва *inter alia* действия за повишаване на осведомеността, обучение и насоки, укрепване на отчетността на делегациите, засилено сътрудничество с международните организации и рационализиране на системите за контрол.

- Комисията е съгласна, че сумата, изложена на риск, посочена в ГОД за 2012 г. на EuropeAid, е най-вероятната приблизителна оценка в съответствие с постоянните инструкции за годишни отчети за дейността за 2012 г. Действителното равнище на грешки би могло да е по-високо, но също така и по-ниско.

- Понятието „сума, изложена на риск“ е използвано в ГОД в пълно съответствие с постоянните инструкции на Комисията за изготвянето на ГОД. В тези инструкции „сума, изложена на риск“ се определя като финансовото въздействие на грешките от гледна точка на действителната бюджетна финансова експозиция през календарната година.

Комисията е съгласна, че резултатите от проучването на процента остатъчни грешки не представляват приблизителна оценка на сумата, изложена на риск.

- Повечето грешки са свързани с ограничен брой слабости, отнасящи се главно до извършването на проверките. Следователно системата за контрол изглежда стабилна и няма нужда от промени.
- За следващия годишен отчет за дейността EuropeAid ще направи предвидения в постоянните инструкции анализ. Горепосоченият план за действие се отнася за всички видове грешки, установени от системата за контрол и от Сметната палата. Планът за действие е предшестван от задълбочен анализ на причините за тези грешки. Освен това той включва също така определения на начините, по които се отстраняват посочените в плана за действие грешки. Заключение от анализа е, че проверките като такива са добре планирани и че възникналите грешки се дължат на проблеми с изпълнението.

⁽⁷⁾ Остатъчните грешки са тези грешки, които са избягнали всички контроли за предотвратяване, откриване и коригиране в съществуващата рамка за контрол (Наръчник за измерване на процента остатъчни грешки за EuropeAid, май 2013 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Заклучения за 2012 г.

7.25. За тази група политики:

- а) при тестовите на операциите беше установено, че вероятният процент грешки в популацията е 3,3 %; и
- б) проверените системи за наблюдение и контрол в EuropeAid са частично ефективни; както и
- в) проверените системи за наблюдение и контрол в ГД „Разширяване“ са ефективни.

7.26. Одитните доказателства като цяло показват, че приетите разходи са засегнати от съществено ниво на грешки.

Препоръки

7.27. В **приложение 7.3** е представен резултатът от прегледа на Палатата на изпълнението от страна на Комисията на препоръките от предишни годишни доклади. В годишните доклади за 2009 г. и 2010 г. Палатата отправи единадесет препоръки. Комисията е изпълнила изцяло седем от тях, а четири са изпълнени в повечето отношения.

7.28. Въз основа на настоящия преглед и на направените констатации и заключения за 2012 г. Палатата препоръчва на Комисията да:

- **Препоръка 1:** следи за навременно уравнивяне на разходите;
- **Препоръка 2:** насърчава по-добро управление на документите от партньорите по изпълнението и от бенефициентите;
- **Препоръка 3:** подобри управлението на процедурите за възлагане на договори, като определи ясни критерии за подбор и документираща по-добре процесът на оценяване;

7.25.

- а) Комисията отбелязва, че изчисленото от Палатата повишаване на грешките е свързано с промени в подхода на Палатата за формиране на извадки.
- б) Комисията е съгласна, че макар като цяло системата за контрол на EuropeAid да е последователна и добре планирана, все още е необходим напредък при прилагането на механизмите за контрол.

7.28.

Комисията приема тази препоръка, като наскоро са предприети действия за гарантиране на своевременното уравнивяне на разходите.

Комисията е съгласна с препоръката.

Комисията приема тази препоръка, като одобреният през месец май 2013 г. план за действие включва мерки по отношение на преразглеждането на съществуващото обучение в областта на обществените поръчки и безвъзмездните средства, за да бъдат засилени свързаните с процедурите по възлагане на обществени поръчки финансови и оперативни аспекти.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- **Препоръка 4:** предприеме ефективни стъпки за подобряване на качеството на проверките на разходите от външни одитори;
- **Препоръка 5:** прилага последователна и стабилна методология за изчисляване на процента остатъчни грешки от генералните дирекции за външни отношения.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията приема тази препоръка и в рамките на плана за действие е планирала през 2013 г. да проучи възможностите за подобряване на качеството и ефективността на одитите и проверките. По-специално това ще бъде извършено по отношение на одитите и проверките, извършвани от местни одитни предприятия, наети от бенефициентите.

Постоянните инструкции за ГОД съдържат хармонизирани насоки, които могат да бъдат използвани от всички служби на Комисията за докладване в ГОД относно изчисляването на процентите (остатъчни) грешки, финансовото въздействие на тези грешки като сума, изложена на риск, прага на същественост относно потенциални резерви и тяхното въздействие върху декларацията за достоверност на оправомощения разпоредител с бюджетни кредити.

ПРИЛОЖЕНИЕ 7.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ С ВЪНШНИ ОТНОШЕНИЯ, ПОМОЩ И РАЗШИРЯВАНЕ

		2012					2011 г.	2010 г.	2009 г.					
EuropeAid ⁽³⁾		FPI		ГД „Разширяване“		ГД „Хуманитарна помощ“				Общо				
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА														
Общ брой операции:		109		7		34		24		174		120	90	97
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ ⁽¹⁾ ⁽²⁾														
Процент тествани операции, които представляват:														
Операции, незасегнати от грешки		65 % (71)		100 % (7)		97 % (33)		96 % (23)		77 % (134)		59 %	62 %	80 %
Операции, засегнати от една или повече грешки		35 % (38)		0 % —		3 % (1)		4 % (1)		23 % (40)		41 %	38 %	20 %
Анализ на операциите, засегнати от грешки														
Анализ по видове грешки														
Количествено неизмерими грешки:		24 % (9)		0 % —		100 % (1)		0 % -		25 % (10)		55 %	47 %	74 %
Количествено измерими грешки:		76 % (29)		0 % —		0 % —		100 % (1)		75 % (30)		45 %	53 %	26 %
Допустимост		59 % (17)		0 % —		0 % —		0 % —		57 % (17)		86 %	72 %	100 %
Действителност		34 % (10)		0 % —		0 % —		0 % —		33 % (10)		0 %	17 %	0 %
Точност		7 % (2)		0 % —		0 % —		100 % (1)		10 % (3)		14 %	11 %	0 %
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ														
Вероятен процент грешки										3,3 %				
Горна граница на грешките										5,2 %				
Долна граница на грешките										1,4 %				

⁽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 четири операции на Изпълнителната агенция за образование, аудиовизия и култура.

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ, СВЪРЗАНИ С ВЪНШНИ ОТНОШЕНИЯ, ПОМОЩ И РАЗШИРЯВАНЕ

	Предварителни проверки	Мониторинг и надзор	Вътрешен одит	Обща оценка
EuropeAid	Частично ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни
ГД „Разширяване“	Ефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С „ВЪНШНИ ОТНОШЕНИЯ, ПОМОЩ И РАЗШИРЯВАНЕ“

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не се прилага повече	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2010 г.	Генерална дирекция „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 препоръка от 2009 г.)	X						ГД „Разширяване“ счита, че модулът CRIS за одити е подходящ за нуждите на управлението и че поисканата от Палатата информация, която е необходима за управлението, може да бъде предоставена на разположение посредством настоящия инструмент CRIS. ГД „Разширяване“ следва да засили своите механизми за контрол, за да гарантира регистрирането в CRIS на всички видове мисии за одит и качването на съответните обяснителни документи, за да се представи на ръководството и на Палатата пълната картина на ситуацията.
	Генерална дирекция „Разширяване“ следва да продължава да подобрява качеството на данните, вписвани в нейната управленска информационна система. (Това е проследяване/актуализация от 2010 г. на препоръка от 2009 г.)	X						
	Генерална дирекция „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 препоръка от 2009 г.)		X					
	Генерална дирекция „Разширяване“ следва са увеличи броя на последващите проверки на операциите при принципа на централизирано управление.	X						

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не се прилага повече	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2010 г.	Комисията следва да установи последователна методология за изчисляване на процента остатъчни грешки от страна на генералните дирекции, работещи в областта на външните действия, въз основа на която генералните директори да представят своите изявления на ръководството.	X						
2009 г.	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.		X					
	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.	X						
	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.	X						
	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.		X					ГД „Хуманитарна помощ“ е оценила и изпитала различни варианти за ефективното събиране на данни. Избраното решение ще бъде напълно приложено през 2014 г. с въвеждането на новия „електронен единен формуляр“ в новата рамка за партньорство с партньорите на ГД „Хуманитарна помощ“. Партньорите ще трябва да предоставят данни за използването на Центрове за хуманитарни доставки (ЦХД) чрез инструмента „електронен единен формуляр“. Резултатът от тази мярка ще даде възможност за мониторинг на използването на ЦХД по един по-правилен и ефективен начин.

ГЛАВА 8

Изследвания и други вътрешни политики

СЪДЪРЖАНИЕ

	<i>Точки</i>
Въведение	8.1—8.11
Специфични характеристики на групата политики	8.2—8.9
Цели на политиката	8.2
Инструменти на политиката	8.3—8.8
Рискове по отношение на редовността	8.9
Обхват и подход на одита	8.10—8.11
Редовност на операциите	8.12—8.20
Ефективност на системите	8.21—8.38
Рамкови програми за научни изследвания	8.23—8.35
Предварителни документни проверки	8.23—8.24
Одиторска заверка на декларациите за разходи	8.25—8.27
Последващи финансови одити на Комисията	8.28—8.35
Програма за учене през целия живот	8.36—8.38
Заклучения и препоръки	8.39—8.42
Заклучения за 2012 г.	8.39—8.40
Препоръки	8.41—8.42
Резултати от одита на Гаранционния фонд за външни дейности	8.43—8.45
Приложение 8.1 — Резултати от тестовете на операции, свързани с изследванията и другите вътрешни политики	
Приложение 8.2 — Резултати от проверката на системите, свързани с изследванията и другите вътрешни политики	
Приложение 8.3 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки, свързани с изследванията и другите вътрешни политики	

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 „Научни изследвания“, „Образование и култура“, „Информационно общество и медии“, „Предприятия“, „Вътрешни работи“, „Икономически и финансови въпроси“, „Преки изследвания“, „Комуникация“, „Правосъдие“, „Търговия“, „Вътрешен пазар“ и „Конкуренция“. Представени са също резултатите от одита на Палатата на Гаранционния фонд за външни дейности⁽¹⁾. В **таблица 8.1** се съдържа основна информация относно обхванатите от оценката дейности и плащанията през 2012 г.

Таблица 8.1 — Изследвания и други вътрешни политики — основна информация за 2012 г.

(в млн. евро)

Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
Научни изследвания	7РП	4 230	Централизирано пряко
	Приключване на предишни рамкови програми (РП)	376	Централизирано пряко
	Административни разходи	348	Централизирано пряко
	7РП — Евратом	353	Централизирано непряко
		5 307	
Образование и култура	Учене през целия живот, включително многоезичие	1 529	Централизирано непряко
	Хора — програма за мобилност на научните работници	751	Централизирано непряко
	Насърчаване и популяризиране на сътрудничеството в областта на младежта и спорта	177	Централизирано непряко
	Развитие на културното сътрудничество в Европа	173	Централизирано непряко
	Административни разходи	131	Централизирано пряко
		2 761	
Информационно общество и медии	7РП	1 217	Централизирано пряко
	Други	155	Централизирано пряко
	Административни разходи	129	Централизирано пряко
		1 501	

⁽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)

Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
Предприятия	7РП — Сътрудничество — космическо пространство и сигурност	572	Централизирано пряко
	Сателитни навигационни програми на ЕС (EGNOS и Галилео)	416	Централизирано пряко
	Административни разходи	126	Централизирано пряко
	Конкурентоспособност, индустриална политика, иновации и предприемачество	126	Централизирано пряко/Централизирано непряко чрез ЕАСІ
	Вътрешен пазар за стоки и отраслови политики	31	Централизирано пряко
		1 271	
Вътрешни работи	Солидарност — Външни граници, визова политика и свободно движение на хора	453	Споделено /Централизирано пряко
	Сигурност и опазване на свободите	167	Централизирано пряко
	Миграционни потоци — Общи политики за имиграцията и предоставянето на убежище	170	Споделено /Централизирано пряко
	Административни разходи	42	Централизирано пряко
	Стратегия и координация на политиката	3	Централизирано пряко
		835	
Икономически и финансови въпроси	Финансови операции и инструменти	370	Централизирано пряко/Съвместно управление с ЕИФ/Централизирано непряко чрез ЕИФ
	Административни разходи	71	Централизирано пряко
	Международни икономически и финансови въпроси	30	Централизирано пряко
	Икономически и паричен съюз	13	Централизирано пряко
		484	
Преки изследвания	Персонал, текущи разходи и инвестиции	371	Централизирано пряко
	7РП	42	Централизирано пряко
	Натрупани пасиви в резултат от ядрени дейности	28	Централизирано пряко
	Приключване на предишни рамкови програми (РП)	25	Централизирано пряко
		466	
Комуникация	Административни разходи	128	Централизирано пряко
	Комуникация и медии	39	Централизирано пряко
	Комуникация на местно равнище	33	Централизирано пряко
	Насърчаване на европейското гражданство	32	Централизирано пряко
	Инструменти за анализ и комуникация	24	Централизирано пряко
		256	

(в млн. евро)

Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
Правосъдие	Правосъдие по наказателни и граждански дела	68	Централизирано пряко
	Основни права и гражданство	47	Централизирано пряко
	Административни разходи	35	Централизирано пряко
	Равенство	34	Централизирано пряко
	Превантивно-информационна дейност в борбата с наркотиците	3	Централизирано пряко
	Стратегия и координация на политиката	3	Централизирано пряко
		190	
Търговия	Административни разходи	94	Централизирано пряко
	Търговска политика	11	Централизирано пряко/Съвместно управление с международни организации
		105	
Вътрешен пазар	Административни разходи	60	Централизирано пряко
	Стратегия и координация на политиката Генерална дирекция „Вътрешен пазар“	39	Централизирано пряко
		99	
Конкуренция	Административни разходи	92	Централизирано пряко
	Картели, антитръст и либерализация	—	Централизирано пряко
		92	

Общо плащания за годината **13 367**– Общо административни разходи ⁽¹⁾ 1 627Общо оперативни разходи **11 740**– авансови плащания ⁽²⁾ 7 712+ приключване на авансови плащания ⁽²⁾ 6 639**Одитирана популация, общо** **10 667****Общо поети задължения за годината** **16 365**⁽¹⁾ Одитът на административните разходи е представен в глава 9.⁽²⁾ В съответствие с хармонизираното определение за операции, свързани с отчетите (за подробна информация вж. глава 1, точки 1.6 и 1.7).

Източник: Консолидирани отчети на Европейския съюз за 2012 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични характеристики на групата политики*Цели на политиката*

8.2. Разходите обхващат широк кръг от цели на политиката, като подкрепя за изследователската дейност и иновациите, развитие на образованието и обучението, защита на външните граници на ЕС, съдебно сътрудничество, завършване на изграждането на вътрешния пазар и прилагане на правилата за конкуренция.

Инструменти на политиката

8.3. Основните инструменти за финансиране на тази група политики са Рамковите програми за научни изследвания (РП), които включват 7,957 милиарда евро (или 68 % от оперативните разходи), и Програмата за учене през целия живот (LLP), която включва 1,529 милиарда евро (или 13 % от оперативните разходи).

8.4. РП се изпълняват съгласно принципа на централизирано пряко и централизирано непряко управление, в което се включват седем генерални дирекции на Комисията и две изпълнителни агенции ⁽²⁾. Част от бюджета се изпълнява също така по метода на непрякото централизирано управление с участието на различни органи като съвместните предприятия ⁽³⁾, Европейската инвестиционна банка и международни организации от публичния сектор ⁽⁴⁾.

8.5. По-голямата част от средствата се изразходват за безвъзмездна финансова помощ за бенефициенти, които се занимават с изследователски проекти в държавите членки и в асоциирани държави, присъединяващите се страни, както и страните партньори в международното сътрудничество. Бенефициентите обикновено работят като консорциум от партньори на базата на споразумение с Комисията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ. Един от партньорите по проекта го координира, като получава финансиране от Комисията и разпределя дължимите суми на другите партньори.

⁽²⁾ Седемте генерални дирекции са: ГД „Научни изследвания и иновации“, ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“, ГД „Съвместен изследователски център“, 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.

⁽³⁾ 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“.

⁽⁴⁾ Например Европейската космическа агенция (ЕКА), Европейската асоциация на националните институти по метрология (EURAMET) и Партньорство за клинични изпитвания между европейските и развиващите се страни (EDCTP).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.6. През 2011 г. Комисията въведе мерки за опростяване на процедурите, като например по-широко приемане на методологиите на бенефициентите за изчисляване на средните разходи за персонал. Въпреки че тези мерки са допринесли за намаляване на административната тежест за бенефициентите, правилата за допустимост на текущите РП остават сложни. Комисията е предложила по-широкообхватни мерки за опростяване за следващата РП („Хоризонт 2020“).

8.7. Програмата за обучение през целия живот има за цел да даде възможност на хората да придобиват знания и да развие сектора на образованието и обучението в цяла Европа. В тази програма са обединени четири основни подпрограми: Еразъм — за висше образование; Леонардо Да Винчи — за професионално образование; Грундвиг — за образование за възрастни, Коменски — за училищно образование.

8.8. Приблизително 85 % от разходите по LLP се изпълняват съгласно принципа на централизирано непряко управление от 40 национални агенции, които сключват с Комисията споразумения за отпускане на безвъзмездна финансова помощ. Националните агенции се определят и надзират от национални органи — обикновено министерствата на образованието. Националните агенции отговарят за оценката, подбора и управлението на проектите, включително изплащането на участващите организации на голям брой, но сравнително малки по размер плащания за отпускане на безвъзмездна финансова помощ.

