

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 Европейския съюз, на заседанието си от 4 септември 2014 г. прие своите
ГОДИШНИ ДОКЛАДИ
за финансовата 2013 година.**

Докладите, придружени от отговорите на институциите по констатациите и оценките на Сметната палата, 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), Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAI, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Henrik OTBO, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Daniele LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS.

ГОДИШЕН ДОКЛАД ОТНОСНО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА БЮДЖЕТА

(2014/C 398/01)

СЪДЪРЖАНИЕ

	Стр.
Общо въведение	7
Глава 1 — Декларация за достоверност и съпътстваща информация	9
Глава 2 — Приходи	53
Глава 3 — Пазари и преки помощи в областта на земеделието	77
Глава 4 — Развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване	105
Глава 5 — Регионална политика, транспорт и енергетика	137
Глава 6 — Заетост и социални въпроси	173
Глава 7 — Външни отношения, помощ и разширяване	199
Глава 8 — Изследвания и други вътрешни политики	215
Глава 9 — Административни и други разходи	235
Глава 10 — Постигане на резултати със средствата от бюджета на ЕС	253

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 37-ият годишен доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2013 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 се е справила по задоволителен начин със своите задължения относно изпълнението на бюджета. Палатата изпраща своя годишен доклад до националните парламенти едновременно с изпращането му на Европейския парламент и на Съвета.

0.4. Най-важната част от доклада е 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 с декларацията за достоверност, а след това представя информация основно 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 Сметната палата относно надеждността на отчетите и редовността на операциите, преглед на обобщаващия доклад и кратко изложение относно бюджетното и финансовото управление. В приложение 1.3 към глава 1 са представени извлечения от

консолидираните отчети за 2013 година. По-подробна финансова информация за 2013 година е представена в публикуваните консолидирани отчети и във финансовия доклад, изготвен от Европейската комисия, които могат да се намерят на следния уебсайт:

http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2013/2013_en.cfm

- В глави 2 — 9 са представени подробни одитни констатации под формата на „специфични оценки“ относно приходите и разходите на ЕС. Глава 2 се отнася до приходната част на бюджета на ЕС; глави 3 — 9 разглеждат седем групи области на политиката, в рамките на които се одобряват и отчитат разходи от бюджета на ЕС. Тези групи области на политиката най-общо съответстват на функциите от финансовата рамка за 2007 — 2013 г., която определя общите многогодишни разходни планове на ЕС.
- Глава 10 прави анализ на изпълнението, разглежда бюджетните правила на ЕС и тяхната насоченост към изпълнението и съдържа констатациите и оценките на Сметната палата във връзка с някои аспекти на докладите на Комисията относно изпълнението, включително докладите ѝ до Европейския парламент и до Съвета, четвъртият доклад за оценка и годишните отчети за дейността (ГОД), изготвени от генералните директори на Комисията. Тази глава очертава също така някои от основните теми от специалните доклади на Сметната палата от 2013 г., разглеждащи въпросите на изпълнението.

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. 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 Сметната палата взема предвид съответните отговори на одитирания обект. Въпреки това като външен одитор Сметната палата носи отговорност за това да докладва своите одитни констатации, да направи заключения въз основа на тези констатации и по този начин да предостави независима и безпристрастна оценка относно надеждността на отчетите и редовността на операциите.

ГЛАВА 1

Декларация за достоверност и съпътстваща информация

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Декларация за достоверност, предоставена от Сметната палата на Европейския парламент и на Съвета — доклад на независимия одитор	I-XII
Въведение	1.1-1.8
Одитни констатации за 2013 г.	1.9-1.40
Надеждност на отчетите	1.9-1.15
Преглед на резултатите от одита относно редовността на операциите	1.16-1.24
Преглед на обобщаващия доклад и на годишните отчети за дейността	1.25-1.40
Бюджетно и финансово управление	1.41-1.50
Коригиращите бюджети значително са увеличили обема на плащанията, които Комисията е имала право да извърши	1.42
Като цяло, нивата на разходите са близки до разрешения от бюджетната рамка максимум	1.43
Въпреки високото ниво на плащания, продължават да растат задълженията за извършване на бъдещи плащания	1.44-1.45
В много области на разходи периодът между първоначалното поемане на задължение и одобряването на разхода остава продължителен	1.46-1.47
Значителен обем средства са отнесени към бюджета, без да са изплатени на крайните бенефициенти	1.48
Забавяния при вписването на бюджетни приходи	1.49
Необходимост от дългосрочна прогноза за паричните потоци	1.50
Приложение 1.1 — Подход и методология на одита	
Приложение 1.2 — Проследяване на изпълнението във връзка с предишни констатации и оценки относно надеждността на отчетите	
Приложение 1.3 — Извлечения от консолидираните годишни отчети за 2013 г.	

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

I. Съгласно разпоредбите на член 287 от Договора за функционирането на Европейския съюз Сметната палата извърши одит на:

- а) консолидираните отчети на Европейския съюз, които се състоят от консолидирани финансови отчети ⁽¹⁾ и консолидирани отчети за изпълнението на бюджета ⁽²⁾ за финансовата година, приключила на 31 декември 2013 година, одобрени от Комисията на 30 юли 2014 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. При извършването на подобна оценка на риска се взема предвид вътрешният контрол, необходим за изготвянето и вярното представяне на консолидираните годишни отчети, както и на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции, с оглед разработване на подходящи за обстоятелствата одитни процедури, но не с цел изразяване на становище относно ефективността на вътрешния контрол. 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 брутният 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 и 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 отчетане 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 на разходите. 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 2013 г., дават вярна представа, във всички съществени аспекти, за финансовото състояние на Европейския съюз към 31 декември 2013 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 2013 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 2013 г., са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

Плащания

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

XI. Всички групи политики, които съдържат 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 4,7 %. Проверените системи за наблюдение и контрол са частично ефективни по отношение на гарантирането на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите плащания.

Отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите плащания

ХІІ. 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 2013 г., са засегнати съществено от грешки.

4 септември 2014 г.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Председател

Европейска сметна палата

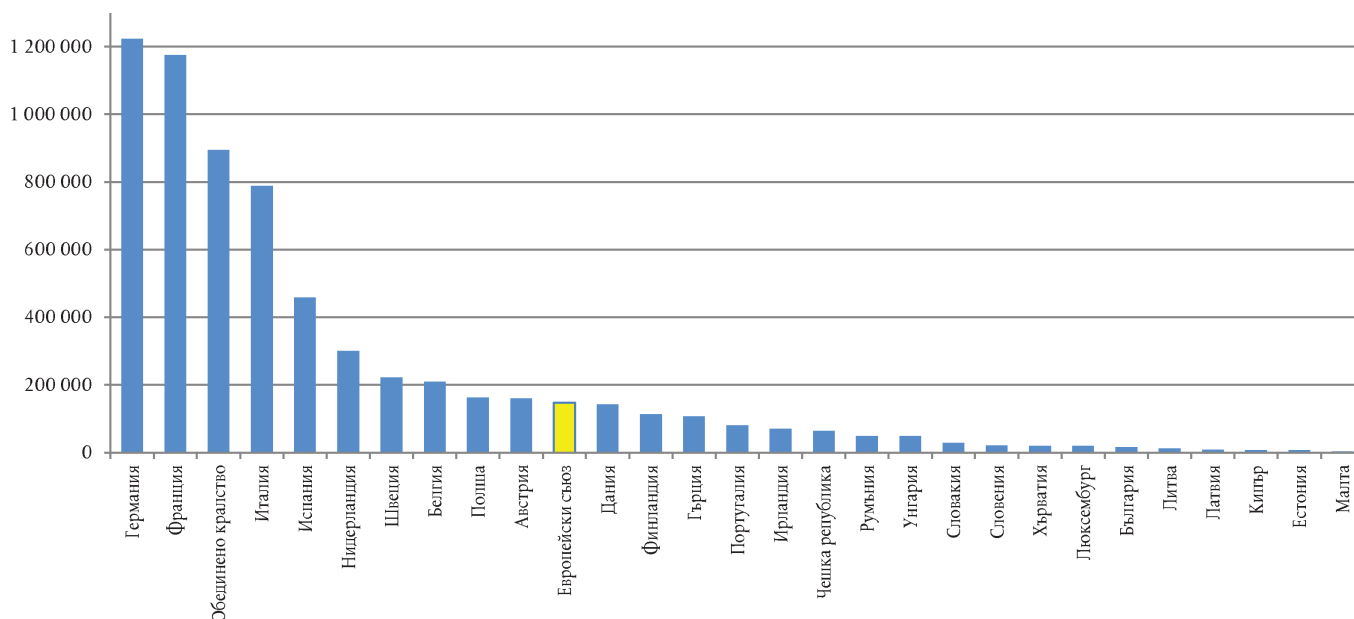
12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Бюджетът на Европейския съюз (ЕС) е инструментът за финансиране на целите на политиките на ЕС. Разходите на ЕС представляват около един процент от брутния национален доход на ЕС (около 290 евро на всеки гражданин на ЕС през 2013 г.). Това представлява приблизително два процента от общия размер на публичните разходи на държавите членки на ЕС. В **графика 1.1** се съпоставя общото ниво на изпълнение на бюджета на ЕС за 2013 г. с публичните разходи ⁽³⁾ на държавите членки на ЕС през 2013 г.

Графика 1.1 — Общо разходи на сектор „Държавно управление“ на държавите членки на Европейския съюз и на разходите на ЕС през 2013 г.
(в млн. евро)



Източник: Европейски съюз: Консолидирани годишни отчети на Европейския съюз за 2013 г. — резултати от изпълнението на бюджета на ЕС — таблица 1.1 относно плащанията (вж. **приложение 1.3** — таблица 5).

Държави членки: Евростат — държавна статистика — държавни приходи, разходи и основни агрегати — общо разходи на сектор „Държавно управление“ за 2013 г.

(http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database)

⁽³⁾ Дефинирани като „Общо разходи на сектор „Държавно управление“: основната статистическа дефиниция, използвана от Евростат (Европейска система от сметки 1995, точка 8.99).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.2. Разходите на ЕС се състоят основно от две категории:

- а) програми с права за получаване на плащане, при които се предоставят плащания при спазване на определени условия (в т.ч. преки помощи за земеделски производители (глава 3) и пряка бюджетна подкрепа (глава 7); и
- б) схеми за възстановяване на разходи, при които ЕС възстановява допустими разходи за допустими дейности (в т.ч. развитие на селските райони и регионално развитие (глави 4 и 5), програми за обучение (глава 6), проекти в областта на развитието (глава 7) и изследователски проекти (глава 8).

1.3. Ролята на Европейската сметна палата включва:

- оценка на това дали бюджетът на ЕС се използва в съответствие с приложимите закони и други нормативни актове;
- изразяване на становище относно надеждността на отчетите на Европейския съюз;
- докладване във връзка с проверката на икономичността, ефикасността и ефективността на разходите на ЕС; и
- предоставяне на становища относно предложения за законодателни актове, които оказват въздействие върху управлението на ресурсите.

Първите две задължения се изпълняват чрез публикуване на декларацията за достоверност ⁽⁴⁾ (вж. точка 1.5).

1.4. В настоящата глава от годишния доклад:

- се описва контекстът на декларацията за достоверност (DAS) на Сметната палата и се обобщават свързаните с нея одитни констатации и заключения;
- се предоставя информация относно управлението на бюджета на ЕС;
- се разяснява начинът, по който Сметната палата извършва своя одит на надеждността на отчетите и на редовността на операциите (вж. **приложение 1.1**); и
- се представят предприетите от Комисията действия в отговор на направени в предишни годишни доклади констатации, оценки и препоръки на Сметната палата относно надеждността на отчетите (вж. **приложение 1.2**).

⁽⁴⁾ Вж. член 287 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.5. 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. Тези специфични оценки не са одитни становища, а излагане на съществени въпроси, които са специфични за всяка група политики. Заключение в във всяка отделна специфична оценка се основава на цялостните одитни доказателства, събрани на ниво група политики.

1.6. Целта на проверката във връзка с надеждността на отчетите на Европейския съюз е да се получат достатъчни и подходящи доказателства, които да позволят да се направи заключение до каква степен приходите, разходите, активите и пасивите са били правилно документирани и дали консолидирани отчети (вж. извлечение в **приложение 1.3**) отразяват достоверно финансовото състояние към 31 декември 2013 г., както и приходите, разходите, паричните потоци и измененията в нетните активи за приключилата на тази дата финансова година (вж. точки 1.9 и 1.10).

1.7. Проверката на редовността на операциите, свързани с консолидирани отчети за 2013 г. цели да се получат достатъчни и подходящи доказателства, въз основа на които да се направи заключение дали тези операции са извършени в съответствие с приложимите нормативни или договорни разпоредби, както и дали са били правилно изчислени (вж. точки 1.16 — 1.24 за общото представяне на резултатите и глави 2 — 9 за повече подробности).

1.8. Целта на проверката на годишните отчети за дейността на службите на Комисията и на свързания с тях обобщаващ доклад е да се прецени доколко те дават вярна оценка на качеството на финансовото управление и по този начин да се подпомогне изготвянето на позиция относно надеждността на отчетите на ЕС, както и относно редовността на приходите и разходите (вж. точки 1.25 — 1.40 и съответните констатации и оценки в разделите „Преглед на избрани системи за контрол“ в глави 2 — 9 ⁽⁵⁾).

⁽⁵⁾ В глава 10 се разглеждат годишните отчети за дейността в контекста на ефикасността, ефективността и икономичността на разходите на ЕС.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ОДИТНИ КОНСТАТАЦИИ ЗА 2013 Г.**Надеждност на отчетите**

1.9. Констатациите и оценките на Сметната палата се отнасят до консолидираните отчети на Европейския съюз за финансовата 2013 г., изготвени от отговорния счетоводител на Комисията, одобрени от Комисията в съответствие с Финансовия регламент⁽⁶⁾ и получени от Сметната палата, заедно с писменото изявление на счетоводителя, на 31 юли 2014 г. Консолидираните отчети съдържат:

- а) консолидираните финансови отчети, включващи счетоводен баланс (който отразява активите и пасивите в края на финансовата година), отчет за финансовия резултат (който представя 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 бележки;
- б) консолидираните отчети относно изпълнението на бюджета, представящи приходите и разходите за годината, както и съпътстващите ги бележки.

1.10. Като част от одита на финансовите отчети за 2013 г. Сметната палата използва услугите на независим актюер за проверка на изчисленията и оповестяването на осигуровките, обхванати от пенсионната схема на европейските служители. Това е в подкрепа на цялостното заключение на Сметната палата относно консолидираните отчети за 2013 г. Извършената дейност обаче показва, че съществува необходимост Комисията да подобри надеждността на изходните данни, както и да гарантира, че разполага с подходящи технически ресурси, необходими за оценката на това задължение.

1.11. Одитът на Сметната палата на консолидираните отчети за 2013 г. установи, че те не съдържат съществени неточности (вж. също **приложение 1.2**).

1.10. *Комисията взема под внимание положителната оценка и ще продължи да подобрява своите методи в тази област.*

⁽⁶⁾ Регламент (ЕС, 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

Нови предизвикателства за представянето на надеждна финансова информация

1.12. Текущите промени във финансовото управление на ЕС включват увеличаващо се използване на нетни корекции и на финансови инструменти. Това означава, че Комисията ще бъде изправена пред все по-големи предизвикателства за представянето на надеждна финансова информация. Тези предизвикателства включват:

- а) отразяване в отчетите на разширеното използване на нетни финансови корекции в областта на сближаването, разграничаването им от други корективни механизми, и представянето на информация относно различното въздействие на множеството корективни механизми в нейното годишно съобщение относно защитата на бюджета на ЕС⁽⁷⁾ (вж. точка 1.13);
- б) въвеждане на нови процедури за отчитане на операциите по корективните механизми, представени в Бележка 6, в обичайните счетоводни системи, и потвърждаване на времевата рамка, произхода и естеството на тези механизми от засегнатите органи (вж. точка 1.14);
- в) приключване на процеса на отчитане и измерване на финансовите инструменти и инструментите за финансов инженеринг в съответствие с международно приетите счетоводни стандарти в публичния сектор (както се изисква от разпоредбите на член 140, параграф 11 от Финансовия регламент), и по-специално чрез надеждни процедури за идентифициране и отчитане на обезценките;
- г) получаване на информация относно касовите наличности, държани след първоначалното им разпределение (вж. точка 1.48); и

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.12. Нетните финансови корекции, които се използват в Общата селскостопанска политика (ОСП) от 1976 г. насам, ще бъдат системно прилагани в областта на сближаването за програмния период 2014 — 2020 г.

- а) Сумите в резултат на разширеното използване на нетните финансови корекции в областта на сближаването ще бъдат отразени в сметките, като се прилагат общите счетоводни процедури.

В отговор на искане от Европейския парламент Комисията ще включи глава относно нетните финансови корекции в своето годишно съобщение относно защитата на бюджета на ЕС.

- б) Комисията ще извърши преглед на въведените процедури, като взема под внимание новите задължения за докладване, но смята, че операциите, свързани със замяната на недопустими с допустими проекти/разходи от страна на държавите членки, най-напред трябва да бъдат въведени в националните счетоводни системи. Що се отнася до новата регулаторна рамка за нетните финансови корекции, вж. отговора на точка 1.12, буква а).
 - в) Комисията разполага с процес на докладване за финансови инструменти въз основа на счетоводно правило 11 на ЕС, който е в съответствие с международните счетоводни стандарти за публичния сектор (МССПС). Тя издаде насоки за доверителни сметки, както и подробни изисквания за докладване в края на годината във Финансовите и административни рамкови споразумения (ФАРС) с Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ).
- Комисията осъществява процес на анализиране на състоянието във връзка с финансовите инструменти от преди 2014 г.
- Комисията подчертава, че член 140 от Финансовия регламент се прилага само по отношение на финансови инструменти под пряко и непряко управление. Инструментите за финансов инженеринг под споделено управление са обхванати от Регламента за общоприложимите разпоредби (РОПР) и се отчитат като аванс за държавите членки в съответствие със счетоводните правила на ЕС.
- г) Комисията ще проучи заедно с държавите членки как информацията може да се подобри допълнително по предложения от Сметната палата начин, като отчита съображенията, свързани с разходите и ползите.

⁽⁷⁾ Доклад относно защитата на бюджета на ЕС в съответствие с чл. 150, параграф 4 от Финансовия регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012. Този доклад се представя пред бюджетните органи всяка година през месец септември (2012 г.: COM(2013) 682 окончателен/2).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- д) следене за това всички служби на Комисията да изчисляват авансовите плащания единствено въз основа на извършени разходи, доказани с надеждна информация от страна на получателите (вж. глава 7, точка 7.25, препоръка 1).

Предоставяне на по-добра информация относно корективните механизми

1.13. В бележка № 6 към консолидираните отчети на ЕС са представени обобщени данни относно финансовите корекции. Те се разглеждат по-подробно в годишното съобщение на Комисията относно защитата на бюджета на ЕС. Понастоящем нито в бележка № 6, нито в годишното съобщение на Комисията не се представя обобщено различното въздействие на няколкото различни корективни действия:

- а) — отхвърляне на разходи, декларирани от държавите членки, преди тяхното приемане от Комисията; **или**
— извършване на корекции на приетите разходи след възстановяване от Комисията;
- б) — корективни действия на ниво проект; **или**
— корекции само на нивото на програмите;
- в) — корекции, които намаляват общия размер разходи за отделните държави членки (нетни финансови корекции); **или**
— споразумения, с които се позволява замяна на неправомерните разходи с нови декларации.

1.14. Представената в бележка № 6 информация е насочена към надзорната дейност на Комисията и включва цифрови данни на годишна основа и кумулативно⁽⁸⁾. Въпреки това, обобщените в бележката механизми:

- а) включват голям брой участници от националните органи и службите на Комисията;
- б) отнемат няколко години, за да бъдат приключени (по-специално при разходите за сближаване, където около четири пети от корекциите, направени в периода 2007 — 2013, се отнасят до оперативни програми от предходни периоди (вж. **графика 1.2**); и)
- в) в областта на сближаването — в голяма степен се отчитат извън счетоводната система на Комисията.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- д) Съществуващите финансови правила и насоки, които вече бяха съобщени на генералните дирекции, поясняват правилното третиране, което трябва да се следва при изчисленията.

ГД „Разширяване“ ще въведе нова процедура в съответствие с приложените правила и нормативна уредба.

1.13. Комисията ще проучи варианта за представяне на тази информация, като взема под внимание както разходите, така и ползите от този подход.

- в) Вж. отговора на точка 1.12, буква а).

1.14.

- а) Това е естеството/структурата на системата за споделяно управление.
- б) Вж. отговора на точка 1.18.

- в) Комисията би желала да изтъкне, че информацията отчасти се въвежда извън счетоводната система на Комисията съгласно съответното правно основание, както и факта, че тези операции представляват операции на държавите членки, а не на Комисията.

Вж. отговора на точка 1.12, буква б).

⁽⁸⁾ В бележка № 6 Комисията представя кумулативни данни, които обхващат няколко години. Това е в противоречие с други бележки към консолидираните отчети, които съдържат информация относно финансовата година, и с цел съпоставка — относно предходната година.

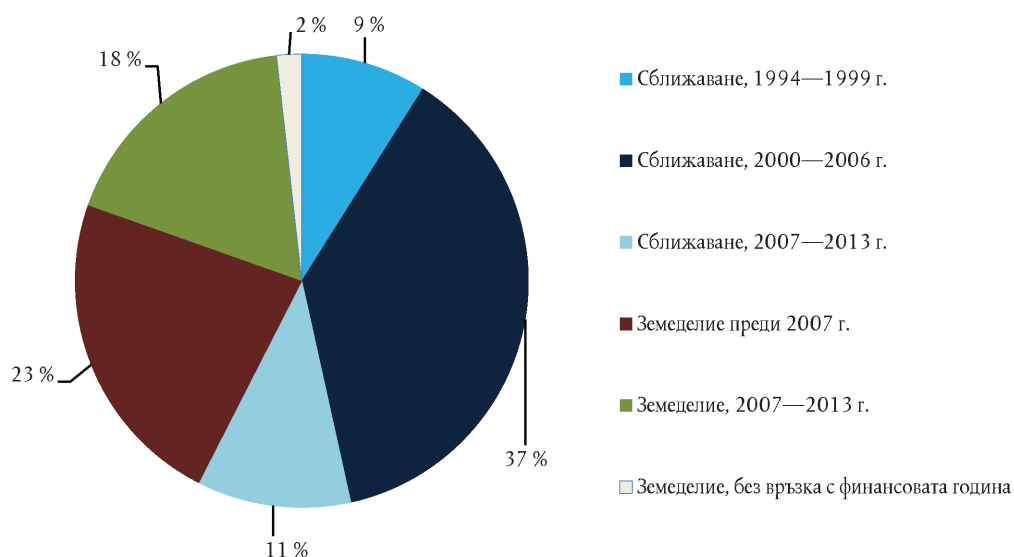
КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.15. Следователно от значение е Комисията да въведе солидни процедури, чрез които държавите членки да потвърждават времевата рамка, произхода и размера на корективните механизми. Това ще предостави допълнителна увереност относно точността на данните, представени в отчетите и в годишното съобщение за защитата на бюджета на ЕС.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.15. Комисията ще проучи заедно с държавите членки как съществуващите системи за информация могат да се подобрят допълнително по предложения от Сметната палата начин.

Графика 1.2 — Разбивка по периоди на финансовите корекции за областите земеделие и сближаване, докладвани от Комисията в периода 2007 — 2013 г.



КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Преглед на резултатите от одита относно редовността на операциите

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

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

(в млн.евро)

Глави от годишния доклад		Извършени плащания през 2013 г.	Одитирани операции през 2013 г.
		(А)	(Б)
Глава 3	Пазари и преки помощи в областта на земеделието	45 004	45 016
Глава 4	Развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване	14 780	15 581
Глава 5	Регионална политика, транспорт и енергетика	45 084	45 477
Глава 6	Заетост и социални въпроси	14 017	16 200
Глава 7	Външни отношения, помощ и разширяване	6 180	6 019
Глава 8	Изследвания и други вътрешни политики	13 156	10 431
Глава 9	Административни и други разходи ⁽¹⁾	10 248	10 600
Общо		148 469	149 324

Одитираните операции през 2013 г. (Б), се състоят от плащания, извършени през 2013 г. (А), минус авансовите плащания, извършени през 2013 г. (16,763 млрд. евро), плюс изчистването на авансовите плащания през 2013 г. (15,842 млрд. евро), както и плащанията към крайните получатели на средства от ИФИ (1,776 млрд. евро).

⁽¹⁾ В настоящата глава, която обхваща административни по своето естество разходи, са включени разходи, определени в бюджета като оперативни, като например разходи за сгради и за заплати на оперативните генерални дирекции.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.17. Резултатите от одита за 2013 г. сочат, че приходите (149,504 млрд. евро), както и плащанията за групата политики „Административни и други разходи“ (10,600 млрд. евро) не са засегнати от съществени грешки и че проверените системи за наблюдение и контрол са ефективни (вж. **таблица 1.2** и точки 2.27 и 9.18). Всички групи политики, включващи оперативни разходи, са засегнати от съществени грешки (вж. точки 3.44, 4.35, 5.61 — 5.62, 6.39 — 6.40, 7.22 — 7.23 и 8.33 — 8.34). Поетите задължения не са засегнати от съществени грешки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.17. Комисията разбира, че отчетеният от Сметната палата процент на грешки представлява годишна приблизителна оценка, в рамките на която се отчитат корекции на разходи или възстановявания по проекти, засегнати от грешки, които са били установени и регистрирани преди извършването на одитите от страна на Сметната палата.

Комисията подчертава, че е задължена да спазва Финансовия регламент, в чийто член 32, 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 упражнява своята надзорна роля, по-специално като прилага финансови корекции и нарежда възстановявания на равнище, съответстващо на равнището на установените нередности и недостатъци. Поради правната рамка за защита на финансовите интереси на Съюза, сложността на свързаните процедури и броя на контролните нива, засягащи много области, грешките се коригират едва няколко години след като са направени.

Освен това във Финансовия регламент (член 80, параграф 4) се предвижда използването на корекции, основани на екстраполация, или корекции с фиксирани суми в съответствие със специфичните за отделните сектори правила, когато неправилни плащания не могат да бъдат установени точно, което се случва често. Комисията действа в рамките на своите правомощия и при пълно спазване на съществуващите регламенти с цел защита на бюджета на ЕС. Съгласно одитния подход на Сметната палата корекциите се извършват до степенята, в която е установена връзка с отделни операции.

Комисията счита, че годишната представителна грешка на Палатата следва да се разглежда в контекста на многогодишния характер на интервенциите на ЕС (вж. също точка 3.7, точка 3.44, първо тире, точка 4.6, точка 4.36, първо тире, точки 5.20, 5.21, 6.13).

Комисията споделя оценката на Сметната палата по отношение на докладваните грешки освен ограничен брой изключения, описани в точки: 3.6, буква б), 3.7, 3.13, 4.5, буква б), 4.7, 4.15, 6.13.

Таблица 1.2 — Обобщение на одитните резултати относно редовността на операциите за 2013 г.

Глави от годишния доклад	Одитирани операции (в млн. евро)	Вероятен процент грешки (MLE) за 2013 г. (%)	Доверителен интервал		Вероятен процент грешки (MLE) за 2012 г. (%)
			Долна граница на грешките (LEL)	Горна граница на грешките (UEL)	
Пазари и преки помощи в областта на земеделието	45 016	3,6	1,7	5,5	3,8
Развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване	15 581	6,7	3,5	9,9	7,9
Регионална политика, транспорт и енергетика	45 477	6,9	3,7	10,1	6,8
Заетост и социални въпроси	16 200	3,1	1,5	4,7	3,2
Външни отношения, помощ и разширяване	6 019	2,6	1,2	4,0	3,3
Изследвания и други вътрешни политики	10 431	4,6	2,6	6,6	3,9
Административни и други разходи	10 600	1,0	0,0	2,3	0
Общо	149 324	4,7	3,5	5,9	4,8
Приходи	149 504 ⁽¹⁾	0	0	0	0

⁽¹⁾ Опитът включи проверка на ниво Комисията на извадка от нареждания за събиране на вземания, обхващаща всички видове приходи (вж. точка 2.4).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.18. Сметната палата заключава, че като цяло плащанията ⁽⁹⁾ са засегнати от съществено ниво на грешки, а проверените системи за наблюдение и контрол са частично ефективни (вж. **таблица 1.2**).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.18. Комисията признава, че проверените системи са частично ефективни, което е отразено в прогнозния процент грешки на Сметната палата на равнището на крайните бенефициери. Като следствие от функционирането на нейните системи за надзор и контрол през 2013 г. Комисията приложи финансови корекции, нетни финансови корекции и възстановявания в размер на 3,334 млн. евро (прогнозна сума), което отговаря на 2,4 % от извършените плащания (вж. **таблица 1.1**). Вж. по-долу за разбивка на стойностите по област на политиката:

- Глава 3 — Пазари и преки помощи в областта на земеделието: 637 млн. евро финансови корекции и възстановявания (1,4 % от извършените плащания),
- Глава 4 — Развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване: 476 млн. EUR финансови корекции и възстановявания (3,2 % от извършените плащания),
- Глава 5 — Регионална политика, енергетика и транспорт: 1 029 млн. евро финансови корекции и възстановявания (2,3 % от извършените плащания),
- Глава 6 — Заетост и социални въпроси: 898 млн. евро (6,4 % от всички извършени плащания),
- Глава 7 — Външни отношения, помощ и разширяване: 93 млн. евро (1,5 % от всички извършени плащания),
- Глава 8 — Изследвания и други вътрешни политики: 197 млн. евро (1,5 % от всички извършени плащания), и
- Глава 9 — Административни разходи: 3 млн. евро (0 % от извършените плащания).

Това не означава, че всички възстановявания и финансови корекции, приложени 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 на грешки, така и възстановяванията/финансовите корекции/нетните финансови корекции (вж. отговора на точка 1.17).

Анализ на одитните резултати

1.19. Резултатите от тази година показват съществено ниво на грешки в повечето части на бюджета, близо до това от 2012 г. Изчисленият общ процент грешки за 2013 г. е 4,7 %, което представлява намаление от 0,1 процентни пункта. Съществен фактор през 2013 г. представлява нарастващото въздействие на корективните мерки, прилагани от държавите членки и от Комисията. В случай че тези корективни мерки не са били приложени за операциите, включени в извадката на Сметната палата, общият вероятен процент грешки щеше да бъде по-висок с 1,6 процентни пункта.

1.19. Вж. отговорите на точки 1.17 и 1.18.

⁽⁹⁾ Сметната палата проверява плащанията след извършване, регистриране и приемане на разходите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.20. Сравнително стабилните резултати са постигнати в година, в която разходите в най-силно засегнатата от грешки област — сближаването — са се увеличили значително.

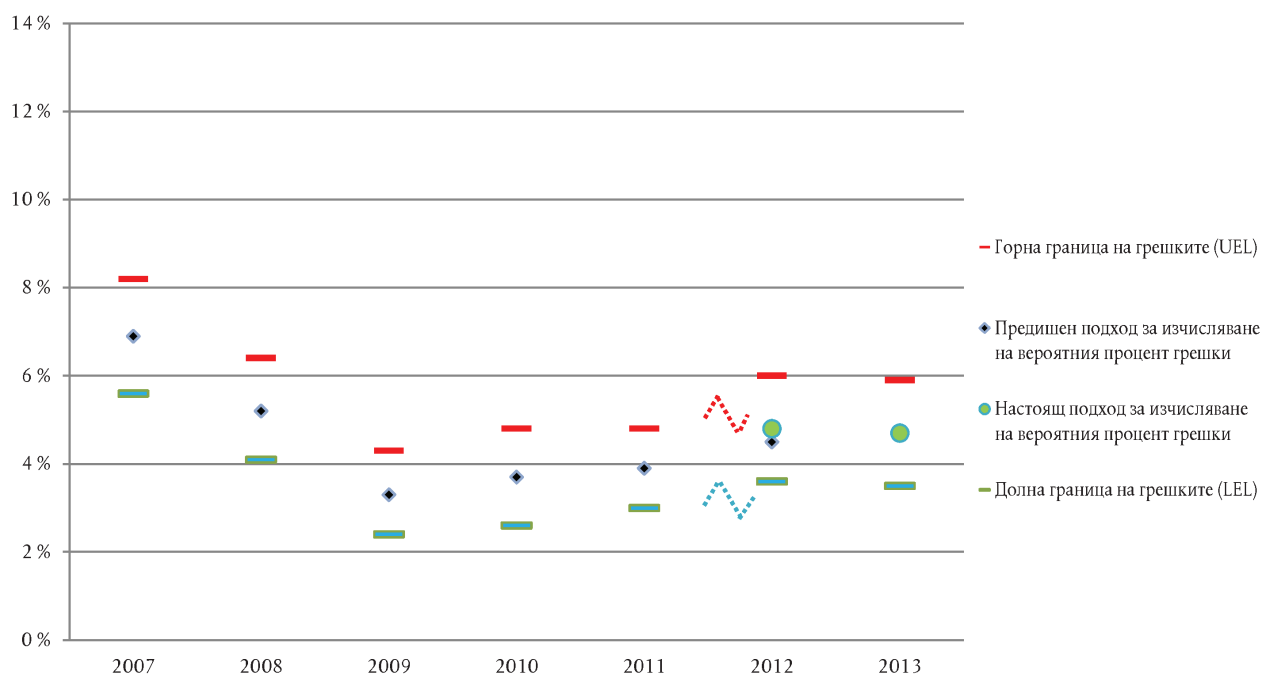
1.21. Други фактори, които оказват въздействие върху вероятния процент грешки за 2013 г., са:

- намаляване на честотата на грешките в областта на възлагането на обществени поръчки (въпреки че все още една пета от вероятния процент грешки са в тази област, вж. точки 1.22 и **графика 1.4**),
- в областта на кръстосаното спазване в резултат на големия брой грешки (над една четвърт от посетените земеделски стопани, които попадат в обхвата на изискванията за кръстосано спазване, са нарушили едно или повече от тях) и на по-широкото поле на прилагане на изискванията за кръстосано спазване общият процент грешки се е увеличил с 0,2 процентни пункта (2012 г.: 0,1 процентни пункта).

1.21.

Второ тире: Изпълнението на задълженията за кръстосано спазване не представлява критерий за допустимост на плащанията по ОСП и следователно проверките на тези изисквания не засягат законосъобразността и редовността на операциите по тях. Вж. отговорите на точка 3.6, буква б), точки 3.7, 3.13, точка 4.5, буква б) и точки 4.7 и 4.15.

Графика 1.3 – Изчисление на Сметната палата на вероятния процент грешки (2007 — 2013 г.) ⁽¹⁾



⁽¹⁾ Двата резултата за 2012 г. представляват вероятният процент грешки (MLE), изчислен от Сметната палата през 2012 г. (4,8 %, вж. **таблица 1.2** в годишния доклад на Сметната палата за 2012 г.) и вероятната стойност на процента грешки, ако същите констатации бяха направени въз основа на извадка, изготвена на същата база, като тази, използвана в предходните години (4,5 %, вж. годишния доклад за 2012 г., точки 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 оттогава насам).

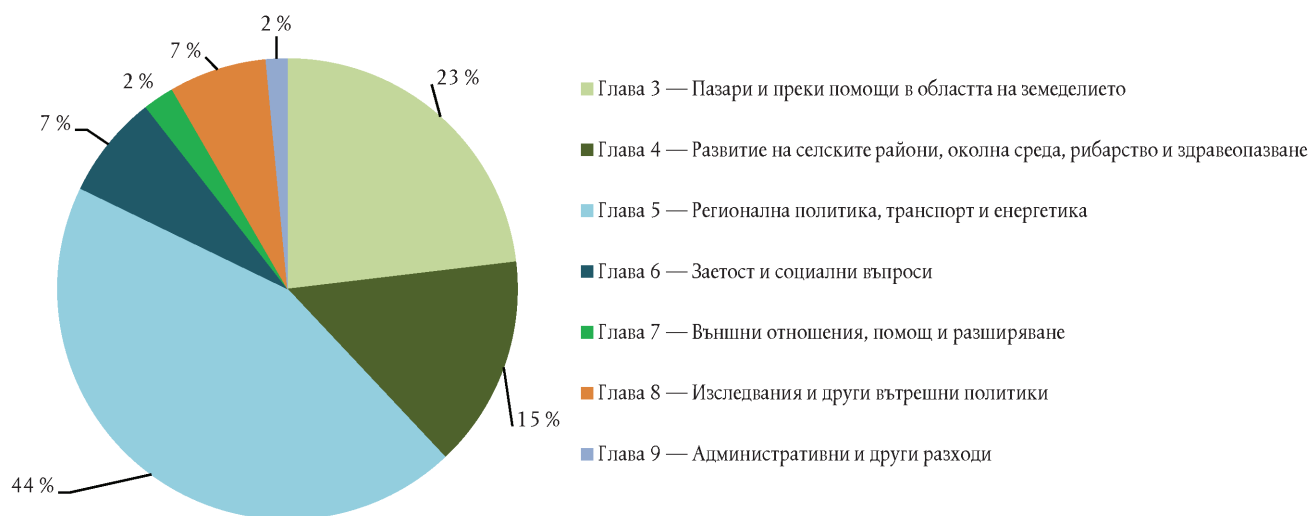
КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.22. Между установените през 2013 г. грешки, най-често срещаните са тези във връзка с допустимостта на разходите, подлежащи на възстановяване. Недопустимите разходи, които са включени в декларациите за разходи, са допринесли с 1,8 процентни пункта (2012 г.: 1,0), а грешките във връзка с недопустими проекти, дейности и бенефициенти добавят 1,1 процентни пункта (2012 г.: 1,1) към общото ниво на грешки. Освен това сериозните нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки (най-вече във връзка с възстановяването на разходи, но засягащи също така някои административни разходи) са допринесли допълнително за 1,0 процентни пункта (2012 г.: 1,4). Основният източник на грешки при разходите въз основа на права за получаване на плащания представляват неправомерните декларации от страна на земеделските производители. Тези декларации са допринесли с 0,6 процентни пункта (2012 г.: 0,8) към общото ниво на грешки. (вж. **графика 1.4**)

Графика 1.4 — Вероятен общ процент грешки, по видове грешки



1.23. При разбивката на общия вероятен процент грешки по глави се вижда, че в глава „Регионална политика, транспорт и енергетика“ (глава 5) се съдържат около две пети от общия вероятен процент грешки, в „Пазари и преки помощи в областта на земеделието“ (глава 3) — около една четвърт, а в „Развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване“ (глава 4) — около една седма (вж. **графика 1.5**). Няма съществени промени в това разпределение в сравнение с 2012 г.