Рискове за редовността

8.9. Основният риск от нередности се състои в това, че бенефициентите могат да включат недопустими или необосновани разходи в своите декларации за разходите, които да не бъдат открити и коригирани от системите за наблюдение и контрол. Рискът нараства поради сложността на правилата за изчисляване на допустимите разходи, както и поради изискването бенефициентите да отнасят съответните разходи за персонал и непреки разходи към отделни проекти, като същевременно приспадат различни елементи, считани за недопустими за съфинансиране от ЕС.

Обхват и подход на одита

8.10. Цялостният одитен подход и методология на Палатата са представени в глава 1, **част 2** на **приложение 1.1**. Във връзка с одита на групата политики „Изследвания и други вътрешни политики“ следва да се отбележат няколко специфични въпроса:

- а) Одитът включи проверка на извадка от 150 операции, както е определено в **приложение 1.1**, точка 6. Извадката е формирана така, че да бъде представителна за целия набор от операции в групата политики. От всички 150 операции 90 са свързани с междинни или окончателни плащания и уравнивания по РП за научни изследвания, а 60 — с плащания и уравнивания по други вътрешни политики. За 30 междинни плащания по изследователски проекти (25 от операциите по 7РП от извадката плюс допълнителна извадка от пет други проекти по 7РП). Проверката включи също така извършената от Комисията оценка на предложенията за проекти;
- б) оценката на системите включи:
 - i) рамковите програми за научни изследвания и Програмата за учене през целия живот (LLP);
 - ii) Годишните отчети за дейността за 2012 г. на ГД „Научни изследвания и иновации“, ГД „Образование и култура“, ГД „Икономически и финансови въпроси“⁽⁵⁾ и Изпълнителната агенция за научни изследвания.

8.11. Одитът на Гаранционния фонд беше 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.

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

8.12. Резултатите от тестовете на операциите са обобщени в **приложение 8.1**. От 150-те операции, одитирани от Палатата, 73 (49 %) са засегнати от грешки. По преценка на Палатата въз основа на количествено измерените грешки вероятният процент грешки е 3,9 %⁽⁶⁾.

8.12. Комисията се позовава на своя отговор на точка 1.11, в който обяснява значението на многогодишна рамка за изпълнението на оперативните програми. В резултат на функционирането на системата си за вътрешен контрол в областта на политиката, за която се отнася настоящата глава, през 2012 г. Комисията е осъществила възстановявания в размер на 120 млн. евро.

⁽⁵⁾ Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“.

⁽⁶⁾ Палатата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна статистическа извадка. Посочената цифра представлява най-доброто приближение на прогнозната стойност. С ниво на увереност от 95 % Палатата счита, че процентът грешки в популацията е между 1,8 % и 6,0 % (съответно долна и горна граница на грешките).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.13. Вероятният процент грешки за тази група политики е по-висок от прогнозния за 2011 г. Тази разлика следва да бъде тълкувана в контекста на развитието на подхода на Палатата за формиране на извадки (вж. точки 1.6, 1.7 и 1.15).

8.14. През предходни години извадката от операции на Палатата за тази група политики включваше аванси, изплатени на бенефициентите. За 2012 г. обаче извадката на Палатата включва само междинни плащания, окончателни плащания и изчиствания на авансови плащания⁽⁷⁾. Всички те предполагат наличие на решение на Комисията, че са предприети действия или са направени разходи и плащанията от бюджета на ЕС са оправдани. Това позволява на Палатата да изгради по-реалистично виждане дали операциите са редовни.

8.15. Изчистванията на авансови плащания — нов елемент в извадката за 2012 г., който представлява 62 % от стойността на одитираната популация — прибавят 2,1 процентни пункта към общия вероятен процент грешки за специфичната оценка. През предишни години Палатата провери авансовите плащания за тази група политики в момента, в който са изплатени, т.е. при подписването на споразумението за отпускане на безвъзмездни финансови средства или при приемането на решението за финансиране, преди крайните получатели на средствата да са предприели дейности или извършили разходи (вж. също **приложение 1.1**, точка 6). Количествено измерими грешки се срещат по-често при изчистването на авансови плащания, отколкото при изплащането им.

8.16. Палатата установи, че като цяло 73 (49 %) от 150 тествани операции са засегнати от грешки. Основният източник на грешки остава включването на недопустими разходи в декларациите за разходи по проектите в областта на изследванията, както и използването от бенефициентите в областта на изследванията на неправилни методологии за изчисляване на разходите за персонал и непреките разходи (вж. каре 8.1). Други причини за грешка включват липсата на подкрепяща документация за декларираните разходи, грешки при регистрирането на времето и неспазване на правилата за договор с подизпълнител.

8.17. Видът и честотата на грешките в декларациите за разходи от бенефициентите по проекти, финансирани по РП за научни изследвания, се потвърждават от последващите одити, извършени от Комисията, при които повечето грешки са открити в категориите за разходи за персонал и непреки разходи.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.13. Комисията със задоволство отбелязва, че повишаването на прогнозния процент грешки не се дължи на влошаване на системата за контрол, а на изменението на подхода за формиране на извадки.

8.16. Комисията е съгласна с анализа на Палатата по отношение на основните източници на грешки. Поради тази причина Комисията е предложила опростени правила (напр. задължителна единна ставка на непреките разходи) по „Хоризонт 2020“ за намаляване на сложността за участниците и следователно — за понижаване на процента грешки.

⁽⁷⁾ В своята обща одитна стратегия за РП генералните дирекции за научни изследвания проверяват само междинните и окончателните плащания на бенефициентите, а авансовите плащания не се включват в одитната популация.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 8.1 — Грешки, установени в декларации за разходи по проект по 7РП

Бенефициент, участващ в проект по 7РП, е декларирал разходи в размер на 1,7 милиона евро в своята декларация за разходи, поради което Комисията е възстановила средства в размер на около 1,2 милион евро, представляващи участието на ЕС. Палатата установи няколко грешки при декларираните разходи, между които:

- неправилно изчислени разходи за персонал, оценени на базата на планирани в бюджета суми, а не на действително извършените разходи;
- необосновани пътни разходи и включване на недопустими непреки данъци (ДДС) в декларациите за пътни разходи;
- деклариране на суми за непреки разходи на базата на неправилно изчислени почасови административни разходи и включване на недопустими категории разходи, които не са свързани с проекта.

Декларираните от бенефициентите недопустими разходи възлизат на около 60 000 евро. Тъй като процентът на съфинансиране от ЕС за този проект е 70 %, Комисията е възстановила неправомерно над 42 000 евро.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 8.1 — Грешки, установени в декларации за разходи по проект по 7РП

Непреките разходи са редовен източник на грешки, поради което Комисията предложи — за „Хоризонт 2020“ — тези грешки да бъдат избегнати посредством въвеждането на една единна ставка за този вид разходи.

8.18. Комисията е намалила съществено времето, необходимо за извършване на плащания на безвъзмездна финансова помощ за научни изследвания. Палатата обаче откри няколко случая от 2012 г., при които координатори са натрупали големи закъснения при прехвърлянето на средствата на други партньори по проекти. Подобни закъснения могат да имат сериозни финансови последствия, особено по отношение на малките и средни предприятия (МСП) или други бенефициенти, които до голяма степен зависят от финансирането на ЕС.

8.19. При извършеното от Палатата тестване на оценката на Комисията на 30 предложения за проекти по 7РП беше установено, че Комисията е извършила подходяща оценка на предложенията преди подписване на договорите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ при всички одитирани случаи.

8.18. Разпределението на средствата е въпрос, който подлежи на разпоредбите на споразумението на консорциума, сключено от бенефициентите, по което Комисията не е страна. Въпреки това Комисията редовно попълня на координаторите за това тяхно задължение.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.20. Две от най-големите количествено измерими грешки в рамките на другите вътрешни политики бяха открити при проекти по ППП-ИКТ⁽⁸⁾ в рамките на РП за конкурентоспособност и иновации (CIP) (вж. каре 8.2). В своя годишен доклад за 2011 г. Палатата също докладва големи грешки при операциите в рамките на ППП-ИКТ и установи слабости в системите за наблюдение и контрол на CIP⁽⁹⁾.

Каре 8.2 — Грешки при разходите, деклариани по проект по ППП-ИКТ

Бенефициент, свързан с проект по ППП-ИКТ, е декларирал в своята декларация за разходи над 1 милион евро, поради което Комисията е възстановила средства в размер на приблизително 500 000 евро, представляващи участието на ЕС. Палатата откри няколко грешки при декларираните разходи, в това число:

- деклариани разходи за вътрешни консултанти, но без доказателства за действително извършената по проекта работа;
- недопустими разходи като възстановим данък добавена стойност и разходи, които не са свързани с проекта;
- недопустими разходи за подизпълнители и слабости в свързаните с тях процедури за възлагане на обществени поръчки;
- недопустими непреки разходи, тъй като тези разходи са били деклариани с единна ставка на базата на разходи за персонал.

Декларираните от бенефициента недопустими разходи възлизат на около 940 000 евро. Тъй като процентът на съфинансиране от ЕС за този проект е 50 %, Комисията е възстановила неправомерно приблизително 470 000 евро.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.20. През целия период 2012—2013 г. беше изпълнявана специалната стратегия за одити на проекти, различни от научноизследователските, целяща осъществяването на 215 одита на такива проекти (включително по ППП-ИКТ) до 2017 г. Всички тези одити ще се насочат върху бенефициентите с високорисков профил.

Освен това следва да се отбележи, че Комисията е въвела единна одитна стратегия специално за финансирани проекти, различни от научноизследователските (включително по ППП-ИКТ). През 2012 г. бяха започнати 27 такива последващи одита и още 15 през 2013 г. През втората половина на 2013 г. ще бъдат започнати още такива одити на проекти, различни от научноизследователските.

Каре 8.2 — Грешки при разходите, деклариани по проект по ППП-ИКТ

Комисията ще предприеме необходимите мерки за възстановяване на неправомерно платените суми след приключване на процедурата по оспорване с бенефициентите, които са обект на одит.

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

8.21. 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 РП за научни изследвания. По отношение на LLP Палатата установи, че системите са ефективни по отношение гарантирането на редовността на операциите.

⁽⁸⁾ Програма за подкрепа на политиката в областта на информационните и комуникационните технологии.

⁽⁹⁾ Вж. Годишен доклад за 2011 г., точки 8.31—8.34.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.22. Проверените от Палатата годишни отчети за дейността дават явна оценка на финансовото управление по отношение на редовността на свързаните с отчетите операции, а предоставената информация потвърждава до голяма степен констатациите и заключенията на Палатата. Годишният отчет за дейността на ГД „Научни изследвания и иновации“ е пример за добра практика, тъй като предоставя ясен и изчерпателен анализ на факторите, които влияят на редовността на разходите.

Рамкови програми за научни изследвания*Предварителни документни проверки*

8.23. Комисията извършва предварителни документни проверки преди да оторизира плащане или уравниване. Научните/проектните ръководители верифицират, че извършената от бенефициента работа е в съответствие със споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, като оценяват докладите и очакваните резултати по проекта. Финансовите служители извършват счетоводни и математически проверки с цел да се гарантира, че декларациите за разходи и одитните заверки са били подадени в съответствие с условията от споразумението за отпускане на безвъзмездни средства. Могат да бъдат извършени допълнителни „задълбочени“ предварителни документни проверки въз основа на предоставена от бенефициента допълнителна информация, като например фактури или фишове за заплата.

8.24. По време на одита на 90 операции, свързани с изследвания, са установени случаи, при които в рамките на проверките не са открити грешки в предоставената от бенефициента информация. Например Комисията е приела да възстанови разходи за подизпълнители, които не са били включени в споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ. В друг случай при проверките не е установена неправилната класификация на разходите в декларацията за разходи, което е довело до грешна ставка на възстановяване на разходите. Тази процедура на контрол е частично ефективна.

8.24. Комисията счита, че нейните предварителни проверки се извършват по начин, по който се предоставя съответната гъвкавост, за да се гарантират добри научни резултати и да се осигури добър баланс между доверие и контрол. Комисията е решена да избягва прекалено формалистичното прилагане на правилата, което в значителна степен би попречило на постигането на добри научни резултати и би повишило бюрокрацията в Рамковата програма.

Въпреки това Комисията продължава да преразглежда своите предварителни проверки. Тя непрекъснато се стреми да подобрява предварителните проверки, без да се обременяват бенефициентите с допълнителна административна тежест, като същевременно се гарантира своевременното извършване на плащанията към изследователите.

Одиторска заверка на декларациите за разходи

8.25. Споразуменията за отпускане на безвъзмездна помощ в областта на изследванията определят изискванията, съгласно които декларациите за разходи на бенефициентите следва да бъдат придружени от заверка от независим одитор. Бенефициентите по 7РП следва да представят заверка, в случай че финансирането от ЕС надвишава 375 000 евро. Независимият одитор следва да потвърди, че декларираните разходи са в съответствие с критериите за допустимост, определени в споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.26. При одитираните от Палатата декларации за разходи, за които е представена заверка (29 от 90 операции от извадката), Палатата сравни резултатите от своя собствен одит със заключенията на независимия одитор. Палатата откри значително ниво на грешки в декларираните разходи в девет от случаите, за които независимият одитор е заверил декларацията за разходи.

8.27. Въпреки че заверката на декларациите за разходи допринася за намаляване на нивото на грешки за РП като цяло, Палатата продължава да открива значително ниво на грешки в декларациите за разходи, заверени от независимия одитор. Тази процедура на контрол е частично ефективна.

Последващи финансови одити на Комисията

8.28. Програмата на Комисията за последващи одити на бенефициенти е основен елемент на системите за наблюдение и контрол за РП за изследвания. Последващите одити се извършват от одиторите на Комисията и от външни одиторски фирми от името на Комисията. Резултатите осигуряват важен принос към годишните декларации за достоверност на генералните директори относно редовността на операциите и формират базата за възстановяване на неправомерно изплатени средства на ЕС през оставащите години на РП.

8.29. Палатата провери етапа на изпълнение на общата стратегия на генералните дирекции за последващ одит за 6РП и 7РП. Палатата оцени по-специално напредъка при постигането на целите за множеството приключени одити.

8.30. По отношение на 6РП в края на 2012 г. 75 одита са в процес на изпълнение, въпреки че първоначално е планирано последващите одити на 6РП да бъдат приключени до края на 2010 г. Програмата на одитите на 6РП обаче е удължена с цел да се увеличи вероятността за откриване на грешки и намаляване на процента остатъчни грешки.

8.31. По отношение на 7РП поставената в общата стратегия за последващ одит цел за общия брой на приключени одити до края на 2012 г. до голяма степен е постигната от Комисията. По отношение на Изпълнителната агенция за научни изследвания (REA) и Изпълнителна агенция на Европейския научноизследователски съвет (ERCEA) обаче броят на приключените одити е много по-нисък от индивидуалните им цели.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.27. *Комисията е наясно, че заверките относно финансовите отчети не предотвратяват напълно грешките, но въпреки това те значително намаляват равнищата на грешки. Следователно те имат важен принос за общата степен на увереност на Комисията.*

8.31. *Одитните кампании на REA и ERCEA започнаха малко по-късно от предвиденото в одитната стратегия. По тази причина техните индивидуални цели за приключване на одитите не бяха изпълнени до края на 2012 г. Въпреки това редица от започнатите одити са постигнали своите цели и REA и ERCEA са уверени, че целите за приключване на одитите ще бъдат изпълнени до края на Рамковата програма.*

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.32. Одитите могат да доведат до необходимостта от корекции на декларациите за разходи на бенефициентите, като обикновено в такъв случай Комисията компенсира недопустимите суми от следващите плащания по проекта. В края на 2012 г. са били приложени 92 % от корекциите за 6РП и 60 % от корекциите за 7РП. Като се вземе предвид, че по-голямата част от корекциите, които са в процес на прилагане, са свързани с одити, приключили през 2012 г., тези проценти са задоволителни.

8.33. В случаите, в които са открити систематични грешки, Комисията прилага екстраполирани корекции. В края на 2012 г. са извършени 78 % от екстраполираните корекции за 6РП и 37 % за 7РП. Повечето от случаите, свързани с 7РП, са открити през 2012 г., така че корекциите могат да бъдат приложени едва през 2013 г. или по-късно. По отношение на 6РП все още предстои да бъдат извършени 1 506 от общо 7 101 екстраполирани корекции. 1 336 от тях са свързани с одити, приключени през 2011 г. или по-рано.

8.34. Крайните срокове, определени за външните одитни компании за приключване на одити, често не се спазват. При одитите, извършвани от одиторите на Комисията, също се наблюдават съществени закъснения. Въпреки че тези закъснения често са резултат от фактори извън контрола на Комисията, един по-строг мониторинг би спомогнал за намаляването им.

8.35. Стратегията за последващ одит на Комисията за РП за изследвания е разработена така, че да осигурява увереност на многогодишна основа и да допринася за намаляване на процента остатъчни грешки за РП. Самата стратегия е важен елемент от системите за наблюдение и контрол на Комисията. Поради многогодишното ѝ естество обаче, стратегията не води до намаляване на процента грешки в рамките на финансовата година.

8.34. *Комисията е предприела допълнителни мерки за намаляване на забавянията при приключването на одитите.*

Бенефициентите обаче редовно изпращат допълнителна информация след посещението за одит или искат допълнително време за предприемането на процедура по оспорване, което води до забавяния при приключването на одитите. Освен това за някои одити може да са необходими активни консултации, за да се гарантира заемането на последователни позиции във всички случаи, или може да зависят от юридически съвети.

Комисията е взела решение да приема документи и друга аргументация от бенефициенти, дори ако са получени със закъснение. Това решение, което може да засегне своевременното приключване на одитите, цели да се гарантират съответните права на защита за бенефициентите и приоритетно да се осигури възможно най-голяма подкрепа за науката.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Програма за учене през целия живот

8.36. Сметната палата одитира процедурите на Комисията за приключване на споразуменията по LLP с националните агенции въз основа на извадка от 10 приключвания. Одитът се фокусира върху въпроса дали Комисията има стабилна основа за приключване и разгледа обхвата на извършените проверки (вкл. финансови и нефинансови аспекти), разделението на задълженията, изчисляването на крайната допустима сума и уравниването на предварителното финансиране, вписано в счетоводната система на Комисията.

8.37. Сметната палата счита, че във всички одитирани случаи Комисията е извършила подходяща оценка и проверки на съответните досиета и е имала стабилна основа за приключване на споразуменията. Извадката на Палатата за тестване на операциите включва три проекта по споразумения в рамките на LLP, приключени през 2012 г. Палатата не откри съществени грешки в тези операции.

8.38. Процедурите на контрол в рамките на ГД „Образование и култура“ във връзка с приключването на споразуменията с националните агенции по LLP се считат за ефективни.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**Заключения за 2012 г.**

8.39. За тази група политики

- тестването на операциите показва, че вероятният процент грешки в популацията е 3,9 % и
- проверените системи за наблюдение и контрол за РП за изследвания се оценяват като частично ефективни. Проверените системи за наблюдение и контрол за LLP се оценяват като ефективни.

8.40. Като цяло одитните доказателства посочват, че приетите разходи са засегнати от съществено ниво на грешки.

8.39. Комисията се позовава на отговора си по точка 1.11, в който обяснява значението на многогодишната рамка за изпълнението на оперативните програми. В резултат на функционирането на системата си за вътрешен контрол в областите на политиката, за които се отнася настоящата глава, през 2012 г. Комисията е извършила възстановявания в размер на 120 млн. евро.

Комисията счита, че от управленска гледна точка, т.е. при балансиране на целите от гледна точка на законосъобразността и редовността с аспектите на пропорционалността на риска и рентабилността на проверките, нейните системи за управление и контрол осигуряват разумна увереност, като се вземат предвид резервите, изразени от разпоредителите с бюджетни кредити в годишните и/л отчети за дейността.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Препоръки

8.41. В **приложение 8.3** са представени резултатите от проверката на Палатата на напредъка при изпълнението на препоръките, отправени в предходни годишни доклади. В годишните доклади за 2009 г. и 2010 г. Палатата отправи седем препоръки. От тях една вече не е приложима. Комисията е изпълнила изцяло две от тези препоръки, а четири са изпълнени в по-голямата си част.

8.42. Предвид настоящата проверка и констатациите и заключенията за 2012 г., Палатата препоръчва на Комисията:

— **Препоръка 1:** да продължи да увеличава усилията си за коригиране на грешките, открити при междинните и окончателните плащания и уравниванията, по-специално като напомня на бенефициентите и независимите одитори правилата за допустимост и изискванията за обосноваване от бенефициентите на всички деклариран разход.

— **Препоръка 2:** да напомни на координаторите на проектите по РП за изследвания за тяхната отговорност да разпределят получените средства на другите партньори по проектите без ненужни закъснения.

— **Препоръка 3:** да провери установените от Палатата случаи на слабости при предварителните проверки с цел да оцени дали проверките имат нужда от изменение.

— **Препоръка 4:** да намали закъсненията при изпълнението на последващите одити и увеличи процента на изпълнение на одити за случаите на екстраполация.

8.42.

Комисията е провела комуникационна кампания, за да напълни на бенефициентите и на техните одитори правилата за допустимост. През 2012 г. на 10-те селитара присъстваха 1 700 души, измежду които най-малко 235 одитори. В Германия беше проведено мероприятие изцяло за одитори. 1 170 души са присъствали на 10-те мероприятия, проведени до момента през 2013 г., от които около 180 бяха одитори. До края на 2013 г. са планирани още три мероприятия.

Службите на Комисията ще продължат да пишат до сертифициращите одитори, когато на база на последващите одити на Комисията се установят съществени разлики между заверените декларации за разходи и собствените ѝ констатации.

Комисията ще се опита също така да реши въпроса на етапа на сключването на договори, като гарантира, че на участниците са известни най-честите грешки в заявленията за възстановяване на разходи.

Този въпрос е разгледан също така в предложението за „Хоризонт 2020“, което включва редица опростявания, които биха намалили присъщия риск от грешки.

Разпределението на средствата е въпрос, който зависи от разпоредбите на споразумението на консорциума, сключено от бенефициентите, по което Комисията не е страна. Въпреки това Комисията редовно напълня на координаторите за това задължение.

Комисията продължава да преразглежда своите предварителни проверки. Тя непрекъснато се стреми да подобрява предварителните проверки, без да се обременяват бенефициентите с допълнителна административна тежест, като същевременно се гарантира своевременното извършване на плащанията към изследователите.

Комисията ще продължи да полага усилия за намаляване на забавянията при завършването на одитите и за приключване на екстраполацията на констатациите от одитите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

— **Препоръка 5:** да укрепи системите за наблюдение и контрол за СРП ППП-ИКТ.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

През целия период 2012—2013 г. беше изпълнявана специалната стратегия за одити на проекти, различни от научно-изследователските, целяща осъществяването на 215 одита на такива проекти (включително по ППП-ИКТ) до 2017 г. Всички тези одити ще бъдат насочени върху бенефициентите с високорисков профил.

Освен това следва да се отбележи, че Комисията е въвела одитна стратегия специално за финансирани проекти, различни от научноизследователските (включително по ППП-ИКТ). През 2012 г. бяха започнати 27 такива последващи одита и още 15 през 2013 г. През втората половина на 2013 г. ще бъдат започнати още такива одити на проекти, различни от научноизследователските. Също така Комисията прилага същите предварителни проверки за СРП ППП-ИКТ, както и за другите схеми за финансиране.

**РЕЗУЛТАТИ ОТ ОДИТА НА ГАРАНЦИОННИЯ
ФОНД ЗА ВЪНШНИ ДЕЙНОСТИ**

8.43. Целта на Гаранционния фонд за външни дейности, който гарантира заеми за страни извън ЕС, е да компенсира кредиторите на ЕС в случай на неизпълнение на задължения по заеми от страна на бенефициентите и да избегне пряко 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.

8.44. Към 31 декември 2012 г., както е показано в консолидираните отчети на ЕС за 2012 г., нетните активи на Фонда са 1,845 милиарда евро, докато към 31 декември 2011 г.⁽¹⁰⁾ те са били 1,475 милиарда евро. През разглежданата година към Фонда е отправено искане за гаранция в размер на 24 милиона евро.

8.45. ЕИБ и Комисията прилагат референтен индекс за проверка на годишната работа на Фонда. Доходността на портфейла на Фонда за 2012 г. възлиза на 7,796 %, което представлява по-високи резултати с 394 основни точки спрямо референтния индекс.

⁽¹⁰⁾ Самостоятелните нетни активи на Фонда преди консолидирането възлизат на 1,8655 милиарда евро.

ПРИЛОЖЕНИЕ 8.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ИЗСЛЕДВАНИЯТА И ДРУГИТЕ ВЪТРЕШНИ ПОЛИТИКИ

	2012 г.					2011 г.	2010 г.	2009 г.
	БРП	7РП	LLP	Други	Общо			
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА								
Общ брой операции:	11	79	21	39	150	86	73	226
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Процент тествани операции, които представляват:								
Операции, незасегнати от грешки	27 % (3)	39 % (31)	62 % (13)	77 % (30)	51 % (77)	51 %	61 %	72 %
Операции, засегнати от една или повече грешки	73 % (8)	61 % (48)	38 % (8)	23 % (9)	49 % (73)	49 %	39 %	28 %
Анализ на операциите, засегнати от грешки								
Анализ по видове грешки								
Количествено неизмерими грешки:	25 % (2)	31 % (15)	37 % (3)	33 % (3)	32 % (23)	38 %	33 %	33 %
Количествено измерими грешки:	75 % (6)	69 % (33)	63 % (5)	67 % (6)	68 % (50)	62 %	67 %	61 %
Допустимост	100 % (6)	100 % (33)	100 % (5)	100 % (6)	100 % (50)	98 %	97 %	52 %
Действителност	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 %	6 %	7 %
Точност	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	3 %	38 %
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ								
Вероятен процент грешки					3,9 %			
Горна граница на грешките					6,0 %			
Долна граница на грешките					1,8 %			

⁽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 ДРУГИТЕ ВЪТРЕШНИ ПОЛИТИКИ

Оценка на проверените системи

Проверена система	Предварителни документи проверки	Одиторска заверка	Последващи финансови одити	Обща оценка
Рамкови програми за научни изследвания (РП)	Частично ефективни	Частично ефективни	N/A ⁽¹⁾	Частично ефективни

Проверена система	Приключване	Обща оценка
Програма за учене през целия живот (LLP)	Ефективни	Ефективни

⁽¹⁾ Вж. т. 8.35.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С ИЗСЛЕДВАНИЯТА И ДРУГИТЕ ВЪТРЕШНИ ПОЛИТИКИ

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на предприетите действия						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Вече не е приложима	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2010 г.	Палатата препоръчва на Комисията: — в областта на рамковите програми за научни изследвания:							
	Препоръка 1: i) да черпи от резултатите, получени в резултат на добрата практика на ГД „Информационно общество и медии“ с използването на метода на последващи одити, основани на оценката на риска, за да се подобрят допълнително предварителните проверки на Комисията с цел идентифициране на плащания с относително висок рисков фактор, както и		X					
	Препоръка 2: ii) с цел да увеличи допълнително надеждността на одитните заверки, да засили действията си за повишаване на осведомеността на независимите одитори относно правилата за допустимост на разходите, по-специално като активно информира одиторите относно примери за пропуски в установяването на недопустими разходи. (точка 6.51)		X					
	Препоръка 3: — Комисията следва, в областта на Програмата за обучение през целия живот, да продължава да продължава да акцентира върху прилагането на контроли от първо ниво. По-специално следва да се гарантира, че националните агенции проверяват поне минималния брой документи, изискван от Комисията, както и че всички проверки се документират подходящо (точка 6.51)	X						

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на предприетите действия						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Вече не е приложима	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2009 г.	Палатата насърчава Комисията да продължи усилията си да гарантира строго прилагане на ефективни системи за контрол. В контекста на съществуващата правна рамка Комисията следва да: Препоръка 4: а) осигури запознаването на независимите одитори, които неправилно са заверили декларации за разходи, с критериите за допустимост на деклариран разход, така че да се повиши надеждността на изготвяните от тях одиторски заверки; Препоръка 5: б) преразгледа функционирането на системата за заверка на методологиите на бенефициентите за изчисляване на разходите и да насърчава бенефициентите да представят своите методологии за изчисляване на разходите, за нуждите на предварителната заверка; Препоръка 6: в) намали забавянето при събирането на вземанията по неправомерно изплатени суми, като при необходимост налага санкции (точки 5.49 и 8.32). Препоръка 7: Палатата препоръчва Комисията да продължи да засилва надеждността на своите проверки на приключванията, за да гарантира, че грешките са открити и коригирани и да предотврати възникването на идентифицирани в миналото грешки (точка 7.20).		X			X		
		X						

ГЛАВА 9

Административни и други разходи

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	9.1—9.7
Специфични характеристики на групата политики	9.4—9.5
Обхват и подход на одита	9.6—9.7
Редовност на операциите	9.8
Ефективност на системите	9.9
Констатации и оценки относно отделните институции и органи	9.10—9.16
Европейски парламент	9.11—9.12
Европейски съвет и Съвет	9.13—9.14
Сметна палата	9.15
Други институции и органи	9.16
Заклучения и препоръки	9.17—9.19
Заклучения за 2012 г.	9.17
Препоръки	9.18—9.19
Приложение 9.1 — Резултати от тестовете на операциите, свързани с административните и другите разходи	
Приложение 9.2 — Резултати от проверката на системите, свързани с административните и другите разходи	
Приложение 9.3 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки, свързани с административните и другите разходи	

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

9.1. Настоящата глава обхваща специфичната 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 2012 г. може да бъде намерена в **таблица 9.1**.

Таблица 9.1 — Основна информация относно административните и другите разходи за 2012 г.

(в млн. евро)

Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
Административни и други разходи	Комисия	6 456	Централизирано пряко
	Европейски парламент	1 623	Централизирано пряко
	Европейска служба за външна дейност	731	Централизирано пряко
	Съвет	524	Централизирано пряко
	Съд	343	Централизирано пряко
	Сметна палата	136	Централизирано пряко
	Икономически и социален комитет	127	Централизирано пряко
	Комитет на регионите	96	Централизирано пряко
	Европейски омбудсман	9	Централизирано пряко
	Европейски надзорен орган по защита на данните	7	Централизирано пряко
Общо плащания за годината		10 052	
– авансови плащания ⁽¹⁾		264	
+ уравнивания на авансови плащания ⁽¹⁾		197	
Общо за одитираната популация		9 985	
Общо поети задължения за годината		10 366	

⁽¹⁾ В съответствие с хармонизираното определение за свързани с отчетите операции (за подробности виж глава 1, точки 1.6—1.7).

Източник: Консолидирани годишни отчети на Европейския съюз за 2012 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.

9.3. Палатата докладва отделно относно агенциите и другите органи 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, като копие от него се изпраща на Европейския парламент, Съвета и Комисията. Специфичните годишни доклади на Палатата относно агенциите и другите органи се публикуват в Официален вестник.

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), възлизиаци на 60 % от всички административни и други разходи, както и разходите за сгради, оборудване, енергия, комуникация и информационни технологии.

9.5. Палатата счита, че като цяло тази група политики е област с нисък риск. Основните рискове във връзка с административните и другите разходи са неспазване на изискванията при процедурите за обществени поръчки, изпълнението на договори, набирането на персонал и 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 административните и другите разходи следва да се отбележат следните специфични въпроси:

- одитът включи проверка на извадка от 151 операции за плащания, както е определено в **приложение 1.1**, точка 6. Извадката е формирана така, че да бъде представителна за целия спектър от операции, извършвани от институциите и органите в рамките на групата политики. През 2012 г. извадката се състои от 91 плащания на заплати, пенсии и свързаните с тях надбавки, както и 60 плащания по договори, свързани със сгради и други разходи;
- 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. Освен това Сметната палата извърши одит на процедурите на Европейския парламент и на Съвета за набиране на срочно и договорно наети служители, както и на процедурите за възлагане на обществени поръчки;
- проверката на годишните отчети за дейността на четири генерални дирекции и служби на Комисията ⁽³⁾, отговарящи основно за административните разходи.

⁽²⁾ Предварителни и последващи проверки, функция за вътрешен одит, докладване на изключенията и вътрешни стандарти за контрол.

⁽³⁾ Генерална дирекция „Човешки ресурси и сигурност“, Служба за управление и плащане по индивидуални права (РМО), Служба за инфраструктура и логистика в Брюксел (ОІВ) и Генерална дирекция „Информатика“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

9.7. Сметната палата беше одитирана от външна одиторска фирма ⁽⁴⁾, която изготви одитен доклад относно финансовите отчети за финансовата година от 1 януари 2012 г. до 31 декември 2012 г., както и доклад за достоверност относно редовността на изразходването на ресурсите на Палатата и съществуващите процедури за контрол от 1 януари 2012 г. до 31 декември 2012 г. (виж точка 9.15).

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

9.8. **Приложение 9.1** съдържа обобщение на резултатите от тестовите на операции. От 151 операции, одитирани от Палатата, една е засегната от грешки. По преценка на Палатата въз основа на количествено измерение от нея грешки, вероятният процент грешки е 0 % ⁽⁵⁾.

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

9.9. **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

9.10. 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 9.8 и 9.9. Въпреки че не са съществени в контекста на административните разходи като цяло, те са от значение за съответните институции или органи.

Европейски парламент**Назначаване на срочно наети и договорно наети служители**

9.11. При одита не бяха открити грешки или слабости при проверката на 15 процедури по набиране на персонал.

⁽⁴⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁵⁾ Палатата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна статистическа извадка. Полученият резултат представлява най-доброто приближение на прогнозната стойност. С ниво на увереност от 95 % Палатата счита, че процентът грешки в популацията е 0 %.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Обществени поръчки

9.12. При одита бяха разгледани 18 процедури за възлагане на обществени поръчки. Като цяло не бяха открити сериозни грешки или слабости. Бяха забелязани обаче слабости, дължащи се на административни грешки — в един от случаите те са свързани с управлението и документирането на процедурата за възлагане на обществени поръчки, а в друг случай — с прилагането на критерий за възлагане на договори.

Европейски съвет и Съвет**Назначаване на срочно наети и договорно наети служители**

9.13. При одита не бяха открити грешки или слабости при проверката на 15 процедури по набиране на персонал.

Обществени поръчки

9.14. При одита бяха разгледани 15 процедури за възлагане на обществени поръчки. Като цяло не бяха открити сериозни грешки или слабости. Поради грешки в изработването на процедурата обаче, беше отбелязан един случай на слабост при изпълнението на процедура на договаряне и друг случай — на слабост при прилагането на критерий за подбор.

Сметна палата

9.15. В доклада на външния одитор ⁽⁶⁾ се отбелязва, че според него „финансовите отчети дават точна и вярна представа за финансовото състояние на Европейската сметна палата към 31 декември 2012 г., както и за финансовите ѝ резултати и паричните потоци от нейните операции за приключилата на същата дата финансова година“.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

9.12. Парламентът взе под внимание констатациите и оценките на Палатата в тези конкретни случаи и даде съответните инструкции за работата по бъдещи процедури. По отношение на критериите за подбор Парламентът отбелязва, че процедурата се отнася за поръчка с ниска стойност, при която изпълнението е било възложено на предложилия най-ниската цена участник.

⁽⁶⁾ Вж. одитния доклад на външния одитор относно финансовите отчети, посочен в точка 9.7.

 КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Други институции и органи

9.16. Одитът не установи съществени слабости по одитираните въпроси по отношение на Комисията, Съда на Европейския съюз, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите, Европейския омбудсман, Европейския надзорен орган по защита на данните и Европейската служба за външна дейност (ЕСВД). При одита обаче беше отбелязано, че продължават да съществуват някои слабости при управлението на социалните надбавки в Комисията и в ЕСВД.

 ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

9.16. Персоналът е задължен да декларира пред Службата за управление и плащане по индивидуални права (РМО) всички промени в своето семейно положение и всички надбавки, получени от други източници. С цел напалвяване на слабостите, свързани с липсата на проактивност или небрежността на някои членове на персонала в тази връзка, РМО е въвела напълнения, проверки и където е приложимо, ИТ решения, като:

- последващи проверки,
- автоматично ИТ актуализиране на сумите на надбавките, получени от други източници: вече са обхванати 90 % от съответните субекти, като до края на 2014 г. предстои да бъдат обхванати последните държави,
- проверки в рамките на съществуващите процедури (встъпване в длъжност/напускане),
- създаване на прогнозни модули за фронт-офис в SYSPER2 (което предстои да бъде завършено до края на 2013 г.).

 ОТГОВОР ОТ ЕСВД

9.16. Европейската служба за външна дейност подчертава, че:

- РМО изпробва успешно модула („надбавки, получавани от други източници“) по отношение служителите на ЕСВД в централата и делегациите;
- от началото на 2013 г. РМО включва по принцип служителите в централата и делегациите в своите автоматични актуализации;
- операцията бе осъществена няколко пъти по отношение на служителите с белгийско гражданство;
- модулет се прилага по отношение на другите националности в последователни фази: през май 2013 г. за Ирландия и през следващите месеци за Франция, Нидерландия и Финландия;
- редът на Швеция, Австрия, Румъния и Унгария е предвиден през 2014 г.;
- освен това през септември ЕСВД ще се обърне към служителите със съобщение, с което ще им напомним за тяхното задължение да актуализират своите декларации.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Заключения за 2012 г.

9.17. За тази група политики:

- тестването на операциите показва, че вероятният процент грешки в популацията е нула;
- въпреки че Палатата е откри някои грешки и слабости (точки 9.11—9.16), проверените системи за наблюдение и контрол вероятно ще намалят до приемливо ниво процента грешки в първоначалните заявления за плащане. Поради това тези системи са оценени като ефективни.

Цялостните доказателства сочат, че приетите разходи не са засегнати от съществено ниво на грешки.

Препоръки

9.18. В **приложение 9.3** е представен резултатът от прегледа на Палатата на напредъка при изпълнението на препоръките от предходни годишни доклади. В годишните доклади за 2009 г. и 2010 г. Палатата е представила девет препоръки. Четири от тях не са проверени тази година поради следвания от Палатата ротационен подход. Съответните институции са изпълнили изцяло една от препоръките, две са били изпълнени в повечето отношения, а две са изпълнени в някои отношения.

9.19. Въз основа на настоящия преглед и на направените констатации и заключения за 2012 г. Палатата препоръчва Парламентът, Европейският съвет и Съветът (вж. точки 9.12 и 9.14) 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

9.18. Вж. отговора на точка 9.16.

ОТГОВОРИ НА СЪВЕТА

9.19. Съветът и Европейският съвет разполагат със солидна централизирана рамка за обществени поръчки, която неотдавна бе адаптирана към новия Финансов регламент и Правилата за прилагане и ще бъде укрепена с разработването на нови образци за договори и покани за участие в търгове, както и на специфични курсове за обучение относно начините за определяне и прилагане на критериите за подбор и възлагане.

ПРИЛОЖЕНИЕ 9.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ С АДМИНИСТРАТИВНИТЕ И ДРУГИТЕ РАЗХОДИ

	2012 г.				2011 г.	2010 г.	2009 г.
	Разходи, свързани със служителите	Разходи, свързани със сгради	Други разходи (енергия, комуникация, информационни технологии и др.)	Общо			
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА							
Общ брой операции:	91	17	43	151	56	58	57
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТВАНЕТО ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Процент (брой) тествани операции, които представляват:							
Операции, незасегнати от грешки	100 % (91)	100 % (17)	98 % (42)	99 % (150)	93 %	93 %	93 %
Операции, засегнати от една или повече грешки	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	1 % (1)	7 %	7 %	7 %
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ							
Вероятен процент грешки				0 %			

⁽¹⁾ Извадката беше разделена на сегменти, за да се представят по-ясно областите с различни рискови профили в групата политики. Резултатите от тестването отразяват пропорционалния дял на всеки сегмент в рамките на групата политики.

⁽²⁾ Стойностите в скоби представляват действителният брой операции.

ПРИЛОЖЕНИЕ 9.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ, СВЪРЗАНИ С АДМИНИСТРАТИВНИТЕ И ДРУГИТЕ РАЗХОДИ

Оценка на разгледаните системи

Разгледана система	Европейски парламент	Европейски съвет и Съвет	Други институции и органи	Обща оценка
Наемане на персонал, заплати и пенсии	Ефективна	Ефективна	Ефективна	Ефективна
Възлагане на обществени поръчки	Ефективна	Ефективна	Ефективна	Ефективна

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С АДМИНИСТРАТИВНИТЕ И ДРУГИТЕ РАЗХОДИ

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на предприетите действия					Отговор на институцията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения			
2010	Парламент Назначаване на срочно и договорно наети служители Парламентът следва да гарантира наличието на съответната документация за обосноваване на приетите решения за назначаване на служители.	Задълбочената проверка на извадка от назначения на срочно и договорно наети служители (вж. точка 9.11) не е довела до никакви констатации.					
	Европейски икономически и социален комитет Назначаване на срочно и договорно наети служители Европейският икономически и социален комитет следва да гарантира спазването на критериите за допустимост, определени в обявленията за свободна длъжност.			Палатата отбеляза, че в резултат от тази препоръка Европейският икономически и социален комитет е въвел мерки за консолидиране и укрепване на правилата за назначаване. Според ротационния подход за задълбочена проверка на системите за вътрешен контрол в институциите, в следващите години ще бъде извършен одит в областта на назначаването на работа.			
	Парламент Обществени поръчки Парламентът следва да гарантира, че разпоредителите с бюджетни кредити имат на разположение подходящи контроли и добри указания, за да може да се подобри планирането, координирането и изпълнението на процедурите за възлагане на обществени поръчки.			Задълбочената проверка на извадка от процедури за възлагане на обществени поръчки (вж. точка 9.12) показва, че продължават да съществуват грешки при планирането, координирането и изпълнението на процедурите за възлагане на обществени поръчки.			
	Комисия (*) Обществени поръчки Комисията следва да гарантира, че разпоредителите с бюджетни кредити имат на разположение подходящи контроли и добри указания, за да може да се подобри планирането, координирането и изпълнението на процедурите за възлагане на обществени поръчки.						

(*) Според ротационния подход за задълбочени проверки на системите за вътрешен контрол в институциите, проследяването на изпълнението на тези препоръки ще бъде извършено в следващи години.

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на предприетите действия					Отговор на институцията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения			
2010	Европейски икономически и социален комитет (*) <i>Обществени поръчки</i> Европейският икономически и социален комитет следва да гарантира, че разпоредителите с бюджетни кредити имат на разположение подходящи контроли и добри указания, за да може да се подобри планирането, координирането и изпълнението на процедурите за възлагане на обществени поръчки.						
	Комитет на регионите (*) <i>Обществени поръчки</i> Комитетът на регионите следва да гарантира, че оторизиращите служители имат на разположение подходящи контроли и добри указания, за да може да се подобри планирането, координирането и изпълнението на процедурите за възлагане на обществени поръчки.						
2009	Парламент <i>Изплащане на социални надбавки на служителите</i> Би следвало от служителите да се изисква да предават в подходящи срокове документи, потвърждаващи тяхното положение. Освен това Парламентът следва да въведе система за своевременен мониторинг и контрол на тези документи.		Както е посочено в приложение 9.3 към Годишния доклад за 2011 г., Парламентът е въвел мерки за намаляване на риска. Одитът на Сметната палата не показва нови слабости. Рискът от извършване на неправилни или нередовни плащания обаче продължава да е налице, тъй като действащата система се базира на декларации на служителите.				Мерките, предприети през финансовата 2012 година, позволиха да се подобри изпълнението в процеса на годишната проверка/актуализиране на личните данни на служителите. При необходимост декларациите на служителите се допълват със съответните удостоверителни документи.
	Комисия — Генерална дирекция „Външни отношения“ <i>Изплащане на социални надбавки на служителите</i> Би следвало от служителите 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 9.3 към Годишния доклад за 2011 г., Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) в сътрудничество със Службата за управление и плащане по индивидуални права на Комисията е въвела мерки за намаляване на риска. Одитът на Сметната палата обаче показва, че продължават да съществуват слабости (вж. точка 9.16).			

(*) Според ротационния подход за задълбочени проверки на системите за вътрешен контрол в институциите, проследяването на изпълнението на тези препоръки ще бъде извършено в следващи години.

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на предприетите действия					Отговор на институцията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения			
2009	Европейски надзорен орган по защита на данните <i>Изплащане на социални надбавки на служителите</i> Би следвало от служителите 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 своевременен мониторинг и контрол на тези документи.		Както е посочено в приложение 9.3 към Годишния доклад за 2011 г., Европейският надзорен орган по защита на данните в сътрудничество със Службата за управление и плащане по индивидуални права на Комисията е въвел мерки за намаляване на риска. Одитът на Сметната палата не показва нови слабости. Рискът от извършване на неправилни или нередовни плащания обаче продължава да е налице, тъй като действащата система се базира на декларации на служителите.				ЕНОЗД взема предвид резултатите от анализа на Палатата и ще продължи да подобрява системата си за своевременен мониторинг и контрол.

ГЛАВА 10

Постигане на резултати със средствата от бюджета на ЕС

СЪДЪРЖАНИЕ

	<i>Точки</i>
Въведение	10.1—10.4
Част 1 — Отчитането на постиженията на политиката в годишните отчети за дейността се подобрява, но все още е от ограничена полза	10.5—10.19
Въведение	10.5—10.6
Отчитането на постиженията на политиките се нуждае от подобрене	10.7—10.16
Управлението и отчитането на изпълнението се развиват и са предприети някои корективни действия, но е прекалено рано да бъдат оценени техните резултати	10.17—10.19
Част 2 — Доклад за оценка на финансите на ЕС въз основа на постигнатите резултати	10.20—10.24
Част 3 — Резултати от извършените от Сметната палата одити на изпълнението	10.25—10.44
Въведение	10.25—10.27
При разходните програми не се прилагат последователно цели SMART и подходящи показатели за изпълнението	10.28—10.31
Недостатъци по отношение на уместността, надеждността и навременността на данните за изпълнението	10.32—10.36
В някои случаи е застрашена устойчивостта на проектите на ЕС	10.37—10.44
Заклучения и препоръки	10.45—10.51
Заклучения	10.45—10.49
Препоръки	10.50—10.51
Приложение 10.1 — Специални доклади, приети от Сметната палата през 2012 г.	
Приложение 10.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки, свързани с постигането на резултати със средствата от бюджета на ЕС	

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ВЪВЕДЕНИЕ

10.1. Настоящата глава се фокусира върху резултатите от изпълнението. Тя е разделена на три части. Първата част представя констатациите и оценките на Сметната палата относно плановете за управление и годишните отчети за дейността на някои от генералните директори на Комисията. Втората част обхваща втория и третия доклад за оценка на Комисията ⁽¹⁾. Третата част очертава някои от основните теми и изводи от специалните доклади на Сметната палата от 2012 г., разглеждащи въпросите на изпълнението ⁽²⁾.

10.2. Резултатите от дейността се оценяват въз основа на принципите за добро финансово управление (икономичност, ефикасност и ефективност) ⁽³⁾. Измерването на тези резултати е от основно значение на всички етапи от процеса 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 въздействие (дългосрочните промени за обществото, които поне частично се дължат на участието на ЕС).

10.1. Комисията обръща все по-голямо внимание на измерването и докладването на резултатите от изпълнението. Докладването на резултатите от изпълнението следва да се счита за развиваща се практика. В съобщението „Обобщение на резултатите от управлението на Комисията за 2012 г.“ (COM(2013) 334 final от 5.6.2013 г.) са определени редица инициативи за допълнително укрепване на управлението на изпълнението в Комисията. Пълното реализиране на това постепенно развитие на култура на изпълнение ще отнеме няколко години, отчасти защото трябва да бъдат разработени нови статистически и други инструменти.

⁽¹⁾ В съответствие с член 318 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета доклад за оценка на финансите на Съюза въз основа на постигнатите резултати.

⁽²⁾ Специалните доклади на Палатата се отнасят до бюджета на ЕС, както и до европейските фондове за развитие. Те могат да бъдат намерени на уебсайта на Палатата (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁾ Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета относно Финансовия регламент, приложен за общия бюджет на Европейските общности, член 27, отменен от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1), член 30 (влязъл в сила на 1 януари 2013 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.3. В много области на бюджета на ЕС законовата рамка е сложна и не се фокусира върху резултатите от дейността. Въпреки декларирания стремеж към акцентирание върху резултатите, предложенията за нови регламенти относно общата стратегическа рамка и общата селскостопанска политика (ОСП) за програмния период 2014—2020 г. продължават да се основават най-вече на вложените ресурси (ориентирани към разходите) и са насочени повече към спазване на разпоредбите, отколкото към постигане на резултати⁽⁴⁾. Например регламентът в областта на развитието на селските райони съдържа набор от разнородни и широкообхватни цели, като не посочва нито очакваните им резултати и въздействие, нито уместни показатели⁽⁵⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.3. Новите разпоредби за Общата селскостопанска политика (ОСП) осигуряват подход, който в по-голяма степен е ориентиран към постигането на резултати, така също и по втория стъп:

- в проекта на регламент за ЕЗФРСР не са включени количествено измерими цели на равнище ЕС, но от всяка програма за развитие на селските райони (ПРСР) се изисква да бъде разработена с фокус върху постигането на количествено измерими цели, които да бъдат тясно свързани с определените в регламента цели. Показателите, които следва да бъдат използвани за определянето на тези цели, ще бъдат формулирани в акта за изпълнение,
- освен това основните планирани резултати ще бъдат обект на рамка на изпълнението, както е предвидено в Регламента за определяне на общоприложими разпоредби.

Що се отнася до предложенията за регламенти за европейските структурни и инвестиционни фондове, ориентацията към постигането на резултати е включена като съществено важна характеристика. Предложенията, които са стели и иновативни, включват:

- засилена интервенционна логика, която свързва определените от Съюза цели с обвързващи и точни цели, определени от държавите членки,
- за пръв път специфични за дадената интервенция предварителни условия за подобряване на ефективността на инвестициите,
- категорично разширяване на макроикономическите условия,
- обновен подход за оценяване, основан на планиране, задължението за оценяване на въздействието на всяка част от програмата и използването на нови методи, както и
- задължителна рамка на изпълнение, включваща резерв за изпълнението.

⁽⁴⁾ 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.), точка 6, и Становище № 1/2012 относно някои предложения за регламенти в областта на Общата селскостопанска политика за периода 2014—2020 г., точка 8 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁾ Становище № 1/2012, точка 8.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.4. За голяма част от бюджета на ЕС, най-вече за Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и кохезионните фондове (КФ), максималният размер на разходите по функции от многогодишната финансова рамка ⁽⁶⁾ се разбива на годишни вноски за държавите членки. Както Сметната палата е посочвала и преди, трудно е да се получат резултати с добро качество от схеми, при които средствата са предварително разпределени между държавите членки ⁽⁷⁾, от които след това се очаква да ги усвоят ⁽⁸⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.4. Новите ПРСР ще бъдат разработени с фокус върху постигането на количествено измерими цели (обвързани с целите на регламента). Разпределянето на бюджета за различните мерки ще съответства на тези цели, като ще гарантира съответствието между целите, които следва да бъдат постигнати, и предвидените по програмите средства за това. Освен това Комисията ще поддържа резерв за изпълнението, който ще се освобождава едва на по-късен етап от програмния период, когато управляващите органи успеят да покажат, че ПРСР са успели да постигнат предварително определените междинни цели. По този начин активно се насърчава основната задача за постигане на целите.

За целите на програмирането е нужно разпределяне на бюджетните средства по държавите членки, по-специално за предварителното количествено определяне на целите, което в противен случай няма да може да се извърши. Пакетите следва да бъдат пропорционални на нуждите, за които ще се вземат мерки в различните държави членки.

⁽⁶⁾ Текущата многогодишна финансова рамка (2007—2013 г.), която е одобрена от Европейския съвет и приета от Европейския парламент, определя максималния годишен размер на бюджетните кредити за поемане на задължения за всяка категория разходи и на бюджетните кредити за плащане. Тези разходни категории представляват шестте функции на многогодишната финансова рамка (например „Конкурентоспособност за растеж и заетост“ — подфункция 1а, или „Кохезия за растеж и заетост“ — подфункция 1б).

⁽⁷⁾ Въз основа на установените от Съвета критерии Комисията прави разбивка на средствата по държави членки (национални финансови пакети) например в областта на развитието на селските райони (Решение 2009/545/ЕО на Комисията от 7 юли 2009 г. за фиксиране на разбивки по години и по държави членки на сумата по член 69, параграф 2а от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони и за изменение на Решение 2006/636/ЕО на Комисията (ОВ L 181, 14.7.2009 г., стр. 49) или по цел „Регионална конкурентоспособност и заетост“ (Решение 2006/593/ЕО на Комисията от 4 август 2006 г. относно показателното разпределение по държави членки на бюджетните ангажименти, поети във връзка с цел „регионална конкурентоспособност и заетост“, за периода 2007—2013 г. (ОВ L 243, 6.9.2006 г., стр. 32).

⁽⁸⁾ Становище № 7/2011, точка 4.

ЧАСТ 1 — ОТЧИТАНЕТО НА ПОСТИЖЕНИЯТА НА ПОЛИТИКАТА В ГОДИШНИТЕ ОТЧЕТИ ЗА ДЕЙНОСТТА СЕ ПОДОБРЯВА, НО ВСЕ ОЩЕ Е ОТ ОГРАНИЧЕНА ПОЛЗА

Въведение

10.5. Различните принципи на управление ⁽⁹⁾, чрез които се изпълнява бюджета на ЕС, заедно с различаващите се роли на генералните дирекции, означават, че Комисията трябва да изпълнява няколко различни роли и да поема широк спектър от отговорности. Комисията следва да ги вземе предвид — наред с другите фактори — при определянето на цели на изпълнението и изготвянето на показатели в планове за управление и при отчитането им в годишните отчети за дейността.