Графика 1.5 — Вероятен общ процент грешки, по глави от годишния доклад**КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА**

1.24. Сметната палата изчислява, че процентът грешки общо за разходите при споделеното управление възлиза на 5,2 %, (2012 г.: 5,3 %), а за всички други форми на оперативни разходи ⁽¹⁰⁾ е 3,7 % (2012 г.: 4,3 %). Изчисленият процент грешки за административните разходи през 2013 г. е в размер на 1 % (2012 г.: 0 %).

⁽¹⁰⁾ Основно разходи, представени в глави 7 и 8, но включващи също така част от разходите, обхванати в глави 4, 5 и 6. Екстраполираните грешки за разходите при споделено управление се базират на проверка на 699 операции (избрани от популация в размер на 119,6 млрд. евро). Екстраполацията при други форми на оперативни разходи се базира на проверка на 342 операции (избрани от популация в размер на 19 млрд. евро).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Преглед на обобщаващия доклад и на годишните отчети за дейността*Годишни отчети за дейността***Генералните директори ежегодно докладват относно редовността**
...

1.25. Комисията изисква от генералните директори ⁽¹¹⁾ да предоставят декларации за достоверност относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции в техните годишни отчети за дейността ⁽¹²⁾ (отчитането на резултатите от изпълнението в рамките на годишните отчети за дейността е разгледано в глава 10). В случай че не могат да предоставят увереност относно значителна част от разходите, те формулират резерви. Генералните директори трябва да формулират резерви в следните случаи:

- а) настъпило е събитие със сериозно отражение върху репутацията на Комисията, или
- б) ефектът от изчислените нива грешки остава съществен след приспадане на вече направените финансови корекции и възстановяванията на суми

1.26. През 2013 г. генералният секретариат и ГД „Бюджет“ актуализираха насоките ⁽¹³⁾ относно изготвянето и представянето на информацията в годишните отчети за дейността, както и относно основанията за налагане на резерви. Годишните отчети за дейността понастоящем се стремят да предават съгласувано послание с три нива на информация: 1) обобщение, 2) описание на постигнатите резултати, управлението и оценките, и 3) приложения с подробни данни. Един от новите елементи в насоките се състои в изискването генералните директори да идентифицират областите, които постоянно са засегнати от високи нива на грешки. Това изискване също така е в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент, който предвижда Комисията да предприема или да предлага подходящи действия в областите с постоянно високи нива на грешки ⁽¹⁴⁾.

⁽¹¹⁾ Понятието „генерален директор“ се използва в широк смисъл и се отнася до всички ръководители, имащи право да подписват декларациите. Декларациите са подписани от генералния секретар на Комисията, 36 генерални директори, осем директори и четирима ръководители на служби, както и от главния административен директор на Европейската служба за външна дейност.

⁽¹²⁾ Годишните отчети за дейността на службите на Комисията се публикуват на уебсайта на Комисията: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm.

⁽¹³⁾ Постоянни инструкции за годишните отчети за дейността за 2013 г. (SEC/2013/SEC(2013)584).

⁽¹⁴⁾ Член 32, параграф 5 от Финансовия регламент.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

...а броят на вписаните резерви намалява поради спада в нивата на плащанията по някои програми, характеризиращи се с по-висок риск

1.27. Генералните директори са формулирали общо 17 остойностени резерви през 2013 г., докато броят им през 2012 г. е 23 (вж. **таблица 1.3**). Най-значимият фактор за намаляването на броя на резервите представлява спадът в нивата на плащанията по Шеста рамкова програма (6РП) и оперативните програми от областта на сближаването за периода 2000 — 2006 г.⁽¹⁵⁾ (през 2012 г. тези плащания са предмет на пет остойностени резерви⁽¹⁶⁾, и на нито една през 2013 г.). Отговорните за тези програми генерални дирекции все още не са одобрили свързаните с тях декларации за разходи⁽¹⁷⁾.

1.28. В светлината на констатациите и оценките на Сметната палата⁽¹⁸⁾ и на Службата за вътрешен одит генералният директор на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е формулирал две нови резерви. Допълнителните резерви и коригираните стойности на оставащите в сила резерви в годишния отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ очертават по-реалистична картина на тази област на политика в сравнение с предходната година. Въпреки това Сметната палата отбелязва ограниченията в използвания подход (точки 3.39 — 3.43).

1.28. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ предприе многостепенен подход за изграждане на увереност, като отчита, че всяко отделно равнище на увереност само по себе си не може да бъде достатъчно. Именно поради тази причина Комисията интегрира цялата налична информация, за да направи възможно най-солидно изчисление на процента остатъчни грешки и така да определи къде са необходими резерви.

⁽¹⁵⁾ Оперативни програми за Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Кохезионния фонд (КФ) и Европейския социален фонд (ЕСФ).

⁽¹⁶⁾ Генералните директори на дирекциите „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и „Морско дело и рибарство“, както и ръководителят на Службата за инструментите в областта на външната политика не са продължили действието на формулираната през 2012 г. резерва във връзка с разходи за 2012 г. на стойност съответно 58,5 млн. евро, 2,4 млн. евро и 25,9 млн. евро.

⁽¹⁷⁾ Рисковете по отношение на приключването на оперативните програми за периода 2000 — 2006 г. понастоящем са предмет на две нестойностени резерви (засягащи репутацията), които са формулирани от генералните директори на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“. Две други нестойностени резерви са формулирани от генералните директори на ГД „Действия по климата“ (във връзка с Европейската схема за търговия с емисии) и ГД „Човешки ресурси и сигурност“ (във връзка с потенциален случай на измама в едно Европейско училище).

⁽¹⁸⁾ Годишен доклад на Сметната палата за 2012 година, точки 4.38 и 4.44 (препоръка 3).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Годишните отчети за дейността продължават да се променят и поради това да затрудняват съпоставката между различните години.

1.29. Поради въведените през 2013 г. промени в представянето, годишните отчети за дейността съдържат повече от един вариант на оценка за „суми, изложени на риск“ (само по себе си сложно понятие, вж. точки 1.31 и 1.32). Процентът грешки, на базата на който е направено изчислението обаче, се намира в долната граница на определения от Сметната палата интервал. Въпреки че в ключова област като сближаването са докладвани различни възможни нива на риск⁽¹⁹⁾, в обобщението са посочени по-ниски стойности⁽²⁰⁾ (вж. глава 3, точка 3.42, глава 5, точки 5.46, 5.47, 5.51, 5.52 и 5.57, и глава 6, точки 6.34 — 6.38).

1.30. Две генерални дирекции⁽²¹⁾ са били предмет на „ограничена проверка“, а три — на последваща проверка⁽²²⁾ от Службата за вътрешен одит на Комисията (IAS). При ограничената проверка за процента остатъчни грешки за ГД „Регионална и селищна политика“ е констатирано, че системата за проверки и коригиране на процентите грешки в държавите членки е сравнително добре планирана, но представените стойности все пак съдържат съществени неясноти и слабости. По отношение на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ Службата за вътрешен одит установи, че генералният директор разполага с посолитна база за предоставяне на увереност в сравнение с 2012 г. Все още обаче е необходимо подобрене в механизмите за събиране, обработка и отчитане на информацията.

1.29. Комисията предприе стъпки за хармонизиране и опростяване на структурата на годишните отчети за дейността с цел подобряване на яснотата и последователността.

Комисията счита, че нейните прогнози като цяло отговарят на тези на Сметната палата. Освен това изчисляването на процента остатъчни грешки за глава 3 е доста по-близо до средната стойност, отколкото до долната стойност на доверителния интервал.

1.30. Действията, които ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ предприе още през 2012 г., продължават да се изпълняват с цел автоматизиране на събирането и обработването на данните и съответно осъществяване на допълнителни подобрения, препоръчани от Службата за вътрешен одит (IAS).

⁽¹⁹⁾ ГД „Регионална и селищна политика“, годишен отчет за дейността, стр. 6: средната оценка за нивото на риск, свързан с плащанията за 2013 г. за ЕФРР и Кохезионния фонд, е в рамките на 2,8 % — 5,3 %; и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, годишен отчет за дейността, стр. 44: средното ниво на риск за ЕСФ е в рамките на 2,6 % — 3,5 % за оперативните програми през периода 2007 — 2013 г.

⁽²⁰⁾ Ключовият показател за изпълнение № 5 за ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ е съответно 1,2 % и 1,1 %.

⁽²¹⁾ ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“.

⁽²²⁾ ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Развитие и сътрудничество“ — EuropeAid и ГД „Научни изследвания и иновации“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията вече представя два варианта за сумите, изложени на риск.

1.31. В **таблица 1.3** са представени два варианта на суми, изложени на риск, които са взети от годишните отчети за дейността. По-голямата стойност — 4,179 млрд. евро⁽²³⁾ е сумата, посочена в раздел 4.1 от обобщаващия доклад (вж. точка 1.35). Оповестяването на тази сума представлява подобрене в сравнение с 2012 г. (вж. точка 1.36). По-малката сума (2,437 млрд. евро) представлява стойностното изражение на резервите, изразени от генералните директори в годишните отчети за дейността.

1.32. Сметната палата счита че е възможно някои от годишните отчети за дейността да занижават „изложените на риск суми“. Това би означавало, че оценката на Комисията на различните области на разходи, както и идентифицирането на областите с постоянно високи проценти грешки, може да не са достатъчно надеждни (вж. точка 1.29).

1.31. Комисията отбелязва, че обобщаващият доклад включва определение на „изложена на риск сума“, таблица с количествен преглед на резервите и прогноза за изложената на риск сума по отношение на разходите, по които няма изразени резерви.

Макар че „класическият“ подход (въз основа на изложените на риск суми от дейностите, по които има изразени резерви) остава основният метод за определяне на изложените на риск суми, обхванатите от режима на споделено управление генерални дирекции все пак представиха в своите ГОД и алтернативния метод (оптимистичен сценарий), който включва областите с относително по-нисък процент грешки и по които няма изразени резерви.

1.32. По мнение на Комисията нейната оценка на различни области на разходи и определянето на области с постоянно висок процент грешки са достатъчно стабилни след прилагането на мерки, с които бяха отстранени установените преди това слабости.

⁽²³⁾ Сумите, изложени на риск, от приложение 1 от обобщаващия доклад (3,807 млрд. евро) и допълнителна сума от 372 млн. евро за разходите, които не подлежат на резерва (раздел 4.1 от обобщаващия доклад).

Таблица 1.3 — Стойностно изражение на резервите в годишните отчети за дейността на Комисията

(в млн. евро)

Глава	ГД/ Служба ⁽¹⁾	Причина за изразяване на резерви	Общо плащания за съответните дейности през 2013 г.	Общ размер на изложените на риск суми	Общо плащания към субектите, предмет на резерви, за съответните дейности през 2013 г.	Изложена на риск сума (резерви)
3	AGRI	Слабости относно законосъобразността и редовността на плащанията във връзка с интервенции на селскостопанските пазари в девет държави членки.	3 193,2	237,4	670,8	198,3
		Слабости относно законосъобразността и редовността на преките плащания за земеделски производители в шест държави членки.	41 658,3	973,9	18 997,5	652,2
4	AGRI	Плановите за действие на 31 разплащателни агенции в 19 държави членки не са насочени към преодоляване на всички идентифицирани слабости относно законосъобразността и редовността на операциите.	13 151,8	673,90	9 591,5	598,8
		Слабости при оценката на основателността на разходите за инвестиционни мерки в една държава, кандидатка за членство.	47,6	2,60	26,0	2,60
	MARE	В национален одитен доклад са посочени нива на грешки над 2 % в декларираните разходи на четири държави членки, както и предоставяне на ненадежден доклад или липса на доклад в две държави членки.	566,4	10,8	91,3	7,6
	SANCO	Резерва относно процента остатъчни грешки по отношение на точността на заявленията за възстановяване на разходи на държави членки по програмите за премахване и наблюдение на болестите по животните в областта на политика за храните и фуражите (годишни програми).	229,1	4,5	229,1	4,5

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

(в млн. евро)

Глава	ГД/ Служба ⁽¹⁾	Причина за изразяване на резерви	Общо плащания за съответните дейности през 2013 г.	Общ размер на изложените на риск суми	Общо плащания към субектите, предмет на резерви, за съответните дейности през 2013 г.	Изложена на риск сума (резерви)
5	REGIO	Сериозни недостатъци в системите за управление и контрол на 73 оперативни програми в 15 държави членки в рамките на Европейския фонд за регионално развитие/Кохезионния фонд за периода 2007 — 2013 г. и две програми по Инструмента за предприемаческа помощ (ИПП).	43 392,8	1 152,7	5 636,0	440,2
6	EMPL	Съществени недостатъци в системите за управление и контрол на Европейския социален фонд за периода 2007 — 2013 г. в 36 оперативни програми в 11 държави членки.	13 763,8	330,3	2 159,4	123,2
7	DEVCO 2 ⁽²⁾	Значителен брой грешки в свързаните с отчетите операции (общи данни за генералната дирекция).	6 730,8	225,5	225,5	225,5
8	RTD CNECT ENTR ENER MOVE	Грешки в заявленията за възстановяване на разходи от безвъзмездната финансова помощ по Седма рамкова програма (7РП)	3 664,4	107,5	3 664,4	107,5
			1 533,0	31,8	1 533,0	31,8
			403,2	1,2	403,2	1,2
			143,7	5,3	143,7	5,3
			65,3	0,8	65,3	0,8
	REA	Грешки в заявленията за възстановяване на разходи по 7РП за Космически изследвания и сигурност.	250,8	6,3	250,8	6,3
		Грешки в заявленията за възстановяване на разходи по 7РП за малки и средни предприятия.	230,4	27,1	230,4	27,1
	EACEA	Грешки в плащанията на безвъзмездна финансова помощ по Програмата за учене през целия живот (2007 — 2013 г.)	124,4	3,7	124,4	3,7
Обща стойност на резервите			129 149,0	3 795,3	50 547,6	2 436,6
	HOME	Изложени на риск суми за областите „Солидарност“ и „Миграционни потоци“		11,7		
Общ размер на изложените на риск суми в приложение 1 на Обобщаващ доклад			129 149,0	3 807,0	50 547,6	2 436,6

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

⁽²⁾ Сумите за генерална дирекция „Развитие и сътрудничество“ (EuropeAid) (DEVCO) включват в съответните колони 2,963 млрд. евро и 99,3 млн. евро за Европейските фондове за развитие (ЕФР).

Източник: Годишни отчети за дейността на генералните дирекции, службите и изпълнителните агенции и Обобщаващ доклад.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Обобщаващ доклад

Обобщаващият доклад представлява инструмент за външно и вътрешно отчитане ...

1.33. Обобщаващият доклад ⁽²⁴⁾ е приет от Комисията на 11 юни 2014 г. Той е разработен първоначално като част от механизма за вътрешно отчитане на Комисията, но също така се изпраща на Европейския парламент и на Съвета и се оповестява публично ⁽²⁵⁾ (външно отчитане).

1.34. Както е посочено в годишния доклад за 2012 г. ⁽²⁶⁾, обобщаващият доклад не подлежи на одит от Сметната палата. Той се финализира съгласно определен във Финансовия регламент график, но прекалено късно, за да даде съществен принос към работата на Сметната палата. Изложените по-долу коментари са свързани с констатациите и оценките на Сметната палата, направени в годишния доклад за 2012 г., и с разходната ефективност на процедурите за контрол.

... и в него Комисията признава, че разходите са засегнати от съществено ниво на грешки...

1.35. Обобщаващият доклад за 2013 година съдържа описание и преглед на изложените на риск суми (подобно на **таблица 1.3**). В него се отбелязва, че финансовият обхват на резервите, изразени от генералните директори, се е увеличил в сравнение с 2012 г. Изложените на риск суми (вж. точки 1.29 — 1.32) са в рамките на 2,8 % ⁽²⁷⁾ от всички извършени разходи (от бюджета на ЕС и от Европейския фонд за развитие). По този начин Комисията признава, че разходите са засегнати от съществено ниво на грешки. В ключови области на разходи Комисията основава тази своя оценка на изчисленията на генералните директори, които са по-ниски от тези на Сметната палата. Според Сметната палата различията в обема установени грешки са основна причина за несъответствието между данните, представени от Сметната палата за вероятния процент грешки, и данните на Комисията за изложените на риск суми.

1.35. Като цяло Комисията допълва годишната изложена на риск сума с многогодишния процент остатъчни грешки, в рамките на който се отчитат финансовите корекции и възстановяванията.

Комисията счита, че многогодишният процент остатъчни грешки дава добра представа за степента, в която бюджетът на ЕС остава засегнат от извършени в нарушение на закона разходи след привеждането в действие на системите за надзор и контрол.

⁽²⁴⁾ Пълното име на документа е „Обобщаващ доклад за резултатите от управлението на Комисията през 2013 г.“, съкратено тук на „Обобщаващ доклад“.

⁽²⁵⁾ Обобщаващият доклад е публикуван на уебсайта на Комисията: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_en.pdf, заедно с неговото приложение http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_annex_en.pdf

⁽²⁶⁾ Годишен доклад на Сметната палата за 2012 година, точка 1.45.

⁽²⁷⁾ Обобщаващ доклад, точка 4.1, стр. 14.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

...и се опитва да обясни използването от Комисията понятие „суми, изложени на риск“

1.36. Заедно с обобщаващия доклад Комисията предоставя и приложение от една страница относно изчисляването на изложените на риск суми. В него изложените на риск суми се дефинират като стойността на тази част от операциите, която се оценява като не изцяло съответстваща на приложимите регулаторни или договорни изисквания след прилагането на всички контроли (корективни мерки), които имат за цел да намалят риска по отношение на съответствието. За външните читатели ще бъде от полза да се информират относно естеството и финансовото отражение на тези корективни мерки. Сметната палата ще обмисли дали да извърши допълнителна проверка на изчислението на изложените на риск суми в бъдещата си одитна дейност, като вземе под внимание работата на Службата за вътрешен одит на Комисията.

За пръв път обобщаващият доклад разглежда разходната ефективност на процедурите за контрол

1.37. Обобщаващият доклад разглежда разходната ефективност на системите за контрол в точка 3.4. Този елемент отговаря на ново изискване, което произтича от изменението на Финансовия регламент през 2012 г. Въпреки че представеният в основната част на доклада анализ е предварителен⁽²⁸⁾, и се очаква нова актуализация на методологията, в краткото изложение се съдържат някои сериозни заключения. Комисията заключава, че по отношение на прякото управление по-детайлните контроли са свързани с големи разходи и [...] допълнителни контроли следва да бъдат прилагани само в случай, че може да бъде доказано, че евентуалните ползи са повече от разходите за Комисията и за бенефициентите. По отношение на споделеното управление Комисията заключава, че държавите членки следва максимално да използват всички налични инструменти за предотвратяване на грешки.

1.38. Докладът не съдържа информация относно разходите, свързани с обосноваването на направените заключения за прякото управление (при което по-детайлните контроли са скъпоструващи), или за споделеното управление (при което държавите членки се насърчават да използват максимално всички налични инструменти). Обобщаващият доклад не обсъжда предизвикателствата на програмите с постоянно високо ниво на грешки (вж. точка 1.26).

1.36. Комисията ще предостави информация относно естеството и финансовото въздействие на тези корективни мерки в своето актуализирано съобщение относно защитата на бюджета на ЕС.

1.37. В съответствие с новия Финансов регламент броят и степента на проверките трябва да се адаптират към равнището на риска, като същевременно се взема под внимание разходната ефективност. Основната цел на оценката на разходната ефективност на проверките е да се подпомогне вземането на решения относно управлението във връзка с изготвянето на системите за контрол и разпределението на свързаните с тях ресурси. Това се отнася и за проверките на държавите членки във връзка със средствата от ЕС. През 2013 г. от генералните дирекции към Комисията беше поискано да извършат преглед на стратегиите и системите за контрол, за да гарантират, че те са разходооефективни и пропорционални на рисковете. Това може да доведе до основни структурни промени в процесите на финансово управление. Комисията е поела ангажимент за ефективно изпълнение на новите изисквания.

⁽²⁸⁾ В Обобщаващия доклад, раздел 3.4, стр. 12, се заявява, че е необходима по-нататъшна работа, за да може да се използва по-добре тази информация с цел модулиране на интензивността и честотата на проверките в зависимост от риска. Очевидни са съществени пропуски по отношение на определянето на показатели за ефективност на контрола.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Цялостна оценка

1.39. Сметната палата би желала да види допълнителни подобрения в обобщаващия доклад през следващите години. По-специално Комисията следва да обмисли как да направи по-ясно изчислението на изложените на риск суми и как да обясни изчислението на ефекта от корективните механизми върху тези суми. Изясняването на тези въпроси ще помогне на Комисията да направи изводи в области, които страдат от постоянно високи нива на грешки, и които се нуждаят от по-фундаментална промяна (вж. точка 1.26).

1.40. Някои други области, определени от Сметната палата през 2012 г. като нуждаещи се от подобрение, остават актуални. Представянето на обобщаващия доклад съгласно изложения в член 66 от Финансовия регламент график означава, че публикуването му е прекалено късно, за да може той да има съществено отражение върху заключенията на Сметната палата. Освен това докладът — въпреки че сега е по-ясен относно същественото отражение на нередностите — не включва и не е задължен да включва изрична декларация ⁽²⁹⁾, каквато се прави в други области.

1.39. Комисията ще проучи как обобщаващият доклад може да се подобри допълнително, по-специално по отношение на годишните изложения на риск суми и прогнозното въздействие на корективния механизъм върху многогодишните проценти остатъчни грешки. В ГОД вече са включени подробности.

Комисията възнамерява да използва тази информация в контекста на член 32, параграф 5 от Финансовия регламент, който я задължава да предприеме или предложи подходящи действия, когато равнището на грешките е постоянно високо.

1.40. Комисията счита, че обобщаващият доклад излиза значително извън рамките на изискванията на Финансовия регламент, чийто член 66 гласи, че: „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 представлява обобщение на годишните отчети за дейността и е документът, с който колегиумът поема политическа отговорност въз основа на член 317 от ДФЕС. Той съдържа анализ на резервите и причините за тях и включва инструкции за службите как да отстранят оставащите слабости.

Комисията счита, че комбинацията от годишните отчети за дейността и обобщаващия доклад изпълнява целите за вътрешна и външна отчетност, определени от Палатата. Годишните отчети за дейността се приключват навреме, за да бъдат взети предвид от Палатата, и съдържат изрична декларация, съпоставима с други области.

БЮДЖЕТНО И ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ

1.41. Основните елементи от бюджетното и финансовото управление на ЕС през 2013 г. включват:

- а) значително увеличение на обема плащания, които Комисията е имала право да извърши;
- б) като цяло, нивата на разходите са близки до разрешения от бюджетната рамка максимум;
- в) постоянно увеличаване на задълженията за бъдещи плащания;

⁽²⁹⁾ Например от органите в държавите членки се изисква декларация за управлението (член 59, параграф 5, буква а) от Финансовия регламент), а относно годишните счетоводни отчети на някои видове дружества — декларации за корпоративно управление по член 46, буква а) от Четвъртата директива 78/660/ЕИО на Съвета от 25 юли 1978 г. въз основа на член 54, параграф 3), буква ж) от Договора (ОВ L 222, 14.8.1978 г., стр. 11).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- г) в много области на разходи периодът между първоначалното поемане на задължение и одобряването на разхода остава продължителен;
- д) значителен обем средства са отнесени към бюджета, без да са изплатени на крайните бенефициенти
- е) забавания при вписването на възстановени суми като бюджетни приходи.

Коригиращите бюджети значително са увеличили обема на плащанията, които Комисията е имала право да извърши

1.42. Първоначалният бюджет за 2013 г. определя таван на плащанията в размер на 132,8 млрд. евро. През годината са одобрени девет коригиращи бюджета. По-специално коригиращи бюджети 2 и 8 ⁽³⁰⁾ са добавили 11,2 млрд. евро към одобрените разходи за годината. Общо, коригиращите бюджети и корекциите за пренасяне на бюджетни кредити са увеличили бюджетните кредити за плащания в годишния бюджет до сумата 145,5 млрд. евро ⁽³¹⁾ (с 6,3 % повече от 2012 г.). Допълнителният бюджет за областта на сближаването (функция 16 — 9,2 млрд. евро) е със 17 % по-голям от предходната година.

Като цяло, нивата на разходите са близки до разрешения от бюджетната рамка максимум

1.43. Многогодишната финансова рамка е определила максимални нива в бюджета за 2013 г. в размер на 153,3 млрд. евро и 144,6 млрд. евро съответно за поемане на задължения и за извършване на плащания ⁽³²⁾. Окончателният бюджет е фиксирал максимално ниво, което е близо до максимума, установен от финансовата рамка (99,3 % от максималния размер за поемане на задължения и 99,9 % от максималния размер за извършване на плащания). Крайният действителен резултат за поетите задължения и за плащанията на свой ред е близко до таваните, определени в годишния бюджет — и следователно и във финансовата рамка — като плащанията достигат 98,8 % от установения от финансовата рамка таван.

⁽³⁰⁾ Коригиращ бюджет № 2 (ОВ L 327, 6.12.2013 г., стр. 1) и коригиращ бюджет № 8 (ОВ L 49, 19.2.2014 г., стр. 13).

⁽³¹⁾ Консолидирани отчети на ЕС, таблица 3.1, колони (7) + (8) и пренесените суми в размер на 1 млрд. евро в колона (9).

⁽³²⁾ Тези суми включват 0,8 млрд. евро бюджетни кредити за поемане на задължения и 0,3 млрд. евро за извършване на плащания относно четири фонда, които са извън обхвата на многогодишната финансова рамка (Резерв за спешна помощ, Фонд „Солидарност“ на Европейския съюз, Инструмент за гъвкавост и Европейски фонд за приспособяване към глобализацията).

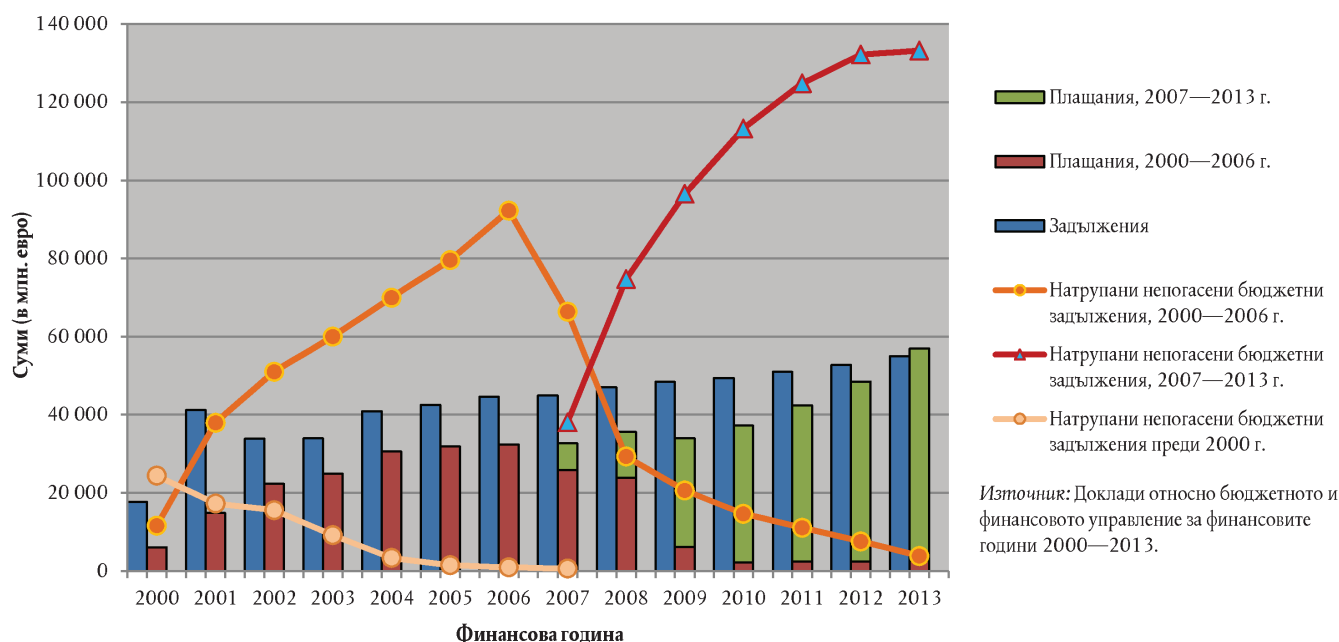
КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Въпреки високото ниво на плащания, продължават да растат задълженията за извършване на бъдещи плащания

1.44. Бюджетният резултат за годината е положителен, тъй като приходите (основно собствени ресурси, получени от държавите членки) са надвишили плащанията с 1 млрд. евро през 2013 г. (както и през 2012 г.). Бюджетният излишък ще бъде приспаднал при събирането на приходи от собствени ресурси от държавите членки през 2014 г. Финансовият резултат обаче (изготвен на база текущо начисляване) е отрицателен и представлява увеличение в нетните задължения в размер на 5,4 млрд. евро (вж. **приложение 1.3**, таблици 1 и 6). Един от основните фактори за тази ситуация е увеличаването на начислените разходи и на провизиите.

1.45. Като се има предвид общият размер на непогасените задължения и изискуемите пасиви, сумата, която следва да бъде покрита от бъдещите бюджети, се е увеличила от 313 млрд. евро към 31 декември 2012 на 322 млрд. евро към 31 декември 2013 г. От тези 322 млрд. евро 222 млрд. евро представляват непогасени бюджетни задължения, а 99 млрд. евро⁽³³⁾ се отнасят до пасиви от счетоводния баланс, които не са обхванати от непогасените задължения. Непогасените задължения за областта на сближаването (функция 16) съставляват 61,6 % от общия размер на тези задължения (вж. **графика 1.6**).

Графика 1.6 — Развитие на натрупаните непогасени задължения в областта на сближаването



⁽³³⁾ С изключение на предоставените заеми, повечето от елементите на пасива в счетоводния баланс ще доведат до искания за плащания от бюджета. От 143-те млрд. евро пасиви, които не представляват привлечени средства, едва 44 млрд. евро вече са покрити от поети задължения.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

В много области на разходи периодът между първоначалното поемане на задължение и одобряването на разхода остава продължителен

1.46. Необходими са средно повече от две години, преди поетото задължение да се превърне в плащане. С погасяването на задължението (чрез извършване на плащане) невинаги приключва процесът на регистриране на разходите. Комисията регистрира окончателните разходи, като изчиства авансовото финансиране. Това става само когато дейностите са извършени, отчетени пред нея и приети. **Таблица 1.4** 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 79,4 млрд. евро в края на 2013 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.46 Службите на Комисията са инструктирани да изчистват предварителното финансиране само въз основа на извършените разходи, които са валидирани, приети и се подкрепят от надеждна информация от получателите (вж. точка 1.12, буква д).

Таблица 1.4 — Разбивка на непогасените бюджетни задължения и авансовото финансиране на Комисията

(в млн. евро)

Непогасени бюджетни задължения ⁽¹⁾

Функция		< 2007 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	Общо	В години задължения ⁽²⁾
1	Устойчив растеж ⁽³⁾	4 097	337	859	3 760	12 112	28 399	51 867	65 263	166 694	2,3
2	Природни ресурси	479	46	95	139	219	2 571	9 496	15 383	28 428	1,7
3	Гражданство, свобода, сигурност и правосъдие	6	16	50	144	214	398	728	1 522	3 078	1,1
4	ЕС — фактор от световно значение	956	415	823	1 237	2 375	3 845	5 923	7 738	23 312	2,5
5	Администрация	—	—	—	—	—	1	3	339	343	0,0
	Общо	5 538	814	1 827	5 280	14 920	35 214	68 017	90 245	221 855 ⁽⁴⁾	2,2

Авансово финансиране ⁽⁵⁾

Функция		< 2007 г. ⁽⁶⁾	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	Общо	В години плащания ⁽⁷⁾
1	Устойчив растеж ⁽³⁾	1 776	6 947	11 888	12 476	3 710	4 743	6 867	8 746	57 153	0,8
2	Природни ресурси	805	3 826	2 723	158	93	121	205	346	8 277	0,1
3	Гражданство, свобода, сигурност и правосъдие	3	2	69	154	224	697	1 421	1 455	4 025	2,4
4	ЕС — фактор от световно значение	214	128	174	591	908	1 488	2 409	3 982	9 894	1,5
5	Администрация	—	—	—	—	—	—	1	5	6	0,0
	Общо (брутно авансово финансиране)	2 798	10 903	14 854	13 379	4 935	7 049	10 903	14 534	79 355	0,6

Забележка: При съставяне на тази таблица с данните за 2012 г. следва да се вземе предвид увеличението на бюджета, което намалява броят на годините плащания в последната колона.

⁽¹⁾ Източник: Години отчети на Европейската комисия за 2013 г., таблица 3.5.⁽²⁾ Източник: Доклад относно бюджетното и финансовото управление — Финансова година 2013 — Раздел А.6.3.⁽³⁾ Функция 1 „Устойчив растеж“ се състои от функция 1а „Конкурентоспособност за растеж и заетост“ и функция 1б „Сближаване за растеж и заетост“.⁽⁴⁾ Непогасените бюджетни задължения не включват 557 млн. евро от други институции.⁽⁵⁾ Авансовото финансиране от други институции и агенции възлиза на 257 млн. евро.⁽⁶⁾ Част от авансовото финансиране, изплатено преди 2007 г., е било отнесено по функции във финансовата рамка в зависимост от съответните отговорни генерални дирекции, тъй като в информационната система на Комисията е липсвала информация относно бюджетния ред.⁽⁷⁾ Авансово финансиране, изплатено към 31.12.2013 г., разделено на плащанията, извършени от бюджетните кредити за годината.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.47. От **таблица 1.4** се вижда, че средната продължителност от време от момента на поемането на задължение до одобряването на разхода е най-голяма във функция 4 („ЕС като глобален партньор“), където извършването на една операция обикновено отнема 4 години — от момента на поемане на задължението до регистрирането на окончателните разходи по него от Комисията.

Значителен обем средства са отнесени към бюджета, без да са изплатени на крайните бенефициенти

1.48. Според последния доклад на Комисията⁽³⁴⁾ относно инструментите за финансов инженеринг, използвани за структурните фондове (от септември 2013 г.), който описва ситуацията в края на 2012 г., едва 37 % от средствата, предоставени на тези инструменти, са били изплатени на крайните бенефициенти. В края на 2012 г. ЕС е участвал с 8,4 млрд. евро финансиране за тези фондове. Като се има предвид натискът върху бюджета за извършване на плащания, както и разпоредбата във Финансовия регламент, член 140, параграф 7, че по тези финансови инструменти следва да се избягват прекалено големи салда, Комисията трябва да следи по-строго за потока плащания към тях. Тя следва също така да държи в доверителните сметки суми, които са на възможно най-ниско ниво спрямо очакваните нужди от парични потоци през следващата година.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.48. Комисията е информирана за ограниченията на законодателната рамка в периода на МФР за 2007 — 2013 г.: в съответствие с член 78, параграф 6 от общия регламент относно политиката на сближаване през периода 2007 — 2013 г. (Регламент (ЕО) № 1083/2006), държавите членки могат незабавно да поискат от Комисията изплащане на 100 % от сумите, които са платили по финансовите инструменти за периода 2007 — 2013 г. Както и с всички други заявления за плащане, Комисията извършва плащането в двулесечен срок и при условие, че са налични средства (член 87).

Комисията подчертава, че е предприела действия за преодоляване на прекомерните салда. Това включва извършване на допълнителна одитна дейност и оценки, както и осигуряване на подробни насоки и структури за подпомагане. Освен това настоящата законодателна рамка беше подсилена съществено, както за пряко и непряко управление (член 140, параграф 7 от Финансовия регламент), така и за споделено управление (член 41 от Регламент (ЕС) № 1303/2013), с цел да се избегне проблемът с временното влагане на свободни средства („parking of funds“).

По-специално в член 41 се посочва, че през периода 2014 — 2020 г. държавите членки могат да включват плащания за инструментите за финансов инженеринг в заявления до Комисията само като няколко процентни транша (които не надхвърлят 25 % от сумата и в зависимост от ефективното изплащане на средства). Както отбеляза Сметната палата, опитът от предходния период беше надлежно включен в новия регламент.

В предходни периоди в различни свои доклади до Парламента и Съвета Комисията вече посочи ниската степен на изпълнение в началото на програтния период. Въпреки това Комисията обръща внимание не само на усвояването на средствата, а и на постигането на резултати от съфинансираните инвестиции. Поради това тя може да приеме по-ниска степен на усвояване, ако качеството на инвестициите е гарантирано.

Освен това Комисията отбелязва, че в края на 2012 г. средното равнище на изплащане на средства в инструментите за финансов инженеринг (ИФИ) е било 40 %. Тази средна стойност отразява факта, че повечето ИФИ са създадени през 2009 г. или по-късно. Между 2011 г. и 2012 г. броят на финансовите инструменти се увеличи с 60 % и размерът на участието на програтите в ИФИ се увеличи с 14 %. Това доказва, че още през 2012 г. е бил създаден значителен брой нови ИФИ, което е оказало въздействие върху средното равнище на изплащането на средства (вж. отговора на точка 5.35).

⁽³⁴⁾ Реф. номер на документа: COCOF_13-0093-00-EN.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Забавяния при вписването на бюджетни приходи

1.49. Към 31 декември 2013 г. обратните постъпления⁽³⁵⁾ от заеми и операции с рисков капитал в рамките на програма MEDA⁽³⁶⁾, които са в размер на 259 млн. евро, са натрупани и остават в доверителна сметка на ЕИБ и не се разглеждат като бюджетни приходи. Първоначално тези обратни постъпления са били прехвърляни от ЕИБ към Комисията. По искане на Комисията обаче⁽³⁷⁾ прехвърлянето на обратни постъпления към бюджета е било преустановено през 2008 г. В резултат на това, след тази дата обратните постъпления не са постъпвали в бюджета на ЕС като приходи.

Необходимост от дългосрочна прогноза за паричните потоци

1.50. Постоянното увеличаване на сумите за финансиране от бъдещи бюджети (вж. точка 1.45), което се получава въпреки увеличаването на плащанията през 2013 г., потвърждава заключението на Сметната палата, изразено от нея в годишния ѝ доклад за 2012 г. Сметната палата продължава да счита, че Комисията следва да изготвя и публикува веднъж годишно дългосрочна прогноза за касовите потоци⁽³⁸⁾. Това ще подпомогне заинтересованите страни при определянето на бъдещите нужди от плащания и планирането на бюджетните приоритети. Това ще подпомогне също така Комисията при вземането на необходимите решения, за да се гарантира извършването на основните плащания от одобрените годишни бюджети.

1.49. *Имаше забавяния поради текущ дебат относно най-добрия начин за повторно използване на тези средства. Този проблем беше преодолян чрез Решение № 466/2014/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. за предоставяне на гаранция от ЕС на Европейската инвестиционна банка за загуби по операции по финансиране на инвестиционни проекти извън Съюза (ОВ L 135, 8.5.2014 г., стр. 1), съгласно което:*

- 110 млн. евро ще бъдат използвани за подсилване на Гаранционния фонд на ГД „Икономически и финансови въпроси“ (за ЕИБ). Понастоящем към ЕИБ е отправено искане да върне тези средства на Комисията,
- балансът на върнатите средства (151 млн. евро) вече беше изплатен от ЕИБ и беше върнат в общия бюджет.

1.50. *Комисията приема тази препоръка и ще представи тази прогноза в доклада на отговорния счетоводител на Комисията (член 150, параграф 4 от Финансовия регламент) за органа, който взема решение за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета през септември 2014 г. Независимо от това Комисията подчертава, че вече разполага с подробна информация относно своите дългосрочни бюджетни потребности, която се използва в контекста на годишния ѝ процес на бюджетиране и в мониторинга на МФР.*

⁽³⁵⁾ Лихвени плащания и погасяване на заеми, дивиденди и възстановяване на капитала.

⁽³⁶⁾ Основният инструмент за икономическо и финансово сътрудничество в рамките на евро-средиземноморското партньорство.

⁽³⁷⁾ Въз основа на законодателно предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 1638/2006, което не е прието.

⁽³⁸⁾ Вж. точки 1.58. и 1.59 от годишния доклад на Сметната палата за 2012 г.

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 публикуван 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 относно надеждността на отчетите

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 резултатите от операциите и паричните потоци и промените в нетните активи, одитът включи:

- 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 (последователност 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; и
- е) доколкото е възможно и в съответствие с международните одитни стандарти — използване на резултатите от работата на други одитори. Това важи особено при одита на дейностите по получаване или отпускане на заеми, управлявани от Комисията, Гаранционния фонд за външни дейности и фонда BUFI за условно платените глоби, за които има външни одитни заверки.

ЧАСТ 2 — Подход и методология на одита относно редовността на операциите

3. Одитът относно редовността на свързаните с отчетите операции включва:

- а) пряко тестване на операциите (вж. **таблицы 1.1 и 1.2**), за да се установи дали те са в съответствие с приложимите правила и разпоредби; и
- б) проверка на избрани системи за контрол. 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 основава на представителна извадка от постъпления (при 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 по помощта за развитие) 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. В областта на приходите Сметната палата извършва проверка на собствените ресурси от данъка върху добавената стойност (ДДС) и от брутния национален доход (БНД), като приема за своя отправна точка съответните макроикономически агрегати, въз основа на които са направени изчисленията, и извършва оценка на системите за контрол на Комисията за обработка на данните до получаването на вноските от държавите членки и включването им в консолидираните отчети. По отношение на традиционните собствени ресурси Сметната палата проверява отчетите на митническите органи и анализира потоците от мита, преди съответните суми да бъдат получени от Комисията и да бъдат записани в отчетите.

7. В областта на разходите Сметната палата проверява операциите по извършване на плащания след извършване, регистриране и приемане на 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 средства от ЕС (напр. земеделски производител, изследователски институт, дружество, предоставящо строителни дейности или услуги по обществена поръчка) представи доказателства за правилното им използване, а Комисията (или друга институция или орган, управляващи средства на ЕС) приеме, че това използване на средствата е обосновано, и изчисти авансовото плащане.

8. Одитната извадка на Сметната палата има за цел 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 ⁽¹⁾.

Как Сметната палата оценява и представя резултатите от тестването на операциите

9. **Грешки** в операциите възникват поради различни причини и под различна форма в зависимост от естеството на нарушението и неспазеното конкретно правило или договорно изискване. Отделни операции могат да бъдат частично или изцяло засегнати от грешки. Грешките, които са били открити и коригирани преди одита и независимо от извършените от Сметната палата проверки, са изключени от изчислението и от честотата на грешките, тъй като показват, че системите за наблюдение и контрол действат ефективно. Сметната палата 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.

10. Много грешки възникват при прилагането на законодателството относно възлагането на обществени поръчки. За да се спазят основните принципи на конкуренция, заложили в законодателството на ЕС, основните процедури следва да бъдат обявявани, ofertите да се оценяват съгласно определени критерии и поръчките да не се разделят изкуствено, така че да попадат под установените прагове, и т.н.

11. За целите на одита Сметната палата остойностява неспазването на изискванията във връзка с възлагането на обществени поръчки. Сметната палата:

- а) остойностява (и при необходимост екстраполира) въздействието на „сериозните“ нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки ⁽²⁾, като приема, че те засягат цялата стойност на плащането във връзка с поръчката — 100 % количествено измерима грешка ⁽³⁾;
- б) не остойностява по-незначителните грешки, които не влияят на крайния резултат от тръжната процедура (количествено неизмерими грешки) ⁽⁴⁾.

12. Когато се обсъждат евентуални 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.

⁽¹⁾ Целта на одита е да се достигне до основателни заключения относно разходите и приходите на ЕС като цяло. За да се направи основателно и 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.

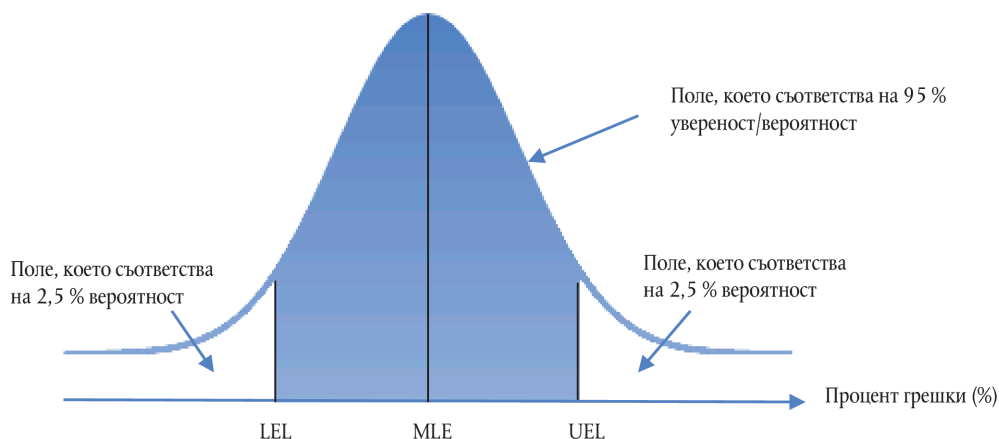
⁽²⁾ Сметната палата счита за „сериозни“ тези грешки, които възпрепятстват изпълнението на целите, съдържащи се в правилата за възлагане на обществени поръчки — лоялна конкуренция и възлагане на поръчката на оферента, който в най-голяма степен отговаря на изискванията. Съществуват две основни системи за възлагане на обществени поръчки — най-ниска ценова оферта или най-изгодна оферта.

⁽³⁾ Примери за количествено измерими грешки: ограничена конкуренция или липса на конкуренция (с изключение на случаите, в които това изрично е разрешено от нормативните разпоредби) за основната или допълнителната поръчка, неправилна оценка на ofertите, която влияе на резултата от тръжната процедура, съществено изменение на обхвата на поръчката, изкуствено разделяне на поръчката, за да може стойността на проектите да попадне под границата за прилагане на правилата за възлагане на обществени поръчки.

⁽⁴⁾ Примери за количествено неизмерими грешки: неправилна оценка на ofertите, което 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)

13. Въз основа на остойностените от нея грешки Сметната палата изчислява **вероятния процент грешки** (MLE) при всяка специфична оценка и общо за разходите от бюджета. Изчисленото ниво 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 безвъзмездна финансова помощ) ⁽¹⁾. Сметната палата определя също така долна (LEL) и горна граница (UEL) на процента грешки (вж. диаграмата по-долу).



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

15. При планиране на своята одитна дейност 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

16. 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 за контрол и докладва за получените резултати

17. Системите за контрол се въвеждат от Комисията, други институции и органи на ЕС, органите на държавите членки, държавите и/или регионите бенефициенти, с цел да бъдат контролирани рисковете, засягащи бюджета, в това число редовността на операциите. Проверките на системите за контрол са особено полезни за формулирането на препоръки за подобрения.

18. Всяка група политики, както и приходите, се управлява от множество отделни системи. Всяка година Сметната палата съставя извадка от системи, които да бъдат проверени. Резултатите от оценките на системите за наблюдение и контрол са представени под формата на таблица в приложения х.2 на 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).

⁽¹⁾
$$MLE = \frac{1}{\sum ASI} * \sum_i \left(ASI_i * \frac{error\ amount_i}{audited\ amount_i} \right)$$
, където ASI е средният интервал на извадката, а i представлява номерацията на операциите в извадката.

Как Сметната палата достига до становищата, които изразява в декларацията за достоверност

19. В декларацията за достоверност Сметната палата формулира своето становище относно редовността на операциите, свързани с консолидираните отчети на ЕС, като се основава на цялата извършена от нея одитна дейност, описана в глави 2 — 9 от настоящия доклад, и на оценката за разпространението на грешките. Извършената дейност позволява на Палатата да прецени до каква степен може да разполага с увереност, че грешките в популацията надвишават или остават под прага на същественост. Според най-доброто приближение на прогнозната стойност на Сметната палата процентът грешки за общия размер на разходите през 2013 г. е 4,7 %. С ниво на увереност над 95 % Сметната палата счита, че процентът грешки за одитираната популация е съществен. За различните области на политика определеният процент грешки е различен, както е описано в глави 3 — 9. Сметната палата счита, че грешките са широко разпространени — засягат по-голямата част от областите на разходи. Сметната палата формулира общо становище относно редовността на поетите задължения въз основа на допълнителна хоризонтална извадка.

Измати

20. Ако Сметната палата 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. Сметната палата докладва на OLAF няколко случая годишно.

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

21. 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 и поетите задължения, свързани с отчетите.

22. 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 международните стандарти на ИНТОСАЙ (МСВОИ).

23. Тези стандарти регламентират също така случаите, когато одиторите формулират одитни становища относно надеждността на отчетите и редовността на свързаните с тях операции, посочвайки, че само по себе си модифицираното становище относно редовността на операциите не води до модифицирано становище относно надеждността на отчетите. Във финансовите отчети, относно които Сметната палата изразява становище, и по-специално в Бележка № 6 към тях, се посочва, че е налице съществен проблем във връзка с нарушаването на правилата относно разходите, изплащани от бюджета на ЕС. В съответствие с това Сметната палата прецени, 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.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.2

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО ВЪВ ВРЪЗКА С ПРЕДИШНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ОТНОСНО НАДЕЖНОСТТА НА ОТЧЕТИТЕ

Констатации и оценки от предишни години	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък	Отговор на Комисията
1. Авансово финансиране, краткосрочни задължения и процедири за разделяне на финансовите периоди	1. Авансово финансиране, краткосрочни задължения и процедири за разделяне на финансовите периоди	1. Авансово финансиране, краткосрочни задължения и процедири 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.	Сметната палата установи случаи, при които в отчетите са вписани разходи (понякога вече е имало погрешно основание за изчисляване на съответното авансово финансиране). Сметната палата също така установи, че в някои генерални дирекции процедурите за разделяне на финансовите периоди трябва да бъдат подобрени, хармонизирани и автоматизирани.	Съществуващите правила и насоки за отчитането, които вече са съобщени на генералните дирекции, обхващат правилното третиране, което трябва да бъде следвано при изчисляването. Съответната ГД ще въведе нова процедура в съответствие с приложените правила и нормативна уредба.
По отношение на осчетоводяването на авансовото финансиране Сметната палата констатира, че няколко генерални дирекции продължават да вписват в отчетите предварителни разходи, въпреки че разполагат с достатъчно основание за изчисляване на съответното авансово финансиране. В някои случаи закъсненията при отчитането на извършените разходи са свързани със загуба на одитната следа. Сметната палата счита, че има нужда от съществено подобрене на процедурите в отделни генерални дирекции.	Оценката на остатъчните суми продължава да се прави въз основа на допускането, че средствата се използват равномерно по време на периода на действие.	Комисията би желала да изтъкне, че е нормално и разбираемо винаги да има допълнителни възможности за подобрене, тъй като става въпрос за постоянен процес. Въпреки това Комисията подчертава също, че предварителното финансиране и фактурите са осчетоводявани правилно през последните седем години.
Комисията включи за първи път инструментите за финансов инженеринг в отчетите за 2010 г., а авансовите плащания от 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.	Оценката на остатъчните суми продължава да се прави въз основа на допускането, че средствата се използват равномерно по време на периода на действие.	Очаква се да настъпят подобрения за периода 2014 — 2020 г. въз основа на въведените понастоящем правни изисквания.
2. Оповестени данни във връзка с възстановени суми от неправомерно извършени разходи и финансови корекции	2. Оповестени данни във връзка с възстановени суми от неправомерно извършени разходи и финансови корекции	2. Оповестени данни във връзка с възстановени суми от неправомерно извършени разходи и финансови корекции
Счетоводителят е подобрил представянето на информация относно възстановяването на неправомерно изплатени средства и финансови корекции в бележка № 6. Тази бележка понастоящем е по-конкретна и нетолкова обширна, но съдържа също така нефинансова информация, която би могла да бъде представена по-добре в доклада относно защитата на бюджета на ЕС в съответствие с член 150, параграф 4 от Финансовия регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012. Този доклад следва да се представя пред бюджетните органи всяка година през месец септември.	Представянето на информацията в бележка № 6 е допълнително подобро, но в нея все още съдържат данни, които не са извлечени от счетоводната система. В точки 1.12 — 1.14 се разглеждат новите предизвикателства за представяне на надеждна финансова информация.	Комисията ще проучи заедно с държавите членки как информацията може да бъде подобрена допълнително по предложения от Палатата начин, като или предвид съображенията за разходна ефективност.

Констатации и оценки от предишни години	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък	Отговор на Комисията
3. Прехвърляне на активите на програма „Галилео“ В своя годишен доклад за 2010 г. и в последващите годишни доклади Сметната палата обръща внимание на резервите, изразени от отговорния генерален директор в неговите годишни отчети за дейността относно надеждността на финансовото отчитане на Европейската космическа агенция.	3. Прехвърляне на активите на програма „Галилео“ Отговорният генерален директор е оттеглил резервите относно надеждността на финансовото отчитане на Европейската космическа агенция в годишния си отчет за дейността за 2013 г.	3. Прехвърляне на активите на програма „Галилео“

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.3
ИЗВЛЕЧЕНИЯ ОТ КОНСОЛИДИРАНИ ГОДИШНИ ОТЧЕТИ ЗА 2013 г. ⁽¹⁾

Таблица 1 — Счетоводен баланс (*)

	(в млн. евро)	
	31.12.2013 г.	31.12.2012 г.
Нетекущи активи		
Нематериални активи	237	188
Имоти, машини и съоръжения	6 104	5 978
Инвестиции, отчетени по метода на собствения капитал	349	392
Финансови активи	59 844	62 311
Вземания и суми за възстановяване	498	564
Авансово финансиране	38 072	44 505
	105 104	113 938
Текущи активи		
Материални запаси	128	138
Финансови активи	5 571	1 981
Вземания и суми за възстановяване	13 182	14 039
Авансово финансиране	21 367	13 238
Парични средства и парични еквиваленти	9 510	10 674
	49 758	40 070
Общо активи	154 862	154 008
Нетекущи пасиви		
Пенсии и други социални придобивки на служителите	(46 818)	(42 503)
Провизии	(1 323)	(1 258)
Финансови задължения	(54 153)	(57 232)
Други пасиви	(2 216)	(2 527)
	(104 510)	(103 520)
Текущи пасиви		
Провизии	(545)	(806)
Финансови задължения	(3 065)	(15)
Задължения	(92 594)	(90 083)
	(96 204)	(90 904)
Общо пасиви	(200 714)	(194 424)
Нетни активи	(45 852)	(40 416)
Резерви	4 073	4 061
Суми, подлежащи на събиране от държавите членки (**)	(49 925)	(44 477)
Нетни активи	(45 852)	(40 416)

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

(**) На 20 ноември 2013 г. Европейският парламент прие бюджет, който предвижда изплащане на краткосрочните задължения на ЕС от собствените ресурси, които следва да бъдат събрани или изискани от държавите членки през 2014 г. Освен това съгласно член 83 от Правилника за персонала (Регламент № 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 2013 година, включващи консолидирани финансови отчети и обяснителни бележки, както и консолидирани отчети за изпълнението на бюджета и обяснителни бележки.

Таблица 2 — Отчет за финансовия резултат (*)

	(в млн. евро)	
	2013 г.	2012 г.
Оперативни приходи		
Собствени ресурси и получени вноски	141 241	130 919
Други оперативни приходи	8 414	6 826
	149 655	137 745
Оперативни разходи		
Административни разходи	(9 269)	(9 320)
Оперативни разходи	(138 571)	(124 633)
	(147 840)	(133 953)
Излишък от оперативни дейности	1 815	3 792
Приходи от финансови операции	2 038	2 157
Разходи по финансови операции	(2 045)	(1 942)
Движения, свързани с пенсиите и другите социални придобивки на служителите	(5 565)	(8 846)
Дял от нетния дефицит, принадлежащ на съвместни и асоциирани предприятия	(608)	(490)
Финансов резултат за годината	(4 365)	(5 329)

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

Таблица 3 — Отчет за паричните потоци (*)

	(в млн. евро)	
	2013 г.	2012 г.
Финансов резултат за годината	(4 365)	(5 329)
Оперативни дейности		
Амортизация	48	39
Обезценка	401	405
(Увеличение)/намаление на заемите	20	(16 062)
(Увеличение)/намаление на вземанията и сумите за възстановяване	923	(4 837)
(Увеличение)/намаление на авансовото финансиране	(1 695)	(2 013)
(Увеличение)/намаление на материалните запаси	10	(44)
Увеличение/(намаление) на провизиите	(196)	299
Увеличение/(намаление) на финансовите задължения	(29)	16 017
Увеличение/(намаление) на другите пасиви	(311)	468
Увеличение/(намаление) на задълженията	2 511	(1 390)
Бюджетен излишък от предходната година, отчетен като непаричен приход	(1 023)	(1 497)
Други непарични движения	(50)	260
Увеличение/(намаление) на пенсиите и другите социални придобивки на служителите	4 315	7 668
Инвестиционни дейности		
(Увеличение)/намаление на нематериалните активи и на имотите, машините и съоръженията	(624)	(1 390)
(Увеличение)/намаление на инвестициите, отчетени по метода на собствения капитал	43	(18)
(Увеличение)/намаление на финансовите активи на разположение за продажба	(1 142)	(837)
Нетни парични потоци	(1 164)	(8 261)
Нетно увеличение/(намаление) на парите и паричните еквиваленти	(1 164)	(8 261)
Пари и парични еквиваленти в началото на годината	10 674	18 935
Пари и парични еквиваленти в края на годината	9 510	10 674

(*) 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, справедлива стойност	Други резерви	Натрупан излишък/ (дефицит)	Финансов резултат за годината	
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)
Движение на резерва на Гаранционния фонд	—	46	(46)	—	0
Движения на справедливата стойност	(51)	—	—	—	(51)
Други	—	12	(9)	—	3
Разпределение на финансовия резултат за 2012 г.	—	5	(5 334)	5 329	0
Бюджетен резултат за 2012 г., предоставен на държавите членки	—	—	(1 023)	—	(1 023)
Финансов резултат за годината	—	—	—	(4 365)	(4 365)
Салдо към 31 декември 2013 г.	99	3 974	(45 560)	(4 365)	(45 852)

(*) 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	2013 г.	2012 г.
Приходи за финансовата година	149 504	139 541
Плащания от бюджетните кредити за текущата година	(147 567)	(137 738)
Бюджетни кредити за плащания, пренесени за годината N+1	(1 329)	(936)
Анулиране на неусвоени кредити за плащания, пренесени от годината N-1	437	92
Разлики във валутния курс за годината	(42)	60
Резултат от изпълнението на бюджета (**)	1 002	1 019

(*) Резултатът от изпълнението на бюджета на ЕС е представен съгласно структурата на консолидираните отчети на Европейския съюз.

(**) От който резултатът за ЕАСТ е (4) млн. евро за 2013 г. и (4) млн. евро за 2012 г.

Таблица 6 — Съпоставка на финансовия резултат с резултата от изпълнението на бюджета (*)

(в млн. евро)

	2013 г.	2012 г.
Финансов резултат за годината	(4 365)	(5 329)
Приходи		
Вземания, установени през текущата година, но все още несъбрани	(2 071)	(2 000)
Вземания, установени през предходни години и събрани през текущата година	3 357	4 582
Начислени приходи (нето)	(134)	(38)
Разходи		
Начислени разходи (нето)	3 216	(1 544)
Разходи от предходната година, платени през текущата година	(1 123)	(2 695)
Нетен ефект на авансовото финансиране	(902)	820
Бюджетни кредити за плащания, пренесени за следващата година	(1 528)	(4 666)
Плащания, извършени с пренесени суми, и анулиране на неизползвани бюджетни кредити за плащания	1 538	4 768
Движение на провизиите	4 136	7 805
Други	(1 028)	(670)
Финансов резултат на агенциите и ЕОВС	(93)	(15)
Резултат от изпълнението на бюджета за годината	1 002	1 019

(*) Съпоставянето на финансовия резултат с резултата от изпълнението на бюджета е представено съгласно структурата на консолидираните отчети на Европейския съюз.

ГЛАВА 2

Приходи

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	2.1-2.4
Специфични характеристики на приходите	2.2-2.3
Обхват и подход на одита	2.4
Редовност на операциите	2.5
Проверка на избрани системи за контрол	2.6-2.26
Собствени ресурси от БНД	2.7-2.12
Традиционни собствени ресурси	2.13-2.19
Собствени ресурси от ДДС	2.20-2.22
Глоби и санкции	2.23-2.24
Други общи въпроси във връзка с приходите	2.25
Годишни отчети за дейността	2.26
Заклучение и препоръки	2.27-2.29
Заклучение за 2013 г.	2.27
Препоръки	2.28-2.29
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. В **таблица 2.1** се съдържа основна информация относно приходите за 2013 г.

Таблица 2.1 — Основна информация относно приходите за 2013 г.

Видове приходи	Описание	Приходи за 2013 г. (в млн. евро)
Собствени ресурси от БНД	Ресурси от БНД (брутен национален доход) за текущата финансова година	110 032
Традиционни собствени ресурси (ТСР)	Мита и налози върху производството на захар	15 366
Собствени ресурси от ДДС	Ресурси от ДДС (данък върху добавената стойност) за текущата финансова година	14 542
Корекция на бюджетните дисбаланси	Корекция за Обединеното кралство.	166
Намаление на вноската от БНД	В полза на Нидерландия и Швеция	- 6
ОБЩО СОБСТВЕНИ РЕСУРСИ		140 100
Вноски и възстановявания във връзка със споразумения и програми на Съюза/Общността	ОБЩО ДРУГИ ПРИХОДИ	3 897
Лихви за просрочия и глоби		2 973
Приходи от лица, работещи в институциите и другите органи на Съюза		1 199
Излишъци, салда и корекции		698
Приходи от административната дейност на институциите		611
Разни приходи		24
Операции по получаване и отпускане на заеми		2
ОБЩО ПРИХОДИ ЗА ГОДИНАТА		149 504

Източник: Консолидирани отчети на Европейския съюз за 2013 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични характеристики на приходите

2.2. По-голямата част от приходите идват от собствени ресурси (93,7 % от приходите) ⁽¹⁾. Съществуват три категории собствени ресурси:

- Собствените ресурси от брутен национален доход (БНД) се получават от прилагането на унифицирана ставка към БНД на държавите членки (110,032 млрд. евро или 73,6 % от приходите). Изчисляването на вноските на държавите членки се основава на прогнозни данни за БНД ⁽²⁾. Тези данни могат да бъдат ревизирани ⁽³⁾ в продължение на период от четири години, след което не могат да бъдат променяни ⁽⁴⁾. След изчисляване на всички други източници на приходи, собствените ресурси на база БНД се използват за осигуряване на балансирана позиция на бюджета на ЕС ⁽⁵⁾. Основният риск за редовността при собствените ресурси е, че е възможно свързаните с тях статистически данни да не бъдат събрани съгласно правилата на Европейския съюз или обработени от Комисията в съответствие с тези правила.
- Традиционните собствени ресурси (ТСР) представляват мита и налози върху производството на захар. Те се установяват и събират от държавите членки. Три четвърти от събраните суми се внасят в бюджета на ЕС (15,366 млрд. евро или 10,3 % от приходите), а останалата една четвърт държавите членки задържат за покриване на разходите по събирането. Основният риск за ТСР е свързан с изчерпателността, точността и навременността на митата, които се предоставят на Европейския съюз.

⁽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⁾ Ревизиите на данните се взимат предвид при изчисляването на балансите и корекциите на БНД на държавите членки за предходни години, които също се включват в годишния бюджет на приходите. Те могат да бъдат положителни или отрицателни за отделните държави членки. За 2013 г. нетните баланси и корекции, свързани с БНД, възлизат на 162 млн. евро, т.е. 0,1 % от приходите (положителните корекции са в размер на 1,177 млрд. евро или 0,8 % от приходите, а отрицателните корекции — 1,015 млрд. евро или 0,7 % от приходите).

⁽⁴⁾ Освен в случай на изразени резерви (вж. точка 2.7).

⁽⁵⁾ 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.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

— Собствените ресурси от данък добавена стойност (ДДС) са вноски, формирани от прилагането на унифицирана ставка към теоретично хармонизираните бази ⁽⁶⁾ за начисляване на ДДС в държавите членки (14,542 млрд. евро или 9,7 % от приходите). Основните рискове са свързани с изчерпателността и точността на данните, предоставяни от държавите членки, точността на извършените от Комисията изчисления на дължимите вноски и навременността на плащанията от държавите членки.

2.3. Основните рискове по отношение на другите приходи са управлението на глобите от страна на Комисията и грешките при изчисляването на вноските във връзка със споразуменията на Съюза/Общността.

Обхват и подход на одита

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

- a) Одитът включи проверка на ниво Комисия на извадка от 55 нареждания за събиране на вземания по неправомерно изплатени суми ⁽⁷⁾, както е посочено в **приложение 1.1**, точка 6. Извадката е формирана така, че да бъде представителна за целия набор от нареждания за събиране на вземания в областта на приходите.
- b) Оценяването на системите за контрол обхваща:
 - i) системите на Комисията, чрез които се следи дали данните на държавите членки относно БНД представляват подходяща база за целите на собствените ресурси, както и системите на Комисията, свързани с изчисляването и събирането на вноските на собствени ресурси от БНД ⁽⁸⁾;
 - ii) системите на Комисията във връзка с ТСР, в т.ч. мониторинг на извършваните от държавите членки одити след митническо освобождаване;
 - iii) счетоводните системи за ТСР на три държави членки (Германия, Нидерландия и Румъния) ⁽⁹⁾ и проверка на системите им за одит след митническо освобождаване;

⁽⁶⁾ Четири държави членки (Германия, Нидерландия, Австрия и Швеция) са се възползвали от намаление на изискуемата ставка за периода 2007 — 2013 г.

⁽⁷⁾ 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.

⁽⁸⁾ За отправна точка на оценката бяха взети съгласуваните прогнозни данни за БНД. Сметната палата не може да даде оценка на качеството на данните, съгласувани между Комисията и държавите членки.

⁽⁹⁾ Извършеният от Сметната палата одит не може да обхване недекларирания внос или вносът, който не е регистриран от митническите органи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- iv) системите на Комисията, които следят за коректното изчисляване и събиране на собствените ресурси на база ДДС ⁽¹⁰⁾;
- v) управлението на глобите и санкциите от страна на Комисията;
- vi) годишните отчети за дейността за 2013 г. на генерална дирекция „Бюджет“ и Евростат.

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

2.5. Резултатите от тестовете на операциите са обобщени в **приложение 2.1**. От одитираните от Сметната палата 55 операции нито една не е засегната от грешки.

- Извършеният от Сметната палата одит не установи грешки в направените от Комисията изчисления на вноските на държавите членки въз основа на данните за ДДС и БНД или в плащанията по тях.
- Сметната палата установи, че като цяло издадените от Комисията нареждания за събиране на вземания по неправомерно изплатени суми съответстват на декларациите за ТСП, изпратени от държавите членки.
- Одитът на Сметната палата не установи грешки в изчисленията или плащанията по операции, свързани с други приходи.

ПРОВЕРКА НА ИЗБРАНИ СИСТЕМИ ЗА КОНТРОЛ

2.6. **Приложение 2.2** съдържа обобщение на резултатите от извършените от Сметната палата проверки на системите.

Собствени ресурси от БНД

2.7. Резервите ⁽¹¹⁾ 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.

⁽¹⁰⁾ При своя одит Сметната палата взе за отправна точка хармонизираната основа за ДДС, изготвена от държавите членки. Одитът не тества пряко статистическите данни и информацията, предоставени от държавите членки.

⁽¹¹⁾ 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).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

2.8. В края на 2013 г. са в сила 114 специфични резерви (вж. **таблица 2.2**). През 2013 г. са изразени 21 специфични резерви ⁽¹²⁾, а 12 са отменени. Все още е в сила една специфична резерва за БНП, отнасяща се до периода 1995 — 2001 г. Финансовото отражение на отменените през 2013 г. специфични резерви за БНД и БНП е изчислено от Сметната палата ⁽¹³⁾ като нетно намаление на вноските на съответните държави членки в размер на 583,5 млн. евро ⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ 19 от общо 21 резерви са изразени след приключване на цикъла на верификация за България и Румъния. Една резерва е формулирана по отношение на Австрия след посещение за диалог в рамките на процедурата при прекомерен дефицит. Друга резерва е изразена за Обединеното кралство във връзка с проблемите, идентифицирани от Сметната палата в Специален доклад № 11/2013 „Подобряване на данните за брутният национален доход (БНД) — прилагането на по-структуриран и по-добре насочен подход би увеличило ефективността на извършваната от Комисията верификация“.

⁽¹³⁾ Финансовото отражение от отменянето на резерви се определя от Сметната палата, като се отчитат всички изменения на базата за БНД, настъпили като ефект от резерви, отменени през 2013 г. за годините, за които давността вече е изтекла.

⁽¹⁴⁾ Салдото от увеличението с 0,4 млн. евро и намалението с 583,9 млн. евро.

Таблица 2.2 — Специфични резерви по отношение на БНД/БНП по държави членки към 31 декември 2013 г. ⁽¹⁾

Държава членка	Резерви, действащи към 31.12.2012 г.	Резерви, изразени през 2013 г.	Резерви, оттеглени през 2013 г.	Брой на действащите резерви към 31.12.2013 г.	Най-ранна година, за която се отнасят резервите
Белгия	3	0	0	3	2002
България	—	8	0	8	2007
Чешка република	2	0	0	2	2004
Дания	1	0	0	1	2002
Германия	2	0	0	2	2002
Естония	2	0	0	2	2004
Ирландия	1	0	1	0	—
Гърция	9	0	0	9	1995
Испания	3	0	0	3	2002
Франция	2	0	0	2	2002
Италия	3	0	0	3	2002
Кипър	5	0	0	5	2004
Латвия	10	0	0	10	2004
Литва	2	0	0	2	2004
Люксембург	2	0	1	1	2002
Унгария	10	0	0	10	2004
Малта	8	0	1	7	2004
Нидерландия	4	0	4	0	—
Австрия	1	1	1	1	2009
Полша	11	0	0	11	2004
Португалия	3	0	0	3	2002
Румъния	—	11	0	11	2007
Словения	3	0	1	2	2004
Словакия	2	0	0	2	2004
Финландия	1	0	0	1	2002
Швеция	4	0	0	4	2002
Обединено кралство	11	1	3	9	2002
ОБЩО	105	21	12	114	

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

Източник: Европейска сметна палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

2.9. В допълнение към специфичните резерви за БНД Комисията е изразила специфични хоризонтални резерви. Тя определя тези резерви като въпроси, за които се уведомяват всички държави членки, за да е възможно Комисията да направи сравнение на процесите на съставяне на данните. През 2013 г. са формулирани две нови хоризонтални резерви⁽¹⁵⁾ (като така действащите хоризонтални резерви стават общо осем). Комисията е започнала процеса за отменяне на шестте хоризонтални резерви, които вече са били в сила (три от тях вече са отменени в някои държави членки⁽¹⁶⁾).

2.10. Единствената обща резерва, която още е в сила в края на 2013 г., е тази относно данните за БНД на Гърция за 2008 и 2009 г. Резервата за 2008 г. е изразена през 2012 г., тъй като данните за тази година са били основани на предварителни прогнозни изчисления. Не е било възможно тази резерва да бъде отменена през 2013 г., защото Гърция не е предоставила на Комисията никаква нова информация. Необходимо е било действието на резервата да се разшири и за 2009 г., за да не се стигне до изтичане на давностния срок (вж. точка 2.2, първо тире), тъй като данните за тази година все още са на база предварителни прогнозни изчисления.

2.11. Комисията следи отблизо ситуацията във връзка с проблемите на Гърция при съставянето на национални отчети, включително чрез извършване на редовни посещения. Сметната палата приветства факта, че Комисията е формулирала общи резерви относно данните за БНД на Гърция, като по този начин осигурява защита на финансовите интереси на ЕС. Въпреки това продължителното използване на общи резерви може да доведе до бюджетна несигурност.

2.12. В рамките на срещите на Комитета по БНД през 2013 г. е била обсъждана темата за ненаблюдаваната икономика. Комисията е признала, че нивото на хармонизиране на данните не отговаря на обичайните стандарти на европейските статистически данни. Сметната палата вече е обърнала внимание на този въпрос и е формулирала конкретна препоръка в своя Специален доклад № 11/2013.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.9. Хоризонталните резерви продължават да се преодоляват. Процесът се ускорява през 2014 г., когато само през първото тримесечие бяха оттеглени допълнителни 25 такива резерви.

2.10. В рамките на стартиран наскоро проект за подпомагане се предвижда краткосрочен план за действие за подобряване на гръцките годишни национални отчети.

2.11. Понастоящем е налице само една обща резерва.

2.12. Изчерпателността представлява ключово съображение от процеса на проверка на брутният национален продукт/ брутният национален доход (БНП/БНД) още от самото начало и ще продължи да бъде от огромно значение.

Държавите членки не са длъжни да изготвят отделни прогнози за индивидуални елементи от ненаблюдаваната икономика, при условие че се гарантира цялостната изчерпателност за използваната крайна стойност на БНД за целите на собствените ресурси.

⁽¹⁵⁾ „Вписване на данъците за регистрация на автомобил“ и „Изчисляване на междинното потребление за действителните и условно изчислените наеми при оценката на предоставянето на жилищни услуги“ — и двете резерви са основани на проблемите, констатирани в Специален доклад № 11/ 2013 на Сметната палата.

⁽¹⁶⁾ Хоризонтална резерва III (третиране на пребиваващи краткосрочно или отсъстващи субекти) е отменена в 19 страни; хоризонтална резерва IV (третиране на схеми за скрап на автомобили) е отменена в 17 страни, а хоризонтална резерва V (третиране на кооперативни жилища) — в 11 страни.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Традиционни собствени ресурси

2.13. След освобождаване на стоките и с цел да се уверят в точността на данните, съдържащи се в митническата декларация, митническите органи могат да проверяват търговските документи и данните, свързани с вноса⁽¹⁷⁾. Тези проверки включват одити след митническо освобождаване (последващи одити)⁽¹⁸⁾ и се наричат последващ митнически контрол. Те следва да се основават на анализ на риска на база на критериите, разработени на национално ниво, на ниво ЕС, и където е уместно — на международно ниво⁽¹⁹⁾.

2.14. В рамките на своя одит Сметната палата установи, че качеството, обхватът и резултатите от одитите след митническо освобождаване значително се различават в посетените три държави членки⁽²⁰⁾. Бяха установени следните слабости по отношение на идентифицирането, подбора и проверката на вносителите след митническото оформяне на стоките с цел свободното им движение:

a) Идентифициране и избор на вносители:

- i) Не съществуват правно обвързващи стандарти на ниво ЕС за анализ на риска във връзка с одитите след митническо освобождаване.
- ii) Не са хармонизирани методологиите на държавите членки за избор кои вносители да бъдат подложени на проверка.
- iii) Не съществува база данни на ниво ЕС относно вноса, съдържаща информация, която да бъде използвана за идентифициране и избор на вносителите, които да бъдат обект на одит след митническо освобождаване⁽²¹⁾.

2.14. Комисията ще предприеме последващи мерки във връзка с констатациите на Сметната палата. В случаите, в които са установени слабости, тя ще отправи искане към държавите членки да предприемат корективни мерки.

a)

- i) Докато обменът на информация за риска представлява правно изискване, критериите за риск, определени в най-новото издание на ръководството за митнически одит (март 2014 г.), не са правно обвързващи. Комисията предоставя на държавите членки информация за риска под формата на известия за взаимопомощ и известия под формата на информационен формуляр за риск (RIF), за да могат да използват тази информация при извършването на своя анализ на риска. Комисията проучва използването на тази информация от държавите членки в своите проверки за 2014 г.
- ii) Новото ръководство за митнически одит (подпомагано от съответната митническа програма) осигурява общ и хармонизиран подход за провеждане на одит след митническо освобождаване.
- iii) Комисията управлява база данни за вноса в държавите членки („Surveillance II“), в която не се посочват имената на вносителите. „Surveillance II“ следва да осигурява повече информация с оглед да позволи идентифициране на вносителите, но ще заработи напълно едва през 2018 г.