10.6. Сметната палата разгледа изискванията за отчитане и процедурите по отношение на планове за управление и годишните отчети за дейността, в т.ч. съответните предоставени указания, и провери част 1 на планове за управление и годишните отчети за дейността на генерална дирекция (ГД) „Конкуренция“, ГД „Мобилност и транспорт“ и ГД „Морско дело и рибарство“ за 2012 година. По-специално Палатата оцени дали годишните отчети за дейността предоставят полезна информация относно годишния принос на генералните дирекции към постигането на целите на политиката ⁽¹⁰⁾. Проверката беше основана на изискванията, установени във Финансовия регламент, стандартите за вътрешен контрол на Комисията и инструкциите по отношение на планове за управление/годишните отчети за дейността, изготвени от генералния секретариат на Комисията и ГД „Бюджет“.

10.5. От службите на Комисията беше поискано да определят цели в своите планове за управление, като посочат очакваните въздействия и резултати. Тези цели обикновено се отнасят до решаването на обществени проблеми, което се извършва чрез различни средства, включително с финансова интервенция, нормативни действия или правоприлагане.

Разглеждат се начините за повишаване на прозрачността чрез подобро описание на отговорностите в планове за управление, които Комисията изпълнява във връзка със своята оперативна дейност.

⁽⁹⁾ Във Финансовия регламент, приложим през 2012 г., са описани пет принципа на управление (централизирано пряко, централизирано непряко, споделено (с държавите членки), децентрализирано (с участието на трети страни) и съвместно). Финансовият регламент, приложим от 1 януари 2013 г., очертава три основни принципа на управление (пряко, непряко и споделено).

⁽¹⁰⁾ В глава 8 от своя годишен доклад за 2010 г. Палатата провери годишните отчети за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Научни изследвания и иновации“. В глава 10 от своя годишен доклад за 2011 г. Палатата провери годишните отчети за дейността на ГД „Развитие и сътрудничество“ — EuropeAid и повторно разгледа отчетите на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Регионална и селищна политика“. Констатациите и оценките за тази година са подобни на тези, изложени в годишните доклади за 2010 и 2011 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Отчитането на постиженията на политиките се нуждае от подобрене

10.7. Финансовият регламент изисква Комисията да прилага справки за дейността към проекта за бюджет ⁽¹¹⁾, представян на бюджетния орган. Тези справки следва да съдържат цели SMART ⁽¹²⁾ за различните дейности (най-малко една цел за всяка дейност). Постигането на целите се измерва чрез показатели. Генералните директори до голяма степен използват целите и показателите пряко като цели в своите планове за управление.

10.8. След това в част 1 от годишните отчети за дейността генералните директори описват постигнатите резултати и до каква степен те са имали планираното въздействие. В Комисията като цяло са определени около 1 000 цели и 3 000 показатели за всички планове за управление ⁽¹³⁾.

10.9. Извършената от Сметната палата проверка на планове за управление и годишните отчети за дейността на ГД „Конкуренция“, ГД „Мобилност и транспорт“ и ГД „Морско дело и рибарство“ установи следните основни проблеми, засягащи ежегодното отчитане на постиженията на политиките:

- а) целите, взети директно от документи на високо равнище (законодателни или обуславящи политиките), често не са достатъчно фокусирани, за да се приложат в планове за управление или в отчетите за дейността;
- б) само осем от 52 цели са изпълнили всички критерии SMART;
- в) показателите за мониторинг на изпълнението се нуждаят от подобрене;
- г) оценките не са добър източник на данни за обосновка на отчитането на постиженията на политиката в годишните отчети за дейността.

10.9. Комисията счита, че през последните години е постигнала значителен напредък по отношение на отчитането на постиженията на политиките и че и именно годишните отчети за дейността на нейните генерални дирекции съдържат голямо количество полезна информация за постигнатите резултати и тяхното въздействие върху обществото.

а) Вж. отговора на Комисията по точка 10.10.

б) Вж. отговора на Комисията по точка 10.12.

г) Различните оценки бяха полезен източник на информация, за да се подкрепят постиженията на политиката, докладвани в годишните отчети за дейността. При все това не всички оценки обслужват пряко целите на годишния отчет за дейността, тъй като например те обхващат различен период от годината, за която се докладва в годишния отчет за дейността.

⁽¹¹⁾ Финансов регламент, член 38, параграф 3, буква д).

⁽¹²⁾ Целите SMART изпълняват следните критерии: формулирани по конкретен, измерим, достижим, актуален и планиран със срокове начин.

⁽¹³⁾ Комисията е предложила въвеждането на „програмни справки“ с цел намаляване на броя цели и показатели (от началото на бюджетната процедура за финансовата 2014 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Целите, които се вземат директно от законодателни или обуславящи политиките документи, често не са достатъчно фокусирани, за да се приложат в планове за управление или в отчетите за дейността

10.10. Според постоянните инструкции на Комисията за 2012 г. по отношение на планове за управление, генералните дирекции следва да установят общи цели с показатели за въздействието (дългосрочни) и конкретни цели с показатели за резултатите (кратко- и средносрочни). Целите, използвани в планове за управление и годишните отчети за дейността, често се извличат пряко от законодателни текстове или от документи за политиките на високо равнище. Трите проверени генерални дирекции посочват като основна причина за това задължителния характер на тези текстове. Въпреки че целите, описани в тези документи, следва да формират основата за определяне на общите цели, те са формулирани в политически контекст и често не са достатъчно фокусирани, за да могат да се приложат на ниво генерална дирекция (вж. напр. каре 10.1). Освен това връзката между общите и конкретните цели не е ясно установена (ГД „Конкуренция“ и ГД „Морско дело и рибарство“). До подобно заключение е достигнала наскоро Службата за вътрешен одит (IAS), която посочва, че при някои годишни отчети за дейността липсва достатъчно информация за връзката между общите и конкретните цели, определени в плана за управление.

Каре 10.1 — ГД „Конкуренция“ — целите на политиката не са достатъчно фокусирани на ниво генерална дирекция

ГД „Конкуренция“ е определила общата цел за „подкрепа на растежа, заетостта и конкурентоспособността“ и извършва мониторинг на изпълнението ѝ чрез разглеждане на ръста на реалния БВП, процента на заетост на населението във възрастовата група 20—64 години и процента от БВП на ЕС, който се инвестира в изследвания и развитие.

Като използва цели на политиката на високо равнище и водещи цели на Комисията като показатели за въздействието, ГД „Конкуренция“ не може да покаже до каква степен нейната собствена дейност допринася за постигането на целите на политиката.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.10. Постоянните инструкции за планове за управление изискват съгласуването на общите цели с политическите цели на Комисията посредством допълнителното и/или конкретизиране в планове за управление. Този подход е мотивиран от необходимостта да се гарантира предприемането на последващи действия от страна на службите на Комисията за постигането на политическите цели и на основните политически приоритети на Комисията. Целите следва да бъдат съсредоточени най-вече върху въздействията и резултатите, въпреки че обикновено те само отчасти са свързани с действията на службите.

Тъй като способстват за осигуряването на публичната отчетност на Комисията, целите са съсредоточени най-вече върху въздействията и резултатите, дори когато те само отчасти са свързани с действията на службите и се влияят от други външни фактори.

Комисията ще обмисли извършването на изменения в постоянните инструкции за планове за управление, за да се подобри представянето на връзките между общите и конкретните цели. Вж. също така отговора на Комисията по каре 10.1.

Каре 10.1 — ГД „Конкуренция“ — целите на политиката не са достатъчно фокусирани на ниво генерална дирекция

Комисията признава присъщата методическа трудност да се демонстрира приносът на политиката в областта на конкуренцията за постигане на стратегията „Европа 2020“ посредством количествени показатели за въздействието с характерни за конкуренцията аспекти, вместо да се използват по-обща показатели като растежа на БВП. Връзката между тази обща цел, действията на Комисията за правоприлагане и политическите цели е обяснена на стр. 4—5 от ГОД за 2012 г.

ГД „Конкуренция“ определя като обща цел „подкрепа на растежа, заетостта и конкурентоспособността“, за да може надлежно да включи политиките на генералната дирекция в ролките на тези на Европейската комисия в съответствие с вътрешните насоки на Комисията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.11. Плановите за управление не очертават ясно как дейностите, планирани за всяко управленско ниво, ще допринесат за изпълнението на поставените цели, като вземат предвид отпуснатите средства и установените рискове. Това се отразява отрицателно върху ползата от отчитането на постиженията на политиките в част 1 от годишния отчет за дейността. По своето естество целите може да са уместни за областта на политика, в която работят генералните дирекции, но не са достатъчно фокусирани, за да позволят мониторинг на тяхното изпълнение в течение на времето (например чрез определяне на целеви етапи).

Само осем от 52 цели са изпълнили всички критерии SMART

10.12. Целите на генералните дирекции следва да бъдат ясно определени и актуализирани при необходимост. Те следва да бъдат формулирани така, че да позволяват мониторинг на тяхното изпълнение. С други думи, целите трябва да бъдат SMART. Само осем от проверените 52 цели обаче отговарят на всички критерии SMART (един пример е посочен в каре 10.2). Всички разгледани цели са актуални за областите на политика, в които генералните дирекции извършват дейността си, но често не са достатъчно конкретни, измерими или определени със срокове, за да позволят проследяване.

Каре 10.2 — Цели на ГД „Мобилност и транспорт“**Цел SMART**

Една от целите на ГД „Мобилност и транспорт“ е да започне експлоатация на основната транспортна мрежа до 2030 г. Тази цел е конкретна, актуална и планирана със срок. Възможностите за количествено измерване на тази цел са описани в плана за управление и годишния отчет за дейността (например, отстраняване на пет участъка с недостатъчен капацитет в основните транспортни маршрути до 2017 г.).

Цел, която не е SMART

Една от конкретните цели, представена от ГД „Мобилност и транспорт“ в нейния план за управление за 2012 г., гласи: „Насърчаване на модерната градска мобилност“. Тази цел не е SMART. Тя не е конкретна — не предоставя никаква информация относно това какво трябва да бъде променено, нито е измерима или планирана със срок.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.11. Комисията търси начини за подобряване на представянето на връзките между извършваните от службите действия и предвидените резултати и въздействия от тях в рамките на плановите за управление. Комисията счита, че съответствието с критериите SMART е достатъчно, за да се създаде възможност за подходящ мониторинг на напредъка към постигане на целите. Освен това въздействията и резултатите често могат да бъдат измерени само в многогодишна перспектива.

10.12. При оценяване на съответствието с критериите SMART следва да бъде анализирана цялата информация в плана за управление.

Комисията признава, че докладването на постигнатите резултати следва да бъде съсредоточено върху реалните нужди на заинтересованите страни, както и да бъде достатъчно гъвкаво, за да отразява различния характер на дейностите на службите.

Каре 10.2 — Цели на ГД „Мобилност и транспорт“**Цел, която не е SMART**

Относно целта за градската мобилност — тя ще се счита за постигната, ако броят на градовете, които са членове на форума CIVITAS, достигне 250—270 до 2015 г. Поради това цялата необходима информация е на разположение на читателя, а целта на практика може да се счита за специфична, измерима, постижима, уместна и времево обвързана, т.е. SMART.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.13. Определянето на междинни целеви етапи позволява да се провери дали изпълнението на дългосрочните цели напредва според планираното. Дългосрочните цели следва да са придружени от средносрочни или годишни целеви етапи. В своя план за управление за 2012 г. ГД „Морско дело и рибарство“ определя два целеви етапа, които вече са били постигнати през 2011 г. Някои от другите целеви етапи, използвани от същата генерална дирекция, не са ясно свързани с постигането на съответните цели. В плана си за управление за 2012 г. ГД „Мобилност и транспорт“ е фиксирала четири етапа за цели, поставени в бъдещето (2020 г. и 2050 г.). За една от тези цели е определен целеви етап за 2012 г., който обаче не е отчетен в годишния отчет за дейността за същата година, без това да бъде обосновано.

Показателите за мониторинг на изпълнението се нуждаят от подобрене

10.14. Подборът на показатели следва да е базиран на критерии като актуалност, възможност за измерване и наличие на навременни и надеждни данни за изпълнението. Доколкото е възможно, тези показатели следва да се определят въз основа на критериите RACER⁽¹⁴⁾. Показателите, измерващи резултати, върху които генералните дирекции имат ограничено въздействие, следва да бъдат придружени от други показатели, които да измерват пряко дейността на генералните дирекции.

10.15. И трите генерални дирекции са определили най-малко по един показател за изпълнението за всяка цел, за да помогнат на ръководството да извършва мониторинг, оценка и отчитане на постиженията. Проверката на 15 показателя (по пет за всяка генерална дирекция) показва, че осем от тях изпълняват адекватно критериите RACER. Освен това Сметната палата установи следните недостатъци (вж. каре 10.3):

- а) показатели, които са извън възможността на генералните дирекции да оказват въздействие (ГД „Морско дело и рибарство“, ГД „Мобилност и транспорт“);
- б) показатели, при които липсват уместна информация (ГД „Конкуренция“) или количествено определени цели (ГД „Морско дело и рибарство“ и ГД „Конкуренция“), или при които целите са определени количествено, но не могат да бъдат измерени (ГД „Морско дело и рибарство“);
- в) показатели с цели, при които връзката между показателя и целта не е ясна, или целта не е съдържателна (ГД „Морско дело и рибарство“ и ГД „Мобилност и транспорт“).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.13. Междинните цели дават само възможност да се провери до каква степен предприетите действия са насочени към постигането на дългосрочна цел, като по този начин се посочва дали напредъкът се осъществява по план.

Що се отнася до ГД „Мобилност и транспорт“, в плана за управление за 2012 г. бе заложена дългосрочна цел (до 2020 г.) и беше определена междинна цел за 2010 г. за показателя за въздействието „дял на възобновяемата енергия в транспортния сектор“. Законодателството, на което се основаваше междинната цел, обаче бе отменено, считано от 1 януари 2012 г., и поради това за съответния показател вече не бе докладвано в ГОД за 2012 г. Комисията е съгласна, че би било полезно в ГОД за 2012 г. да се включи обяснение, чрез което да се изясни защо нивото на междинната цел за 2010 г. е включено в плана за управление за 2012 г., но не и в ГОД за 2012 г.

10.14. Показателите трябва да бъдат подходящи за целите, за които се отнасят. Когато целите са ориентирани към постигането на въздействие или резултати, показателите, излъчващи само преките резултати за генералната дирекция, са твърди ограничени и не могат адекватно да следят напредъка към постигането на тези цели. Комисията счита, че използването единствено на показатели, излъчващи прекия резултат на дадена генерална дирекция, би било прекалено ограничаващо и неподходящо, за да обхване диапазона от нейните дейности.

10.15. Комисията счита, че представените показатели като цяло предоставят полезна информация за напредъка към постигане на общите цели на политиката на Комисията, както и за мониторинг на изпълнението.

- а) Комисията счита, че показателите предоставят важна информация за поддържане на връзки с външните заинтересовани страни и за даване на обща насока на политическите инициативи и решения на Комисията. Прякото въздействие на дадена инициатива на политиката върху постигането на определена цел често може да се оцени само в средносрочен или дългосрочен план.
- б) Моля, вж. отговора по каре 10.3.
- в) Комисията счита, че представените показатели са полезни. Въпреки това тя е съгласна, че информацията за постигането на целите следва да бъде обяснена по-ясно по отношение на тези конкретни показатели, и ще се стреми към това в бъдеще (вж. отговора по каре 10.3).

⁽¹⁴⁾ Акроним на английски език за значими, приемливи, правдоподобни, лесни и стабилни. Стандарти за вътрешен контрол на Комисията относно целите и показателите за изпълнение (ICS 5).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 10.3 — Примери за показатели

ГД „Морско дело и рибарство“ — показатели извън контрола на генералната дирекция

Някои показатели са извън възможностите на ГД „Морско дело и рибарство“ да оказва въздействие, тъй като се основават на резултати от международни търговски преговори. Генералната дирекция посочва в клауза за освобождаване от отговорност, че завършването на тези преговори е извън нейния контрол.

ГД „Конкуренция“ — липса на приложима информация

Конкретната цел „Ефективно откриване, санкциониране, възпиране и компенсиране на най-вредните антиконкурентни практики, които се прилагат от предприятия, различни от картели“, се измерва с един показател за резултати — „Референтен критерий за (наблюдаемите) ползи за потребителите от решенията на Комисията за забрана на антиконкурентните практики, които се прилагат от предприятия, различни от картели, и от решенията на Комисията за придаване на задължителна сила на обявените от предприятията задължения“. Този показател е определен по методология за изчисляване на ГД „Конкуренция“, която има за цел да изрази количествено прогнозираните ползи за потребителите. Самата ГД „Конкуренция“ обаче заявява, че този показател не измерва напредъка към постигането на целта. Поради това за тази цел липсва показател.

ГД „Мобилност и транспорт“ — трудности при представянето и тълкуването на резултатите

За общата цел „Модернизиране на транспортната инфраструктура и интелигентно финансиране“ един от показателите, определени от ГД „Мобилност и транспорт“, е „намаляване на (средната) продължителност на времето за път за 30 приоритетни за TEN-T проекта чрез подобряване на инфраструктурата с финансиране от ЕС“, като целта е съкращаване с 20 % до 2020 г. (в сравнение с 2011 г.). Отражението за населението е обявено количествено като съкращаване на времето за пътуване. Най-актуалната налична информация обаче е представена по обръкваш начин в годишния отчет за дейността за 2012 г. Текущата ситуация за този показател е представена, както следва: „St-Pölten-Vienna: 40 мин.; Unterinntal: 15 мин.; Barcelona-France: 1 час и 40 мин.“ Не е ясно дали данните описват вече постигнатото през 2012 г. съкращение на средното време за път или съкращението на средното време за път, което е определено като целево ниво за 2020 г. Липсва информация до каква степен целта за намаляване на времето с 20 % е била постигната. Освен това са представени само три стойности от 30. Без допълнителни пояснения не е възможно да се определи дали изпълнението на целта, проследено чрез показателя, протича според планираното.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 10.3 — Примери за показатели

ГД „Морско дело и рибарство“ — показатели извън контрола на генералната дирекция

Показателят, свързан с международните търговски преговори съгласно бюджетизиране по дейности 1102, е подходящ за измерване на напредъка към постигането на въпросната конкретна цел, тъй като посочва резултата от дейността на генералната дирекция.