⁽¹⁷⁾ Член 78 от Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета от 12 октомври 1992 г. относно създаване на Митнически кодекс на Общността (ОВ L 302, 19.10.1992 г., стр. 1).

⁽¹⁸⁾ „Последващият одит е метод за контролиране на икономическите оператори чрез проверка на тяхната отчетност, регистри и процедури.“ Източник: Ръководство за митнически одит.

⁽¹⁹⁾ Член 13, параграф 2 от Митническия кодекс на Общността.

⁽²⁰⁾ От трите проверени държави (Германия, Нидерландия и Румъния) беше установено, че в Германия се прилага най-структурираният подход относно анализа на риска и изпълнението на одити след митническо освобождаване.

⁽²¹⁾ Комисията поддържа база данни за вноса в държавите членки поради съображения за сигурност и безопасност, но тъй като имената на вносителите не са предоставени, тя не се използва за целите на одита след митническо освобождаване.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Тези три аспекта ограничават ефективността при идентифициране и избор на вносители за одит след митническо освобождаване. Възможно е вносителите, представляващи най-голям риск, да не бъдат избрани, както и някои вносители никога да не бъдат подложени на проверка. Така например е възможно вносителите, които оформят внесени стоки със значителна обща стойност в различни държави членки, никога да не бъдат избрани за проверка, ако стойността на стоките във всяка отделна държава членка се счита за несъществена от националните митнически органи.

б) Проверка на вносителите:

i) Нито една законодателна мярка не определя минимални стандарти на ниво ЕС за одит след митническо освобождаване, като поради това всяка държава членка трябва да установи своя собствена рамка⁽²²⁾. Въпреки че Комисията е разработила незадължително ръководство за митнически одит⁽²³⁾, то не е било използвано от посетените държави членки, в които одитната методология е разнородна. През последните години Комисията не е извършвала мониторинг в тази област.

ii) В случай че стоките са освободени от митница в държава членка (А), която е различна от тази, в която се намира вносителят (Б), извършването на одит след митническо освобождаване и всички други последващи процедури за събиране на вземания, които се предприемат от държава членка (А), е свързано с по-големи усложнения, тъй като вносителят попада под юрисдикцията на друга държава членка (Б) (вж. примера в каре 2.1). По този въпрос не са предприети никакви действия, въпреки че проблемът е признат от Комитета по митническия кодекс през 2000 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

б)

i) По време на своите годишни инспекции в държавите членки Комисията проучва различни аспекти на митническите проверки, включително свързаните с одити след митническо освобождаване.

Комисията разпространи ръководството за митнически одит до митническите органи на всички държави членки с цел да се постигне напълно хармонизиран подход към одитите за целите на митническите проверки и да се насърчи прилагането на одобрени одитни проверки в рамките на ЕС. Комисията изразява съжаление, че държавите членки, посетени от Сметната палата, не са използвали ръководството, и ще поиска от всички държави членки да използват по ефективен начин новото ръководство за митнически одит.

ii) Макар че добрата одитна практика предполага държавите членки да комуникират помежду си, особено ако дадена компания внася голямо количество стоки в държава членка, различна от държавата, в която е разположено нейното седалище, митническото законодателство на ЕС не съдържа правно задължение за държавите членки на вноса да предприемат такава посока на действие. Независимо от това всяка държава членка може в съответствие с Регламент (ЕО) № 515/97 на Съвета да използва инструмента за взаимопомощ, за да поиска съдействие от митническия орган на друга държава членка. Този вариант се посочва в новото ръководство за одит.

⁽²²⁾ По отношение на прилагането на членове 13 и 78 от Митническия кодекс на Общността.

⁽²³⁾ Ръководството е плод на сътрудничеството между държавите членки и Комисията в рамките на митническа проектна група от 2007 г. за системите за извършване на одит след митническо освобождаване. Държавите членки обаче не са задължени да го прилагат.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 2.1 — Слаби резултати при събирането на вземания, когато вносителят се намира в различна държава членка от тази, в която стоките са митнически оформени за свободно движение

След уведомление от OLAF нидерландските митнически органи са установили внесени в Ротердам (Нидерландия) стоки — текстил с произход от Китай с изключително ниска стойност.

Впоследствие нидерландските митнически органи са извършили проверки във връзка с този внос в помещенията на деклараторите в Нидерландия. Тези проверки са довели до издаване на нареждания за събиране на вземания в общ размер от приблизително 50 млн. евро. По-голямата част от нарежданията са представени на дружества, чиито седалища се намират в други държави членки.

Постигнато е много ниско ниво на събиране на вземанията: над 45 млн. евро все още са дължими в сметки Б към датата на извършване на одита, а нидерландските митнически органи считат, че възстановяването на неизплатените задължения е малко вероятно.

В един от тези случаи нидерландските митнически органи са констатирани, че стоките са разтоварени в Хамбург (Германия) и след това транспортирани до Ротердам (Нидерландия). В Ротердам стоките са оформени за свободно движение, а след това са транспортирани до крайната им дестинация в Полша. Тъй като използването на съответните транспортни маршрути не е било икономически или логистично обосновано, в този конкретен случай изглежда вносителите са потърсили митническо оформяне в различна държава членка, за да намалят вероятността да бъдат подложени на проверки и за да усложнят евентуалните процедури за събиране на вземания.

- iii) Сметната палата установи, че при извършване на одит на вносителя след митническо освобождаване две от посетените държави членки (Нидерландия и Румъния) не проверяват внесените стоки, които същият вносител е освободил от митница в друга държава членка. В Германия някои инспектори постигат по-добри резултати, като проверяват дали стоките са били предмет на митническа процедура в друга държава членка, и ако установят несъответствия, информират засегнатите държави членки ⁽²⁴⁾ (вж. каре 2.2).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 2.1 — Слаби резултати при събирането на вземания, когато вносителят се намира в различна държава членка от тази, в която стоките са митнически оформени за свободно движение

Комисията ще предприеме последващи действия по този въпрос заедно с митническите органи на Нидерландия. Комисията проследява системно действията на държавите членки за възстановяване на суми над 50 000 EUR, които са били отписани от сметки Б и са ѝ били докладвани като изисквани съгласно съответното законодателство. Когато несъбраните вземания могат да се вменят на държавата членка, Комисията ще отправи искане към нея да възстанови сумата.

- iii) Комисията ще предприеме последващи мерки във връзка с констатациите на Сметната палата. В случаите, в които са установени слабости, тя ще отправи искане към държавите членки да предприемат корективни мерки.

⁽²⁴⁾ Съгласно схемата за взаимна помощ (Регламент (ЕО) № 515/97 на Съвета от 13 март 1997 г. относно взаимопомощта между административните органи на държавите членки и сътрудничеството между последните и Комисията за гарантиране на правилното прилагане на законодателството в областта на митническите и земеделските въпроси (ОВ L 82, 22.3.1997 г., стр. 1).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 2.2 — Обмен на информация във връзка с несъответствията, установени по отношение на вносител в една държава членка, които засягат и други държави членки

Митническите органи в Германия са констатирали грешка в тарифното класиране, която засяга също така стоки, внесени и освободени от митниците в две други държави членки (Франция и Обединеното кралство). Митническите органи в Германия са информирали тези държави членки относно несъответствията. Въпреки това до май 2014, т.е. 15 месеца по-късно, те не са получили обратна информация от нито една от двете държави членки относно прилагането на действия за събиране на вземания.

- iv) Нивото на изпълнение на одитните планове за 2012 г. е било ниско в Румъния и Нидерландия.

2.15. 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) ⁽²⁵⁾.

2.16. Одитът на Сметната палата в трите държави членки установи слабости в управлението на сметки Б. Така например сумите, които са били счетени за несъбираеми вземания ⁽²⁶⁾, са били подценени ⁽²⁷⁾, и са констатирани дълги забавяния в процедурите за прилагането и проследяване.

2.17. В допълнение Сметната палата установи наличие на слабости в сметка А в Нидерландия, тъй като все още е необходимо ръчно обработване за подготвяне на отчетите по сметка А, а това е предпоставка за възникване на риск от грешки ⁽²⁸⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 2.2 — Обмен на информация във връзка с несъответствията, установени по отношение на вносител в една държава членка, които засягат и други държави членки

Комисията предприема последващи действия заедно с държавите членки по всички въпроси, повдигнати в докладите от нейните инспекции и тези на Сметната палата, и когато бъдат установени слабости, тя отправя искане към държавите членки да предприемат подходящи корективни мерки.

2.17. Комисията ще предприеме последващи действия по този въпрос заедно с нидерландските органи в хода на редовното си проследяване на въпросите, повдигнати от Сметната палата.

⁽²⁵⁾ 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.

⁽²⁶⁾ Съгласно член 6, параграф 4, буква б) от Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000.

⁽²⁷⁾ Тези случаи не са засегнали надеждността на общата сума, която е установена в отделна сметка, както и съответната обезценка, така както е оповестена в консолидираните отчети на Европейския съюз.

⁽²⁸⁾ Така например Нидерландия е допуснала грешки в обработването на несъбираеми вземания във връзка със сметки А и Б за периода януари 2005 г. — април 2012 г., които са довели до плащане на традиционни собствени ресурси от нидерландските органи в размер на 12,3 млн. евро (след приспадане на 25 % за разходи по събирането) и допълнителни лихви в размер на 6,5 млн. евро съответно за 2012 и 2013 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

2.18. По време на извършените през 2013 г. проверки от страна на Комисията са констатирани недостатъци в управлението на сметки Б в по-голямата част от посетените държави членки⁽²⁹⁾. При две проверки, проведени в Гърция, са идентифицирани съществени проблеми в управлението на сметка Б⁽³⁰⁾.

2.19. В резултат от проверките на Комисията в държави членки се формулират „отворени въпроси“⁽³¹⁾. Възможно е тези „отворени въпроси“ да имат потенциално финансово отражение. Те биват оттеглени, след като държавите членки вземат подходящи мерки за тях. В края на годината е имало общо 341 „отворени въпроса“, като 35 от тях са били формулирани преди повече от пет години (вж. **таблица 2.3**).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.18. Извършените от Комисията инспекции се състоят от проверка на сметки Б за службите на посетените държави членки и отчетените констатации като цяло са от еднократно естество, показващи индивидуални проблеми в процедурата за събиране на традиционни собствени ресурси. Те рядко са от систематично естество, засягащо управлението на съответните сметки. При сметки от такова естество (колекция от проблемни и спорни случаи, които могат да доведат до различни правни тълкувания) неизменно ще има такива еднократни констатации. Ситуацията в Гърция представлява изключение и е обхваната от специални последващи действия.

2.19. Службите на Комисията работят постоянно с държавите членки за решаване на отворените въпроси. Макар че някои въпроси, които се повдигат при инспекциите на Комисията или одитите на Сметната палата, са относително прости и могат да се решат и приключат бързо, други от повдигнатите пред държавите членки въпроси са по-сложни и могат да изискват законодателна/организационна промяна или стартиране на съдебни производства. В тези случаи въпросите не могат да бъдат приключени от службите на Комисията в рамките на кратък срок. От 341-те въпроса, които Сметната палата отчита като отворени, 313 все още са били отворени в края на май 2014 г. 27 от тях са били отворени за период, надхвърлящ пет години.

⁽²⁹⁾ При извършените от нея проверки Комисията е разгледала въпроса за сметки Б в 22 държави членки, като в 17 от тях са установени проблемни случаи.

⁽³⁰⁾ Съгласно доклада на Комисията проверката на случаите във връзка със сметка Б потвърждава факта, че Гърция не спазва правните си задължения по член 17, параграф 2 и параграф 3 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000.

⁽³¹⁾ През 2013 г. са публикувани общо 29 доклада от проверки, които са довели до формулирането на нови 98 „отворени въпроса“.

Таблица 2.3 — Отворени въпроси във връзка с ТСП към 31 декември 2013 г.

Държава членка	Отворени въпроси към 31.12.2012 г.	Въпроси, поставени през 2013 г.	Въпроси, оттеглени през 2013 г.	Отворени въпроси към 31.12.2013 г.	Отворени въпроси, които са поставени преди повече от пет години	Най-ранна година, в която са поставени въпроси
Белгия	14	6	9	11	0	2009
България	14	4	8	10	0	2009
Чешка република	8	3	5	6	0	2012
Дания	15	3	1	17	0	2009
Германия	28	1	12	17	9	2001
Естония	4	0	3	1	0	2012
Ирландия	10	6	6	10	0	2011
Гърция	33	4	3	34	5	2002
Испания	17	4	1	20	0	2009
Франция	40	5	11	34	7	2003
Италия	23	3	11	15	0	2009
Кипър	6	2	0	8	0	2011
Латвия	6	0	3	3	0	2011
Литва	5	0	0	5	0	2011
Люксембург	7	1	3	5	0	2011
Унгария	12	4	9	7	0	2011
Малта	2	4	2	4	0	2013
Нидерландия	29	13	6	36	4	2005
Австрия	3	2	0	5	0	2009
Полша	11	2	3	10	4	2006
Португалия	16	2	3	15	5	2002
Румъния	11	4	2	13	0	2011
Словения	5	0	5	0	0	—
Словакия	4	1	4	1	0	2013
Финландия	7	5	2	10	1	1998
Швеция	11	10	1	20	0	2009
Обединено кралство	19	9	4	24	0	2009
ОБЩО	360	98	117	341	35	

Източник: Европейска сметна палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Собствени ресурси от ДДС

2.20. В края на годината са в сила общо 103 резерви ⁽³²⁾ (вж. **таблица 2.4**). През 2013 г. Комисията е отменила 81 резерви (в сравнение с 57 през предходната година). От тях 21 са се отнасяли до нарушения. Осем подобни резерви са отменени, тъй като Съдът на Европейския съюз е постановил с решение, че законодателството на държавите членки е съответствие с Директивата за ДДС. По отношение на останалите 13 случая е изчислена компенсация, ако нарушението е оказвало финансово отражение върху базата за собствените ресурси от ДДС.

2.21. Нетният финансов ефект на отменените през 2013 г. резерви по отношение на годините, за които е изтекъл давностният срок, е изчислен от Сметната палата ⁽³³⁾ като увеличение на собствените ресурси на база ДДС в размер на 81,7 млн. евро ⁽³⁴⁾.

2.22. В края на 2013 г. действат 12 поддържани от дълго време резерви ⁽³⁵⁾, изразени от Комисията — с една по-малко спрямо предходната година. През 2013 г. са отменени седем резерви, които в края на 2012 г. са представлявали резерви, поддържани в сила от дълго време. Шест установени от Комисията резерви са се превърнали в резерви, поддържани от дълго време, тъй като се отнасят до 2004 г. В края на 2013 г. е имало също така четири резерви, поддържани от дълго време, изразени от държавите членки (три от тях са били идентични с тези на Комисията).

2.21. Комисията счита, че тази стойност не е подходящ показател за резултата от програмата за инспекции на собствените ресурси от ДДС и не може да се използва като показател за тенденция.

2.22. През 2013 г. Комисията продължи да си сътрудничи с държавите членки за решаване на въпросите, свързани с вече изрезените от нея резерви. Комисията счита, че през 2013 г. е бил постигнат значителен напредък.

⁽³²⁾ Характеристиките на резервите са пояснени в точка 2.7.

⁽³³⁾ Финансовото отражение от отменянето на резерви се определя от Сметната палата, като се отчитат всички изменения на базата за ДДС, настъпили вследствие на извършвания от Комисията контрол за годините 1995 — 2009 г. Давностният срок за 2009 г. е изтекъл през 2013 г. и изменения на базата за ДДС от 2009 г. и от по-ранни години е възможно да бъдат направени единствено при наличие на действаща резерва. Въздействието от поставянето на горна граница е взето предвид.

⁽³⁴⁾ Салдото от увеличението с 218,3 млн. евро и намалението със 136,6 млн. евро.

⁽³⁵⁾ Сметната палата определя поддържаните от дълго време резерви като резерви, които са изразени най-малко десет години преди текущата година, или в случая — резерви, които продължават да действат в края на 2013 г. и засягат 2004 г. или по-ранни години.

Таблица 2.4 — Резерви, свързани с ДДС, към 31 декември 2013 г.

Държава членка	Резерви, действащи към 31.12.2012 г.	Резерви, изразени през 2013 г.	Резерви, оттеглени през 2013 г.	Брой на действащите резерви към 31.12.2013 г.	Най-ранна година, за която се отнасят резервите
Белгия	6	0	2	4	2007
България	7	3	3	7	2007
Чешка република	8	0	8	0	—
Дания	6	0	1	5	2005
Германия	7	0	2	5	2007
Естония	10	0	9	1	2007
Ирландия	4	0	0	4	2006
Гърция	5	4	3	6	1999
Испания	3	0	1	2	2003
Франция	12	1	8	5	2005
Италия	12	5	5	12	1999
Кипър	0	0	0	0	—
Латвия	5	0	4	1	2006
Литва	2	0	2	0	—
Люксембург	2	3	1	4	2008
Унгария	4	0	3	1	2010
Малта	4	0	0	4	2005
Нидерландия	11	4	9	6	2006
Австрия	5	0	0	5	2004
Полша	10	1	5	6	2004
Португалия	5	0	5	0	—
Румъния	4	4	0	8	2007
Словения	0	0	0	0	—
Словакия	0	0	0	0	—
Финландия	8	1	2	7	2001
Швеция	5	1	1	5	1995
Обединено кралство	8	4	7	5	2004
ОБЩО	153	31	81	103	

Източник: Европейска сметна палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Глоби и санкции

2.23. Комисията има възможност да налага глоби на предприятия за нарушаване на правото в областта на конкуренцията. В края на 2013 г. около 97 % от неплатените глоби⁽³⁶⁾ са обезпечени или с временно плащане, или с гаранция. Правилата за прилагане на Финансовия регламент⁽³⁷⁾ 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. Възможно е отпускането на отсрочка за плащане, но изискването за гаранция може да бъде отменено единствено въз основа на преценка на отговорния счетоводител.

2.24. С оглед проследяване на изпълнението във връзка с констатации от годишните ѝ доклади от 2011 и 2012 г., Сметната палата провери извадка от 14 от общо 33 неплатени глоби⁽³⁸⁾, които не са обезпечени с временно плащане или гаранция, и установи, че в 13 от случаите Комисията не е използвала всички налични средства за принудително събиране на дължимите суми. В повечето случаи Комисията все още е извършвала оценка на това дали да отпусне допълнителна отсрочка за плащане.

Други общи въпроси във връзка с приходите

2.25. Сметната палата обръща внимание на въпроса, разгледан в точка 1.49.

Годишни отчети за дейността

2.26. Годишните отчети за дейността за 2013 г. на ГД „Бюджет“ и Евростат дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции във връзка със собствените ресурси и другите приходи, а предоставената информация потвърждава констатациите и заключенията на Сметната палата.

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

2.24. Тези глоби се отнасят или до случаи, в които е имало 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. Като бе посочено в точка 2.23, оценката дали да се разреши допълнително време за плащане изисква да се извърши задълбочен анализ.

⁽³⁶⁾ Около 8,3 млрд. евро от общо 8,5 млрд. евро.

⁽³⁷⁾ Членове 88, 89 и 90 от Делегиран регламент (ЕС) № 1268/2012 на Комисията от 29 октомври 2012 г. относно правилата за прилагане на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (ОВ L 362, 31.12.2012 г., стр. 1).

⁽³⁸⁾ Те представляват 116 млн. евро от общо 225 млн. евро. Извадката обхваща 11 глоби, разгледани в годишния доклад за 2012 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

Заключение за 2013 г.

2.27. По отношение на приходите:

- Сметната палата не констатира грешки в тестваните операции.
- Проверените системи се оценяват като ефективни за собствените ресурси на база БНД и ДДС и за другите приходи⁽³⁹⁾ (вж. **приложение 2.2**).
- Проверените системи се оценяват като цяло като ефективни за ТСР. Ключовите системи за вътрешен контрол в посетените държави членки са оценени като частично ефективни (вж. **приложение 2.2**).

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

Препоръки

2.28. 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 2010 и 2011 г. Сметната палата е отправила пет препоръки. От тях Комисията изцяло е изпълнила две препоръки, две други са изпълнени в повечето отношения, а една не е изпълнена.

2.29. След извършения преглед и предвид констатациите и заключенията за 2013 г., Сметната палата препоръчва:

Собствени ресурси от БНД

- **Препоръка 1:** Комисията да насърчава държавите членки да поясняват методологиите, които използват за събиране на данни за ненаблюдаваната икономика, и да подкрепя процес на хармонизиране в тази област между държавите членки.

2.29.

Комисията приема препоръката. Изчерпателността представлява ключово съображение от процеса на проверка на БНП/БНД още от самото начало и ще продължи да бъде от огромно значение.

В следващия цикъл на верификация Комисията (Евростат) планира да преразгледа и актуализира хоризонталния анализ, който бе извършен в рамките на решението на Комисията относно изчерпателността.

⁽³⁹⁾ Заключение в връзка със системите се отнася единствено до системите, които са избрани за проверка, както е посочено в точка 2.4 относно обхвата на одита.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- **Препоръка 2:** Комисията да въведе и да извършва строг мониторинг на подробен план за действие с ясни междинни етапи с оглед преодоляване на проблемите при съставяне на националните отчети на Гърция.

Традиционни собствени ресурси

- **Препоръка 3:** Комисията да установи минимални стандарти за анализ на риска по отношение на одита след митническо освобождаване, в т.ч. надграждане на информацията от съществуващите бази данни за внос, с оглед да се позволи на държавите членки по-добро идентифициране на рисковите вносители.
- **Препоръка 4:** Комисията да насърчи държавите членки да използват съществуващото ръководство и да извършва мониторинг на изпълнението от държавите членки на одит след митническо освобождаване.
- **Препоръка 5:** Комисията 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

Комисията приема препоръката и отбелязва, че тя се изпълнява понастоящем. Комисията (Евростат) насочва своите усилия към области от националните отчети с най-голям риск за собствените ресурси от БНД, а именно изразените резерви, като Евростат следи отблизо напредъка по тях. В рамките на стартиран наскоро проект за подпомагане се предвижда краткосрочен план за действие за подобряване на гръцките годишни национални отчети.

Комисията приема препоръката. В новото издание на ръководството за митнически одит (2014 г.) се определят показателите за риск във връзка с одити след митническо освобождаване. Планират се промени по настоящата база данни за внос, но те ще влязат изцяло в сила едва през 2018 г.

Комисията приема препоръката. Съгласно настоящата правна рамка извършването на проверки попада в обхвата на компетентност на държавите членки. В допълнение към това в хода на своите инспекции на извършваните митнически проверки Комисията ще насърчи държавите членки да използват съществуващите насоки и, ако бъдат открити слабости при провеждането на одити след митническо освобождаване, ще поиска от държавите членки да предприемат корективни мерки. Комисията припомяна, че преработеното ръководство за митнически одит бе одобрено през март 2014 г.

Комисията приема препоръката. Комисията ще продължи да насърчава държавите членки да използват правилно сметки А и Б и да гарантира, че те са изчерпателни и точни.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ С ПРИХОДИТЕ

		2013 г.				2012 г.	2011 г.	2010 г.
ТСР		ДДС/БНД, корекции по бюджетен дял 1		Други приходи		Общо		
7		46		2		55	55	55
7		46		2		55	55	55
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТВАНЕТО ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Процент (брой) тествани операции, които представляват:								
Операции, незасегнати от грешки	100 %	(7)	100 %	(46)	100 %	(2)	100 %	(55)
Операции, засегнати от една или повече грешки	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)
ОЦЕНКА НА ЕФЕКТА ОТ КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ								
Вероятен процент грешки	0,0					0,0 %	0,8 %	0,0 %

⁽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 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	Обща оценка
БНД	Не е приложимо (*)	Ефективни	Ефективни	Не е приложимо	Ефективни
ДДС	Ефективни	Ефективни	Ефективни	Не е приложимо	Ефективни
ТСР	Ефективни	Ефективни	Не е приложимо	Частично ефективни (**)	Ефективни
Глоби и санкции	Не е приложимо	Ефективни	Не е приложимо	Не е приложимо	Ефективни

(*) През 2013 г. Сметната палата публикува Специален доклад № 11/2013, в който оценява ефективността на извършваната от Комисията верификация на данните за БНД за периода 2002 — 2010 г. През 2013 г. Комисията не е извършвала дейности по верификация. Предвидено е следващият цикъл за верификация да започне през 2015 г. с предоставянето на новите описи на БНД от държавите членки.

(**) Вж. точки 2.13 — 2.18

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.3

ПРОСЛЕДЯВАНЕ 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	Не се прилага	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2011 и 2010	В годишните си доклади за 2010 и 2011 г. Сметната палата препоръчва на Колицията:							
	Да насърчава държавите членки да засилват митническия контрол (напр. използването на „свърхопростени процедури“ от лицата, ползващи се от процедурите за оформяне на място) с цел събиране на максималния размер традиционни собствени ресурси.		x					В хода на своите годишни инспекции в държавите членки, в рамките на които бе обхванато специално внимание на извършваните проверки и използването на анализ на риска. Колицията насърчи държавите членки да поддържат своите митнически проверки и надзор (включително в случаите, в които е било разрешено използването на „свърхопростени процедури“ в контекста на процедурите за оформяне на мястo) с цел защита на събирането на ТСП.
	Да продължи усилията си да следи за това сметка Б да се използва правилно и счетоводните системи да позволяват на държавите членки да изготвят пълни и точни сметки А и Б (*).		x					Колицията продължи да полага усилия, за да гарантира, че сметки Б се използват правилно и че счетоводните отчети на държавите членки са изчерпателни и точни. Фактът, че все още са налице проблеми със сметки Б, е свързан със самото естество на тези сметки — те се състоят от проблемни и спорни случаи, които могат да доведат до различни правни тълкувания.

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	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2010	Да представи пред Комитета по БНД докладите за оценка на данните за БНД на държавите членки, за да се позволи да се заменят всички съществуващи общи резерви със специфични резерви за периода от 2002 г. насам.	x						
	Да изясни какъв е обхватът на становището, което тя дава в докладите си за оценка на данните за БНД, предоставяни от държавите членки.	x						
	Да отчита и оценката на работата на системите за наблюдение и контрол в националните статистически институти (НСИ) при съставянето на националните сметки.				x			Комисията счита, че прилаганият от нея подход (документни проверки на въпросниците за БНД, проверка на описите на БНД въз основа на въпросника за оценка на опис на БНД (GIAQ) заедно с пряка проверка) е подходящ за окончателна оценка на БНД на държавите членки. В този контекст системите за надзор и контрол (SCS) са от организационно естество и не осигуряват конкретно показание за надеждността на отчетите, която зависи най-вече от използваните статистически източници и методи, макар че SCS могат да спомогнат за следяване на рисковете от грешки в националните отчети. Комисията ще продължи да полага усилия за разработване на насоки за SCS за съставяне на националните отчети от страна на държавите членки, като се вземат под внимание констатациите на Сметната палата.
*) Комисията проверява използването на сметки А и Б всяка година. Въпреки това е необходимо да бъдат положени допълнителни усилия, тъй като продължават да съществуват проблеми.								

(*) Комисията проверява използването на сметки А и Б всяка година. Въпреки това е необходимо да бъдат положени допълнителни усилия, тъй като продължават да съществуват проблеми.

ГЛАВА 3

Пазари и преки помощи в областта на земеделието

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	3.1-3.6
Специфични характеристики на групата политики	3.2-3.5
Обхват и подход на одита	3.6
Редовност на операциите	3.7-3.15
Проверка на избрани системи за контрол	3.16-3.43
Системи на държавите членки във връзка с редовността на плащанията	3.16-3.38
Интегрирана система за администриране и контрол (ИСАК)	3.17-3.29
Оценка на процедурата за укрепване на достоверността	3.30-3.35
Система за контрол по отношение на подпомагането от ЕС за групи производители	3.36-3.38
Оценки на Комисията за процента остатъчни грешки	3.39-3.43
Заклучение и препоръки	3.44-3.46
Заклучение за 2013 г.	3.44
Препоръки	3.45-3.46
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 избрани системи относно пазарите и преките помощи в областта на земеделието	
Приложение 3.3 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки, свързани с пазарите и преките помощи в областта на земеделието	

ВЪВЕДЕНИЕ

3.1. В настоящата глава е представена специфичната оценка по отношение на пазарите и преките помощи в областта на земеделието. В **таблица 3.1** се съдържа основна информация относно включените в оценката дейности и разходите за 2013 г.

Таблица 3.1 — Основна информация относно пазарите и преките помощи в областта на земеделието за финансовата 2013 година

(в млн.евро)

Област на политика	Описание	Плащания
Разходи за земеделие, финансирани в рамките на ЕФГЗ	Преки помощи	41 658
	Интервенции на селскостопанските пазари	3 193
	Административни разходи ⁽¹⁾	132
	Други	153
		45 136
Общо плащания за годината		45 136
- Общо административни разходи ⁽²⁾		132
Общо оперативни разходи		45 004
- авансови плащания ⁽³⁾		9
+ уравнявания на авансови плащания ⁽³⁾		21
Общо за одитираната популация		45 016
Общо поети задължения за годината		45 132

⁽¹⁾ Тази сума представлява общият размер на административните разходи за областта на политика „Земеделие и развитие на селските райони“.

⁽²⁾ Одитът на административните разходи е представен в глава 9.

⁽³⁾ В съответствие с хармонизираното определение за операции, свързани с отчетите (за подробна информация вж. **приложение 1.1**, точка 7).

Източник: консолидирани отчети на Европейския съюз за 2013 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Специфични характеристики на групата политики

3.2. Заложените в Договора ⁽¹⁾ цели 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 ОСП се финансират от бюджета на ЕС главно чрез два фонда ⁽²⁾ — Европейският фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ), от който изцяло се финансират преки помощи и пазарни мерки ⁽³⁾, и Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), по който заедно с държави членки се съфинансират програми за развитие на селските райони. Настоящата глава обхваща разходите по ЕФГЗ, докато разходите по ЕЗФРСР се разглеждат в глава 4. Основните мерки, финансирани по ЕФГЗ, са:

- *Схемата за преки помощи „Схема за единно плащане“ (СЕП), при която необвързаното от производството ⁽⁴⁾ подпомагане на доходите се основава на „права за получаване на плащане“ ⁽⁵⁾, всяко от които се активира при наличие на хектар допустима за подпомагане земя. През 2013 г. разходите по СЕП са на стойност 31,394 млрд. евро,*
- *Схемата за преки помощи „Схема за единно плащане на площ“ (СЕПП), която представлява опростена схема за необвързано с производството подпомагане на доходите, е насочена към земеделските производители в десет от държавите членки ⁽⁶⁾, които се присъединиха към ЕС през 2004 г. и 2007 г. Схемата се състои в изплащане на фиксирани суми на хектар допустима за подпомагане земеделска земя. През 2013 г. разходите по СЕПП са на стойност 6,681 млрд. евро,*
- *други схеми за преки помощи, които предоставят основно обвързани с производството плащания ⁽⁷⁾. През 2013 г. размерът на разходите по тях е 3,583 млрд. евро,*

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

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

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

⁽⁴⁾ Необвързаните с производството плащания се предоставят за допустима земеделска земя независимо дали тя се използва за производство или не.

⁽⁵⁾ 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.

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

⁽⁷⁾ Обвързаните с производството плащания се изчисляват въз основа на броя отглеждани животни (напр. крави с бозаещи телета, овци и кози) и/или хектарите обработвана земя с определена култура (памук, ориз, захарно цвекло и т.н.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- *интервенции на селскостопанските пазари*, които обхващат например специфични мерки в подкрепа на секторите на плодовете/зеленчуците и на виното, подпомагане за мляко и плодове в училищата, програми в сектора на храните, политика в подкрепа на цените по програма POSEI⁽⁸⁾, интервенционно складиране и възстановявания при износ (възлизащи общо на 3,193 млрд евро разходи през 2013 г.).

3.4. Разходите за ОСП са почти изцяло предмет на споделено управление от Комисията и държавите членки. Разходите се канализират посредством 80 разплащателни агенции, които отговарят за извършване на плащания към бенефициентите. Сметките и платежните документи на разплащателните агенции се проверяват от независими одитори (сертифициращи органи), които докладват пред Комисията посредством представянето на годишни сертификати и доклади.

3.5. 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, както и случаите на неправилно изчисляване на правата за плащане, или изплащане на премии за несъществуващи животни. Основният риск за редовността по отношение на интервенциите на селскостопанските пазари е предоставянето на помощ на недопустими заявители, или за недопустими или наддекларирани разходи или продукти.

Обхват и подход на одита

3.6. Цялостният одитен подход и методологията 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 е необходимо да се отбележат следните специфични въпроси:

- а) одитът включи проверка на извадка от 180 операции, както е посочено в **приложение 1.1**, точка 7. Извадката е формирана така, че да бъде представителна за целия набор от операции в групата политики. През 2013 г. извадката включваше операции от 17 държави членки⁽⁹⁾;

3.6.

⁽⁸⁾ POSEI е програма от специфични мерки за отдалечените региони и за островите.

⁽⁹⁾ Чешка република, Дания, Германия, Ирландия, Гърция, Испания, Франция, Италия, Литва, Унгария, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Финландия и Обединеното кралство.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- б) по отношение на кръстосаното спазване Сметната палата насочи своите тестове към спазването на задълженията за ДЗЕС (добро земеделско и екологично състояние) ⁽¹⁰⁾ и подбрани ЗИУ (законоустановени изисквания за управление) ⁽¹¹⁾, за които беше възможно да се получат доказателства и да се направи заключение по време на одитните посещения ⁽¹²⁾;
- в) при оценката на системите за контрол ⁽¹³⁾ беше проверена интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК) в четири държави членки ⁽¹⁴⁾, предприетите действия в рамките на процедурата за укрепване на достоверността ⁽¹⁵⁾ в Италия и системата за контрол по отношение на подпомагането от ЕС за групи производители в Полша;
- г) преразгледана е оценката на Комисията за процента остатъчни грешки;
- д) Сметната палата извърши повторен преглед и на процедурата за уравниване на сметки на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“. Резултатите от тази дейност са представени в глава 4 (точки 4.22 — 4.27), но са приложими също така за настоящата глава.

- б) Вж. отговора по точка 3.13.

⁽¹⁰⁾ 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.

⁽¹¹⁾ Разпоредбите във връзка със ЗИУ 4 (Директива за нитратите) и ЗИУ 6 — 8 (относно идентификация и регистриране на животни).

⁽¹²⁾ 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 изпълнят за получаване на пълната сума на преките плащания. Ето защо Сметната палата е взела решение да разглежда като грешки случаите на неспазването им.

⁽¹³⁾ Одитираните държави членки и системи са избрани въз основа на анализ на риска и следователно получените резултати не могат да бъдат представителни за ЕС като цяло.

⁽¹⁴⁾ Германия (Бавария), Ирландия (министерство на земеделието, рибарството и храните), Италия (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) и Франция (Agence de Services et de Paiement).

⁽¹⁵⁾ Вж. точка 3.30.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

3.7. Резултатите от тестовите на операциите са обобщени в **приложение 3.1**. От одитираните от Сметната палата общо 180 операции 110 (61 %) са били засегнати от грешки. Въз основа на остойностените от нея 101 грешки Сметната палата счита, че вероятният процент грешки е в размер на 3,6 % ⁽¹⁶⁾.

3.8. Установените от Сметната палата количествено измерими грешки могат да бъдат разделени в четири категории:

- плащания за заявления за подпомагане, които са наддекларирали броя на допустимите хектари или животни,
- плащания към недопустими бенефициенти или за недопустими дейности/разходи,
- плащания, при които са нарушени изискванията за кръстосано спазване ⁽¹⁷⁾,
- плащания, които са засегнати от административни грешки.

3.7. Комисията отбелязва, че отчетеният от Сметната палата процент грешки представлява годишна приблизителна оценка, в която се отчитат възстановяванията на суми и корективните мерки, предприети преди извършването на одитите от страна на Сметната палата. Комисията също така отбелязва, че през следващите години въпросните разходи подлежат на корекция чрез нетни финансови корекции в резултат на процедура за уравниване по съответствие, както и чрез възстановявания на суми от бенефициерите. Комисията счита, че годишният представителен процент грешки, установен от Сметната палата, следва да се разглежда в контекста на многогодишния характер на нетните финансови корекции и възстановяванията на суми.

Освен това, както вече беше изтъкнато предишни години, Комисията не е съгласна със Сметната палата относно категоризирането на нарушенията на задълженията за кръстосано спазване като количествено измерими грешки, възлизащи на 0,5 процентни пункта, и счита, че те не трябва да се включват в изчисляването на процентите грешки в рамките на декларация за достоверност (ДЦ) на Палатата.

Комисията също така отбелязва, че както беше докладвано в годишния отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за 2013 г., нетните финансови корекции, наложени от Комисията на държавите членки, и възстановените от бенефициерите суми по линия на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) през 2013 г. са били в размер на 575,89 млн. EUR (1,28 % от общите разходи).

3.8.

⁽¹⁶⁾ Сметната палата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна извадка. Полученият резултат представлява най-добрата приблизителна оценка. С ниво на увереност от 95 % Сметната палата преценява, че процентът грешки в популацията е между 1,7 % и 5,5 % (съответно долна и горна граница на грешките).

⁽¹⁷⁾ Вж. точка 3.12.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

В **графика 3.1** се съдържа разбивка на изчисления вероятен процент грешки по видове грешки. В 33 случая на количествено измерими грешки, допуснати от крайните бенефициенти, националните органи са разполагали с достатъчно информация (получена например от крайните бенефициенти, техните одитори или в резултат от собствените проверки на националните органи), за да предотвратят, открият и коригират грешките преди декларирането на разходи пред Комисията. Ако цялата налична информация е била използвана за коригиране на грешките, размерът на вероятния процент грешки, изчислен за настоящата глава, е щял да бъде с 1,1 процентни пункта по-малък. Освен това Сметната палата установи, че в 24 случая откритата от нея грешка е била допусната от националните органи. Тези грешки са допринесли с 0,2 процентни пункта за изчисления вероятен процент грешки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Заедно с държавите членки Комисията разработва редица корективни действия, с които да се преодолеят установените недостатъци и съответно да се намали процентът грешки в бъдеще. В годишният отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ (2013 г.) се посочват 11 такива случая в 9 държави членки във връзка с пазарни мерки и 20 случая в 6 държави членки във връзка с преки плащания. По настоящия момент плановете за действие са много ефективни. Комисията също така гарантира, че финансовият риск за бюджета на ЕС в резултат на такива слабости винаги се отстранява чрез нетни финансови корекции, които се налагат като резултат от многогодишната процедура за уравняване по съответствие.

Сметната палата изтъква, че държавите членки са могли да установят, коригират и предотвратят относително голям брой грешки. Поради това може да се заключи, че проблемите произтичат не от самата система, а по-скоро от слабости в начина на прилагането ѝ от някои държави членки.

Графика 3.1 — Вероятен процент грешки, по видове грешки



КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.9. Грешки във връзка с наддекларираните допустими хектари са установени в 69 операции, засягащи 15 от посетенияте 17 държави-членки. Половината от тези грешки са в размер под 2 % и следователно въздействието им върху вероятния процент грешки е слабо. Основните грешки в тази категория се отнасят до плащания за недопустима за подпомагане земя, която е декларирана като постоянни пасища (вж. каре 3.1).

Каре 3.1 — Примери за плащания за наддекларирана допустима земя

В Гърция е било предоставено подпомагане по СЕП за парцел, деклариран като постоянно пасище⁽¹⁸⁾, докато в действителност парцелът е бил обрасъл с гъсти храсти, храстовидна растителност и дървета, които би следвало да доведат до частично или изцяло изключване от подпомагане от ЕС. Тази грешка е възникнала, защото гръцките органи са класифицирали подобни парцели земя като постоянни пасища в базата данни на СИЗП⁽¹⁹⁾.

Случаи, в които наддекларираните постоянни пасища са получили директно подпомагане от ЕС, са установени също така в Германия (Шлезвиг-Холщайн), Ирландия, Франция, Полша и Румъния⁽²⁰⁾.

3.10. В предходни свои годишни доклади⁽²¹⁾ Сметната палата също е сигнализираща за случаи на неточна оценка на допустимостта на земя в базата данни СИЗП; освен това тя установи сходни случаи в контекста на одитите на системите ИСАК, извършени през 2013 г. (вж. точка 3.20).

3.11. Сметната палата е установила три случая, при които дейността, бенефициентът или разходите не са допустими за подпомагане от ЕС, като два от тях се отнасят до пазарни мерки (вж. каре 3.2).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.9. Комисията ще обсъди допълнително със Сметната палата най-подходящата методология за изтерванията на площите с цел да се определи допустимата площ, по-специално когато изтервания чрез GPS трябва да се наложат върху ортогонални изображения, дори и двата елемента да са с различен мащаб, и за да се гарантира, че държавите-членки ще получават съгласувани насоки от институциите на ЕС.

Каре 3.1 — Примери за плащания за наддекларирана допустима земя

Службите на Комисията споделят становището на Сметната палата. При извършените от тях одити бяха установени подобни недостатъци. Във връзка с констатираните слабости се предприемат действия чрез процедури за уравниване по съответствие, с които се гарантира покриването по подходящ начин на риска за бюджета на ЕС чрез нетни финансови корекции.

3.10. Във връзка с докладваните случаи в рамките на предишните доклади на Сметната палата бяха предприети действия чрез няколко процедури за уравниване по съответствие.

⁽¹⁸⁾ 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.

⁽¹⁹⁾ Относно СИЗП вж. точка 3.20.

⁽²⁰⁾ В приложенията (стр. 130) на годишния ѝ отчет за дейността за 2013 г. Комисията посочва наличието на системни слабости във връзка с постоянните пасища в Гърция, Испания, Италия, Австрия, Португалия, Швеция и Обединеното кралство (Шотландия и Северна Ирландия).

⁽²¹⁾ Годишен доклад за 2010 г., приложение 3.2 във връзка с Испания (Екстремадура и Кастилия-Ла Манча); годишен доклад за 2011 г., точка 3.20 и приложение 3.2 във връзка с Испания (Галисия), Италия (Ломбардия) и Австрия; годишен доклад за 2012 г., приложение 3.2 във връзка с Обединеното кралство (Англия и Северна Ирландия).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 3.2 — Примери на плащания за недопустими разходи и бенефициенти

В Италия е била предоставена помощ за популяризиране на вина⁽²²⁾ в САЩ и Израел на сдружение от петима икономически оператори, от които само четирима са били допустими за подпомагане, тъй като само те в действителност са били винопроизводители. Освен това одобреният проект е включвал разходи за услуги на изпълнителния орган. Сметната палата установи, че подпомагането от ЕС е предоставено за тези разходи, въпреки че впоследствие сдружението е информирало италианските органи, че в нарушение на одобрения проект не е бил сключван договор с изпълнителен орган.

3.12. По всички схеми за преки помощи от ЕФГЗ бенефициентите са задължени да изпълняват изискванията за кръстосано спазване. Тези изисквания включват законоустановени изисквания за управление (ЗИУ), свързани с опазването на околната среда, общественото здраве, здравето на животните и растенията, хуманното отношение към животните; те включват също така задължения за поддържането на земеделската земя в добро земеделско и екологично състояние (задължения за ДЗЕС). При неспазване на тези изисквания от страна на земеделските производители, размерът на предоставената им помощ се намалява.

3.13. 164 от проверените от Сметната палата заявления са били предмет на изискванията за кръстосано спазване. При 44 от съответните земеделски производители е констатирано неспазване на изискванията. Честотата на неспазване на изискванията (25 % от заявленията — стойност, която е сходна с декларираното ниво от държавите членки) е сравнително висока и оказва въздействие върху вероятния процент грешки с 0,5 процентни пункта.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 3.2 — Примери на плащания за недопустими дейности и бенефициери

Комисията би искала да подчертае, че разпоредбите, които според Сметната палата не са били спазени от италианските органи, не са изисквания на ЕС, а представляват част от италианските разпоредби за изпълнение.

3.13. Изпълнението на задълженията за кръстосано спазване не представлява критерий за допустимост за плащанията по общата селскостопанска политика (ОСП) и поради това проверките на тези изисквания не засягат законосъобразността и редовността на съответните операции. Кръстосаното спазване е механизъм, чрез който земеделските стопани се санкционират, когато не спазват редица правила, които като цяло произтичат от политики, различни от ОСП, и се прилагат спрямо гражданите на ЕС, независимо от ОСП. Поради това Комисията счита, че напаленията на плащанията, наложени за нарушение на изискванията за кръстосано спазване, не следва да се вземат предвид при изчисляването на процента грешки по отношение на ОСП.

Процентът грешки по отношение на кръстосаното спазване в размер на 0,5 % оказва съществено въздействие върху общия процент грешки, който е 3,6 %.

Освен това, тъй като напаленията при кръстосаното спазване се прилагат само по отношение на преките плащания и не засягат анализите на пазара, въздействието по отношение на преките плащания е дори по-голямо.

Комисията също така счита, че в новата правна уредба на ОСП законодателят е потвърдил идеята, която беше поддържана от самото начало (включително за периода 2007 — 2013 г.), а именно че за цялото подпомагане по ОСП „налагането на административна санкция не оказва влияние върху законосъобразността и редовността на плащанията, по отношение на които тя се прилага“ (член 97, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1306/2013).

⁽²²⁾ Законодателството на ЕС предвижда съфинансирането на мерки за популяризиране на вина, които се изпълняват в страни извън ЕС. Правилата за прилагане на това законодателство в Италия ограничават помощта до винопроизводителите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.14. Най-честите нарушения на изискванията за кръстосано спазване, установени от Сметната палата, се отнасят до неспазване на задълженията за докладване във връзка с базите данни за животни (вж. каре 3.3).

Каре 3.3 — Пример за грешки по отношение на кръстосаното спазване

Законодателството на ЕС за кръстосано спазване изисква всички движения/раждания/смърт на животните да бъдат оповестявани в националната база данни за животни в срок от 7 дни. В Обединеното кралство (Шотландия) един земеделски производител не е спазил крайния срок за това уведомяване по отношение на 53 от общо 104 такива събития.

Сметната палата установи и други случаи на неспазване на задължението за оповестяване във връзка с базите данни за животни в Чешката република, Дания, Германия (Бавария и Шлезвиг-Холщайн), Ирландия, Гърция, Франция, Италия, Унгария, Полша, Румъния и Словакия.

3.15. Сметната палата също така установи известен брой административни грешки в начина, по който националните органи обработват заявленията. Най-често срещаната грешка в тази категория се отнася до надвишаване на прага за правата за получаване на плащане по СЕП във Франция. Те са засегнали всичките 26 операции по СЕП, които са одитирани в тази държава членка. (вж. каре 3.5).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.14. Що се отнася до значителните проблеми, които бяха установени във връзка с идентифицирането и регистрирането на животни, Комисията споделя констатацията на Сметната палата и в своите одити по отношение на кръстосаното спазване обръща специално внимание на тези изисквания.

Каре 3.3 — Пример за грешки по отношение на кръстосаното спазване

По време на одита, проведен от нея през 2014 г. в Шотландия, Комисията констатира слабости в контрола по отношение на крайните срокове за уведомяване. Този случай ще бъде проследен в рамките на процедурата за уравниване по съответствие.

Комисията проведе одити на кръстосаното спазване във всички държави членки, одитирани от Сметната палата, и в много от тях констатира слабости в контрола и санкционирането по отношение на задълженията за докладване и като цяло във връзка с идентифицирането и регистрирането на животни. При установяване на систематично неспазване на задълженията Комисията винаги е предприемала мерки чрез процедурата за уравниване по съответствие.

3.15. В резултат на своите одити Комисията е наясно със ситуацията и предприема мерки по отношение на тази слабост в рамките на процедурата за уравниване на сметки за съответните финансови години. За допълнителни коментари вж. каре 3.5.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ПРОВЕРКА НА ИЗБРАНИ СИСТЕМИ ЗА КОНТРОЛ

Системи на държавите членки, свързани с редовността на плащанията

3.16. **Приложение 3.2** съдържа обобщение на резултатите ⁽²³⁾ на проверените от Сметната палата системи ⁽²⁴⁾.

Интегрирана система за администриране и контрол (ИСАК)

3.17. ИСАК е основната действаща система за управление и контрол, осигуряваща редовността на операциите за пряко подпомагане. Тя обхваща повече от 90 % от разходите по ЕФГЗ. ИСАК се състои от база данни на стопанствата и заявленията, от Системата за идентификация на земеделски парцели (СИЗП), бази данни за животните, както и регистър на правата за получаване на плащане в тези държави членки, които прилагат СЕП. Разплащателните агенции извършват административни кръстосани проверки между тези бази данни с цел да гарантират, че са извършени плащания с коректна стойност към съответния допустим за подпомагане бенефициент за допустимата за подпомагане земя или допустимите за подпомагане животни. Плащания се правят единствено за заявленията, оценени като допустими след извършване на всички необходими административни проверки и проверки на място (100 % от административните проверки и поне 5 % от проверките на място) ⁽²⁵⁾.

3.16. При системата за споделено управление разкриването на недостатъци е отговорност преди всичко на системите за вътрешен контрол на разплащателните агенции. Това означава, че системата за мониторинг и вътрешният одит на разплащателната агенция следва да установяват на първо място дали административните и контролните процедури са неефективни. Като цяло при констатиране на слабости разплащателните агенции предприемат действия за тяхното отстраняване. Целта на процедурата за уравниване по съответствие е да гарантира, че спрямо държавите членки могат да се прилагат нетни финансови корекции за финансов риск, дължащ се на слаб контрол или на неспазване на ключовите контролни дейности.

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

⁽²³⁾ Тъй като одитът на процедурата за укрепване на достоверността в Италия не е имал за цел да достигне до заключение относно ефективността на системите, резултатите от него не са представени в **приложение 3.2**, а в отделен раздел на настоящата глава (точки 3.30 — 3.35).

⁽²⁴⁾ Констатациите относно 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, разгледани в глава 4.

⁽²⁵⁾ Между 20 % и 25 % от тези проверки се подбират на случаен принцип, а останалите чрез оценка на риска.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.18. Сметната палата извърши оценка на следните ключови елементи от ИСАК:

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

Процедури за административен контрол и качество на базите данни

3.19. Когато е възможно и целесъобразно, процедурите за административен контрол, прилагани от страна на разплащателните агенции, изискват извършване на кръстосани проверки с всички бази данни на ИСАК⁽²⁶⁾. Сметната палата провери дали базите данни съдържат пълна и надеждна информация, дали са извършени всички необходими кръстосани проверки, както и дали са предприети корективни действия.

3.20. СИЗП представлява база данни, в която се записват всички земеделски площи (обособени като референтни парцели) на дадена държава членка, както и допустимите площи за всеки референтен парцел. СИЗП се базира на географска информационна система (ГИС), която съдържа дигитализирани и геореферентни данни за границите на парцелите, които се основават на сателитни ортофотоснимки⁽²⁷⁾. Сметната палата установи случаи, в които допустимостта на земята е била неправилно вписана в базите данни на СИЗП (вж. каре 3.4).

Каре 3.4 — Примери за неточности в базите данни на СИЗП

В Ирландия Сметната палата провери ортофотоснимките на декларираните парцели на шест случайно избрани бенефициента и откри за четири от тях, че недопустими елементи (като храсти, сгради, пътища за достъп и др.), които ясно се виждат на ортофотоснимките, не са били изключени от допустимата площ, регистрирана в СИЗП.

Във Франция подпомагането от ЕС се предоставя за пасищни площи с ниски храсти и маршрути („landes et parcours“). Въпреки че тези площи се състоят от смесица от допустими земи с тревиста растителност и недопустими парцели с храсти, храстовидна растителност и т.н. френската СИЗП ги регистрира като изцяло допустими.

Каре 3.4 — Примери за неточности в базите данни на СИЗП

Одитната дейност на Комисията вече разкри слабостите в Ирландия и във Франция. В резултат на това понастоящем срещу двете държави членки са в ход процедури за уравниване по съответствие. Рискът за фонда се покрива и ще бъде покриван систематично чрез нетни финансови корекции в резултат на многогодишни процедури за уравниване по съответствие.

⁽²⁶⁾ Членове 28 и 29 от Регламент (ЕО) № 1122/2009 на Комисията (ОВ L 316, 2.12.2009 г., стр. 65).

⁽²⁷⁾ Ортофотоснимките представляват въздушни снимки, които се използват за оценка на допустимостта на регистрираната в СИЗП земя.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.21. По отношение на административните проверки на схемите за подпомагане за площи Сметната палата установи значителни недостатъци в две разплащателни агенции (вж. каре 3.5).

Каре 3.5 — Примери за недостатъци в процедурите за административни проверки

През 2010 г. Франция е разпределила права за получаване на плащане, които съгласно законодателството на ЕС надвишават националния праг с 4,61 % ⁽²⁸⁾. Вместо обаче да приложат намаление от 4,61 % към всички права за получаване на плащане, френските органи са приложили намаления в размер на 3,92 %, 3,4 % и 3,31 % за всички плащания по СЕП съответно за бюджетните години 2011, 2012 и 2013, като в резултат това е довело до прекалено високо ниво на плащанията ⁽²⁹⁾.

В Италия при повече от 10 000 случая подпомагането е било предоставено за земи, които са декларирани след изтичане на крайния срок, постановен в законодателството на ЕС. Това нарушение води до недопустимостта на тези земи за подпомагане от ЕС ⁽³⁰⁾.

3.21. Вж. коментарите по каре 3.5.

Каре 3.5 — Примери за недостатъци в процедурите за административни проверки

В резултат на своята одитна дейност Комисията е наясно със ситуацията и предприета мерки по отношение на тази слабост в рамките на процедурата за уравниване на сметки за съответните финансови години. Рискът за фонда ще бъде оценен и покрит чрез нетни финансови корекции.

Системи за контрол, базирани на проверки на място

3.22. Сметната палата извърши повторно 82 измервания на място, които са направени от одитираните четири разплащателни агенции. Въпреки че в 21 случая ⁽³¹⁾ измерванията на Сметната палата са се различавали от тези на разплащателните агенции, в 12 от тях установената разлика в парцелите не е надвишавала 0,1 ха. Вследствие на това Сметната палата заключава, че като цяло резултатите от извършените от нея повторни проверки са задоволителни.

⁽²⁸⁾ Надвишаването на прага е извършено, когато известен брой схеми за подпомагане, обвързано с производството, са отделени от производството и са включени в СЕП.

⁽²⁹⁾ Сметната палата е отбелязала този проблем в годишните си доклади за 2011 г. (вж. каре 3.2) и за 2012 г. (вж. каре 3.1).

⁽³⁰⁾ Вж. член 23, параграф 2, последна алинея от Регламент (ЕО) № 1122/2009.

⁽³¹⁾ Шест случая в Италия, осем случая в Ирландия, четири случая в Германия (Бавария) и три случая във Франция.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Процедури, които гарантират възстановяване на недължими плащания

3.23. Съгласно законодателството на ЕС ⁽³²⁾ държавите членки следва да възстановят сумите, изгубени в резултат на нередности или небрежност, и да пристъпят към процеса на възстановяване на сумите в срок от една година, след като са узнали за загубите. Ако неправомерно изплатените суми не бъдат възстановени в рамките на четири години (или в рамките на осем години в случай, че са предприети действия за възстановяване на сумите пред националните съдилища) загубите се покриват поравно между държавата членка и ЕС ⁽³³⁾.

3.24. В Ирландия Сметната палата е установила, че задълженията във връзка с референтната 2008 г. или за по-ранни години са оповестени на длъжниците със значително закъснение и в продължение на няколко години не са били предмет на процедури за възстановяване на неправомерно изплатени суми или на процедури за принудително изпълнение. До края на 2012 г. от общо 6,7 млн. евро задължения във връзка с тези референтни години сума в размер на 2,3 млн. евро е била поета от бюджета на ЕС съгласно правилото 50/50, а допълнителна сума в размер на 0,7 млн. евро е била отписана като задължение и е била изцяло поета от бюджета на ЕС.

3.25. В случай че сумите са загубени поради административна грешка, правилото 50/50 не се прилага и държавата членка следва да възстанови цялата сума в бюджета на ЕС. Италианските органи не са вписали по надежден начин дали задълженията са възникнали поради нередност или административна грешка. В резултат на това данните за сумите, които произтичат от административни грешки и които са отчетени на Комисията, не са надеждни, а това може потенциално да доведе до ненужна тежест за бюджета на ЕС.

3.23. Въпросът дали националните органи са действали небрежно произтича също така от съответната съдебна практика на Съда. За да бъдат освободени от отговорност във връзка със задължението и/или за незабавно коригиране на нередностите и за да бъде считено, че предприетият надлежно необходимите мерки по този въпрос, държавите членки трябва:

- да започнат процедура по възстановяване на средства в рамките на 4 години от момента, в който е установен първият признак за нередност;
- да започнат процедура по възстановяване на средства в рамките на 1 година от произнасянето на първоначалното административно или съдебно решение;
- да предприемат последващи мерки във връзка с националната процедура по възстановяване на средства в рамките на 1 година след последното събитие или действие от значение за тази процедура по възстановяване;
- да спазват принципите на равностойност и ефективност с цел да се защитят финансовите интереси на ЕС.

3.24. В резултат на своята одитна дейност и след като проучи най-новия доклад на сертифициращия орган, Комисията е информирала относно някои от слабостите в Ирландия, описани от Сметната палата, и понастоящем е в ход процедура за уравниване по съответствие, в рамките на която се оценяват необходимите корективни мерки. След приключване на тази процедура установеният общ риск за фонда ще бъде покрит чрез нетни финансови корекции, които ще бъдат изчислени въз основа на предоставената от сертифициращия орган информация.

3.25. В резултат на своята одитна дейност Комисията е информирала относно някои слабости в управлението на дълговете от страна на Италия, по отношение на които слабости се предприемат мерки в контекста на редица процедури за уравниване по съответствие. В допълнение към това през юни 2014 г. Комисията проведе мисия в Италия с цел доизясняване на ситуацията относно нередностите. Всеки риск за фонда ще бъде покрит чрез нетни финансови корекции.

⁽³²⁾ Член 32 от Регламент (ЕО) № 1290/2005.

⁽³³⁾ Член 32, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 1290/2005.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Обща оценка на ИСАК

3.26. Като цяло системата ИСАК е от съществено значение за предотвратяването и намаляването на грешките в заявленията на земеделските производители. Въпреки това постоянното наличие на слабости във връзка с изключването на недопустими земи от СИЗП и в административното обработване на заявленията значително допринася за нивото на грешки, засягащи плащанията към земеделските производители.

3.27. Що се отнася до неточните данни във връзка с допустимостта на земите, вписани в СИЗП, тези грешки често произтичат или от незадоволително тълкуване на ортофотоснимките или от използването на неправилни критерии за допустимост от държавите членки (вж. точки 3.9 и 3.10, както и каре 3.4).

3.28. По отношение на неправилното административно обработване на заявленията за подпомагане тези грешки възникват в резултат от неправилното прилагане на законодателството на ЕС или от липсата на мерки от държавите членки за преодоляване на системните грешки, които са доведени до знанието им (вж. каре 3.5 и бележка под линия 29).

3.29. Въпреки установените по време на одита слабости, засягащи СИЗП и административните проверки, Сметната палата счита, че въз основа на одитните резултати системата ИСАК е допринесла в значителна степен за намаляване на процента грешки по отношение на разходите от нейния обхват. Това е видно също така от ниското ниво на грешки, които се дължат на разходи, управлявани по ИСАК, в сравнение с високия процент грешки, установен в мерките за пазари, така както е посочено от Комисията в годишния ѝ отчет за дейността за 2013 г. (вж. точки 3.40 и 3.41).

Оценка на процедурата за укрепване на достоверността

3.30. През 2010 г. Комисията е въвела прилагането на доброволен принцип на процедурата за укрепване на достоверността. В рамките на тази процедура, която се основава на указания от Комисията, независим одитен орган, натоварен от държавата членка, предоставя становище не само по отношение на доброто функциониране на системата за вътрешен контрол, но също така въз основа на подробен преглед на представителна извадка от операции и относно законосъобразността и редовността на разходите, декларирани пред ЕС. Извадката се формира на произволен принцип от заявленията, проверени на място от разплащателната агенция.

3.26. ИСАК ита за цел въобще да не се допуска да бъдат подавани недопустими искания за плащания. Когато административната кръстосана проверка на всички искания за плащания се прилага правилно, тя позволява откриването на повечето грешки, които остават във въведените в системата искания. 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 покрива в рамките на процедурата за урвняване по съответствие.

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

3.27. Вж. отговора по точка 3.26.

3.28. Вж. отговора по точка 3.26.

3.29. Комисията е съгласна със становището на Сметната палата относно положителния принос на ИСАК във връзка с равнището на грешки. Системата ита ефект по отношение на предотвратяването, откриването и коригирането на грешки. Въпреки това Комисията отбелязва също, че поради разнообразието и целевото естество на различните пазарни мерки ИСАК не е в състояние да обхване всички мерки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.31. В случаите когато държавата членка сертифицира съгласно определената от Комисията методология, че нивото на грешки, установено при проверката на място на случайна извадка, не надвишава 2 % за поне две последователни години, тя може да вземе решение да замени физическите проверки на място с проверки на база на ортофотоснимки ⁽³⁴⁾.

3.32. През 2012 г. Италия е приложила със задна дата процедурата за укрепване на достоверността във връзка с референтните години 2010, 2011 и 2012, и е достигнала до заключението, че остатъчният процент грешки е под 2 % за съответните години. В резултат на това Италия е решила да намали нивото на проверките си на място на 1 %, считано от кампания 2012 г. насам.

3.33. Сметната палата извърши преглед на дейността на италианския одитен орган за кампания 2011 г. и установи, че извадката, която не е била формирана съгласно насоките на Комисията, не е била представителна. В допълнение одитният орган не е проверил административното обработване на заявленията в нарушение на процедурата, постановена в насоките на ЕС.

3.34. От проверените от италианския одитен орган 133 операции за кампания 2011 г. Сметната палата извърши преглед на случаен принцип на 60 операции и констатира, че девет от тях са били засегнати от административни грешки, които не са били открити. По отношение на шест от седемте подбрани въз основа на риск случая Сметната палата извърши измервания на място и установи, че размерът на определената от одитния орган допустима площ, е бил неточен.

3.35. Като има предвид грешките, които са открити в проверените 60 операции, Сметната палата счита, че одитът, извършен от италианския одитен орган не е бил достатъчен, за да обоснове последващото намаляване на нивото на проверките на място от страна на италианските органи.

Система за контрол по отношение на подпомагането от ЕС за групи производители

3.36. В държавите членки, които са се присъединили през 2004 г. или след това ⁽³⁵⁾, подпомагането от ЕС може да се предоставя на групи производители за инвестициите, които впоследствие са им нужни с оглед да бъдат признати за организация на производители ⁽³⁶⁾. Признаването трябва да бъде извършено в срок максимум от пет години. Група на производители може да бъде създадена по инициатива на земеделски производители, които отглеждат един или повече продукти от сектора на плодовете и зеленчуците. ЕС съфинансира 50 % от допустимите разходи за подобни инвестиции.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.31. Ако Комисията установи, че правните условия не се спазват, това ще се разглежда като слабост в системата за контрол и всеки риск за бюджета на ЕС ще бъде покрит чрез нетна финансова корекция.

3.35. По отношение на намаляването на физическите проверки на място, извършвани от италианските органи, ще бъдат предприети последващи мерки в рамките на процедурите за одит на съответствието, а рискът за фонда ще бъде покрит чрез нетни финансови корекции.

⁽³⁴⁾ Допълнително условие е държавата членка да е оценила своята СИЗП като надеждна.

⁽³⁵⁾ Тази схема се прилага също така по отношение на най-отдалечените региони на ЕС и на малките острови в Егейско море.

⁽³⁶⁾ Организацията на производителите са основните оператори в режима на плодовете и зеленчуците. Те предоставят техническа помощ на своите членове и обединяват доставките им. Признаването им е предмет на редица условия, в т.ч. използването на природосъобразни практики за отглеждане, включващи управление на отпадъците и извършването на правилно търговско и счетоводно управление.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.37. Сметната палата провери системата за контрол, приложима за подпомагането от ЕС за групи производители в Полша⁽³⁷⁾. Съгласно нормативната уредба в Полша група производители може да бъде призната единствено ако се състои от минимум петима членове и ако нито един от членовете не разполага с повече от 20 % право на глас в групата. С оглед да бъдат признати като група производители заявителите трябва да представят план за признаване⁽³⁸⁾. Освен това законодателството на ЕС⁽³⁹⁾ постановява концентрирането на предлагането и пускането на пазара на продуктите на нейните членове да представляват основната дейност на групата производители, както и че неспазването на това условие води до оттегляне на признаването.

3.38. В рамките на извършения от нея одит Сметната палата установи значителни недостатъци в прилаганите процедури за контрол при признаване на групите производители. В 9 от проверените от нея 40 случая Сметната палата установи, че групите производители не отговарят на критериите за допустимост. В някои случаи изискванията относно минималния брой членове и максималния процент от правата на глас са постигнати чрез разделяне на земеделските стопанства непосредствено преди представяне на плана за признаване или чрез създаване на отделни правни субекти, притежавани от членовете на групата. В три случая производството на групата е било предложено на пазара не от самата група, а от един или двама от нейните членове или от предприятия, които те са притежавали. При извършените от нея одити Комисията вече е била достигнала до заключението, че са налице съществени структурни недостатъци в процедурите за одобряване на планове за признаване на групите производители в Полша. В резултат на това в своя годишен отчет за дейността за 2013 г. тя е изразила резерва, основана на прогнозното ѝ изчисление, че 25 % от общия размер на разходите по тази мярка са изложени на риск.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.38. Целта на групите производители е да бъдат признати като организации на производителите в срок от пет години. Комисията потвърждава, че при своите одити на групи производители също е установила слабости. На 14 февруари 2014 г. започна процедура за уравняване по съответствие. В резултат на съответните заключения годишният отчет за дейността (ГОД) на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за 2013 г. съдържа резерва и беше отправено искане за корективно действие по отношение на проверките преди одобряването (и измененията) на планове за признаване и преди изплащането на помощи, както и за извършване на необходимото възстановяване от бенефициерите на дължими плащания. Също така от полските органи беше поискано да пристъпят към прилагането на план за действие, включващ пълен преглед на всички планове за признаване. Комисията ще наблюдава внимателно изпълнението на този план за действие. Евентуалното му неизпълнение ще доведе до спиране/намаляване на плащанията от ЕС. Независимо от това Комисията би желала да подчертае, че правилата на ЕС не възпрепятстват признаването на група производители единствено защото е достигнала максималния брой членове или максималния брой права на глас малко преди създаването си. По подобен начин регулаторните разпоредби за групите производители не изключват възлагането на външен изпълнител на продажби на/от важен член в преходния период.

⁽³⁷⁾ Общите разходи на ЕС относно групите производители са в размер на 343 млн. евро през 2013 г., от които приблизително 90 % са извършени в Полша.

⁽³⁸⁾ В плана се посочват наличните активи, както и инвестициите и дейностите, необходими за признаване като организация производител в края на периода на признаване като група производители. В известен брой случаи тези инвестиции включват закупуването на съществуващи съоръжения от членовете на групата.

⁽³⁹⁾ Член 28, параграф 1, член 43, член 116, параграф 1 и член 118, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1580/2007 на Комисията (ОВ L 350, 31.12.2007 г., стр. 1) и член 41, параграф 1, член 114, параграф 1 и член 116, параграф 1 от Регламент за изпълнение (ЕС) № 543/2011 на Комисията (ОВ L 157, 15.6.2011 г., стр. 1).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Оценки на Комисията на процента остатъчни грешки

3.39. В своя годишен отчет за дейността за 2013 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ оценява процента остатъчни грешки, т.е. степента, до която операциите остават засегнати от грешки след действието на системите за управление и контрол. Процентите остатъчни грешки в областта на преките помощи и пазарните мерки се изчисляват най-напред поотделно.

3.40. По отношение на преките помощи отправната точка за определянето на процента остатъчни грешки представляват докладваните от държавите членки проценти грешки в техните статистически данни от проверки. Въпреки това, тъй като тези статистически данни не обхващат всички компоненти на процента остатъчни грешки и невинаги са надеждни, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е извършила индивидуална оценка за всяка разплащателна агенция въз основа на цялата информация, с която разполага, в т.ч. одитните констатации на Сметната палата. В зависимост от степента на установените слабости тя е приложила увеличения в размер до 5 процентни пункта на процентите грешки, докладвани от 42 от общо 66 разплащателни агенции, управляващи преки помощи. Приблизителният процент остатъчни грешки за преките помощи е в размер на 2,33 % от всички разходи⁽⁴⁰⁾.

3.41. По отношение на пазарните мерки процентът остатъчни грешки не е определен за всяка разплащателна агенция, но за мерките като цяло въз основа на цялата налична одитна информация. Този процент е изчислен на 7,44 % от всички разходи.

3.39. През 2012 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ адаптира своя метод с цел по-пълно изчисляване на процента остатъчни грешки (ПОГ), като отчита цялата налична информация (своите доклади от одити, докладите на Сметната палата и тези на сертифициращите органи). Тази оценка беше извършена по отношение на отделени от производството преки помощи в ГОД за 2012 г. и в съответствие с препоръката, отправена от Сметната палата (в годишния ѝ доклад за 2012 г.), след допълнително прецизиране в ГОД за 2013 г. беше приложена за всички разходи по ОСП.

Методът на изчисляване на ПОГ ще бъде доразвит през следващата година (ГОД за 2014 г.) в посока към многогодишен кумулативен подход, който ще отразява въздействието на наложените от Комисията последващи нетни финансови корекции (и възстановените от бенефициерите суми, събирани от сащите държави членки) върху остатъчния риск за бюджета на ЕС.

⁽⁴⁰⁾ Това ниво е повече от три пъти по-голямо от среднопретеглената стойност на процента грешки в размер на 0,69 %, изчислена въз основа на докладваните от държавите членки статистически данни.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.42. В резултат на това Комисията е оценила общия процент остатъчни грешки за плащанията по ЕФГЗ за 2013 г. в размер на 2,69 %. Сметната палата счита, че новият подход, при който се вземат предвид не само данните за контрола, предоставени от държавите членки, но също така и цялата налична одитна информация, представлява подобрене в изчисляването на процента остатъчни грешки.

3.43. Въпреки това Сметната палата констатира, че 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. Това се доказва от факта, че директорите на всички 81 разплащателни агенции с изключение на една — Испания (Астурия) — са предоставили декларации за достоверност без резерви⁽⁴¹⁾ и че за 79 от тях сертифициращите органи са били формулирали положителни заключения относно качеството на проверките на място и на съответните статистически данни.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.42. Комисията приветства оценката на Сметната палата, че новият метод на изчисляване на ПОГ представлява подобрене.

Както беше препоръчано от Сметната палата, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ прилага нов начин на изчисляване на процентите остатъчни грешки, при който се отчита цялата налична информация, и по-специално одитите от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и Сметната палата от последните три години. Потенциалното въздействие на констатираните слабости върху процента грешки се изчислява и добавя към процента грешки, докладван от съответната държава членка на равнището на всяка разплащателна агенция, което води до по-реалистично и по-точно изчисляване на процента остатъчни грешки. След като беше приложен към преките плащания за ГОД за 2012 г., методът беше доуствърген и в съответствие с препоръката на Сметната палата беше приложен към всички разходи по линия на ОСП в ГОД за 2013 г.

3.43. Взети са ли по себе си, отделните равнища на увереност може да не бъдат достатъчни. Поради тази причина Комисията интегрира цялата налична информация, за да направи възможно най-солидно изчисление на процента остатъчни грешки.

⁽⁴¹⁾ В контекста на използвания от Комисията модел за получаване на увереност директорите на разплащателните агенции са посочили в техните декларации за достоверност, че са въвели система, осигуряваща достатъчна увереност относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

Заключение за 2013 г.

3.44. По отношение на тази група политики:

- при тестовите на операциите е установено, че вероятният процент грешки в популацията е 3,6 %,

- от проверените пет системи за контрол една е оценена като ефективна, две като частично ефективни и две други като неефективни.

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

3.44.

Комисията отбелязва, че отчетеният от Сметната палата процент грешки представлява годишна приблизителна оценка, при която се отчитат възстановяванията на суми и корективните мерки, предприети преди извършването на одитите от страна на Сметната палата. Комисията отбелязва също, че въпросните разходи подлежат на корекция през следващите години чрез нетни финансови корекции в резултат на процедура за уравняване по съответствие, както и чрез възстановявания на суми от бенефициерите. Комисията счита, че годишният представителен процент грешки, установен от Сметната палата, следва да се разглежда в контекста на многогодишния характер на нетните финансови корекции и възстановяванията на суми.

Освен това Комисията не е съгласна с категоризирането от Сметната палата на нарушенията на задълженията за кръстосано спазване като количествено изтермити грешки и счита, че те не трябва да се включват в изчисляването на процентите грешки в рамките на нейната ДД.

Както се посочва в член 287, параграф 1 от ДФЕС, ДД обхваща „надеждността и точността на отчетите, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции“.

От друга страна, нарушаването на изискванията за кръстосано спазване не засяга нито допустимостта на земеделските стопани за подпомагане по ОСП (1-ви и 2-ри стълб), нито редовността на плащанията. Допустимостта на разходите не зависи от това дали земеделският стопанин е изпълнил своите задължения за кръстосано спазване и поради това неспазването на тези задължения не води до частична или пълна загуба на правото на земеделския стопанин на подпомагане по линия на ОСП, а задейства прилагането на напаления, които подлежат на специфични условия, различни от условията за допустимост.

Комисията счита също, че в новата правна уредба на ОСП законодателят е потвърдил идеята, която беше поддържана от самото начало, включително за периода на финансиране 2007 — 2013 г., а именно че за цялата помощ по ОСП „налагането на административна санкция не оказва влияние върху законосъобразността и редовността на плащанията, по отношение на които тя се прилага“ (член 97, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1306/2013).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Препоръки

3.45. В **приложение 3.3** са представени резултатите от проверката на Сметната палата на напредъка при изпълнението на препоръките, отправени в предходни годишни доклади. В годишните доклади за 2010 и 2011 г. Сметната палата е отправила шест препоръки. От тях три са изпълнени в повечето отношения, а останалите три — в някои отношения.

3.46. Въз основа на настоящия преглед и на направените констатации и заключения за 2013 г. Сметната палата препоръчва:

- **Препоръка 1:** Комисията и държавите членки следва да предприемат необходимите мерки, за да осигурят пълноценно използване на потенциала на ИСАК. Това означава полагане на конкретни усилия, които да гарантират, че:
 - допустимостта и размерът на земеделските парцели, по-специално на постоянните пасища, са правилно оценени и вписани от държавите членки въз основа на приложими от ЕС критерии посредством подробен анализ на най-актуалните ортофотоснимки (вж. точки 3.9, 3.10 и 3.20),
 - държавите членки предприемат незабавни корективни действия в случаите, когато ИСАК е засегната от системни грешки, по-специално по отношение на неправилното административно обработване на заявления за подпомагане (вж. точка 3.15 и каре 3.5),
 - в регистрите за длъжници на държавите членки се съдържа изчерпателна и надеждна информация относно сумите и естеството на задълженията, както и че без ненужно забавяне се прилагат ефективни процедури за възстановяване на неправомерно изплатени суми/процедури за принудително изпълнение (вж. точки 3.24 и 3.25);
- **Препоръка 2:** Комисията следва да гарантира, че процедурата за укрепване на достоверността се прилага ефективно с цел подобряване на качеството и сравняването на дейността, извършена от одитните органи, както и че се предприемат корективни действия във връзка с необоснованото намаляване на нивото на проверки на място от страна на италианските органи (вж. точки 3.30 — 3.35);
- **Препоръка 3:** Комисията следва активно да наблюдава прилагането на корективни действия по отношение на недостатъците в системата за контрол, използвана по отношение на подпомагането от ЕС за групи производители в Полша (вж. точки 3.36 — 3.38).