В съответствие с част 4 от постоянните инструкции централните служби са добавили декларация за отказ от отговорност във връзка с плана за управление за 2012 г.

ГД „Конкуренция“ — липса на приложима информация

Комисията признава, че понастоящем ГД „Конкуренция“ не предвижда показател за своята дейност във връзка с антиконкурентните практики, които се прилагат от предприятия, различни от картели. Това се дължи на сложността на изчисленията поради различията в тези случаи в сравнение с по-еднородния характер на случаите, например при хоризонтални сливания или картели, които предполагат не толкова сложно изчисление, и на използваните ресурси за въпросното по-сложно изчисление (разходи — ползи).

ГД „Мобилност и транспорт“ — показател за намаляване на продължителността на времето за път

Комисията счита, че показателят за намаляване на времето за път е съвсем уместен и особено полезен за оценяване на постигането на целта за модернизиране на транспортната инфраструктура. Тя признава обаче, че е могло напредъкът в намаляването на продължителността на времето за път за 30 приоритетни за TEN-T проекта (ПП) да бъде обяснен по-ясно и ще се стреми към това в бъдеще.

По участъците от споменатите три приоритетни проекта продължителността на времето за път е била намалена с 20—60 % през 2012 г. благодарение на мерки, които са съфинансирани от ЕС. Тъй като до 2020 г. ще има интервенции и в други участъци, Комисията очаква отделните цели да бъдат изпълнени и за целите участъци в рамките на тези приоритетни проекти, както и за други приоритетни проекти.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Оценките не са добър източник на данни за обосновка на отчитането на постиженията на политиката в годишните отчети за дейността

10.16. Според постоянните инструкции на Комисията оценките и свързаните с тях проучвания трябва да предоставят информация за резултатите и въздействието. И трите генерални дирекции са включили информация за извършените оценки в част 1 от своите годишни отчети за дейността за 2012 г. Тази информация обаче е кратка или е представена в бележките под линия. Проверката на пет оценки, извършени през 2012 г. или по-рано от всяка от трите одитирани генерални дирекции, установи, че ползата от оценките като източници на информация за резултатите и въздействието е ограничена. Това се дължи най-вече на факта, че оценките са ориентирани по-скоро към оперативни въпроси, а не към резултатите от дейността, както и на съмненията на Комисията относно качеството на информацията, получена от съответните органи на държавите членки.

10.16. Комисията отбелязва констатацията на Палатата, че извадката на оценките, разгледани от Палатата, са ориентирани по-скоро към оперативни въпроси, а не към резултатите. Комисията споделя виждането, че оценките следва да предоставят информация за резултатите и въздействията, като признава, че акцентът на оценките може да се различава в зависимост от етапа на изпълнение на оценяваната програма. Комисията се позовава на доклада за оценка по член 318 от ДФЕС, в който резултатите, обхващащи всички бюджетни редове от многогодишната финансова рамка (МФР), са представени във връзка с двата оперативни въпроса по време на ранното изпълнение на програмите, както и във връзка с въздействието, ефективността и европейската добавена стойност на програмите на по-късен етап от изпълнението.

Комисията ще обърне по-голямо внимание на свързаните с резултатите аспекти в своите оценки и на необходимостта да се докладва за това в ГОД. Тя посочва примери за оценки, които вече предоставят полезна информация за постиженията на политиката.

Комисията счита, че през последните години е постигнала значителен напредък в докладването на постиженията на политиката и че годишните отчети за дейността на нейните генерални дирекции съдържат голямо количество полезна информация относно целите на политиката, постигнатите резултати и тяхното въздействие върху обществото.

Комисията работи за по-сOLIDна и по-последователна рамка за мониторинг, оценка и отчитане на изпълнението на финансовите програми на ЕС за следващата МФР. Докладът по член 318 за 2012 г. съдържа план за действие. Комисията припомня, че информацията и оценките, които Комисията ще може да предоставя всяка година в своите годишни отчети за дейността и в цялостното си отчитане в рамките на следващата МФР, ще зависят до голяма степен от разпоредбите относно резултатите в правните инструменти, които предстои да бъдат приети от Европейския парламент и Съвета в подкрепа на новия пакет от финансови програми.

Управлението и отчитането на изпълнението се развиват и са предприети някои корективни действия, но е прекалено рано да бъдат оценени техните резултати

10.17. Генералният секретариат и ГД „Бюджет“ имат основна роля в предоставянето на ежегодни инструкции относно структурата и съдържанието на годишните отчети за дейността. Освен това те извършват управление на качеството на централно ниво (подпомагане и мониторинг) на годишните отчети за дейността, изготвени от различните генерални дирекции. За пръв път през 2012 г. процедурата за контрол на качеството включва обсъждане на част 1 от проектите за годишен отчет за дейността на всички генерални дирекции с генералния секретариат и ГД „Бюджет“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.18. При своя одит на процедурите за изготвяне на годишните отчети за дейността IAS е заключила, че те се фокусират върху законосъобразността и редовността, но не обръщат достатъчно внимание на икономичността, ефикасността и ефективността на постиженията на политиките. В отговор на този одит през март 2013 г. Комисията е изготвила план за действие по основните констатации, в т.ч. преразглеждане на постоянните инструкции.

10.19. В контекста на преговорите по многогодишната финансова рамка Комисията е предложила обща рамка за изпълнение, която да се прилага за Комисията и за националните органи и да се базира върху съгласувани показатели за продукти и резултати.

ЧАСТ 2 — ДОКЛАД ЗА ОЦЕНКА НА ФИНАНСИТЕ НА ЕС ВЪЗ ОСНОВА НА ПОСТИГНАТИТЕ РЕЗУЛТАТИ

10.20. През ноември 2012 г. Комисията представи своя втори доклад, а през юни 2013 г. и третия си доклад относно финансите на ЕС въз основа на постигнатите резултати (доклад за оценка)⁽¹⁵⁾. 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⁽¹⁶⁾.

10.21. В своите констатации⁽¹⁷⁾ по отношение на втория доклад за оценка Сметната палата оцени като напредък разширяването на обхвата в сравнение с първия доклад за оценка и отбеляза, че докладът съдържа известни индикации относно ефективността и ефикасността на програмите. Въпреки това докладът за оценка не предоставя достатъчни, уместни и надеждни доказателства за постиженията на политиките на ЕС и поради това не може да послужи съгласно предвиденото в процедурата по освобождаване от отговорност.

10.22. В сравнение с първия и втория доклад, третият доклад представлява известен напредък, тъй като използва повече източници на информация освен докладите за оценка, като например специалните доклади на Сметната палата и препоръките на службата за вътрешен одит на Комисията, и също така посочва някои области, в които е необходимо подобрение. Палатата приветства това развитие. Въпреки това докладът за оценка все още не може да се използва за планираните цели.

⁽¹⁵⁾ Втори доклад за оценка — COM(2012) 675 окончателен; трети доклад за оценка — COM(2013) 461 окончателен.

⁽¹⁶⁾ Членове 318 и 319 от ДФЕС.

⁽¹⁷⁾ Писмо от председателя на Сметната палата до председателя на Комисията: „Отговор на Европейската сметна палата на представения от Комисията втори доклад за оценка, изготвен в съответствие с член 318“, 21.12.2012 г. (<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/Otherauditdocuments>).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.18. Комисията ще преразгледа постоянните инструкции за изготвяне на годишни отчети за дейността. При този преглед ще се разгледат също така икономичността, ефикасността и ефективността на постиженията на политиката.

10.21. Комисията повтаря намерението си да подобри допълнително доклада в бъдеще, като го обсъди с органа, който взема решение за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета.

Комисията потвърждава също, че това може да се постигне само при новата рамка за изпълнението, която ще се основава на правните основания за следващата МФР.

Указанията, предоставени от Палатата при подготовката на тазгодишния доклад за оценка, са взети предвид, доколкото това е възможно, в съществуващата рамка на МФР за периода 2007—2013 г. Този доклад беше приет на 26 юни 2013 г.

10.22. Комисията приветства положителната реакция на Палатата на напредъка, постигнат в доклада за оценка. В същото време Комисията счита, че ще стане възможно докладът за оценка да започне да предоставя достатъчни, уместни и надеждни доказателства за постиженията на политиките на ЕС и следователно да се разглежда от Палатата като подходящ за предназначението си в процедурата по освобождаване от отговорност едва на по-късен етап в МФР, когато започнат да се появяват първите показатели за въздействието на програмите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.23. Сметната палата отбелязва, че Комисията е поела ангажимент да представи през 2014 г. нова рамка за отчитане на резултатите, както и вече предприетите инициативи за подобряване на това отчитане в службите на Комисията. Освен това Комисията планира да:

- а) подобри отчитането на резултатите в годишните отчети за дейността на генералните дирекции;
- б) установи по-тясна връзка между годишните планове за управление и годишните отчети за дейността, от една страна, и доклада за оценка по член 318, от друга страна;
- в) приеме доклада за оценка паралелно с обобщаващия доклад.

10.24. На последно място, третият доклад за оценка е придружен от план за действие, чиято цел е развиване на доклада за оценка по член 318. Сметната палата приема това като положителна стъпка. Не е ясно обаче какво ще бъде практическото значение на действията. По-специално планът не посочва конкретните отговорности или срокове за завършване на съответните действия. Палатата ще проследи развитието и ще отчете до каква степен Комисията е успяла да изпълни плана за действие и да постигне заложените подобрения за бъдещите доклади за оценка.

ЧАСТ 3 — РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗВЪРШЕНИТЕ ОТ СМЕТНАТА ПАЛАТА ОДИТИ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

Въведение

10.25. В своите специални доклади Сметната палата проверява дали принципите за добро финансово управление (точка 10.2) се прилагат по отношение на разходите 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. През 2012 г. Палатата прие ⁽¹⁸⁾ 25 специални доклада, изброени в **приложение 10.1**.

10.26. В настоящата глава Сметната палата анализира поуките, които могат да се извлекат от специалните ѝ доклади за 2012 г. Тя се фокусира върху три теми, които са от значение за постигане на планираните резултати и въздействие на следващото поколение разходни програми — цели SMART и подходящи показатели за програмите, надеждни и навременни данни за изпълнението на програмите и устойчивост на проектите, финансирани от ЕС.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.23. Въз основа на новото поколение разходни програми в рамките на многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г. Комисията ще инструктира службите си да отразяват рамката на изпълнението на тези програми в своите планове за управление за 2014 г. Това ще позволи отчитането на изпълнението в годишните отчети за дейността, които ще бъдат издадени през март 2015 г. Освен това ще бъде създадена по-тясна връзка между годишните отчети за дейността на генералните дирекции и доклада за оценка, основан на член 318 от ДФЕС.

10.24. Комисията приветства признанието на Палатата, че планът за действие е положителна стъпка. Тя припомня посочването в тазгодишния доклад, че планът за действие остава времевен в очакване на приемането на правните инструменти, които ще подпомогнат финансовите програми през следващата МФР. Това обяснява липсата на отделни конкретни отговорности и дати на приключване.

⁽¹⁸⁾ „Приет“ означава „одобрен за публикуване“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.27. Тези теми са отразени в различна степен и в други скорошни публикации на Сметната палата ⁽¹⁹⁾. Както Палатата е подчертавала и преди, за да се прецени дали разходването на средства на Европейския съюз постига желаните резултати и въздействие, е необходимо Комисията да преразгледа своите системи за отчитане и осигуряване на управленска отговорност за предстоящия програмен период и да се фокусира не само върху спазването на правилата, но и върху постигането на крайни продукти (резултати и въздействие). Целите SMART и подходящите показатели, както и надеждната и навременна информация, са основните елементи за такива системи за отчитане и осигуряване на управленска отговорност.

При разходните програми не се прилагат последователно цели SMART и подходящи показатели за изпълнението

10.28. Финансовият регламент изисква изпълнението на целите SMART, определени за всички сектори на дейност, които са включени в бюджета, да бъде наблюдавано чрез показатели за изпълнението ⁽²⁰⁾. Това позволява на Комисията и държавите членки да извършват оценка (не само в края на изпълнението, но и в ключови междинни етапи) дали определените цели са били изпълнени и дали е вероятно планираното въздействие да бъде постигнато.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.27. Комисията е съгласна, че нейните системи на управление следва да бъдат структурирани по подходящ начин с оглед на изтерването на постиженията и резултатите от разходите на ЕС и че следва да има подходящи системи за проследяване и контрол, за да получава надеждна информация за докладване на резултатите.

Понастоящем Комисията разработва своята вътрешна система за управление в контекста на предстоящата многогодишна финансова рамка (МФР) за периода 2014—2020 г. със специален акцент върху добавената стойност, ефикасността и ефективността за ЕС, както и цялостното въздействие на нейните разходни програми върху икономиката и обществото. Комисията ще създаде нова култура на изпълнение на база на целите, показателите, рамките за мониторинг и оценка, определени от законодателния орган за предстоящия програмен период. Това ще предостави така също ясна база за годишното докладване на изпълнението от страна на Комисията.

Комисията вече е включила в своите предложения за новите програми по многогодишната финансова рамка няколко елемента, целящи осигуряването на по-стабилна рамка на изпълнение, която в по-голяма степен да е съсредоточена върху ефикасността и ефективността при постигането на общите цели на различните финансови програми. Тази рамка на изпълнение ще окаже въздействие върху съществуващите вътрешни инструменти за управление.

⁽¹⁹⁾ 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 (<http://eca.europa.eu>). Вж. също 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 и Становище № 1/2012 относно някои предложения за регламенти в областта на Общата селскостопанска политика за периода 2014—2020 г., както и годишният доклад за финансовата 2010 г., точка 8.54, отговор на Европейската сметна палата на представения от Комисията втори доклад за оценка, изготвен в съответствие с член 318.

⁽²⁰⁾ Член 30, параграф 3 от Финансовия регламент.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.29. В своя специален доклад относно интеграцията на граждани на трети страни Сметната палата посочва, че Комисията е показала, че е възможно да се определят показатели, свързани с резултатите и крайните продукти от финансираните дейности⁽²¹⁾. От проверените органи в държавите членки се изисква да посочват количествено измерими резултати. Въпреки това само за около половината проверени дейности са били определени измерими цели и по-голямата част от тях се отнасят само до броя на проектите или участниците, без да измерват по-специфични аспекти на проектите, като например нивото на успех при получаването на квалификации. Палатата заключава, че макар Комисията да е осигурила подробни насоки относно показателите, в четири от петте държави членки се наблюдават съществени слабости при включването в програмите на цели SMART, при изграждането на подходящи системи за събиране на информационни технологии и/или отчитане относно постигането на целите. Вследствие на това е ограничена способността на държавите членки и на Комисията да наблюдават и насочват програмите.

10.30. Специалният доклад относно реформата на пазара на вино показва, че въпреки изчерпателните изисквания за предоставяне на информация и голямото количество данни, които Комисията получава от държавите членки относно прилагането на различните мерки, нейната роля в областта на мониторинга, която би следвало да включва оценка на постигането на целите на реформата, е била затруднена от липсата на ключови показатели за изпълнение⁽²²⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.29. В рамките на Европейския фонд за интеграция на граждани на трети страни Комисията използва няколко инструмента за извършване на мониторинг на националните програми, като редовни контакти с държавите членки и междинни и заключителни доклади за изпълнението. Освен това държавите членки са представили национални доклади за оценка, които обхващат периода 2007—2010 г. и са базирани на общи показатели, определени от Комисията и съвместими със собствените показатели на държавите членки на проектно равнище. Тези общи показатели следва да дадат съществени резултати на национално и на европейско равнище. В своето Предложение за регламент за създаване на фонд „Убежище и миграция“ от 15.11.2011 г. (COM(2011) 751 final) Комисията е предложила въвеждането на общи задължителни показатели за оценка и ефективно управление на националните програми. Показателите вече се обсъждат с участващите държави членки, по-специално по отношение на факта, че техният брой трябва да бъде ограничен и да са SMART, да са свързани с реалността и да предоставят надеждни данни.

10.30. Въз основа на следните елементи Комисията прави оценка на това дали реформата в лозаро-винарския сектор от 2008 г. изпълнява своите цели:

1) Периодична оценка на ситуацията на пазара на вино:

а) въз основа на ключови показатели, предвидени в регламенти (ЕО) № 555/2008 и (ЕО) № 436/2009.

2) Периодична оценка от страна на държавите членки на изпълнението на политиките в лозаро-винарския сектор, например:

а) изследване по отношение на изпълнението на реформата, проведено през 2012 г., което предоставя задълбочен и подробен анализ на различните аспекти на общата организация на пазара на вино;

б) по отношение на националните програми — Регламент (ЕО) № 555/2008 беше изменен и през 2013 г. бяха приети съответно две насоки от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за разясняване и подробно описание на начините за прилагане на тези мерки на национално равнище. В тези насоки на държавите членки се препоръчва използването на ключови показатели (напр. критерии за подбор, критерии за оценка, показатели за въздействие и т.н.). Тези показатели се използват също така от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ при оценяване на нейните политики.

⁽²¹⁾ Специален доклад № 22/2012 „Европейският фонд за интеграция и Европейският фонд за бежанци допринасят ли ефективно за интеграцията на граждани на трети страни?“, точки 20, 24, 25 и 79.

⁽²²⁾ Специален доклад № 7/2012 „Реформа на общата организация на пазара на вино: постигнат напредък“, точки 50 и 57.

 КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.31. Специалният доклад на Сметната палата относно финансовите инструменти, съфинансирани от ЕФРР, посочва, че стандартните инструменти за наблюдение на политиката на сближаване, въведени за ЕФРР, са неподходящи или не са приспособени за целите на финансовите инструменти. В доклада се достига до заключението, че където изобщо съществуват, съответните системи за наблюдение и информация не са в състояние да предоставят информация и да извършват мониторинг за добро финансово управление на финансовите средства⁽²³⁾.

Недостатъци по отношение на уместността, надеждността и навременността на данните за изпълнението

10.32. Измерването и оценяването на това, доколко са постигнати целите, е полезно единствено ако се основава на информация, която е уместна, надеждна и навременна. За да изгради стабилна система за управление и отчитане на изпълнението, Комисията следва да обърне специално внимание на надеждността и навременността на данните за изпълнението, изготвени от самата нея или получени от държавите членки и трети страни. Част от специалните доклади на Палатата за 2012 г. съдържат примери за недостатъци в качеството на данните, а някои примери са представени в текста по-долу.

 ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3) По-широки оценки на въпросите във връзка с виното:

- а) събираните през цялата 2012 г. данни също са използвани от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за изготвянето на доклада за 2012 г. до Съвета и до Парламента, заедно с други показатели, предоставени от държавите членки във връзка с националните програми за подкрепа и схемата за изкореняване;
- б) ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ понастоящем стартира нова оценка на конкурентоспособността на вината от ЕС, която следва да бъде завършена в края на 2014 г. В предложението търж са посочени ясни показатели за тази предстояща оценка;
- в) ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ прави друга оценка на добавената стойност на защитени наименования за произход и защитени географски указания. При тази оценка също са установени ясни показатели.

10.31. С изменението на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от декември 2011 г. е въведено задължение за държавите членки официално да докладват за финансовите инструменти. На тази база през 2012 г. Комисията изготви обобщителен доклад, а службите на Комисията разработиха също така подробни насоки за управляващите органи по въпросите на докладването. Освен това през февруари 2012 г. Комисията публикува работен документ на службите на Комисията по отношение на финансовите инструменти в политиката на сближаване и чрез експертната треза за оценка извърши оценка на използването на ЕФРР в подкрепа на финансовите инструменти. Изискванията за докладване ще бъдат затвърдени допълнително през следващия програмнен период.

10.32. Що се отнася до програмите в областта на прякото управление, в съответствие със своите законодателни предложения за следващите програми за финансиране, Комисията следва да бъде в състояние да осигурява своевременно и надеждна информация за отчитане на тяхното изпълнение.

По отношение на програмите в областта на непрякото управление Комисията трябва да разчита на готовността и капацитета на държавите членки и на трети държави да предоставят адекватни, своевременни, надеждни и съпоставими данни. Според настоящата нормативна уредба това не е възможно по етиричен път при всички програми.

⁽²³⁾ Специален доклад № 2/2012 „Финансови инструменти за МСП, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие“, точки 82 и 121.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.33. При своя одит на „насочване на помощта за модернизация на земеделските стопанства“ Сметната палата установи, че общата рамка за мониторинг и оценка — инструмент, използван от държавите членки и от Комисията — не предоставя уместни данни, които да могат да се използват за мониторинг на резултатите, постигнати с разходваните средства. Определените показатели не са позволили мониторинг на напредъка при изпълнението на приоритетите на ЕС, а наред с това е установено, че данните са били със слаба надеждност и не са позволили да се правят сравнения между държавите членки (и/или региони) ⁽²⁴⁾. В друг доклад Палатата установи значителни слабости във връзка с отчитането от държавите членки, които са довели до невъзможност Комисията да оцени във всеки един случай дали резултатите, постигнати от държавите членки, съответстват на целите на ЕС. Комисията е проверила последователността на получените цифри, но не е извършила оценка на тяхната надеждност ⁽²⁵⁾.

10.34. Недостатъците на системите за отчитане също могат да имат отрицателен ефект върху надеждността на информацията. Одитът на общата информационна система в областта на външните отношения (CRIS) — информационната система, въведена от Комисията за поддръжка на управлението на външните дейности, установи проблеми с целостта на данните в тази система. Сметната палата откри записи с липсваща, невалидна или неактуална информация. Това има отрицателен ефект върху надеждността на системата и нейната ефикасност и ефективност като инструмент за управление ⁽²⁶⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

За програтите в рамките на споделеното управление Комисията предложи на законодателния орган някои ключови изисквания за изготвяне на системи, които да предоставят информация за резултатите в рамките на бъдещите регламенти след 2013 г. Отговорността за използването на тези системи с цел предоставяне на пълна и точна информация за резултатите е възложена на държавите членки в съответствие с разпределянето на компетентностите в рамките на споделеното управление.

10.33. Комисията счита, че Общата рамка за мониторинг и оценка (ОРМО) е подходящ и интегриран набор от показатели, който беше изготвен съвместно от Комисията и държавите членки, така че да отговаря на целите на политиката. Това е първият път на прилагане на равнище ЕС на всеобхватна и все пак много стриктна система за мониторинг и оценка за развитието на селските райони. Тя представлява съчетание на всички мерки, които следва да бъдат взети предвид при оценяването на това дали приоритетите на ЕС са добре изпълнени.

Мярка 121 трябва да се оцени по отношение на целта за повишаване на конкурентоспособността. Текущият опит от „обучението в хода на практическата работа“ показва, че е трудно да бъдат определени показатели за резултати в тази област и Комисията, държавите членки и различните заинтересовани страни са положили значителни усилия за непрекъснато подобряване на методологията, надеждността и съпоставимостта. Този опит ще се използва също така за бъдещата система за мониторинг и оценка.

10.34. Полагат се усилия за справяне с тези недостатъци, но в Общата информационна система в областта на външните отношения (CRIS) не липсва никаква финансова и/или друга съществено важна информация. В допълнение към споменатия в одита на CRIS напредък по отношение на въпросите за качеството на данните (определяне на собственици на данните, сформирани на екип по качеството на данните и въвеждане на управление на качеството на данните) наскоро е даден старт на следните проекти:

- рационализиране на географските кодове,
- подобряване на потребителския интерфейс на CRIS въз основа на анализ на случаите на грешки при кодирането,
- редица действия по прецизиране на данните в резултат на констатации от одити, процедури за мониторинг и докладване.

Горните проекти са част от отново формулирания генерален план за качеството на данните, включително действия по прецизиране на данните, подобряване на информационните системи, мониторинг и контрол, документация за ползвателите и обучение.

⁽²⁴⁾ Специален доклад № 8/2012 „Насочване на помощта за модернизация на земеделските стопанства“, точка 70.

⁽²⁵⁾ Специален доклад № 20/2012 „Ефективно ли е финансирането чрез структурни мерки на инфраструктурни проекти за управление на общинските отпадъци в подпомагането на държавите членки за постигане на целите на политиката на ЕС относно отпадъците?“, точка 73.

⁽²⁶⁾ Специален доклад № 5/2012 „Обща информационна система в областта на външните отношения (CRIS)“, точка 79.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.35. Одитът на директните помощи за крави с бозаещи телета, овце майки и кози майки при частичното прилагане на разпоредбите за СЕП показва, че в повечето държави членки мониторингът на показателите за изпълнение е недостатъчен поради липсата на ad hoc система за мониторинг на изпълнението за измерване на резултатите от одитираните схеми, както и поради различните тълкувания на всяка държава членка на термините „производство“ и „доставка на суровини за преработвателната промишленост“. Допълнително затруднение на мониторинга от страна на Комисията представлява липсата на подходящ инструмент, който да покаже глобалната цел на помощите, които се предоставят от различни източници. Освен това бързият характер на реформите на ОСП не винаги позволява извършването навреме на точни количествени оценки ⁽²⁷⁾.

10.36. Навременното отчитане на данни за изпълнението представлява установен проблем, както показват недостатъците при събирането и вписването на мониторинговите данни за разходите за възрастни работници, финансирани от Европейския социален фонд. Липсата на достъп до надеждни, проверими и навременни данни за изпълнението и оценки на различните дейности възпрепятства формирането на заключения относно настоящия и бъдещия процес на вземане на решения ⁽²⁸⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.35. Законодателят е преценил, че тези понятия могат да бъдат определени по-добре на национално равнище.

Комисията ила обща представа за положението в целия ЕС по отношение на различните обвързани с производството терки за помощ, които се прилагат в животновъдните сектори. Държавите членки илат задължението периодично да уведомяват Комисията за броя на животните и сумите, изплащани за обвързаните с производството плащания за кравите с бозаещи телета, овцете майки и козите майки, и за обвързаните с производството плащания по член 68, както и за допълнителните национални директни плащания (ДНДП), извършвани в държавите членки, които се присъединиха през 2004 и 2007 г. Що се отнася до социалното, икономическото и екологичното въздействие на схемите, Комисията счита, че то е предмет по-скоро на оценка, отколкото на наблюдение.

Когато става дума за процеса на вземане на решения за предстоящата реформа, Комисията основава своите предложения на дадена оценка на въздействието, която се базира на цял набор от източници на информация, някои от които са количествени анализи, качествена и количествена информация от литературата и доклади за оценка от публични консултации.

По отношение на бъдещето в предложението на Комисията за ОСП до 2020 г. се предвижда установяването на обща рамка за мониторинг и оценка с оглед на измерването на изпълнението на общата селскостопанска политика, включително мерките по първия и по втория стъп.

10.36. Сегашната нормативна уредба за ЕСФ налага събирането на данни на равнище приоритетна ос, а не на далеч по-подробното равнище на целевата група. Предложеният вариант би бил много труден за осъществяване (например повечето проекти de facto включват много различни целеви групи), значително би обрелени държавите членки и бенефициентите и би наложил големи разходи.

От оценките може да се получи информация за резултатите, и по-специално за въздействието. Например оценката на подпомагането по линия на ЕСФ за програмата „Учене през целия живот“, приключила през юли 2012 г., беше съсредоточена inter alia върху по-възрастните работници. Комисията счита, че получените от такива оценки данни са съществени и дават възможност да се направят заключения относно ефективността на интервенциите по ЕСФ.

Въпреки това Комисията признава, че могат да се направят някои подобрения. Следователно по отношение на следващия програмен период 2014—2020 г. целта на Комисията е посредством новия законодателен пакет да бъдат отстранени редица слабости, установени в областта на мерките за мониторинг и оценка.

⁽²⁷⁾ Специален доклад № 11/2012 „Директните помощи за крави с бозаещи телета, овце майки и кози майки при частичното прилагане на разпоредбите за СЕП“, точки 63 и 64.

⁽²⁸⁾ Специален доклад № 25/2012 „Създадени ли са механизми за мониторинг на ефективността на разходите за възрастни работници, финансирани от Европейския социален фонд?“, точка 61.

В някои случаи е застрашена устойчивостта на проектите на ЕС

10.37. В идеалния случай една публична интервенция трябва да е устойчива, т.е. да не се съсредоточава единствено върху краткосрочните продукти и услуги, а да продължи да постига резултати и въздействие след прекратяването на външното финансиране. Поради това устойчивостта е важен фактор, който следва да бъде взет под внимание при разработването на програми и/или проекти. В този контекст следва да се разгледат въпроси като финансовата устойчивост, техническата устойчивост и институционалния капацитет, както и взаимната зависимост между тези елементи.

10.38. Осем от изготвените през 2012 г. доклади са определили устойчивостта като проблем. Пет от тях са свързани с помощта, предоставяна на държави и територии извън ЕС. Другите три доклада разглеждат устойчивостта на проекти, финансирани съгласно принципа на споделено управление. Това показва, че този проблем е актуален и извън областта на помощта за развитие. Наред с това в шест от тези осем доклада беше установен риск проектите да бъдат прекратени, а ползите — премахнати, ако се преустанови предоставянето на текущо финансиране ⁽²⁹⁾.

10.39. Съгласно принципа на споделено управление органите на държавите членки отговарят най-вече за подбора на проекти, които са финансово устойчиви. Извършеният от Сметната палата одит на прилагането на законодателството на ЕС за хигиената в клиниците показва, че устойчивостта е определена като цел, тъй като финансираните проекти следва да бъдат поддържани на целевите нива на дейност в продължение на най-малко пет години след края на инвестицията. Одитът обаче установи също така случаи във всяка от петте проверени държави членки, при които не е спазен минималният срок за дейността от пет години или не са постигнати целевите нива на дейност. Това е намалило въздействието на средствата, използвани за улесняване на спазването на хигиенните изисквания в клиниците ⁽³⁰⁾.

10.39. Обект на преглед от последващите доклади за оценка по програмите САПАРД на осем държави бенефициенти, които се присъединиха към ЕС през 2004 г., беше въздействието на инвестициите, финансирани по програмата, върху спазването на новите хигиенни стандарти. В обобщеният доклад от тези оценки на независими оценители се стига до следното заключение в глава 4.2.1 „Спазване на стандартите и достиженията на правото на ЕС“: най-важните въздействия са постигнати в областта на хигиената, санитарните и ветеринарните условия и околната среда.“ Докладът е публикуван и е на разположение на адрес:

http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/index_en.htm

⁽²⁹⁾ Специални доклади № 1/2012 „Ефективност на помощта за развитие от Европейския съюз, предназначена за продоволствена сигурност в Субсахарска Африка“, № 6/2012 „Предоставяне на помощ от Европейския съюз за общността на кипърските турци“, № 8/2012 „Насочване на помощта за модернизация на земеделските стопанства“, № 13/2012 „Помощ за развитие от Европейския съюз, предназначена за водоснабдяване с питейна вода и основна канализация в страните от Субсахарска Африка“, № 14/2012 „Прилагане на законодателството на ЕС за хигиената в клиниците в държавите, присъединили се към ЕС от 2004 г. нататък“, № 17/2012 „Принос на Европейския фонд за развитие (ЕФР) за изграждането на устойчива пътна мрежа в Субсахарска Африка“, № 18/2012 „Помощ от Европейския съюз за Косово в областта на върховенството на закона“, № 23/2012 „Допринаесли ли са успешно структурните мерки на ЕС за възстановяването на изоставени промишлени и военни терени?“.

⁽³⁰⁾ Специален доклад № 14/2012, точки 48 и 49.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.40. При извършения одит на помощта за водоснабдяване с питейна вода и основна канализация в страните от Субсахарска Африка Сметната палата установи, че проверените проекти са технически устойчиви, тъй като насърчават използването на стандартни технологии и местни материали. За по-голямата част от проектите обаче резултатите и ползите няма да продължат да съществуват в средно- и дългосрочен план, освен ако не се осигурят нетарифни приходи. Въпреки подробните процедури на Комисията за управление на проекти, не са решени важни въпроси по отношение на устойчивостта ⁽³¹⁾.

10.41. При одита на възстановяването на изоставени промишлени и военни терени Сметната палата установи, че всички проверени проекти за възстановяване имат някои основни характеристики, които се считат за добри практики за гарантиране на устойчивостта на терените и резултатите в дългосрочен план ⁽³²⁾. Например, някои терени са стратегически разположени и се обслужват от тримодални транспортни мрежи (за автомобилен, железопътен и воден транспорт), а всички терени се обслужват адекватно от транспортна и канализационна инфраструктура, както и от инфраструктура за информационни и комуникационни технологии.

10.42. Дори ако интервенциите са устойчиви във финансово и техническо отношение, резултатите може да не бъдат дълготрайни, ако бенефициентите не участват активно и не развият ангажираност в проекта или ако институционалният капацитет не е достатъчен.

10.43. ЕС предоставя помощ за укрепване на върховенството на закона в Косово чрез Инструмента за предприемчивостна помощ и в рамките на Общата политика за сигурност и отбрана. Политическата подкрепа от страна на косовските власти е ключово условие за постигане на устойчивост на резултатите. Ангажираността на националните органи с върховенството на закона обаче остава несигурна. Като цяло устойчивостта на резултатите, постигнати от предоставената помощ, е застрашена от липсата на политическа воля, слабия финансов капацитет и ограниченото влияние на гражданското общество ⁽³³⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.40. За решаването на въпросите, свързани с институционалната устойчивост, Комисията подкрепя мащабни дейности по изграждане на капацитет и обучение, чрез които да предостави правомощия на асоциациите на потребителите на вода и на местните органи да притежават, управляват и експлоатират техните инсталации, понякога с подкрепата на частния сектор. Комисията работи и на равнището на държавите в рамките на програми за секторни реформи за подкрепа на развитието на подходящи секторни политики и на институционална рамка, при което се сформират децентрализирани структури, които да подпомагат местните заинтересовани страни в дългосрочен план.

За установяването на водния сектор на финансово устойчива основа е нужно да се определи подходящият баланс между тарифите, трансферите и данъците. В повечето държави оперативните разходи не могат да бъдат покрити само от тарифите. Това е валидно за Европа и дори в по-голяма степен за държавите на юг от пустинята Сахара, в които проектите са насочени най-вече към най-уязвимите групи с много ограничени възможности за плащане. Поради тази причина Комисията подкрепя процеса на разработване на социални тарифи, като в същото време се гарантира финансовата устойчивост на сектора като цяло чрез секторен диалог с държавите бенефициенти.

10.41. Комисията приветства анализа на Палатата.

10.43. Комисията и ЕСВД са съгласни с оценката на Палатата. Те се стрелят да отстранят установените слабости чрез по-широкото използване на диалози по политиките, както препоръчва Палатата, включително с гражданското общество, както и чрез по-добра координация и синхронизиране на целите на политиките, инструментите и подпомагането на ниво ЕС. Това би трябвало да спомогне действията на ЕС да станат по-ефективни, ефикасни и устойчиви.

⁽³¹⁾ Специален доклад № 13/2012, точки III и 61.

⁽³²⁾ Специален доклад № 23/2012, точка 32.