3.46

Комисията приема препоръката. Комисията подчертава, че защитава финансовите интереси на бюджета на ЕС чрез нетни финансови корекции в рамките на процедурата за уравняване по съответствие.

с цел оказване на съдействие на държавите членки за изпълнението на новите правила относно преките плащания в рамките на реформата на ОСП, в ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ специално беше създадено ново звено.

освен това при необходимост слабостите в системите за управление и контрол на държавите членки се отстраняват чрез целеви и всеобхватни планове за действие. 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 провежда разследвания във връзка със съответствието по отношение на управлението на дълговете, за да се увери, че е налице съответствие. В този контекст критериите за надлежна проверка, посочени в отговора ни на точка 3.23, се прилагат стриктно. В случай на небрежност от страна на държава членка пълният размер на невъзстановената сума се поема от бюджета ѝ. Този подход гарантира равно третиране на отделните случаи и на държавите членки.

Комисията приема препоръката.

По отношение на намаляването на проверките на място, извършвани от италианските органи, ще бъдат предприети последващи мерки в рамките на процедурите за одит на съответствието, а рискът за фонда ще бъде покрит чрез нетни финансови корекции.

Комисията приема препоръката и вече изпълнява подходящи корективни мерки в това отношение.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ С ПАЗАРИ И ПРЕКИ ПОМОЩИ В ОБЛАСТТА НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО

2013 г.			2012 г.	2011 г.	2010 г.				
ИСАК	Извън ИСАК	Общо							
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА									
Общ брой операции:	1 64	16	180	180	146				
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ ⁽¹⁾ ⁽²⁾									
Процент (брой) на тестваните операции, които представляват:									
Операции, незасегнати от грешки	36 %	(59)	69 %	(11)	39 %	(70)	59 %	61 %	73 %
Операции, засегнати от една или повече грешки	64 %	(105)	31 %	(5)	61 %	(110)	41 %	39 %	27 %
Анализ на операциите, засегнати от грешки									
Анализ по видове грешки									
Други въпроси на съответствието и количествено неизмерими грешки	7 %	(7)	40 %	(2)	8 %	(9)	19 %	14 %	31 %
Количествено измерими грешки:	93 %	(98)	60 %	(3)	92 %	(101)	81 %	86 %	69 %
ОЦЕНКА НА ЕФЕКТА ОТ КОЛИЧЕСТВЕННО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ									
Вероятен процент грешки	3,6 %			3,8 %	2,9 %	n.a.			
Горна граница на грешките	5,5 %								
Долна граница на грешките	1,7 %								
⁽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 действителния брой операции.									

⁽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 действителния брой операции.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА ИЗБРАНИ СИСТЕМИ 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) (в хил. евро)	Процедури за административен 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
Франция	СЕП	8 527 494	Неефективни 1, 2, 3, 4, 5	Ефективни	Ефективни	Неефективни
Ирландия	СЕП	1 340 869	Частично ефективни 1, 2	Ефективни	Частично ефективни А	Частично ефективни
Италия (AGEA)	СЕП	4 379 985	Частично ефективни 1, 3, 6	Частично ефективни а	Частично ефективни Б	Частично ефективни
Германия (Бавария)	СЕП	5 852 938	Ефективни	Частично ефективни а	Ефективни	Ефективни

1 Допустимостта на земята не е точно вписана в СИЗП.

2 Недостатъчна одитна следа в базите данни на ИСАК.

3 Слабости в процедурата за регистриране на заявленията.

4 Неправилна база за изчисляване на плащанията.

5 Неспазване на тавана за правата за получаване на плащания.

6 Неприлагане на санкции за парцели, които са добавени към заявлението след крайния срок, ненадеждна информация относно корекции на явни грешки.

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

А Забавяния в прилагането на процедури за принудително изпълнение.

Б Непълна информация в регистъра за дължници.

Държава членка (разплащателна агенция)	Схема	Разходи за бюджетната 2013 година (в хил. евро)	Процедури за административен контрол за осигуряване на правилно плащане	Проверки на място	Обща оценка
Полша	Подпомагане за първоначално признаване на групи производители в сектора на плодове и зеленчуците	307 264	Неефективни 1, 2, 3, 4	Частично ефективни а	Неефективни

1 Слабости в контрола относно допустимостта на бенефициентите

В процедурите за признаване на групи производители не са спазени законовите изисквания.

Минималният брой на членовете е постигнат чрез разделяне на съществуващи холдинги.

2 Слабости в проверките относно нуждата от инвестиции

Недостатъчни проверки/непълна одитна следа относно извършените проверки

Одобрено увеличение на инвестициите е непропорционално спрямо увеличението в производството.

3 Слабости в проверките относно основателния характер на разходите

Недостатъчни проверки/непълна одитна следа относно извършените проверки

Приемане на разходни елементи, произтичащи от неотговарящи на пазарните условия операции между свързани лица

4 Други проблеми във връзка със законосъобразността и редовността

Транспортни разходи, които са включени в стойността на предлаганата на пазара продукция.

Продуктите на групата производители не се предлагат на пазара от групата.

Продължителност на плана за признаване, която е по-голяма от необходимото.

Разходи във връзка с право на ползване, които са приети като допустими.

а Слабости в окончателните проверки след последната година от прилагане на плана за признаване

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.3

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С ПРИХОДИТЕ ПАЗАРИ И ПРЕКИ 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				
	3.45. Въз основа на тази проверка, както и на констатациите и заключенията за 2011 г., Палатата препоръчва за текущия програмен период Комисията и държавите членки да прешприемат подходящи действия, за да се гарантира, че: Препоръка 1: допустимостта на постоянните пасища е правилно оценена, по-специално в случаите, в които площите са частично покрити с храсти, шубраци, гъста тора или скали (вж. точки 3.12 и 3.20);		X				Комисията е информирана за този въпрос и критериите за допустимост в контекста на реформата на ОСП за периода до 2020 г. бяха пояснени. По отношение на настоящия период, ако Коалицията установи такива слабости, тя отправя препоръки за коригиране до държавата членка и налага нетни финансови корекции чрез процедури за улавяване по съответствие с цел защита на финансовите интереси на ЕС. Допълнително действие по този въпрос представлява изготвянето на конкретни корективни планове за действие от държавите членки в резултат на отправено от Коалицията искане; такъв е случаят например в Испания и Гърция: — мисията през 2013 г. показа, че дейностите на Гърция не отговарят на стандарта. В съответствие с това лоритириулет беше отменен пропорционално за част от въпросните сули (т.е. беше „отпелена“ само частта, свързана с постоянните пасища) и ще бъдат наложени нетни финансови корекции. — предприетите от Испания корективни действия бяха подложени на одит в средата на 2013 г. и беше установено, че те не обхващат всички аспекти на констатираното положение. В съответствие с това по отношение на Испания ще бъде приет по-активен подход и ще продължи прилагането на нетни финансови корекции.

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				
	Препоръка 2: разплащателните агенции приемат незабавни корективни действия, в случаите когато административните им системи и системите им за контрол и/или базите данни на ИСАК са недостатъчни (вж. точки 3.19 — 3.22); ⁽¹⁾		X				Изпълнена. В рамките на споделеното управление Количията изглежда само надзорна роля; държавите членки носят основната отговорност за предотвратяването, откриването и коригирането на грешките. Поради това Количията работи заедно с държавите членки, за да гарантира постоянно подобряване на надеждността на информацията в системата за идентификация на земеделски парцели, базирана на географска информационна система (СИЗП-ГИС). Считано от референцията 2010 година, с Регламент (ЕС) № 146/2010 на Количията беше въведено изискването за държавите членки ежегодно да извършват оценка на качеството на СИЗП-ГИС в съответствие с определени процедури и да докладват за резултатите и предвидените действия, когато се изискват такива, с цел подобряване на състоянието [2010/AUD/0083].	
	Препоръка 3: проверките на място са с необходимо качество, за да идентифицират по надежден начин допустимите площи (вж. точка 3.23); ⁽¹⁾		X				Количията е съгласна със Сметната палата и систематично препоръчва като част от уравниването държавите членки да подобряват системите за контрол и да гарантират по-строгото им прилагане. В по-общ план качеството на проверките на място представлява част от задачите на експертните групи, организирани във връзка с темите за проверките на място. Освен това службите на Количията установиха подобни слабости в качеството на проверките на място и във връзка с констатираните слабости се предприелат мерки чрез процедури за урявяване по съответствие, които гарантират покриване по подходящ начин на риска за бюджета на ЕС. В рамките на одита във връзка с ДД за 2013 г. Сметната палата констатира проблеми по време на одитите на системите във Франция. Във връзка с това Количията би желала да подчертае, че от 2013 г. Франция прилага текущи планове за действие с цел преодоляване на слабостите в СИЗП. Проектът на план за действие беше обсъден по време на многостранни срещи, преди Франция да представи „окончателна“ версия на плана за действие на 15 ноември 2013 г. Освен това Франция има текущ план за действие във връзка със слабости в проверките на кръстосаното спазване и обвързаните с производството площи, различни от площите за площ. Резултатите ще станат известни през 2014 или 2015 г.	

2011

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				
2011	Препоръка 4: моделът и качеството на работата, извършена от сертифициращите органи, предоставят надеждна оценка относно законосъобразността и реповността на операциите в разплащателните агенции (вж. точки 3.29 и сл.).			X			Колическата положителна оценка да гарантира, че моделът и качеството на работата, извършена от сертифициращите органи, предоставят надеждна база за оценка на законосъобразността и реповността на операциите в разплащателните агенции. В реформата на ОСП (член 9 от Регламент № 1306/2013) се предлага засилване на работата на сертифициращите органи. В съответствие с новата правна уредба тази работа ще започне да се извършва от референтната 2014 година (финансовата 2015 година), което означава, че за целите на финансовото утвърждаване на сметки резултатите ще бъдат докладвани едва през февруари 2016 г. В сътрудничество с държавите членки бяха изготвени подробни насоки за сертифициращите органи относно одитната методика, които насоки бяха предоставени на 15 януари 2014 г. На сертифициращите органи се предлагат допълнителни насоки по време на редовните заседания на експертните групи.	

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);		X				Изпълнена. В рамките на споделеното управление Коалицията изглежда само надзорна роля; държавите членки носят основната отговорност за предотвратяването, откриването и коригирането на грешките. Въпросът с редовното актуализиране на СИЗП се взела под внимание в нововъведената задължителна оценка на качеството на СИЗП. В контекста на реформата на ОСП в периода след 2013 г., когато съгласно член 70 от Регламент № 1306/2013 на Комисията става задължително използването на колпотризирана географска информационна система, включваща въздушни или пространствени ортогонални изображения, е още по-важно да се използват актуални изображения, тъй като липсата на актуалност/подробности в ортогоналните изображения затруднява извършването на проверките във връзка с допустимостта с достатъчен степен на качество. Освен това актуалните ортогонални изображения ще добавят значителна стойност за земеделските стопани и ще им позволят да определят по надежден начин допустимите площи и пролечите в растителността и желната повърхност.
	г) сертифициращите органи контролират и отчитат по подходящ начин качеството на извършените проверки (вж. точки 3.46 и 3.47).			X			В крайна сметка общият риск остана ортофотоснимки да могат да доведат до нередовни плащания се отразява по целесъобразност в централния регистър на риска и след това в годишната работна програма на дирекция). От референтната 2014 година (финансовата 2015 година) от сертифициращите органи се очаква да осъществяват по-изчерпателна проверка на извършването в разплащателните агенции дейности по контрол (както административни, така и на място). Вж. също отговора по препоръка 4 — финансова 2011 година.

(1) Сходни препоръки са отправени в точка 3.58, букви б) и в) от годишния доклад за 2010 г.

ГЛАВА 4

Развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	4.1-4.5
Специфични характеристики на групата политики	4.2-4.4
Обхват и подход на одита	4.5
Редовност на операциите	4.6-4.16
Развитие на селските райони	4.7-4.15
Околна среда, рибарство и здравеопазване	4.16
Проверка на избрани системи за контрол	4.17-4.34
Развитие на селските райони	4.17-4.30
Системи на държавите членки, свързани с редовността на операциите	4.17-4.21
Системи на Комисията, свързани с редовността на операциите	4.22-4.30
Околна среда, рибарство и здравеопазване	4.31-4.34
Системи на държавите членки, свързани с редовността на операциите	4.32-4.33
Системи на Комисията, свързани с редовността на операциите	4.34
Заклучение и препоръки	4.35-4.38
Заклучение за 2013 г.	4.35
Препоръки	4.36-4.38
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 избрани системи, свързани с развитието на селските райони, околната среда, рибарството и здравеопазването.	
Приложение 4.3 — Проследяване на изпълнението на 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 област на политиката „Земеделие и развитие на селските райони“ и области на политиката „Околна среда и действия по климата“, „Морско дело и рибарство“ и „Здравеопазване и политика за потребителите“. В **таблица 4.1** се съдържа основна информация относно обхванатите от оценката дейности и плащанията през 2013 г.

Таблица 4.1 — Основна информация за 2013 г. относно развитието на селските райони, околната среда, рибарството и здравеопазването

(В млн. евро)

Област на политика	Описание	Плащания
Развитие на селските райони	Развитие на селските райони	13 152
	Предприсоединителни мерки	48
	Международни аспекти на областта на политика „Земеделие и развитие на селските райони“	3
		13 203
Морско дело и рибарство	Оперативни разходи	779
	Административни разходи	41
		820
Здравеопазване и защита на потребителите	Оперативни разходи	484
	Административни разходи	115
		599
Околна среда и действия по климата	Оперативни разходи	314
	Административни разходи	92
		406
Общо плащания за годината		15 028
- общо административни разходи ⁽¹⁾		248
Общо оперативни разходи		14 780
- авансови плащания ⁽²⁾ ⁽³⁾		537
+ изчисления на авансови плащания ⁽²⁾		1 254
+ плащания към крайни бенефициенти от инструменти за финансов инженеринг		84
Общо за одитираната популация		15 581
Общо поети задължения за годината		17 173

⁽¹⁾ Одитът на административните разходи е представен в глава 9. Общият размер на административните разходи за област на политиката „Земеделие и развитие на селските райони“ е посочен в **таблица 3.1**.

⁽²⁾ В съответствие с хармонизираното определение за операции, свързани с отчетите (за подробна информация вж. **приложение 1.1**, точка 7).

⁽³⁾ Тази стойност включва аванси в размер на 13 млн. евро, изплатени за инструментите за финансов инженеринг.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Специфични характеристики на групата политики

4.2. Развитието на селските райони е част от Общата селскостопанска политика (ОСП). Общите цели, източниците на финансиране, както и управлението и контролът на разходите за ОСП са представени в глава 3 (вж. точки 3.2 — 3.4). Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) съфинансира в различна степен разходите за развитие на селските райони, които се извършват чрез програмите за развитие на селските райони на държавите членки⁽¹⁾. Разходите се извършват по 46 мерки⁽²⁾, които включват както обвързани⁽³⁾, така и необвързани⁽⁴⁾ с площ мерки.

4.3. Що се отнася до другите области на политика, политиката на ЕС за околната среда следва да допринесе за опазването и подобряването на околната среда, общественото здраве и рационалното използване на природните ресурси, включително на международно ниво, чрез разходване на средства на централизиран принцип от ГД „Околна среда“⁽⁵⁾ и от ГД „Действия по климата“⁽⁶⁾ за дейностите, свързани с климата. Общата политика в областта на рибарството, която е част от групата политики „Морско дело и рибарство“, има цели, подобни на целите на общата селскостопанска политика (вж. точка 3.2). Тази област на политиката обхваща както споделено управление между държавите членки и Комисията (ГД „Морско дело и рибарство“⁽⁷⁾), така и пряко управление от страна на ГД „Морско дело и рибарство“. В област на политиката „Здравеопазване и защита на потребителите“, която се управлява централизирано от ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“⁽⁸⁾, ЕС допринася за опазването на здравето на хората, животните и растенията, както и за благосъстоянието на потребителите.

4.4. Основният риск по отношение на редовността за групата политики, и по-специално за развитието на селските райони, е извършването на разходи, които са недопустими поради неспазване на често сложните правила и условия за допустимост.

4.2. Комисията подчертава, че разходите на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) включват както обвързани с площ мерки (които се проучват в рамките на интегрираната система за администриране и контрол (системата ИСАК) за свързани с площта аспекти), така и необвързани с площ мерки. Това оказва въздействие върху мащаба на грешките за съответните мерки.

4.4. Що се отнася до сложните правила и условията за допустимост, посочени от Палатата, Комисията изтъква, че те до голяма степен представляват последица от амбициозните цели на политиката за развитие на селските райони.

Независимо от това правната рамка за програмния период 2014 — 2020 г. беше опростена.

⁽¹⁾ Обща стойност 13,152 млрд. евро, в т.ч. плащания за приключване на програми преди 2006 г. (195 млн. евро).

⁽²⁾ Мерките са изброени в точка 7а от приложение II към Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията (ОВ L 368, 23.12.2006 г, стр. 15).

⁽³⁾ При обвързаните с площ мерки плащанията са свързани с броя на хектарите, както е например при плащанията за агроекология и компенсаторните плащания за земеделски производители в районите с неблагоприятни природни условия.

⁽⁴⁾ Мерките, които не са обвързани с площ, обикновено са инвестиционни мерки, като например модернизиране на земеделските стопанства и създаването на основни услуги за икономиката и населението в селските райони.

⁽⁵⁾ Генерална дирекция „Околна среда“ на Комисията.

⁽⁶⁾ Генерална дирекция „Действия по климата“ на Комисията.

⁽⁷⁾ Генерална дирекция „Морско дело и рибарство“ на Комисията.

⁽⁸⁾ Генерална дирекция „Здравеопазване и политика за потребителите“ на Комисията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Обхват и подход на одита

4.5. Цялостният одитен подход и методологията на Сметната палата са представени в **приложение 1.1, част 2** към глава 1. Във връзка с одита в областта на развитието на селските райони, околната среда, рибарството и здравеопазването е необходимо да се отбележат следните специфични елементи:

- а) одитът включи проверка на извадка от 177 операции, както е посочено в **приложение 1.1**, точка 7. Извадката е формирана така, че да бъде представителна за целия набор от операции в групата политики. През 2013 г. в извадката бяха включени 162 операции, свързани с развитието на селските райони, в 16 държави членки и една държава — кандидатка за членство⁽⁹⁾, както и 15 операции, свързани с околната среда, рибарството и здравеопазването, в 5 държави членки⁽¹⁰⁾;
- б) Сметната палата фокусира извършените тестове на кръстосаното спазване (описани в точка 3.13) върху задълженията, свързани с ДЗЕС (добро земеделско и екологично състояние), и подбрани ЗИУ (законоустановени изисквания за управление)⁽¹¹⁾, за които беше възможно да се получат доказателства и да се направи заключение по време на одитното посещение⁽¹²⁾;
- в) оценката на контролните системи във връзка с развитието на селските райони обхвана осем разплащателни агенции⁽¹³⁾ в осем държави членки⁽¹⁴⁾. Освен това системата за контрол, свързана с кръстосаното спазване, беше проверена в четири държави членки⁽¹⁵⁾. В другите области на политика бяха одитирани системите за Европейския фонд за рибарство (ЕФР) в Полша и ГД „Морско дело и рибарство“;

4.5.

- б) Вж. отговора на точка 4.15.

⁽⁹⁾ България, Чешката република, Дания, Германия (Бранденбург и Берлин, Мекленбург-Предна Померания, Саксония), Гърция, Испания (Андалусия), Франция, Италия (Калабрия, Пиемонт, Сардиния), Латвия, Унгария, Нидерландия, Австрия, Полша, Португалия (Азорски острови и континентална част), Румъния, Финландия и Турция.

⁽¹⁰⁾ Извадката обхваща 8 операции, извършени при пряко управление, както и от 7 при споделено управление в Гърция, Испания, Италия, Полша и Португалия.

⁽¹¹⁾ Изискванията във връзка със ЗИУ № 4 (директива за нитратите) и ЗИУ № 6 — 8 (идентификация и регистриране на животни) и очевидно несъответствие със ЗИУ № 16 и ЗИУ № 18 (хуманно отношение към животните).

⁽¹²⁾ 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 изпълнят за получаване на пълната сума на преките плащания. Ето защо Сметната палата е взела решение да разглежда като грешки случаите на неспазването им.

⁽¹³⁾ Разплащателните агенции и ключовите контроли бяха подбрани въз основа на анализ на риска.

⁽¹⁴⁾ Германия (Северен Рейн-Вестфалия), Испания (Валенсия), Италия (Сицилия), Латвия, Малта, Полша, Румъния и Словения.

⁽¹⁵⁾ Чешка република, Испания (Кастилия и Леон), Италия (Емилия-Романя) и Малта.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- г) бяха прегледани годишните отчети на Комисията за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“⁽¹⁶⁾ (относно развитието на селските райони) и ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“;
- д) в допълнение към това, за да направи оценка на основанието за решенията за уравниване на Комисията, Сметната палата прегледа одитната дейност във връзка с уравниването на сметките на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ (относно ЕФГЗ — Европейски фонд за гарантиране на земеделието и ЕЗФРСР).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

4.6. Резултатите от тестовите на операциите са обобщени в **приложение 4.1**. От одитираните от Сметната палата общо 177 операции 96 (54 %) са засегнати от грешки. Въз основа на остойностените от нея 48 грешки Сметната палата счита, че вероятният процент грешки е в размер на 6,7 %⁽¹⁷⁾, като в **графика 4.1** са показани основните категории грешки.

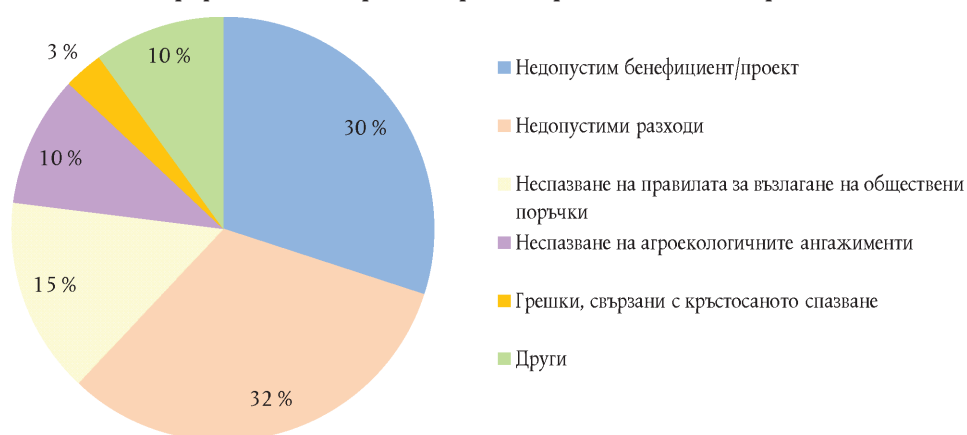
4.6. Комисията отбелязва, че отчетеният от Палатата процент на грешки представлява годишна приблизителна оценка, в рамките на която се отчитат възстановяванията и корективните мерки, предприети преди извършването на одитите от страна на Палатата. Комисията също така отбелязва, че въпросните разходи подлежат на корекция през следващите години чрез нетни финансови корекции в резултат на процедура за уравниване по съответствие, както и чрез възстановявания от бенефициерите. Комисията счита, че годишната представителна грешка на Сметната палата следва да се разглежда в контекста на многогодишния характер на нетните финансови корекции и възстановяванията.

Комисията взема под внимание най-вероятния процент на грешки, прогнозиран от Палатата, който е по-нисък от триналогодишния. Комисията също така отбелязва, че както беше докладвано в годишния отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за 2013 г., нетните финансови корекции, наложени от Комисията на държавите членки, и възстановяванията от бенефициерите по линия на ЕЗФРСР през 2013 г. са били в размер на 327,77 млн. EUR (2,53 % от общите разходи).

⁽¹⁶⁾ Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ на Комисията.

⁽¹⁷⁾ 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 3,5 и 9,9 % (съответно долна и горна граница на грешките).

Графика 4.1 — Вероятен процент грешки, по видове грешки



КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Развитие на селските райони

4.7. По отношение на разходите за развитие на селските райони 92 (57 %) от всички 162 операции от извадката са били засегнати от грешки, като 48 (52 %) от тях са били количествено измерими.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.7. Честотата на грешките, установени от Палатата в областта на развитието на селските райони, се е понижила от 63 % през 2012 г. на 57 %. Процентът на грешки в областта на развитието на селските райони също така трябва да се разглежда в контекста на амбициозните цели на политиката за развитие на селските райони.

Комисията отбелязва, че 11 от горепосочените количествено измерени грешки са свързани само с нарушения на правилата за кръстосано спазване. Поради това според Комисията изключването на тези грешки намалява броя на операциите, засегнати от количествено измерими грешки, на 37 (40 %), тъй като изискванията за кръстосано спазване не засягат нито допустимостта на земеделските стопани за подполагане по линия на ОСП (1-ви и 2-ри стълб), нито редовността на плащанията.

В своята декларация за достоверност за 2013 г. генералният директор на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ изрази резерви относно разходите за развитие на селските райони за 19 държави членки (31 разплащателни агенции). Резервите бяха изразени във връзка с установяването на значителен брой слабости в основните операции и бяха придружени от искане до съответните държави членки за отстраняване на слабостите чрез корективни действия.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.8. В 20 случая на количествено измерими грешки, допуснати от крайните бенефициенти, националните органи са разполагали с достатъчно информация (получена от крайните бенефициенти, техните одитори или в резултат от собствените проверки на националните органи), за да предотвратят, открият и коригират грешките преди декларирането на разходи пред Комисията. Ако цялата налична информация е била използвана за коригиране на грешките, размерът на вероятния процент грешки, изчислен за настоящата глава, е щял да се намали с 4,7 процентни пункта. Освен това Сметната палата установи, че в 3 случая откритите от нея грешки са били допуснати от националните органи. Тези грешки са допринесли с 0,5 процентни пункта за изчисления вероятен процент грешки.

4.9. Одитът включи проверка на операции, извлечени от 31 различни мерки. От общо 162 операции 61 са свързани с площ, а 101 не са. Бяха открити грешки в операциите от извадката и в 16-те посетени държави членки. Както и през предходни години, основната част (75 %) от вероятния процент грешки, посочен в точка 4.6, се отнася до мерки, които не са обвързани с площ.

4.10. Повечето от количествено измеримите грешки се дължат на неспазване на изискванията за допустимост, по-специално на тези относно:

- а) агроекологичните задължения;
- б) специфичните изисквания за инвестиционните проекти, бенефициентите и разходите;
- в) правилата за възлагане на обществени поръчки.

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

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.8. Комисията счита, че националните органи потенциално трябва да открият много от грешките, установени от Сметната палата: правилата на ОСП осигуряват на държавите членки всички необходими инструменти за слекчаване на повечето рискове от грешки. В отговор на изразените от генералния директор на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ резерви през 2011, 2012 и 2013 г. бяха съставени широкообхватни планове за действие в сътрудничество с държавите членки с цел да се определят основните причини за грешките и подходящи корективни действия.

За програмния период 2014 — 2020 г. всички програми за развитие на селските райони трябва да включват предварителна оценка относно проверимостта и възможността за контролиране на мерките, извършена съвместно от управляващия орган и разплащателната агенция.

Освен това от 2013 г. насам Комисията засили своите одити на разходите за развитие на селските райони.

4.9. По време на своите одити в някои държави членки Комисията установи слабости, сходни с установените от Сметната палата. На съответните държави членки бяха наложени значителни нетни финансови корекции (или понастоящем се провеждат процедури за уравниване по съответствие с оглед да се направят такива корекции) с цел защита на бюджета на ЕС.

Освен това в случаите, в които бяха изразени резерви, съответните държави членки бяха длъжни да предприемат корективни действия. (вж. точка 4.8)

По-ниското равнище на грешки за обвързани с площ мерки потвърждава, че когато се прилага правилно, интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК) представлява ефективна система за предотвратяване и коригиране на грешки.

4.10. Комисията също така установи подобни случаи в своите собствени одити в държавите членки. По целесъобразност Комисията отправя препоръки за корективни действия към националните органи и изключва недопустимите разходи от финансирането от ЕС.

Повечето от специфичните изисквания, посочени от Палатата, не са заложи в законодателството на Европейския съюз, а представляват критерии за допустимост, определени от държавите членки с оглед по-добро постигане на целите на политиката за развитие на селските райони на съответната държава членка.

Що се отнася до възлагането на обществени поръчки, вж. отговора на точка 4.13.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.11. Одитираната извадка включва 36 операции за агроекологични плащания, които засягат използване на методи на производство в земеделието, съвместими с опазването на околната среда, ландшафта и природните ресурси. Сметната палата установи, че в 7 случая (19 %) земеделските производители не са спазили всички изисквания за получаване на плащане. В каре 4.1 е описан случай на констатирана от Сметната палата подобна грешка.

Каре 4.1 — Пример за грешка по отношение на допустимостта: неспазване на агроекологичните ангажменти

Бенефициент в Италия (Сардиния) е поел ангажимент да не използва вредни препарати за растителна защита за насажденията си от артишок. По време на своето посещение на място Сметната палата установи, че бенефициентът е използвал такива продукти 12 пъти през одитирания период.

Случаи на неспазване на агроекологичните ангажменти бяха установени и в Италия (Пиемонт), Унгария, Нидерландия, Полша и Румъния.

4.12. Критериите за допустимост и процедурите за подбор помагат да се насочи помощта към определени категории бенефициенти, като по този начин се цели подобряване на ефективността на разходите в областта на развитието на селските райони. Въпреки това от 101 проверени операции, свързани с инвестиционни проекти, 24 (24 %) не са спазили изискванията за допустимост. В каре 4.2 се съдържа пример за подобен вид грешка.

Каре 4.2 — Пример за грешка по отношение на допустимостта: недопустим бенефициент

Инвестиционно подпомагане се предоставя по мярката „Добавяне на стойност към земеделските и горските продукти“. Тази помощ следва да бъде насочена към предприятия, по-малки от определен размер, тъй като за тях се счита, че са в добра позиция да постигнат добавена стойност към местните продукти. В Португалия бенефициентите по тази мярка следва да са предприятия с по-малко от 750 служители или 200 млн. евро оборот. За да бъде изпълнено това изискване, следва да се включат данните за контролиращите предприятия (мажоритарните акционери).

Един одитиран бенефициент в Португалия е получил 523 644 евро помощ от ЕС, за да разшири съоръженията си за производство на зехтин. Сметната палата установи, че предприятието е притежавано от две големи многонационални компании, като по този начин изискванията за допустимост са надхвърлени над 300 пъти. Поради това бенефициентът не е бил допустим за получаване на помощ и плащането не е трябвало да бъде извършено.

Несъответствия с изискванията за допустимост за инвестиционни проекти или за разходите бяха открити и в България, Дания, Германия (Бранденбург и Берлин), Гърция, Испания (Андалусия), Франция, Италия (Пиемонт), Латвия, Нидерландия, Австрия, Полша, Португалия (Азорски острови), Румъния и Финландия.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.11. Комисията отбелязва, че честотата на грешките, установени от Палатата при агроекологичните плащания, се е понижала от 26 % през 2012 г. на 19 % през 2013 г.

Комисията извърши одит на изпълнението на агроекологичните мерки във всички държави членки през програтния период 2007 — 2013 г. Независимо от оставащите слабости общото качество на изпълнението в рамките на този период се подобри.

Каре 4.1 — Пример за грешка по отношение на допустимостта: неспазване на агроекологичните ангажменти

Що се отнася до посочените от Палатата държави членки, Комисията също установи слабости и понастоящем се извършват процедури за уравниване по съответствие по отношение на Унгария, Италия (Пиемонт), Нидерландия, Полша и Румъния, които ще доведат до нетни финансови корекции за покриване на риска за бюджета на ЕС.

4.12. Въз основа на резултатите от своите одити Комисията приложи нетни финансови корекции във връзка с това и при необходимост ще продължи да го прави. В плановете за действие, с които се цели намаляване на процента на грешки в областта на развитието на селските райони, две от проучените области са свързани с критериите за допустимост и подбор.

Каре 4.2 — Пример за грешка по отношение на допустимостта: недопустим бенефициер

Комисията споделя мнението на Сметната палата относно примера в каре 4.2 и ще предприеме последващи мерки във връзка с това чрез процедурата за уравниване по съответствие. Комисията вече е информирана относно установената слабост и тя констатира слабости при проверката на критериите за допустимост за малки и средни предприятия в рамките на една от мисиите си за одит в Португалия през 2012 г. За тези слабости ще бъде предложена нетна финансова корекция чрез процедурата за уравниване по съответствие.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.13. При 24 от одитираните операции от бенефициентите се е изисквало да спазват правилата за възлагане на обществени поръчки. Тези правила са разработени с цел да гарантират, че стоките и услугите ще бъдат закупени при най-благоприятни условия, като едновременно с това осигуряват равен достъп до обществените поръчки и съответствие с принципите на прозрачност и недискриминация. Сметната палата установи, че в 11 случая едно или повече от тези правила е било нарушено. Пет от тези случаи са докладвани като количествено измерими грешки, защото представляват сериозни нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки, като пример за това е представен в каре 4.3.

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

Във Франция една община в селски район е получила финансиране по ЕЗФРСР за проект за ремонт и разширяване на обществена сграда, който включва строителни дейности и консултантски услуги.

За един договор по проекта общината не е възложила поръчката на кандидата, предложил най-ниска оферта, без да е налична документация, обосноваваща това решение. За консултантските услуги бенефициентът е получил три заявления за интерес без посочена цена. Професионалният опит и на тримата кандидати е счетен за подходящ за проекта, но бенефициентът е договорил цена само с едно дружество и е сключил договора, без да поиска ценови оферти от другите двама кандидати.

Поради неспазването на основните принципи за равно третиране и прозрачност при възлагане на обществени поръчки съответните разходи са недопустими.

Сметната палата също така установи нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки в България, Германия (Бранденбург и Берлин, Саксония), Испания (Андалусия), Нидерландия, Полша, Румъния и Финландия.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.13. Възлагането на обществени поръчки представлява централен елемент от плановете за действие за развитие на селските райони, посочени в точка 4.8.

Комисията също така би желала да подчертае, че грешка при възлагането на обществена поръчка не означава непременно измалта или злоупотреба със средства на ЕС. Неспазването на правилата за възлагане на обществени поръчки също не води непременно до заключение, че 100 % от въпросните разходи са били изразходвани неправилно. Много често заложените в конкретното действие цели на политиката в действителност са изпълнени и парите на данъкоплатците не са били изгубени.

С оглед на принудително изпълнение на настоящите правила относно възлагането на обществени поръчки Комисията прие нови насоки за определяне на нетните финансови корекции, които да се извършват по отношение на финансирани от Съюза разходи в рамките на споделено управление в случай на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки [Решение C(2013) 9527 на Комисията]. В съответствие с тези насоки неспазването на правилата за възлагане на обществени поръчки се оценява въз основа на принципа на пропорционалност. Що се отнася до прилозите, посочени от Палатата в каре 4.3, службите на Комисията също установиха значителни слабости в някои държави членки. Понастоящем се провеждат процедури за уравниване по съответствие и при необходимост ще бъдат приложени нетни финансови корекции.

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

в отговорите на точка 4.13.

в отговора на точка 4.13.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.14. Слабостите в системите за управление и контрол могат да засегнат голям брой плащания, тъй като обхващат всички операции от даден вид, които се обработват от съответната система. От общо 92 открити от Сметната палата грешки 40 % са възникнали в резултат на условия, засягащи повече от една операция. Тези грешки могат да имат или да нямат финансово отражение. В каре 4.4 се съдържа пример за подобен вид грешка.

Каре 4.4 — Пример за грешка, засягаща повече от една операция

Земеделските производители в предпенсионна възраст, които преустановяват своята земеделска дейност, за да прехвърлят стопанството на други производители, могат да се възползват по помощ за ранно пенсиониране по ЕЗФРСР. В Полша програмата за развитие на селските райони постановява, че от размера на помощта за ранно пенсиониране следва да се приспадне размерът на държавната пенсия, когато бенефициентът е достигнал законоустановената пенсионна възраст и е бил част от пенсионна схема в продължение на най-малко 25 години.

Разплащателната агенция не е разполагала с подходящи механизми за проверка на спазването на това изискване. Поради това един 63-годишен бенефициент е продължил да получава пълния размер на помощта за ранно пенсиониране без приспадане на държавната пенсия, въпреки че е отговарял на условията за получаване на последната. Сметната палата заключава, че частта от помощта за ранно пенсиониране, която е следвало да бъде изплатена от националния фонд за социално осигуряване като държавна пенсия, не е допустима за финансиране от ЕЗФРСР. Тази грешка засяга и други операции в Полша, при които земеделските производители отговарят на описаните по-горе условия.

Грешки, които засягат и други плащания освен провереното и имат финансово отражение, бяха открити и в Нидерландия, Португалия (Азорски острови и континентална част) и Финландия.

Каре 4.4 — Пример за грешка, засягаща повече от една операция

Комисията би желала да поясни, че в текста не се наляква, че пенсионираното лице е получавало двойни плащания, а по-скоро че бюджетът на ЕС е поел разходи, които е трябвало да се финансират от националния бюджет.

Комисията споделя мнението на Сметната палата, че националните органи е трябвало да гарантират, че всички национални пенсионни права е трябвало да бъдат приспаднати от помощта за ранно пенсиониране независимо от факта, че бенефициерът не е подал заявление за получаване на държавната си пенсия. В рамките на процедурата за уравниване по съответствие Комисията предприема последващи мерки във връзка с констатациите на Палатата по отношение на националните органи с цел защита на финансовите интереси на ЕС и възстановяване на неправотерни плащания.

В рамките на процедурата за уравниване по съответствие Комисията предприема последващи мерки във връзка с констатациите на Палатата по отношение на системни грешки (т.е. слабости в системите за административен контрол) с цел защита на финансовите интереси на ЕС и възстановяване на неправотерни плащания чрез нетни финансови корекции.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.15. В рамките на някои схеми за подпомагане по ЕЗФРСР⁽¹⁸⁾ бенефициентите на помощ от ЕС са правно задължени да изпълняват изискванията за „кръстосано спазване“, посочени в точка 3.12. Въпреки че 24 (39 %) от посетените 61 земеделски производители, които подлежат на изискванията за кръстосано спазване, не са ги спазили, отражението върху изчисления вероятен процент грешки е относително ниско (0,2 процентни пункта). Най-податливи на нарушения от страна на земеделските производители са правилата относно идентификацията и регистрирането на животни.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.15. Изпълнението на задълженията за кръстосано спазване не представлява критерий за допустимост на плащанията по ОСП и следователно проверките на тези изисквания не засягат законосъобразността и редовността на операциите по тях. Кръстосаното спазване е механизъм, чрез който земеделските стопани се санкционират, когато не спазват редица правила, които като цяло произтичат от политики, различни от ОСП, и се прилагат за всички граждани на ЕС независимо от ОСП. Поради това Комисията счита, че санкциите, наложени за нарушение на изискванията за кръстосано спазване, не следва да се вземат предвид при изчисляването на процента на грешки за ОСП.

Комисията също така счита, че в новата правна рамка на ОСП законодателят изрично потвърждава този подход за цялото подпомагане по ОСП, като в член 97, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 посочва, че „налагането на административна санкция не оказва влияние върху законосъобразността и редовността на плащанията, по отношение на които тя се прилага“.

Що се отнася до проблемите, които бяха установени във връзка с идентификацията и регистрирането на животни, Комисията споделя констатацията на Палатата и обръща специално внимание на тези изисквания в своите одити за кръстосано спазване.

Околна среда, рибарство и здравеопазване

4.16. По отношение на разходите за околна среда, рибарство и здравеопазване 4 (27 %) от 15 операции от извадката са били засегнати от количествено неизмерими грешки.

ПРОВЕРКА НА ИЗБРАНИ СИСТЕМИ ЗА КОНТРОЛ

Развитие на селските райони

Системи на държавите членки, свързани с редовността на плащанията

4.17. **Приложение 4.2** съдържа обобщение на резултатите на проверените от Сметната палата системи⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁸⁾ Както е постановено в член 50а от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета (ОВ L 277, 21.10.2005 г, стр. 1).

⁽¹⁹⁾ По отношение на обвързаните с площ мерки за развитие на селските райони проверката на някои ключови елементи, като например допустимата площ, се извършва чрез Интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК), описана в точка 3.17. За останалите условия за допустимост са установени специално предвидени контроли. Както е описано в **приложение 3.2**, Сметната палата оцени системите ИСАК в четири разплащателни агенции и установи, че те са били ефективни в един случай, частично ефективни в два случая и неефективни в един случай.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.18. Органите на държавите членки отговарят за създаването и функционирането по-специално на:

- а) подходящи административни и контролни процедури, за да се следи за точността на данните в декларациите на заявителите и за спазването на условията за допустимост;
- б) проверки на място, които, в зависимост от схемата за подпомагане, трябва да обхващат най-малко 5 % от всички бенефициенти или от разходите ⁽²⁰⁾;
- в) система, която да следи за изпълнението на изискванията за кръстосано спазване.

4.19. Одитът на Сметната палата включи проверка на спазването на разпоредбите на съответните регламенти и оценка на ефективността на системите за осигуряване редовността на операциите. За да постигне по-широко обхващане на системите и по-голяма ефикасност, Сметната палата базира своята оценка на системите отчасти на одити, извършени от Комисията (ГД „Земеделие и развитие на селските райони“) (вж. точка 4.23 по-долу).

4.20. За проверените системи на държавите членки Сметната палата установи следните основни слабости ⁽²¹⁾:

- недостатъци в административните проверки, свързани с условията за допустимост и поетите задължения, като например неразкриване на недопустим за финансиране ДДС или риск от двойно финансиране, в седем от осем държави членки,

4.20. Комисията е информирана за слабости в системите за контрол на държавите членки по отношение на ЕЗФРСР. В годишния отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за 2013 г. са изразени резерви по отношение на почти половината разплащателните агенции във връзка с разходи от ЕЗФРСР и е отправено искане да се предприемат необходимите корективни мерки. Както е посочено от Палата в точка 4.19, част от нейната оценка на системите на държавите членки се основава на констатациите от одитите на съответствието, извършени от службите на Комисията.

Винаги когато в рамките на своите одити Комисията установи слабости в административните проверки, тя предприема мерки във връзка с това чрез процедурата за уравниване по съответствие с цел защита на финансовите интереси на ЕС.

Комисията е информирана за слабостите във връзка с проблеми, свързани с допустимостта, включително процедурата за възлагане на обществени поръчки и ДДС. Тези проблеми заемат централно място в извършените в държавите членки одити във връзка с инвестиционните мерки. Освен това в изготвените заедно с държавите членки планове за действие бяха предприети и продължават да се предприемат мерки във връзка с тези проблеми с цел намаляване на процентите на грешки.

За финансовия период 2014 — 2020 г. правилата във връзка с допустимостта за ДДС за публични органи бяха опростени, което следва да намали риска от грешки.

⁽²⁰⁾ Членове 12 и 25 от Регламент (ЕС) № 65/2011 на Комисията (ОВ L 25, 28.1.2011 г., стр. 8).

⁽²¹⁾ В **приложение 4.2** са посочени конкретните държави членки, в които са открити слабости.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- недостатъчна оценка на основателността на разходите и в четирите държави членки, където този аспект беше проверен чрез сравнение например с референтните разходи и използването на конкурентни тръжни процедури,
- слабости при проследяването на нередностите, установени от разплащателните агенции, в т.ч. прилагането на намаления или възстановявания на суми в четири от шест държави членки,
- незадоволително качество на проверките на място (например те не са обхващали всички ангажменти и задължения) в пет от осем държави членки,
- недостатъци в модела и прилагането на системите за контрол по отношение на проверките за кръстосано спазване във всички четири 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 в системите на държавите членки, проверени през последните две години⁽²²⁾. Подобни слабости обясняват голяма част от грешките, открити при тестването на операциите (вж. точка 4.8).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията споделя мнението, че административните проверки на основателността на разходите са от огромно значение за гарантирането на ефективността на системата за контрол. В рамките на своите одити на съответствието Комисията също установи слабости в оценката на основателността на разходите и във връзка с това наложи нетни финансови корекции с цел защита на финансовите интереси на ЕС.

Комисията би желала да отбележи, че за следващия програмен период 2014 — 2020 г. ще се използват повече опростени разходи за възстановяване на плащания (финансиране с единна ставка, стандартна таблица на единичните разходи и еднократни суми). Това следва да допринесе за по-ефикасно и правилно използване на средствата.

Посредством процедурите за уравняване по съответствие Комисията предприема последващи мерки във връзка с всички системни слабости, установени в рамките на нейните одити, включително свързани с управление на нередности и дългове от страна на държавите членки. При приключването на тези процедури целият риск за бюджета на ЕС е покрит чрез нетни финансови корекции. По отношение на четирите държави членки, посочени от Палатата, Комисията е информирана за слабостите и вече са в ход процедури за уравняване по съответствие с цел защита на бюджета на ЕС.

Самата Комисия също установи слабости във връзка с качеството на проверките на място. Комисията систематично полага усилия за отстраняване на слабостите чрез процедурата за уравняване по съответствие с цел защита на бюджета на ЕС.

Комисията споделя мнението на Палатата относно три от държавите членки, което се потвърждава от резултатите от проведените от Комисията одити за кръстосано спазване в тези разплащателни агенции.

Четвъртата държава членка е включена в одитната програма за 2015 г.

⁽²²⁾ Годишен доклад за 2012 г., глава 4, точки 4.21 — 4.25, и Годишен доклад за 2011 г., глава 4, точки 4.22 — 4.32.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.21. Сметната палата установи явни слабости при проверките на правилата за възлагане на обществени поръчки във всички три държави членки, в които това изискване беше проверено. Сметната палата провери 17 операции, включващи възлагане на обществени поръчки, от които осем (47 %) са засегнати от грешки. В три от осем случая бяха открити недопустими разходи, възлизащи общо на над 4,8 млн. евро от помощта по ЕЗФРСР. Пример за недопустими разходи, които не са открити от проверките на държавите членки, е представен в каре 4.5.

Каре 4.5 — Пример за незадоволително качество на административните проверки на държавите членки

В един проверен случай на възлагане на обществени поръчки в Латвия самата разплащателна агенция е била бенефициент на помощ по ЕЗФРСР в размер на 2 млн. евро, свързана с възложената на подизпълнител ИТ система.

Сметната палата установи, че договорът за ИТ системата и съответната ѝ поддръжка са възложени на дружество чрез процедура за възлагане на обществени поръчки, засегната от няколко сериозни грешки. Например разплащателната агенция неправилно е приложила процедура на договаряне, за която условията не са били изпълнени, а не предвидената в законодателството открита или ограничена процедура. В резултат от неспазването на предвидените процедури разходите са недопустими за финансиране от ЕС.

През последните две години Сметната палата докладва много подобни случаи, свързани с възлагане на обществени поръчки за ИТ системи и услуги, при които разплащателната агенция е бенефициент на помощта по ЕЗФРСР и не спазва правилата за възлагане на обществени поръчки⁽²³⁾. Това показва, че самите органи, които отговарят за проверката на помощта от ЕС, не винаги спазват правилата.

Каре 4.5 — Пример за незадоволително качество на административните проверки на държавите членки

Комисията ще предприеме мерки по проблемите, посочени от Палатата, в рамките на одит на съответствието.

Що се отнася до примерите, посочени в предходните годишни отчети на Палатата, Комисията предприема мерки във връзка с констатациите на Палатата в рамките на процедурите за уравниване на сметките по съответствие и по целесъобразност ще приложи нетни финансови корекции.

Системи на Комисията, свързани с редовността на операциите

Процедури за уравниване на сметки на Комисията

4.22. 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:

⁽²³⁾ Годишен доклад за 2012 г., глава 4, каре 4.6, и Годишен доклад за 2011 г., глава 4, каре 4.2.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- а) *ежегодна процедура за финансово уравниване, обхващаща годишните отчети и системата за вътрешен контрол на всяка акредитирана разплащателна агенция. Решението за уравниване на сметките, което се взема в резултат на тази процедура, 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 са нарушили правилата на ЕС в рамките на една или повече финансови години. Вземаните в тази връзка решения относно съответствието се базират на извършени от Комисията одити на съответствието.*

4.23. Сметната палата провери съответствието на 20 от одитите на съответствието, извършени от Комисията, с международните одитни стандарти. Повечето ключови елементи са налице и отговарят на основните регулаторни изисквания. Сметната палата отбеляза подобрения в сравнение с предходната година, например в областта на одитната документация, и установи, че резултатите от извършените от Комисията одити по ЕЗФРСР и изискванията за кръстосаното спазване са с достатъчно добро качество, за да бъдат използвани от Сметната палата при нейната собствена оценка на системите на държавите членки. Въпреки това продължават да съществуват слабости, по специално при ЕФГЗ, свързани с контрола на качеството, систематичното използване на контролни списъци и начина, по който се оценяват доказателствата и се формират заключения. Сметната палата изрази подобни констатации и оценки през последните две години ⁽²⁴⁾.

4.24. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е докладвала, че през 2013 г. извършените от нея одити на съответствието са обхванали 42 % от разходите по ЕФГЗ и ЕЗФРСР — същия процент като през 2012 г. Обхванатите одити на Комисията разходи са пряко свързани с финансовите корекции. Въпреки това Сметната палата не може да провери точността на докладваните стойности, тъй като Комисията не ѝ предостави достатъчна информация относно начина на изчисляването им.

4.23. Комисията приветства факта, че Палатата признава извършените подобрения по отношение на одитните процедури. Във връзка със слабостите, установени при ЕФГЗ, продължават да се полагат усилия за подобряване на системата.

4.24. Палатата направи някои интересни и уместни констатации относно подробната методология за изчисляване на покритието на разходите, обхванати от одитите. Комисията ще ги проучи с цел съгласуване на своите изчисления на покритието в контекста на новата си многогодишна работна програма за одити.

⁽²⁴⁾ Годишен доклад за 2012 г., глава 4, точка 4.27, и Годишен доклад за 2011 г., глава 4, точка 4.41.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.25. Извършваните от Комисията одити на съответствието се основават на системите и нямат за цел проверка на редовността на свързаните операции. Извадките се определят въз основа на собствена преценка или на случаен принцип и обхващат разходи, свързани с няколко бюджетни години, но не са представителни. В резултат на това одитната дейност на Комисията не ѝ позволява да изчислява годишен процент грешки, а финансовите корекции, произтичащи от одитите, в повечето случаи се налагат с фиксиран процент. Корекциите с фиксиран процент следва да бъдат използвани, когато не е възможно да се установи с точност размерът на неправомерно изразходваните средства⁽²⁵⁾. Освен това корекциите с фиксиран процент (обикновено в размер на 2 % или 5 %) се налагат независимо от това колко слабости в контрола са били разкрити.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.25. Считано от референтната 2014 година, сертифициращите органи ще проверяват представителна извадка от операциите, което ще ѝ позволи да представят становище по отношение на законосъобразността и редовността, както и да валидират процент на грешки. От друга страна, целта на дейността на Комисията, свързана с одитиране на съответствието, е да се добие увереност, че системите за административен контрол, прилагани от държавите членки под споделяно управление на ОСП, отговарят на правилата и че се предприемат мерки за защита на бюджета на ЕС посредством нетни финансови корекции, когато се установят слабости в тези системи. Целта на извършваните от Комисията одити за уравниване по съответствие не е да се извърши съществена проверка, която да ѝ позволи да изчисли процентни грешки за всяка разплащателна агенция, за която се проучва евентуално налагане на финансова корекция. Целта на проучените извадки по време на одитите е да се тества въпросната система. Поради това не е необходимо извадките да бъдат представителни.

Нетните финансови корекции се определят въз основа на естеството и сериозността на нарушението и финансовите вреди, нанесени на бюджета на ЕС. По възможност сумата се изчислява въз основа на реално причинени загуби или въз основа на екстраполация. Ако за целта са необходими непропорционални усилия, ако държавите членки не се възползват от възможността да извършат допълнителните дейности, необходими за осигуряване на изчислена оценка на загубите за бюджета на ЕС, или ако последната е непълна или недостатъчно прецизна, се използват единни ставки, при които се отчитат естеството и сериозността на установените слабости в националните системи за административен контрол. Правилата за налагане на финансови корекции бяха преразгледани в хоризонталния регламент за правната рамка на ОСП за периода 2013 — 2020 г. (Регламент (ЕО) № 1306/2013), който съдържа изискване за прецизни критерии за изчисляване на риска за ЕС. В това отношение в разпоредбите на делегирания акт се определят по-точно методът и критериите за изчисляване на нетните финансови корекции пропорционално на риска от нередовни разходи. Например ще се прилагат по-строги правила и по-високи нетни финансови корекции, когато в дадена система за контрол бъдат установени три или повече различни слабости.

⁽²⁵⁾ Член 80, параграф 4 от 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) посочва, че „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 недължимо, 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.“

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.26. През 2013 г. Комисията е взела четири решения относно съответствието, които са довели до финансови корекции в размер на 1 116,8 млн. евро (861,9 млн. евро по ЕФГЗ, 236,2 млн. евро по ЕЗФРСР и 18,6 млн. евро по други фондове). Корекциите с фиксиран процент формират 66 % от тези финансови корекции, което е много подобен резултат на средния дял от последните пет години (65 %).

4.27. Приетите през 2013 г. финансови корекции представляват около 2 % от бюджета на ЕС за 2013 г. за областта на земеделието и развитието на селските райони, което е по-високо от средното ниво на финансови корекции, приложени през периода 2008 — 2012 г. (1,4 %). Това се дължи най-вече на намаляването на броя на неприключените одитни досиета от 553 в края на 2012 г. до 516 в края на 2013 г. Разрешаването и приключването на тези досиета, които са свързани с финансовите години преди 2010 г., е довело до финансови корекции в размер на 881 млн. евро (79 % от общия размер) през 2013 г. Продължава да съществува значително натрупване на стари случаи, по-специално свързани с ЕФГЗ и с нередности, за които 46 досиета, отнасящи се до одити между 2007 и 2009 г., все още не са приключени.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.26. Нетните финансови корекции с единна ставка се прилагат само когато Комисията трябва да положи непропорционални усилия, за да изчисли по-точно риска за бюджета на ЕС. Критериите и методологията за прилагане на корекции с единна ставка са определени по прозрачен начин в работен документ на службите на Комисията (VI/5330/97 от 23.12.1997 г.) с цел да се гарантира покриването на риска за бюджета на ЕС. Вж. също отговора на точка 4.25.

4.27. По отношение на ОСП Комисията винаги прилага „нетни“ финансови корекции, т.е. те реално се възстановяват от държавите членки в бюджета на ЕС.

Комисията предприема действия във връзка с броя на неприключените одитни досиета и ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ назначи петима квалифицирани служители, които работят изключително по предотвратяване натрупването на случаи.

Освен това ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ вече осъществява по-задълбочен мониторинг на управлението на процедурните забавяния.

Чрез новата правна рамка за ОСП Комисията предприема действия, насочени към рационализиране на цялата процедура по съответствие и ограничаване на риска от ненужни забавяния. По-специално в член 34 от проекта на регламента за изпълнение, който се очаква да бъде приет от Комисията през юли 2014 г., се въвеждат крайни срокове за всяка стъпка от процедурата по съответствие както за държавите членки, така и за Комисията.

Комисията е съгласна, че има възможност за значително ускоряване на процедурата по съответствие. Въпреки това процедурата по съответствие изисква предприемането на някои стъпки в определена последователност, както е определено в Регламент (ЕС) № 1306/2013 (състезателна фаза, която представлява основната част от стандартната процедура за уравниване по съответствие; и фаза на съгласуване по искане на държавата членка). При по-сложните случаи двете фази на процедурата по съответствие (състезателна фаза, последвана от съгласуване), зачитането на правото на държавата членка да оспори констатациите на Комисията и нуждата от корекция-та да бъде пропорционална на сериозността на установената слабост могат да изискват много повече работа.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

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

4.28. Годишният отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“⁽²⁶⁾ съдържа резерви по отношение на разходите за развитие на селските райони на 31 разплащателни агенции в 19 държави членки. Резервите са изразени поради „наличието на значителен брой слабости в съответните операции“. Размерът на средствата, за които са изразени резерви, е 599 млн. евро въз основа на процент остатъчни грешки⁽²⁷⁾ в размер на 5,19 %. Това представлява значително увеличение в сравнение с предходната година, когато размерът на процента остатъчни грешки е 1,62 % въз основа на контролните статистики на държавите членки⁽²⁸⁾.

4.29. Значителното увеличаване на процента остатъчни грешки за 2013 г. се дължи на променения подход на Комисията в сравнение с 2012 г. Понастоящем при оценяването на процента грешки за разплащателните агенции Комисията взема предвид собствените си одити на съответствието, както и одитите, извършвани от Сметната палата, годишните доклади на сертифициращите органи и всяка друга налична информация. През 2013 г. при 69 съществуващи разплащателни агенции Комисията е коригирала процентите грешки, докладвани от държавите членки, за 43 от 48 разплащателни агенции, одитирани от самата нея и от Сметната палата в последните три години. За разходите, които не са обхванати от одити на Комисията или на Сметната палата обаче, не са извършени корекции. Това може да се отрази върху процента остатъчни грешки.

4.28. В глава 4 от своя годишен отчет за 2012 г. Палатата препоръчва на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ в следващите доклади да прилага по отношение на ЕЗФРСР новата методология, която използва през 2012 г. за изчисляване на процента на грешки и изложената на риск сума за отделени от производството преки помощи (ЕФГЗ). Прекият резултат от прилагането на тази нова методология беше, че процентът остатъчни грешки (ПОГ) за ЕЗФРСР, изчислен за 2013 г., се отклонява от изчисления по старата методология ПОГ за 2012 г. и предходни години. В резултат на по-точното изчисляване на изложената на риск сума на равнище разплащателна агенция, резервите за ЕЗФРСР бяха оттеглени за половината разплащателни агенции.

4.29. Комисията оценява процентите на грешки, докладвани от разплащателните агенции, и извършва корекции въз основа на „цялата налична и улестна информация“. Всички разплащателни агенции подлежат на ежегоден одит от сертифициращите органи (дори ако Комисията признае, че уверението, което следва да бъде получено от становищата на сертифициращите органи, трябва да бъде подобрено — това се прави от референтната 2014 година насам). Освен това, тъй като извършваните от Комисията одити се определят въз основа на анализ на риска, може да бъде заключено, че разплащателните агенции, които не са били подложени на одит през предходните три години, се считат за агенции с по-ниска степен на риск. Допълнителни корекции, които не се основават на реални и конкретни доказателства, биха довели до надценяване на ПОГ.

Освен това се подчертава, че когато Комисията коригира процента на грешки на дадена разплащателна агенция, това може да доведе до необходимост от изразяване на резерва и съответно до план за корективни действия за съответната разплащателна агенция. Това би оказало въздействие върху финансовите и човешките ресурси на тази разплащателна агенция, без Комисията да е разполагала с обективни елементи, на които да базира корекцията.

⁽²⁶⁾ http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm

⁽²⁷⁾ Остатъчният процент грешки е изчислена от Комисията прогнозна стойност на процента грешки, който остава след корекция на грешките, установени от системите за наблюдение и контрол на държавите членки.

⁽²⁸⁾ Въпреки че Комисията е посочила, че е вероятно процентът остатъчни грешки за 2012 г. да бъде по-висок, тя не е представила собствена прогнозна стойност.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.30. След изразената от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ резерва по отношение на ЕЗФРСР в нейните годишни отчети за дейността за 2011 и 2012 г. всички държави членки са приканени да разработят планове за действие, насочени към намаляване на процента грешки за тази област на политика. Сметната палата признава предприетите усилия, но прегледът на извадка от плановете за действие показва, че тяхното качество и обхват се различават значително. Специфична слабост на плановете за действие е фактът, че те не вземат предвид в достатъчна степен одитните констатации на Комисията и Сметната палата. Пример за добри практики беше установен в Румъния, която е определила 19 действия, обхващащи както обвързани, така и необвързани с площ мерки, и насочени към слабостите, установени при извършените одити. За разлика от това в Испания беше открит случай, при който само 9 от 17 региона са допринесли за изготвянето на националния план за действие. Самият план освен това се фокусира предимно върху обвързаните с площ мерки, но не и върху инвестиционните мерки, за които Сметната палата установи, че са по-податливи на грешки.

Околна среда, рибарство и здравеопазване

4.31. Сметната палата провери системите в Полша, които попадат под отговорността на одитния орган на ЕФР, както и основните елементи на системите на ГД „Морско дело и рибарство“ за управление на разходите по ЕФР.

Системи на държавите членки, свързани с редовността на плащанията

4.32. **Приложение 4.2** съдържа обобщение на резултатите на проверените от Сметната палата системи.

4.33. Основната цел на извършения от Сметната палата одит беше да провери ключовите изисквания, приложими за системата за управление и контрол, която се използва от одитния орган в Полша с цел осигуряване на редовността на операциите, финансирани от ЕФР. В допълнение Сметната палата извърши повторно одитите, проведени от одитния орган за финансирани по ЕФР операции. Основните установени слабости засягат проверката на условията за допустимост.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.30. След като през 2012 г. Сметната палата отчете висок процент на грешки в областта на развитието на селските райони, Комисията незабавно предприе действия в сътрудничество с държавите членки. През 2012 г. бяха изготвени планове за действие в 14 държави членки, а от 2013 г. насам — във всички държави членки, с цел да се определят причините за грешките и корективни действия. Бяха положени значителни усилия както от страна на държавите членки, така и от Комисията. Това бе своеобразен процес на обучение за всички участващи страни, но Комисията счита, че досега този процес е успешен. Въз основа на натрупания опит изглежда несъмнено, че някои действия са могли да бъдат по-целенасочени, други да бъдат предприети в по-подходящ момент и т.н. Комисията включва коментарите на Сметната палата в продължаващата работа с органите на държавите членки с цел допълнително увеличаване на усилията за намаляване на процентите на грешки.

Комисията следи внимателно плановете за действие да бъдат насочени към основните констатации и слабости, установени по време на одитите. В конкретни случаи, в които държавата членка постоянно пренебрегва уместни въпроси, свързани с повишен процент на грешки, Комисията може да наложи нетни финансови корекции или преустановяване/спиране на плащанията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Системи на Комисията, свързани с редовността на операциите

4.34. Сметната палата провери системите на ГД „Морско дело и рибарство“ за оценка на риска, планиране на одита и финансови корекции за ЕФР, като се съсредоточи върху Полша, за да допълни одита на системите на тази държава членка. При одита беше установено, че финансовата корекция за Полша се основава на подробни изчисления, но не е подкрепена от достатъчни доказателства за валидиране.

4.34. Финансовата корекция бе наложена във връзка с неспазване на член 25, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1198/2006. Тя не бе наложена изолирано: в рамките на ГД „Рибарство и морско дело“ бе създадена специална работна група за анализ на такива случаи. Тя включва оперативни звена и звена във връзка с опазването и контрола, за да се гарантира съгласувано третиране на държавите членки и ефективно разпространение на информация.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ**Заключение за 2013 г.**

4.35. За тази група политики:

- при тестовите на операциите беше установено, че вероятният процент грешки в популацията е 6,7 %,

4.35.

Комисията отбелязва, че отчетеният от Палатата процент на грешки представлява годишна приблизителна оценка, в рамките на която се отчитат възстановяванията и корективните мерки, предприети преди извършването на одитите от страна на Палатата. Комисията също така отбелязва, че въпросните разходи подлежат на корекция през следващите години чрез нетни финансови корекции в резултат на процедура за уравниране по съответствие, както и чрез възстановявания от бенефициерите. Комисията счита, че годишната представителна грешка на Сметната палата следва да се разглежда в контекста на многогодишния характер на нетните финансови корекции и възстановяванията. Комисията отчита най-вероятния процент на грешки, прогнозиран от Сметната палата.

Въпреки това тя не е съгласна по-специално с приетото от Палатата категоризиране на нарушенията във връзка със задълженията за кръстосано спазване като количествено измерими грешки и счита, че те не би трябвало да се включват в изчисляването на процентите на грешки в рамките на нейната декларация за достоверност.

Вж. също отговора на Комисията на точка 4.15 за подробно обяснение на нейната позиция в това отношение.

- от 13 проверени системи за контрол седем се оценяват като частично ефективни, а шест — като неефективни.

Комисията отбелязва, че представените резултати са сходни с тринагодишните.

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

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Препоръки

4.36. В **приложение 4.3** е представен резултатът от извършения от Сметната палата преглед на изпълнението на препоръките от предишни годишни доклади. В годишните доклади за 2010 и 2011 г. Сметната палата отправи 11 препоръки. От тях една е изцяло изпълнена, две са изпълнени в повечето отношения, шест — в някои отношения, а две не са изпълнени.

4.37. Въз основа на настоящия преглед и на направените констатации и заключения за 2013 г. Сметната палата отправя следните препоръки 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 4.8 и 4.20). По-специално при инвестиционните мерки административните проверки следва да използват цялата налична информация, за да потвърдят допустимостта на разходите, проектите и бенефициентите (в т.ч. всички крайни акционери) и съответствието на процедурите за възлагане на обществени поръчки с приложимите национални и/или европейски правила;

— **препоръка 2:** Комисията следва да осигури правилното проследяване на всички случаи, в които Сметната палата е открила грешки (така, както е посочено в точки 4.14, 4.20 и 4.21, както и в точка 4.16 относно околната среда);

4.36. Вж. отговорите в приложение 4.3 за десетте препоръки относно развитието на селските райони.

Комисията приема препоръката и споделя мнението, че държавите членки следва да извършват по-добре своите административни проверки.

Понастоящем разплащателните агенции и държавите членки извършват съвместно предварителни оценки на проверимостта и възможността за контролиране на мерките, които ще бъдат част от програмите за развитие на селските райони за периода 2014 — 2020 г. Те са длъжни да предприемат целенасочени спекчаващи действия по отношение на всеки установен източник на грешки.

В акта за изпълнение на Регламент (ЕС) № 1306/2013 ще бъдат разяснени обхватът и съдържанието на административните проверки, проверките на място и последващите проверки.

С цел по-добра защита на финансовите интереси на ЕС Комисията подсили правилата за спиране на плащанията за развитие на селските райони, ако държавите членки не изпълняват правилно своята роля съгласно правилата за споделяно управление.

Комисията приема препоръката и ще гарантира, че по целесъобразност се предприемат последващи действия във връзка с всички системни грешки, установени от Палатата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- **препоръка 3:** Държавите членки следва да осигурят пълнотата на плановете за действие, насочени към преодоляването на високия процент грешки в областта на развитието на селските райони, като включват всички региони и разгледат всички мерки, особено инвестиционните мерки, и вземат предвид одитните констатации на Комисията и Сметната палата (вж. точка 4.30);

и общо по отношение на ОСП:

- **препоръка 4:** Комисията следва да документира как изчислява размера на разходите, обхванати от нейните одити на съответствието (вж. точка 4.24);
- **препоръка 5:** Комисията следва да предприеме действия за намаляване на натрупването на неприключени одитни досиета, за да даде възможност всички одити, извършени преди 2012 г., да бъдат приключени до края на 2015 г. (вж. точка 4.27);
- **препоръка 6:** Комисията следва да доразвие подхода си за изчисляване на процента остатъчни грешки, като следи той да обхваща всички разходи и разплащателни агенции (вж. точка 4.29).

4.38. Освен това Сметната палата препоръчва:

- **препоръка 7:** Финансовите корекции за държавите членки, засягащи Европейския фонд за рибарство, следва да бъдат подкрепени от доказателства за тяхното валидиране (вж. точка 4.34).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията приема препоръката. Комисията работи активно с държавите членки за установяване и коригиране на причините за грешки при осъществяването на политиката. Тази дейност ще продължи в обозримото бъдеще с цел допълнително отстраняване на установените слабости, включително установените от Сметната палата слабости.

Още в рамките на последния процес във връзка с последващи мерки по плановете за действие относно процентите на грешки, проведен през март 2014 г., от държавите членки бе поискано да свържат плановете за действие и съпътстващите действия с различни одитни констатации, съобщени от Комисията или Сметната палата. Началото на следващия процес във връзка с последващи мерки ще бъде поставено през есента на 2014 г. и по време на процеса този въпрос ще бъде проучен по-задълбочено. Всяко тримесечие се представя доклад относно напредъка във връзка с одитите с цел предприемане на последващи мерки по основните констатации.

Комисията надлежно включва този въпрос във всички заседания във връзка с годишните прегледи и в мониторинговите комитети с управляващите органи, като настоява за пълнота и ефективност на плановете за действие.

Комисията приема препоръката. През първата сесия на юни 2014 г. на Сметната палата бе съобщена информацията относно обхвата на одитите, включително цялата основна и подробна информация във връзка с въпросите, повдигнати от Сметната палата.

Комисията приема препоръката. През последните години службите на Комисията активно се стремят към изпълнение на този приоритет и той е отразен в годишното планиране на дейността.

Комисията приема тази препоръка, в смисъл че, считано от референтната 2014 година, сертифициращите органи ще извършват одит на законосъобразността и редовността на операциите въз основа на представителна извадка и това ще осигури по-надеждна информация относно нивото на грешки на равнище разплащателна агенция.

Комисията приема препоръката.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.1

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

РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА					
Общо брой операции:	1 62	15	177	178	92
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТВАНЕТО ⁽¹⁾ ⁽²⁾					
Процент (брой) тествани операции, които представляват:					
Операции, незасегнати от грешки	43 %	73 %	(81)	43 %	48 %
Операции, засегнати от една или повече грешки	57 %	27 %	(96)	57 %	52 %
Анализ на операциите, засегнати от грешки					
Анализ по видове грешки					
Други въпроси на съответствието и количествено неизмерими грешки	48 %	100 %	(4)	43 %	48 %
Количествено измерими грешки	52 %	0 %	(0)	57 %	52 %
ОЦЕНКА НА ЕФЕКТА ОТ КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ					
Вероятен процент грешки	6,7 %		7,9 %	7,7 %	—
Горна граница на процента грешки	9,9 %				
Долна граница на процента грешки	3,5 %				
⁽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 действителния брой операции.					

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.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА ИЗБРАНИ СИСТЕМИ, СВЪРЗАНИ С РАЗВИТИЕТО НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ, ОКОЛНАТА СРЕДА, РИБАРСТВОТО И ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО

Оценка на избрани системи за наблюдение и контрол

Таблица 1

Държава членка (разплащателна агенция)	Одитирани мерки за развитие на селските райони	Административни проверки, свързани с условието за допустимост и запълнеността	Оценка на основателността на разходите	Проследяване на изпълнението във връзка с нередностите, в т.ч. прилагане на намаления или възстановяване на суми	Проверки на правилата за възлагане на обществени поръчки	Проверки на място и подбор на извадка	Обща оценка
Германия (Северен Рейн-Вестфалия)	Обвързани с площ (M211, M212, M213, M214, M215)	Частично ефективни	—	Частично ефективни	—	Частично ефективни	Частично ефективни
Испания (Валенсия)	Обвързани с площ (M211, M212, M214)	Частично ефективни	—	Неефективни	—	Частично ефективни	Частично ефективни
Малта	Обвързани с площ (M212, M214)	Частично ефективни	—	Неефективни	—	Частично ефективни	Частично ефективни
Словения	Обвързани с площ (M211, M212, M214)	Частично ефективни	—	Ефективни	—	Ефективни	Частично ефективни
Италия (Сицилия)	Необвързани с площ (M121, M123, M311, M511)	Частично ефективни	Неефективни	Ефективни	Неефективни	Ефективни	Неефективни
Латвия	Необвързани с площ (M121, M123, M321, M511)	Неефективни	Неефективни	Неефективни	Неефективни	Частично ефективни	Неефективни
Полша	Необвързани с площ (M321, M322)	Ефективни	Неефективни	—	Частично ефективни	Ефективни	Частично ефективни
Румъния	Необвързани с площ (M312)	Неефективни	Неефективни	—	—	Частично ефективни	Неефективни

Държава членка (разплащателна агенция)	Одитирани мерки за развитие на селските райони	Административни проверки, свързани с условията за допустимост и задълженията	Оценка на основателността на разходите	Проследяване на изпълнението във връзка с нередностите, в т.ч. прилагане на намаления или възстановяване на суми	Проверки на правилата за възлагане на обществени поръчки	Проверки на място и подбор на извадка	Обща оценка
Брой държави членки, засегнати от слабости/ брой одитирани дър- жави членки		7/8	4/4	4/6	3/3	5/8	

Одитирани мерки, обвързани с площ:

M211: Плащания за неблагоприятни природни условия на земеделски производители в планински райони; M212: Плащания на земеделски производители в области с неблагоприятни природни условия, различни от планинските райони; M213: Плащания в рамките на „Натура 2000“ и плащания, свързани с Директива 2000/60/ЕО; M214: Плащания за агроекотопия; M215: Плащания за хуманно отношение към животните

Одитирани мерки, не-обвързани с площ:

M121: Модернизирани стопанства; M123: Добавяне на стойност към земеделските и горските продукти; M311: Разнообразяване с неселскостопански дейности; M312: Създаване и развитие на бизнес; M321: Основни услуги за икономиката и населението в селските райони; M322: Обновяване на селата и развитие; M511: Техническа помощ

Таблица 2

Държава членка (разплащателна агенция)	Схема	Проследяване на изпълнението във връзка с нередностите, в т.ч. прилагане на намаления или възстановяване на суми	Прилагане на стандартите за кръстосано спазване и добро земеделско и екологично състояние	Проверки на място и подбор на извадка	Обща оценка
Чешка република	Кръстосано спазване	Частично ефективни	Неефективни	Частично ефективни	Неефективни
Испания (Кастилия и Леон)	Кръстосано спазване	Неефективни	Неефективни	Частично ефективни	Неефективни
Италия (Емилия-Романя)	Кръстосано спазване	Частично ефективни	Неефективни	Неефективни	Неефективни
Малта	Кръстосано спазване	Частично ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни
Брой държави членки, засегнати от слабости/брой одитирани държави членки		4/4	4/4	4/4	

Таблица 3

Държава членка	Общи аспекти	Обхват на наръчника за одит	Одитна методология за одит на системите	Преглед на одитите на системите	Методология за формиране на извадки за одит на операции	Одитна методология за одит на операции	Преглед на одитите на операциите	Повторно извършване на одити на операциите	Годишен контролен доклад и одитно становище	Обща оценка
Полша (одитен орган за Европейския фонд за рибарство)	Ефективни	Ефективни	Ефективни	Частично ефективни	Ефективни	Частично ефективни	Ефективни	Частично ефективни	Ефективни	Частично ефективни

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.3

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С РАЗВИТИЕТО НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ, ОКОЛНАТА СРЕДА, РИБАРСТВОТО И ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО

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			
2011	4.53. Следва да се отбележи, че остава валидна препоръката на Сметната палата за допълнително опростяване на правилата и условията в областта на развитие на селските райони.			X			Комисията постоянно следи за възможности за опростяване на правилата и условията за развитие на селските райони, като същевременно или предвид, че много от тези условия представляват допълнителни елементи, добавени от държавите членки, и това ги поставя извън сферата на влияние на Комисията. Новото законодателство за развитие на селските райони за програмния период 2014 — 2020 г., което влезе в сила в края на 2013 г., въведе редица елементи за опростяване и също така съдържа изискване мерките, определени в програмите, да подлежат на проверка и контрол. Въпреки това с въведеното понастоящем законодателство обхватът на Комисията да налага допълнителни мерки за опростяване е ограничен в известна степен за програмния период 2014 — 2020 г. Резултатите от въведените нови елементи за опростяване ще станат видими едва през предстоящия период на изпълнение.