⁽³³⁾ Специален доклад № 18/2012, точки 62 и 102.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.44. По подобен начин извършеният от Сметната палата одит на предоставената помощ от Европейския съюз за общността на кипърските турци показва, че устойчивостта е изложена на риск. Това се дължи на ограничения административен капацитет, закъснялото приемане на съответните мерки и несигурността относно бъдещото финансиране ⁽³⁴⁾.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Заключения

10.45. В много области на бюджета на ЕС законовата рамка е сложна и не се фокусира върху резултатите от дейността, като предложенията за нови регламенти относно общата стратегическа рамка и общата селскостопанска политика (ОСП) за програмния период 2014—2020 г. продължават да са основани най-вече на вложените ресурси (ориентирани към разходите) и поради това насочени повече към спазване на разпоредбите, отколкото към постигане на резултати (вж. точки 10.3—10.4).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.44. В програмата за 2012 г. и проекта на програма за 2013 г. Комисията е включила мерки, чрез които да се гарантират приключването и устойчивостта на съществуващите проекти. Мерките включват непрекъснато обучение и подполагане при създаването на системи за експлоатация и управление и също така допълнителни инвестиции, чрез които да се осигури надлежното оборудване на общността на кипърските турци (ОКТ) за справяне с поемането и експлоатацията на нов завод. Възприет е много внимателен подход към нови инвестиции, като в някои области те са спрени до предприемането на ефективни действия от страна на общността на кипърските турци.

Сметната палата счита забавеното приемане на съответните процедури и законодателни текстове от общността на кипърските турци като риск за устойчивостта. В тези случаи Комисията продължава да насърчава общността на кипърските турци да продължи своята дейност и предоставя подкрепа в съответните области.

За справяне с несигурността относно бъдещото финансиране Комисията изготви предложение за многогодишна перспектива по МФР за 2014—2020 г. Това следва да спомогне за осигуряването на по-стабилно ниво на финансиране за операциите съгласно Регламента за полетоцта.

10.45. Комисията споделя мнението на Палатата, че сегашната законодателна рамка е сложна и че ѝ липсва насоченост върху резултатите. Ето защо тя положи всички усилия за това нейните предложения относно новото поколение програми по многогодишната финансова рамка за 2014—2020 г. да съдържат силна рамка за постигнатите резултати въз основа на ясно определение на SMART целите, като се използват подходящи показатели, позволяващи да се отчитат не само крайните продукти и услуги, но и резултатите и въздействията на разходните програми. Тя вярва, че тази рамка ще бъде запазена в текущия законодателен процес между Европейския парламент и Съвета с оглед на окончателното приемане на правните основания.

Новите регламенти за ОСП включват важни нови елементи, които осигуряват по-ориентиран към постигането на резултати подход (вж. отговора на точка 10.3):

- новите директни плащания бяха предназначени да отговарят на конкретни нужди и цели (екологични цели, младите земеделски стопани, райони с природни ограничения и др.),
- в проекта на регламент за ЕЗФРСР се изисква всяка програма за развитие на селските райони (ПРСР) да бъде разработена с фокус върху постигането на количествено измерими цели, които да бъдат тясно свързани с определените в регламента цели. Ако дадена ПРСР очевидно не отговаря на предварително зададените междинни цели, резервът за изпълнението няма да бъде предоставян (вж. отговора на точка 10.4).

⁽³⁴⁾ Специален доклад № 6/2012, точки 45, 47 и 60.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.46. В контекста на преговорите по многогодишната финансова рамка Комисията е предложила обща рамка за изпълнение, която да се прилага за Комисията и за националните органи и да се базира върху съгласувани показатели за продукти и резултати. Въпреки това важен фактор за бъдещия успех в тази област е успешното ѝ прилагане от Комисията и държавите членки (вж. точка 10.19).

10.47. Проверката на годишните отчети за дейността на трите генерални дирекции води към заключението, че отчитането на постиженията на политиките се подобрява, но все още ползата от него е ограничена. Сметната палата установи недостатъците при целите и показателите като основен проблем (вж. точки 10.9—10.16). Констатациите, изразени в съответните глави на предходните два годишни доклада на Палатата, са подобни на настоящите.

10.48. Докладът за оценка по член 318 продължава да се развива и все още не е подходящ да изпълни предвидената си роля в процедурата за освобождаване от отговорност. Палатата отбелязва ангажмента на Комисията да подобри културата на изпълнението в службите си и да разработи надеждна и солидна система за управление и отчитане на изпълнението. За тази цел Комисията ще представи през 2014 г. нова рамка за отчитане на резултатите за следващата многогодишна финансова рамка. Освен това Комисията е предприела инициативи за подобряване и рационализиране отчитането на изпълнението в службите си до края на текущия програмен период (вж. точки 10.20—10.24).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Що се отнася до предложенията за регламенти за европейските структурни и инвестиционни фондове, ориентацията към постигането на резултати е включена като съществено важна характеристика. Предложенията, които са стели и иновативни, включват:

- засилен интервенционна логика, която свързва определените от Съюза цели с обвързващи и точни цели, определени от държавите членки,
- за пръв път специфични за дадената интервенция предварителни условия за подобряване на ефективността на инвестициите,
- категорично разширяване на макроикономическите условия,
- обновен подход за оценяване, основан на планиране, задължението за оценяване на въздействието на всяка част от програмата и използването на нови методи, както и
- задължителна рамка на изпълнение, включваща резерв за изпълнението.

10.46. Комисията отбелязва, че за всички програми със съвместно управление отговорността за прилагането на общата рамка за изпълнението е главно на държавите членки, които са отговорни за ежедневното управление на програмите, мониторинга и докладването за резултатите.

10.47. Комисията счита, че през последните години е постигнала значителен напредък по отношение на докладването на постиженията на политиката и че иленно годишните отчети за дейността на нейните генерални дирекции съдържат голямо количество полезна информация относно целите на политиката, постигнатите резултати и тяхното въздействие върху обществото. Като цяло представените показатели предоставят полезна информация за напредъка към постигане на общите цели на политиката на ЕС, както и за мониторинга на изпълнението.

10.48. Комисията признава, че докладът продължава да бъде текущ процес, със силен акцент всяка година върху възможните подобрения за всяка следваща година. Тя обаче се съгласява, че докладът може да бъде използван в процедурата по освобождаване от отговорност, така че да започне да предоставя достоверни данни относно това какви са постиженията на политиките на ЕС преди късните етапи на МФР.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.49. Както и в предходни години, при извършването на одити на изпълнението, чиито резултати са описани в публикуваните през 2012 г. специални доклади, Сметната палата разкри слабости, засягащи всички етапи от типичния цикъл на управление. В три конкретни области, анализирани през тази година, Палатата установи наличието на слабости в основни елементи на системата за управление и отчитане на изпълнението: при разходните програми не се прилагат последователно цели SMART и подходящи показатели за изпълнението, съществуват недостатъци в качеството и навременността на данните за изпълнението и често устойчивостта на проектите, финансирани със средства от ЕС, не е осигурена. Ако целта е да се получат желаните резултати и въздействие от следващото поколение разходни програми, важно е да бъдат предприети действия за преодоляване на тези проблеми (вж. точки 10.25—10.44).

Препоръки

10.50. В **приложение 10.2** са представени резултатите от проверката на Сметната палата на напредъка при изпълнението на препоръките, отправени в годишния доклад за 2010 г. В годишния доклад за 2010 г. (глава 8) Палатата отправи шест препоръки. И шестте препоръки са били изпълнени в известно отношение. Тази оценка на напредъка при изпълнението се основава на:

а) някои положителни развития в областта на централно изготвените указания и управление на качеството (например подобрени указания по отношение на управленските планове за 2013 г. и подобрен контрол на качеството на част 1 от годишните отчети за дейността за 2012 г.);

б) непреодолените значителни недостатъци в проверените годишни отчети за дейността;

в) слабостите, разкрити от специалните доклади на Сметната палата.

10.50.

б) Комисията продължава да полага усилия за подобряване на годишните отчети за дейността. Цел на подобренятия ще бъде:

— да се включат повече елементи от управлението на изпълнението: определяне на цели, показатели за постигнати резултати и свързани цели на равнището на всяка програма,

— да се разшири докладването относно начините на използване на финансовите и човешките ресурси за постигането на целите на политиката, определени от колегията, както и относно начините, по които тези политики са предоставили добавена стойност на ЕС,

— да се укрепи вътрешният процес на партньорски проверки по отношение на годишните отчети за дейността, включително засилен акцент върху информацията относно изпълнението.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.51. Въз основа на настоящия преглед и на направените констатации и заключения за 2012 г. Сметната палата препоръчва:

- **Препоръка 1:** Комисията и законодателят следва да следят за прилагането на фокус върху постигането на резултати през предстоящия програмен период (2014—2020 г.). За това е необходимо ограничен брой достатъчно конкретни цели и съответните им показатели, очаквани резултати и въздействие, да бъдат определени в специфични за отделните сектори регламенти или в други документи със задължителна сила.
- **Препоръка 2:** Комисията следва да осигури ясна връзка между дейностите на генералните дирекции и поставените цели. При определянето на тези цели всяка генерална дирекция следва да вземе предвид приложимия принцип на управление, където е необходимо, както и собствената си роля и отговорности.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.51.

Предложенията на Комисията за програми по следващата многогодишна финансова рамка са съсредоточени върху реализирането на ключовите приоритети на политиката и върху изпълнението. В тях са включени елементи от една подобрена рамка на изпълнение под формата на разпоредби относно цели и показатели, мерки за мониторинг, изисквания за оценката и докладването. Съгласно обикновената законодателна процедура обаче както Съветът, така и Европейският парламент носят крайната отговорност за приемането на основните нормативни актове.

Комисията функционира в политическа среда. Следователно целите на политиките, към чието постигане се стрели, са комплексни и често се обуславят от външната среда, в която функционират службите на Комисията.

Целите се формулират основно според политиката, а не според начините на управление, както е посочено от Палатата.

Освен това предложенията на Комисията за следващото поколение програми съдържат разпоредби, в които е определен очакваният от тях принос за постигането на политическите цели на Съюза.

ПРИЛОЖЕНИЕ 10.1

СПЕЦИАЛНИ ДОКЛАДИ, ПРИЕТИ ОТ СМЕТНАТА ПАЛАТА ПРЕЗ 2012 Г. ⁽¹⁾

- Специален доклад № 1/2012 „Ефективност на помощта за развитие от Европейския съюз, предназначена за продоволствена сигурност в Субсахарска Африка“;
- Специален доклад № 2/2012 „Финансови инструменти за МСП, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие“;
- Специален доклад № 3/2012 „Структурни фондове: Справила ли се е Комисията успешно с установените недостатъци в системите за управление и контрол на държавите членки?“;
- Специален доклад № 4/2012 „Ефективна инвестиция ли е използването на структурните фондове и Кохезионния фонд за съфинансиране на транспортните инфраструктури в морските пристанища?“;
- Специален доклад № 5/2012 „Обща информационна система в областта на външните отношения (CRIS)“;
- Специален доклад № 6/2012 „Предоставяне на помощ от Европейския съюз за общността на кипърските турци“;
- Специален доклад № 7/2012 „Реформа на общата организация на пазара на вино: постигнат напредък“;
- Специален доклад № 8/2012 „Насочване на помощта за модернизация на земеделските стопанства“;
- Специален доклад № 9/2012 „Опит на системата за контрол върху производството, обработката, разпространението и вноса на биологични продукти“;
- Специален доклад № 10/2012 „Ефективност на дейностите за развитие на персонала в Европейската комисия“;
- Специален доклад № 11/2012 „Директните помощи за крави с бозаещи телета, овце майки и кози майки при частичното прилагане на разпоредбите за СЕП“;
- Специален доклад № 12/2012 „Подобрен ли е процесът на изготвяне на надеждна и достоверна европейска статистика в Комисията и Евростат?“;
- Специален доклад № 13/2012 „Помощ за развитие от Европейския съюз, предназначена за водоснабдяване с питейна вода и основна канализация в страните от Субсахарска Африка“;
- Специален доклад № 14/2012 „Прилагане на законодателството на ЕС за хигиената в клиниките в държавите, присъединили се към ЕС от 2004 г. нататък“;
- Специален доклад № 15/2012 „Управление на конфликта на интереси в избрани агенции на ЕС“;
- Специален доклад № 16/2012 „Ефективност на Схемата за единно плащане на площ като преходна система за подпомагане на земеделските производители в новите държави членки“;
- Специален доклад № 17/2012 „Принос на Европейския фонд за развитие (ЕФР) за изграждането на устойчива пътна мрежа в Субсахарска Африка“;
- Специален доклад № 18/2012 „Помощ от Европейския съюз за Косово в областта на върховенството на закона“;
- Специален доклад № 19/2012 „Доклад за 2011 г. относно проследяването на предприетите действия по специалните доклади на Европейската сметна палата“;
- Специален доклад № 20/2012 „Ефективно ли е финансирането чрез структурни мерки на инфраструктурни проекти за управление на общинските отпадъци в подпомагането на държавите членки за постигане на целите на политиката на ЕС относно отпадъците?“;
- Специален доклад № 21/2012 „Разходна ефективност на инвестициите в енергийна ефективност в рамките на политиката на сближаване“;
- Специален доклад № 22/2012 „Европейският фонд за интеграция и Европейският фонд за бежанци допринасят ли ефективно за интеграцията на граждани на трети страни?“;
- Специален доклад № 23/2012 „Допринесли ли са успешно структурните мерки на ЕС за възстановяването на изоставени промишлени и военни терени?“;
- Специален доклад № 24/2012 „Помощ от Фонд „Солидарност“ на Европейския съюз за земетресението в Абруци през 2009 г. — полза и разходи за извършените дейности“;
- Специален доклад № 25/2012 „Създадени ли са механизми за мониторинг на ефективността на разходите за възрастни работници, финансирани от Европейския социален фонд?“.

⁽¹⁾ Специалните доклади на ЕСП са публикувани на уебсайта на Палатата:
<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С ПОСТИГАНЕТО НА РЕЗУЛТАТИ СЪС СРЕДСТВАТА ОТ БЮДЖЕТА НА ЕС

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на предприетите действия						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Вече не е приложена	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2010	Препоръка 1: Необходимо е да се обърне повече внимание на изпълнението в годишните отчети за дейността на генералните дирекции, в частност посредством анализ на разликите между планираните цели и постигнатите резултати, както и чрез предоставяне на информация за икономичността и ефикасността на използваните финансови средства на ЕС (вж. т. 8.53).			X				Считано от ГОД за 2012 г., службите трябва да включват в част 3 от ГОД ключови показатели за добро финансово управление (ефективност, ефикасност, икономичност) на финансирането на ЕС и да докладват резултатите по тези показатели всяка година. Тези показатели от своя страна могат да се базират например върху резултатите за качеството (процент оспорени решения) на процесите за подбор на проекти, статистическите данни за времето за плащане и реализираните финансови икономии по време на процеса на договаряне.
	Препоръка 2: Службите на Комисията следва да дефинират подходящи междинни референтни нива за многогодишните целеви стойности, за да може напредъкът да бъде адекватно оценяван (вж. т. 8.54).			X				По отношение на показателите за създадените продукти и услуги, резултатите и в съответните случаи — за въздействието — действително могат да бъдат определени междинни целеви етапи (напр. най-малко чрез проверяване на „тенденцията“). Що се отнася до създадените продукти и услуги, за многогодишните цели е възможно да бъдат определени междинни целеви етапи най-малко на равнище програма. Освен това в рамките на подготвителната работа за следващата финансова рамка Комисията е включила във всички свои законодателни предложения някои допълнителни изисквания за подобряване на качеството на етапа на планиране: определяне на общи и конкретни цели и съответните показатели.
	Препоръка 3: В рамките на своите отговорности при споделеното управление Комисията и държавите членки следва да съгласуват използването на съпоставими показатели за изпълнение и да следят за надеждността на информацията за планираните целеви стойности и постигнатите резултати (вж. т. 8.56).			X				Комисията предприема препоръчаните действия и вече е стартирала такъв процес с държавите членки. Препоръката ще бъде изпълнена до началото на следващия програмнен период.
	Препоръка 4: По време на планирането на разходните програми на ЕС Комисията и държавите членки следва да обръщат по-голямо внимание на дефинирането на SMART целите, както и да идентифицират и намаляват рисковете, които могат да възникнат по време на изпълнението (вж. т. 8.57).			X				Комисията винаги се опитва да определя SMART цели. Някои от SMART критериите могат да бъдат изпълнени само ако бъдат анализирани заедно със съответните показатели или друга информация в плановете за управление. Комисията е положила конкретни усилия, като приложено е към инструкциите ръководство за определяне на цели и показатели.

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на предприетите действия						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Вече не е приложена	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2010	Препоръка 5: Управленската отговорност следва да се разбира също като отговорност за отчитане на резултатите чрез обвързване на заложените в плана за управление очаквани резултати с тези, отчетени в годишния отчет за дейността (вж. т. 8.58).			X				Постоянните инструкции за плановете за управление и за годишните отчети за дейността бяха актуализирани, за да се повиши съответствието между свързаните с целите очаквания и постиженията и да се обяснят всички отклонения (вж. „анализ на съществуващите празноти“). В инструкциите за плана за управление за 2013 г. се предписва наличието на базово положение при определянето на общите цели (вж. част 3: „настоящо положение“), както и като конкретна цел (вж. част 4: „последни известни резултати“). В хода на процеса на партньорски проверки по ГОД за 2012 г. централните служби са предоставили на всяка група от генерални дирекции таблица, показваща съпоставимостта между целите и показателите, както са представени в плановете за управление за 2012 г.
	Препоръка 6: Там, където е подходящо в рамките на споделеното управление, Комисията заедно с държавите членки следва да планира и въведе системи за наблюдение и контрол, за да се получава пълна и точна информация за резултатите (вж. т. 8.58).			X				За програмите в рамките на споделеното управление Комисията предложи на законодателния орган някои ключови изисквания за изготвяне на системи, които да предоставят информация за резултатите в рамките на бъдещите регламенти след 2013 г. Отговорността за използването на тези системи с цел предоставяне на пълна и точна информация за резултатите е възложена на държавите членки в съответствие с разпределянето на компетентностите в рамките на споделеното управление. Вж. например COM(2011) 615 окончателен от 14.3.2012 г., предложение за регламент за определяне на общоприложими разпоредби за структурните фондове, по-специално член 9 относно тематичните цели, член 47 относно оценяването и приложение 1 относно метода за създаване на рамка на изпълнение.