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			
2011	4.54. Въз основа на настоящия преглед и на направените констатации и заключения за 2011 г. Сметната палата отправя следните препоръки за текущия програмен период в областта на развитието на селските райони: Препоръка 1: държавите членки да извършват административните проверки и проверките на място по по-стриктен начин, така че да се намали рискът от деклариране на недопустими разходи пред ЕС.			X			Комисията е съгласна със Сметната палата и систематично препоръчва на държавите членки да коригират всички подобни слабости в разходите на своите процедури за улавяване по съответствие. В ГОД на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за 2013 г. бяха изразени 62 резерви и бяха отправени искания да се предприемат действия за коригиране на слабостите. Ако разплащателните агенции не предприемат необходимите действия, това може да доведе до преустановяване на плащанията от страна на Комисията. Освен това новите дейности, които сертифициращите органи ще започнат да извършват от финансовата 2015 година нататък с цел изготвяне на становище относно законосъобразността и редовността, също ще спомогнат за установяване на слабости в ефективността на проверките на разплащателните агенции и насочването ил към необходимите подобрения, за да се гарантира, че проверките се извършват по достатъчно последователен начин. В случай че държавите членки декларират недопустими разходи, Комисията защитава бюджета на ЕС, като възстановява неправолителните плащания чрез нетни финансови корекции.
	Препоръка 2: Комисията и държавите членки да гарантират, че съществуващите правила се прилагат по-добре по отношение на: — правилата за ДДС и възлагане на обществени поръчки в случаите, когато публични органи са бенефициенти на помощта; — агроекологичните ангажименти и правилата за допустимост за модернизация на земеделските стопанства.			X			В разходите на своите одити ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ също установи подобни слабости като установи от Сметната палата и предприета последващи мерки за отстраняването ил чрез процедурата за улавяване по съответствие. Когато бъде установен риск за бюджета на ЕС, се налагат нетни финансови корекции. Текущите процедури за улавяване по съответствие имат за цел отстраняване на установените слабости във връзка с прилагането на правилата за ДДС и възлагането на обществени поръчки, както и прилагането на въпросната мярка за развитие на селските райони. Що се отнася до възлагането на обществени поръчки, отбелязва се, че наскоро бяха приети нови насоки в разходите на цялата Комисия, свързани с определяне на нетните финансови корекции, които да се правят по отношение на финансираните от Съюза разходи в разходите на споделено управление в случай на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки [Решение С (2013) 9527 на Комисията].

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				
2011	Препоръка 3: Комисията да анализира причините за съществения процент грешки.		X					В периода между 2012 и 2013 г. с помощта на работна група Комисията анализира какви са основните причини за процента на грешки. Резултатите бяха посочени в работен документ на службите на Комисията, който беше представен на Европейския парламент и на Съвета през юни 2013 г. относно оценката на основните причини за грешки и относно корективни и превантивни действия в политиката за развитие на селските райони (SWD(2013)244 final).
	Препоръка 4: Комисията да вземе предвид направените от Сметната палата констатации при изготвянето на одитна стратегия за извършване на одитите за улавяване на сметките на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“.	X						Комисията организира няколко семинара с държавните членки с цел обсъждане на въпроса и ще продължи да анализира причините за всички нови елементи, които бъдат установени.
	Препоръка 5: Комисията да допълни насоките си за сертифициращите органи с изискването тези органи да включат в одитните си стратегии и доклади констатации от предишни одити, извършени от Комисията и Сметната палата.				X			Комисията счита, че тази препоръка е била изпълнена изцяло. Този въпрос е разгледан в насоките, които сертифициращите органи ще прилагат след 2013 г. в рамките на две етапа от одитната дейност: 1) по време на етапа на планиране въз основа на първоначален анализ на риска, в чиито рамки следва надлежно да се отчете цялата налична информация, включително предишните констатации на Сметната палата; те следва да бъдат надлежно обосновани в одитната стратегия (вж. раздел 3.2 от насоките); и 2) по време на етапа за оценка на грешките, когато сертифициращият орган трябва да извърши анализ дали резултатите се поставят под въпрос вследствие на съответна информация, получена по други канали за проверка (сред които Сметната палата, Комисията).

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на предприетите действия						Отговор на Комисията
		изцяло изпълнена	в повечето отношения	в процес на изпълнение в някои от-ношения	не е изпъл-нена	вече не е приложима	недостатъч-ни доказа-телства	
2011	Препоръка 6: По отношение на кръстосаното спазване пържавите членки следва да гарантират спазването на изискванията във връзка с идентификацията и регистрирането на животни и да подобрят графика на проверките през годината, така че да се осигури подходящ контрол на всички изисквания в тази област.				X			По време на своите одити във връзка с прилагането от държавите членки на правилата за кръстосано спазване Комисията систематично проверява дали държавите членки гарантират спазването на изискванията за идентификация и регистриране на животни, както и графика за проверките на място.
	4.55. В областите на политика, свързани с околната среда, морското дело, рибарството, здравеопазването и защитата на потребителите, Сметната палата препоръчва на Комисията да подобри мониторинга на рибния улов в рамките на споразуменията за партньорство в областта на рибарството с пържави извън ЕС.		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			
2010	3.58. г) Сертифициращите органи контролират и отчитат по подходящ начин качеството на извършените проверки.			X			Комисията счита, че тази препоръка е изпълнена изцяло, тъй като вече бе въведена рилката за гарантиране, че сертифициращите органи доклаждат по подходящ начин относно качеството на инспекциите на място и бяха издадени необходимите подробни насоки за сертифициращите органи. В действителност, ситиано от референтната 2014 година (финансовата 2015 година), сертифициращите органи ще бъдат длъжни да представят становище относно законосъобразността и редовността на декларираните пред Комисията разходи. Това изисква те да проверяват и доклаждат относно качеството извършените от разплащателните агенции проверки.
	3.59. В областта на развитие на селските райони Сметната палата 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			Комисията счита, че вече е постигнала значителен напредък в това отношение. Тя предприе широкообхватни действия в рамките на ГД „Земеделски и развитието на селските райони“ и с държавите членки, за да установи основните причини за грешките и да осъществи действия за отстраняването им. Тази работа ще продължи, ако бъдат установени нови слабости. През 2012 и 2013 г. бяха въведени широкообхватни планове за действие и през 2014 г. бе отправено искане за изготвяне на 31 плана за действие за конкретни разплащателни агенции, в които процентът на грешки остава висок. Новите дейности, които сертифициращите органи ще започнат да осъществяват от финансовата 2015 година нататък с цел изготвяне на становище относно законосъобразността и редовността, също ще спомогнат за установяване на слабости в ефективността на проверките за установяване на слабости и по този начин ще ги насочат към необходимите подобрения, за да се гарантира, че проверките се извършват в съответствие с необходимия стандарт.
	3.60. Най-накрая, Комисията и държавите членки следва да предприемат ефективни мерки за разрешаването на проблемите, идентифицирани в областите окопна среда, рибарство, здравеопазване и защита на потребителите.			X			

ГЛАВА 5

Регионална политика, транспорт и енергетика

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	5.1-5.19
Специфични характеристики на групата политики	5.3-5.18
Цели на политиката	5.3-5.4
Инструменти на политиката	5.5-5.15
Рискове по отношение на редовността	5.16-5.18
Обхват и подход на одита	5.19
Редовност на операциите	5.20-5.32
Проверка на инструменти за финансов инженеринг	5.33-5.36
Проверка на избрани системи за контрол	5.37-5.60
Оценка на надзора върху одитните органи от страна на Комисията	5.37-5.51
Преглед на годишните отчети за дейността на Комисията	5.52-5.60
Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“	5.53-5.58
Генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ и генерална дирекция „Енергетика“	5.59-5.60
Заклучение и препоръки	5.61-5.64
Заклучение за 2013 г.	5.61-5.62
Препоръки	5.63-5.64
Приложение 5.1 — Резултати от проверката на операциите в областта на регионалната политика, транспорта и енергетиката	
Приложение 5.2 — Резултати от проверката на избрани системи за контрол в областта на сближаването	

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

5.1. В настоящата глава е представена специфичната оценка на Сметната палата по отношение на регионалната политика, транспорта и енергетиката, които включват следните области на политика: „Регионална политика“, „Мобилност и транспорт“ и „Енергетика“. В **таблица 5.1** се съдържа основна информация относно включените в оценката дейности и разходите за 2013 г.

Таблица 5.1 — Основна информация относно регионалната политика, транспорта и енергетиката за 2013 г.

(в млн.евро)

Област на политика	Описание	Плащания
Регионална политика	Европейски фонд за регионално развитие и други регионални операции	31 130
	Кохезионен фонд	11 906
	Предприсъединителни операции, свързани със структурни политики	358
	Административни разходи	86
	Фонд „Солидарност“	14
		43 494
Мобилност и транспорт	Трансевропейски мрежи (ТЕМ)	771
	Сухоземен, въздушен и морски транспорт	158
	Административни разходи	65
	Научни изследвания, свързани с транспорта	65
		1 059
Енергетика	Енергия от конвенционални и възобновяеми източници	312
	Ядрена енергетика	199
	Научни изследвания, свързани с енергетиката	144
	Административни разходи	76
	Трансевропейски мрежи (ТЕМ)	27
		758
Общо плащания за годината		45 311
- Общо административни разходи ⁽¹⁾		227
Общо оперативни разходи		45 084
- авансови плащания ⁽²⁾ ⁽³⁾		2 974
+ изчисляване на авансови плащания ⁽²⁾		1 742
+ плащания към крайни бенефициенти от инструменти за финансов инженеринг		1 625
Общо за одитираната популация		45 477
Общо поети задължения за годината		46 759

⁽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. **приложение 1.1**, точка 7).

⁽³⁾ Тази стойност включва авансови плащания в размер на 1,869 млрд. евро, преведени на инструментите за финансов инженеринг.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.2. Регионалната политика, осъществявана най-вече чрез Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд (КФ), съставлява 96 % от разходите в областите на политика, включени в настоящата глава. Останалите 4 % засягат областите транспорт и енергетика.

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

5.3. Регионалната политика има за цел засилване на икономическото, социалното и териториалното сближаване в Европейския съюз чрез намаляване на разликите в степента на развитие между различните региони, реструктуриране на индустриалните области, чието развитие изостава, и разнообразяване на икономиката в селските райони, както и насърчаване на трансграничното и транснационалното сътрудничество.

Политики в областта на мобилността, транспорта и енергетиката

5.4. 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**

5.5. ЕФРР финансира инфраструктурни проекти, създаване или запазване на работни места, инициативи за регионално икономическо развитие и дейности, подкрепящи малките и средните предприятия. Кохезионният фонд 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. Освен това, съществува Инструмент за предприсъединителна помощ, който подпомага страните кандидатки в подготовката им за използване на средствата от ЕС за регионална политика, а Фондът за солидарност на ЕС предоставя подкрепа в случай на природни бедствия в държавите членки (вж. **таблица 5.1**).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Управление и контрол на разходите от фондовете на политиката на сближаване (ЕФРР/КФ и ЕСФ)

5.6. ЕФРР и Кохезионният фонд и Европейският социален фонд (ЕСФ) участват във финансирането на политиката на сближаване. Тези фондове се ръководят от общи правила, с някои изключения в специфичната за всеки фонд регулаторна уредба. Финансирането от фондовете за политика на сближаване се осъществява благодарение на многогодишни програми и при споделено управление между Комисията и държавите членки. ЕСФ, който се разглежда в глава 6, се споменава в настоящата глава, когато се третира общи за всички фондове въпроси.

5.7. За всеки програмен период Комисията, въз основа на предложения от държавите членки, приема оперативни програми (ОП) и индикативни финансови планове, включващи финансово участие на ЕС и на съответната държава ⁽¹⁾. Проектите се избират от органите на държавата членка, финансират се по оперативните програми и се изпълняват от физически лица, сдружения, частни или публични предприятия или местни, регионални или национални публични органи. Правилата за отпускане на средствата от бюджета на ЕС са определени в регламентите и/или националните правила за допустимост на разходите.

5.8. За всеки проект бенефициентите декларират извършените разходи 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 ⁽²⁾. След това общата сума на съфинансирането от ЕС се превежда от бюджета на ЕС на държавата членка в съответствие с процента на съфинансиране, определен на ниво приоритети.

5.7. Създаването на правила за допустимост на разходите на национално равнище (член 56 от Регламент (ЕО) № 1083/2006) 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 тези правила за допустимост да бъдат хармонизирани с действащите правила за други, национални публични схеми.

⁽¹⁾ За програмния период 2007 — 2013 г. Комисията е одобрила общо 434 оперативни програми: 317 по ЕФРР/КФ (от които 24 ОП включват проекти по КФ) и 117 по ЕСФ. На 1 юли 2013 г. Хърватия стана 28-та държава — членка на ЕС. В резултат на това общият брой ОП се увеличи на 440 (322 ОП по ЕФРР/КФ и 118 ОП по ЕСФ).

⁽²⁾ Степента на възстановяване на разходите се определя в зависимост от определения в оперативната програма процент за тези проекти, но също така се взимат предвид и други критерии (като например конкретните тавани съгласно регламентите и/или правилата за държавните помощи).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Равнище на държавите членки и регионално равнище

5.9. 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 възложена на създадените управляващи органи и междинни звена⁽³⁾. Те трябва да следят за това всички проекти да са допустими за финансиране от ЕС и декларираните разходи да отговарят на всички условия, посочени в регламентите и/или националните правила. Тези проверки включват инспекции на място на проектите на извадков принцип и документни проверки на управлението, преди разходите да бъдат заверени от управляващите органи. Сертифициращите органи трябва да следят за извършването на подходящи проверки и да предприемат допълнителни проверки, преди да декларират пред Комисията разходите за възстановяване. Вzeti заедно, тези управленски проверки се наричат „контроли от първо ниво“.

5.10. Освен това за всяка ОП (или група ОП) одитните органи (ОО) в държавите членки извършват одит на системите, и въз основа на формирана извадка — последващ одит на операциите⁽⁴⁾. Те докладват относно тези одити пред Комисията в своите годишни доклади за контрол (ГДК), които включват годишно одитно становище относно функционирането на системите и изчисление на ОО за процента грешки (вж. точки 5.38 и 5.41)⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Междинните звена са публични или частни органи, подчинени на управляващ орган, които изпълняват функции от тяхно име.

⁽⁴⁾ Член 62 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 25).

⁽⁵⁾ Подробна информация относно ролята и отговорностите на одитните органи и техния принос в процеса на получаване на увереност за Комисията може да се открие в специален доклад № 16/2013 г. „Преглед на „единния одит“ и използването от страна на Комисията на работата на националните одитни органи в областта на сближаването“, точки 5 — 11.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Равнище на Комисията

5.11. Комисията (генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ и генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“) 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⁽⁶⁾. 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 прекъсне или временно да спре плащанията⁽⁷⁾. 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 системите, Комисията може да приложи финансови корекции⁽⁸⁾. Повече информация относно начина, по който Комисията извършва преустановяване/спиране на плащанията и налага финансови корекции, се съдържа и в глава 1, точки 1.12 — 1.14.

Мобилност, транспорт и енергетика

5.12. 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. Политиките в областта на енергетиката 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, транспорт и потребление на енергия и сигурни енергийни доставки в рамките на ЕС. Програмата за трансевропейски транспортни мрежи (TEN-T) и Европейската енергийна програма за възстановяване (ЕЕПВ) са основните финансови инструменти в тези две области (вж. **таблица 5.1**).

⁽⁶⁾ Член 72 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

⁽⁷⁾ Член 39, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1260/1999 (ОВ L 161, 26.6.1999 г., стр. 1); членове 91 и 92 от Регламент (ЕС) № 1083/2006.

⁽⁸⁾ Член 99 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Управление и контрол на разходите в областта на мобилността, транспорта и енергетиката

5.13. Комисията (генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ и генерална дирекция „Енергетика“) осъществява разходите в областта на транспорта и енергетиката чрез две изпълнителни агенции и едно съвместно предприятие⁽⁹⁾, както и чрез механизми за съвместно управление (като например фондовете за извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения или Европейския механизъм за финансиране на енергийната ефективност).

5.14. Комисията обикновено финансира проекти след публикуване на 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. Финансирането от ЕС се предоставя на вноски — авансово финансиране или предварително плащане при подписване на споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ или на решението за финансиране, след което се извършват междинни и окончателни плащания за възстановяване на отчетените от бенефициентите допустими разходи.

5.15. Комисията оценява предложенията въз основа на определени критерии за подбор и за избор на изпълнител, 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. Споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ или решенията на Комисията могат да изискват заявленията за разходите да бъдат заверявани от независим одитор или компетентен национален орган. Освен това Комисията провежда последващи одити, с цел да разкрие и коригира грешки, които може да не са били предотвратени при предишни проверки.

⁽⁹⁾ Изпълнителна агенция за иновации и мрежи (INEA, приемникът на Изпълнителна агенция за трансевропейска транспортна мрежа); Изпълнителна агенция за малките и средните предприятия (EASME, приемникът на Изпълнителна агенция за конкурентоспособност и иновации), и Съвместно предприятие SESAR (разработване на Европейска система за управление на въздушното движение).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

*Рискове по отношение на редовността***Регионална политика**

5.16. По отношение на разходите от ЕФРР и КФ основните рискове са свързани с нарушение на правилата на ЕС и/или националните правила за обществените поръчки при избора на изпълнител на поръчката, както и с финансиране на проекти, които не са допустими или които не отговарят на правилата на ЕС за държавните помощи ⁽¹⁰⁾. Друг риск е декларирането на разходи от бенефициентите, които са недопустими съгласно регламентите и/или националните правила за допустимост.

5.17. 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 добро финансово управление. В същото време има интерес от усвояване на средствата, предоставени от ЕС. На практика това може да попречи на последователното прилагане на ефективен контрол и да не бъдат разкрити и коригирани случаите на неспазване на правилата, в резултат на което в крайна сметка от бюджета на ЕС да бъдат възстановени разходи, които са недопустими. Тази ситуация може да доведе и до финансиране на проекти с прекалено високи разходи, които не се изпълняват ефикасно или които е вероятно да не постигнат планираните резултати ⁽¹¹⁾. Това напрежение се усилва с приближаването на края на периода на допустимост.

Мобилност, транспорт и енергетика

5.18. 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.

5.16. Комисията е съгласна с тази оценка, както е подробно описано в нейния Работен документ на службите „Анализ на грешките в политиката на сближаване през периода 2006 — 2009 г.“ (SEC(2011) 1179 от 5.10.2011 г.). В този документ Комисията посочва конкретните действия по ангажимента си за напалвяване на тези рискове (по-специално допълнителни насоки и обучение за управляващите органи във връзка с идентифицираните рискове, своевременно извършване на финансови корекции, преустановяване и временно спиране на плащания и извършване на одити, насочени към най-рисковите области).

⁽¹⁰⁾ Повече информация относно ролята и отговорностите на Комисията по отношение на държавните помощи може да се намери в специален доклад № 15/2011 „Ефективни ли са процедурите на Комисията за управление на контрола върху държавните помощи?“

⁽¹¹⁾ По-подробна информация по въпросите на изпълнението е представена в глава 10.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Обхват и подход на одита

5.19. В **част 2 на приложение 1.1** на глава 1 е представен цялостният одитен подход и методологията на Сметната палата. Във връзка с одита на регионалната политика, транспорта и енергетиката следва да се отбележат следните специфични въпроси:

- а) одитът включи проверка на извадка от 180 операции ⁽¹²⁾, както е посочено в **приложение 1.1**, точка 7. Извадката е формирана така, че да бъде представителна за целия набор от операции в групата политики. През 2013 г. извадката включва операции от 19 държави членки ⁽¹³⁾;
- б) при одита бяха проверени инструменти за финансов инженеринг (ИФИ) по отношение на тяхната степен на усвояване (т.е. относителния дял от средствата, използвани на ниво крайни бенефициенти). Това беше извършено чрез преглед на отчетите на Комисията за извършения напредък за 2012 г. и на петте ИФИ, включени в одитираната извадка от операции;
- в) при оценката на системите за контрол бяха проверени:
 - i) надзорните дейности на Комисията спрямо националните одитни органи на държавите членки;
 - ii) годишните отчети за дейността (ГОД) на генерална дирекция „Регионална и селищна политика“, генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ и генерална дирекция „Енергетика“.

⁽¹²⁾ Извадката обхваща 180 операции, свързани със 168 проекта на регионалната политика (125 проекта по ЕФРР, 38 проекта по КФ и 5 по инструментите за финансов инженеринг), 8 транспортни и 4 енергийни проекта (вж. **приложение 5.1**). Извадката е съставена на базата на всички плащания, с изключение на авансовете, които възлизат на 2,9 млрд. евро през 2013 г. От 168-те операции по регионалната политика (включително всички инструменти за финансов инженеринг) 157 се отнасят до програмния период 2007 — 2013 г. В извадката от проверените инструменти за финансов инженеринг са включени тези фондове, от които през 2013 г. са извършени разходи за крайните бенефициенти (като например заеми, гаранции или капиталови инвестиции).

⁽¹³⁾ Белгия, България, Чешка република, Германия, Естония, Гърция, Испания, Франция, Италия, Литва, Люксембург, Унгария, Австрия, Полша, Португалия, Румъния, Словения, Словакия и Швеция.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

5.20. Резултатите от тестовите на операциите са обобщени в **приложение 5.1**. От одитираните от Сметната палата общо 180 операции 102 (57 %) са засегнати от грешки. Въз основа на остойностените от нея 40 грешки, Сметната палата изчислява, че вероятният процент грешки е в размер на 6,9 % ⁽¹⁴⁾.

5.21. В глава 1 се съдържа оценка на точността и надеждността на данните за финансовите корекции, представени в бележка 6 към консолидираните отчети на ЕС (вж. точки 1.12 — 1.14). В глава 1 на Годишния доклад за 2012 г. ⁽¹⁵⁾ е разяснено в каква степен Сметната палата отчита финансовите корекции, когато изчислява вероятния процент грешки.

5.22. В **графика 5.1** е представен делът на различните видове нередности в изчисления от Сметната палата вероятен процент грешки за 2013 г.

5.20. Общ отговор по точки 5.20 и 5.21:

Комисията отбелязва, че най-вероятният процент грешки, докладван за 2013 г., е в съответствие с процентите грешки, представени от Сметната палата за последните четири години.

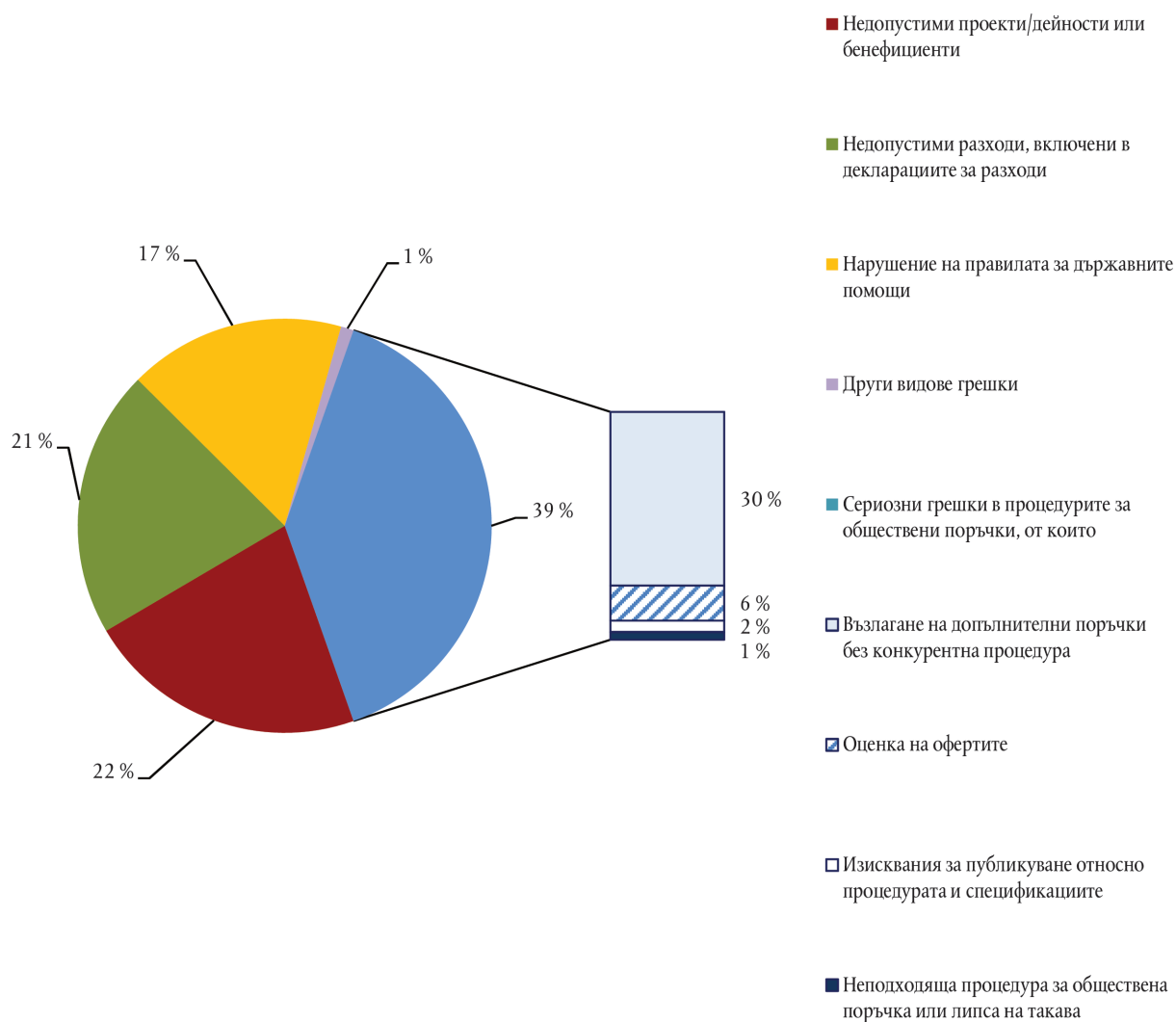
Това потвърждава, че процентът грешки за програмния период 2007 — 2013 г. се запазва непроменен и е значително по-нисък от процентите, докладвани за периода 2000 — 2006 г. Тази тенденция е резултат от разпоредбите за по-строг контрол за периода 2007 — 2013 г. и строгата политика на Комисията за преустановяване/временно спиране на плащанията при установяването на недостатъци, както е посочено в годишния отчет за дейността за 2013 г. на ГД „Регионална и селищна политика“ (вж. раздел 2.111 F, стр. 44 — 45). Комисията ще продължи да съсредоточава своите действия върху най-рисковите програми/държави членки и, при необходимост, да налага корективни мерки посредством строга политика на преустановяване и временно спиране на плащанията. За новия период 2014 — 2020 г. капацитетът на Комисията за налагане на корективни мерки беше подобрен в още по-голяма степен чрез претакване при определени условия на възможността държавите членки да използват повторно средствата, което доведе до нетни финансови корекции. Това ще представлява значителен стимул за държавите членки да идентифицират и коригират нередности преди заверяването на годишните отчети пред Комисията.

В допълнение, Финансовият регламент (член 80, параграф 4) предвижда използването на корекции с фиксирани суми или корекции, основани на екстраполация, в съответствие с правилата на политиката на сближаване (член 99, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1083/2006), когато неправилно изразходваните суми не могат да бъдат точно определени, което се случва често. Такъв беше случаят с регионалната политика през 2013 г. Комисията действа съгласно своите правомощия и при пълно спазване на действащите разпоредби, за да защити бюджета на ЕС. Съгласно подхода на Сметната палата промени се правят до толкова, доколкото се установява връзка с отделни операции. Комисията е на мнение, че извършените корекции с фиксирани суми обхващат всички засегнати програми и операции. Вж. също отговора на Комисията по точка 1.17.

⁽¹⁴⁾ Сметната палата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна извадка. Полученият резултат представлява най-добрата приблизителна оценка. С ниво на увереност от 95 % Сметната палата счита, че процентът грешки в популацията е между 3,7 % и 10,1 % (съответно долна и горна граница на грешките).

⁽¹⁵⁾ Вж. Годишен доклад за 2012 г., точки 1.19 — 1.37.

Графика 5.1 — Вероятен процент грешки, по видове грешки



КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

На неспазването на правилата за възлагане на обществени поръчки се дължи повече от една трета от процента грешки, изчислен от Сметната палата в тези области на политика

5.23. 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.

5.24. През 2013 г. Сметната палата провери 122 процедури за възлагане на обществени поръчки, свързани с договори за строителство и услуги, разходите по които са включени в 180-те операции, проверени от Палатата ⁽¹⁶⁾. Приблизителната комбинирана стойност на тези обществени поръчки възлиза на около 4,2 млрд. евро ⁽¹⁷⁾.

5.25. Както и в предходни години, в процедурите по възлагане на обществени поръчки са допуснати много грешки ⁽¹⁸⁾. Сметната палата идентифицира случаи на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки в ЕС и/или на национално равнище в 60 от 122-те одитирани процедури. Приблизително една трета от тях са сериозни нарушения на тези правила и поради това са класифицирани като количествено измерими грешки. Тези грешки представляват 45 % от всички количествено измерими грешки и съставляват приблизително 39 % от вероятния процент грешки за тази група политики (вж. каре 5.1).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.23. Общ отговор по точки 5.23 — 5.25:

Макар че Комисията и Сметната палата извършват одит на съответствието с правилата за обществените поръчки по един и същ начин, от програмния период 2000 — 2006 г. Комисията прилага пропорционални корекции с фиксирани суми, като така по този начин отчита риска от вреди за бюджета на ЕС и взема предвид характера и сериозността на действителните нередности.

Тези фиксирани суми се прилагат от Комисията и от повечето национални органи при налагане на финансови корекции за нарушения на правилата за обществените поръчки, включително при проследяването на докладваните от Сметната палата грешки.

Комисията отбелязва също така, че органът за освобождаване от отговорност прикани Комисията и Сметната палата да хармонизират методите си за количествено измерване на грешките в сферата на обществените поръчки (Решение на Европейския парламент от 17 април 2013 г. относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2011 година).

През 2013 г. Комисията актуализира решението си относно количественото измерване на грешките в сферата на обществените поръчки при споделено управление, включвайки, измежду другото, разходите за сближаване и развитието на селските райони (вж. Решение на Комисията C(2013)9527 final).

Въз основа на това свое решение Комисията смята, че количественото измерване на грешките в сферата на обществените поръчки през 2013 г. ще бъде с до 0,6 процентни пункта по-ниско от изчисленията, които е направила Сметната палата, използвайки своя метод на количествено измерване.

⁽¹⁶⁾ При приблизително 73 % от одитираните от Палатата 122 процедури за възлагане на обществени поръчки стойността на поръчката е над определения праг, над който трябва да бъдат следвани правилата на ЕС за възлагане на обществени поръчки във вида, в който са транспонирани в националното законодателство на държавите членки.

⁽¹⁷⁾ Тази стойност представлява общите разходи за възложените поръчки, част от които са заверени в одитираните декларации за разходите.

⁽¹⁸⁾ Вж. годишния доклад за 2010 година, точки 4.26 — 4.27, годишния доклад за 2011 година, точки 5.31 — 5.33 и годишния доклад за 2012 г., точки 5.30 — 5.34.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 5.1 — Примери за сериозни нарушения на правилата за обществените поръчки

- а) *Неоснователно пряко възлагане на допълнителни строителни работи (липса на непредвидени обстоятелства):* По един проект по TEN-T в Германия са декларирани за съфинансиране поръчки за допълнителни строителни работи за летищен пътнически терминал (които са били пряко възложени на същия изпълнител). Тези допълнителни строителни работи се дължат на недостатъци в подготовката, планирането и изпълнението, а не на непредвидени обстоятелства. В тези случаи прякото възлагане на поръчката е незаконосъобразно, а допълнителните работи е следвало да бъдат договорени чрез процедура за обществена поръчка.

Подобни случаи бяха констатирани и в други транспортни проекти по ЕФРР/КФ в Белгия, Чешката република, Германия, Испания, Италия и Швеция.

- б) *Използване на неправомерни критерии за избор на изпълнител в една тръжна процедура:* Тръжната документация на един проект по ЕФРР, свързан с реновирането на публична сграда в Испания, е включвала формула за определяне на икономически най-изгодната оферта, която неоправдано е променила резултата от тръжната процедура и поръчката е била възложена неправомерно.

- в) *Промяна в обхвата на поръчката след приключване на тръжната процедура:* В един проект по ЕФРР за модернизация и ремонт на водоснабдителната мрежа в Испания обхватът на проекта е бил значително изменен след приключването на търга и избора на изпълнител. Това е в нарушение на европейските и националните правила за обществените поръчки и затова декларираните разходи по този договор са нередовни. Освен това извършените дейности не са в съответствие с изменения договор.

Подобни случаи бяха констатирани в проекти по ЕФРР/КФ в Чешката република.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 5.1 — Примери за сериозни нарушения на правилата за обществените поръчки

- в) За Чешката република Комисията подчертава, че е наложила корекция с фиксирана сума в размер на 10 % спрямо всички разходи по тази програмата за периода от 2007 г. до 31 август 2012 г., която включва грешките от същото естество като установените от Сметната палата. Тази корекция беше извършена спрямо всички проекти, одитирани от Сметната палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.26. Други грешки, свързани с тържните и договорните процедури, се срещат в още една трета от проверените 122 процедури за обществени поръчки. Тези грешки включват случаи на неспазване на изискванията за информиране и публикуване, неправилно прилагане на критериите за подбор и недостатъци в тържните спецификации. Тези грешки не са включени в изчисления от Палатата процент грешки ⁽¹⁹⁾.

При три одитирани от Сметната палата проекта не са спазени условията за допустимост

5.27. Сметната палата установи три проекта, при които не са били изпълнени условията за допустимост, определени в регламентите и/или националните правила за допустимост, и грешките бяха остойностени. Тези грешки представляват 8 % от всички количествено измерими грешки и приблизително 22 % от изчисления процент грешки (вж. каре 5.2).

Каре 5.2 — Примери за недопустими за финансиране проекти

- а) Избор на проект, който реално не може да постигне целите си: Един проект по ЕФРР в Полша се състои в реновиране на историческа сграда и нейния парк с цел да се използват като център за обучение с възможности за настаняване. Този проект е бил избран от управляващия орган, въпреки че не е било реалистично да бъдат постигнати определените в проектното заявление цели. По-конкретно, значително е бил завишен броят на обучаемите, които биха използвали възможностите за настаняване. Освен това са били декларирани разходи, свързани с използването на сградата за частни цели, които са извън обхвата на споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ.
- б) Неизпълнение от страна на бенефициент на критериите за подбор, определени в ОП: Проект в Унгария по ЕФРР представлява закупуване на багер от бенефициент, който работи в сектора на транспорта и строителството. Нито проектът обаче, нито бизнес дейността на бенефициента могат да се считат за иновативни и следователно не изпълняват критериите, определени в ОП.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.26. Комисията ще проследи всички докладвани от Сметната палата грешки в съответствие със своето Решение C (2013)9527 final.

5.27. Общ отговор по точки 5.27 — 5.29:

Комисията се стреми да гарантира, че бенефициентите и органите, управляващи програмите, са добре запознати с правилата за допустимост. Това може да се постигне посредством обучение и насоки, а по отношение на регионалната и селищната политика органите, управляващи програмите, следва да предават придобитите чрез обучението и насоките знания на всички органи, които отговарят за управлението на средствата. Що се отнася до регионалната политика, когато Комисията установи сложни правила на програмно равнище, тя отправя също така препоръки към държавите членки за опростяване на тези правила.

Комисията ще продължи да съсредоточава своите действия върху програмни органи, при които са установени рискове.

⁽¹⁹⁾ Допълнителна информация относно подхода на Сметната палата за остойностяването на грешките при възлагането на обществени поръчки се съдържа в **приложение 1.1**, точки 10 — 12.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Недопустими за финансиране разходи са декларирани в близо една десета от всички одитирани от Сметната палата проекти

5.28. При декларирането на разходите пред Комисията националните органи удостоверяват, че тези разходи са направени в съответствие с редица конкретни разпоредби в законодателството на ЕС, националните правила за допустимост, специфични правила на оперативната програма, поканите за изразяване на интерес, решенията за одобряване на проекти за съфинансиране или споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ.

5.29. Сметната палата констатира, че недопустими разходи са декларирани в 8 % от проверените операции. Те представляват 38 % от всички количествено измерими грешки и около 21 % от изчисления процент грешки за тези области на политика (вж. каре 5.3).

Каре 5.3 — Примери за деклариране на недопустими за финансиране разходи

- а) *Необосновани разходи за персонал:* При един енергиен проект във Франция, свързан с изграждането на системни връзки между електроенергийните системи на Франция и Испания, бенефициентът не може да обоснове някои разходи за персонал. Следователно средствата за тези разходи за персонал са недопустими за съфинансиране от ЕС.

В проект по ЕФРР в Италия е установен сходен случай на деклариране на недопустими разходи за заплати.

- б) *Декларирани разходи за организация от държава, която не е член на ЕС:* Проект по програмата TEN-T за по-нататъшно развитие на общо европейско въздушно пространство е бил осъществен от организации в няколко държави членки на ЕС и една страна извън ЕС. Не е било спазено изискването само организации от държавите членки на ЕС да бъдат бенефициенти и следователно да могат да декларират разходи, а от бюджета на ЕС също така са били възстановени разходи на един участник в консорциума, който не е от държава членка на ЕС.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Нарушенията на правилата за държавни помощи съставляват 17 % от процента грешки

5.30. Държавните помощи се считат за несъвместими по принцип с вътрешния пазар, тъй като могат да нарушат търговията между държавите членки⁽²⁰⁾. Комисията пряко привежда в действие правилата за държавни помощи. Държавите членки трябва да уведомяват Комисията за всички случаи на потенциална държавна помощ (чрез схема или при всеки отделен случай при проектите), освен ако проектът не е под тавана *de minimis* или не попада под действието на Общия регламент за групово освобождаване (GBER)⁽²¹⁾. Генерална дирекция „Конкуренция“ следва да изрази становище по всички случаи, за които е сигнализирана, дали помощта е съвместима с вътрешния пазар. Това включва оценка на това дали същият проект е щял да бъде предприет и без тази помощ.

5.31. Тази година Сметната палата установи 16 проекта в осем държави членки, нарушили правилата на ЕС за държавни помощи. За всички установени случаи Сметната палата е поискала и е получила предварителна оценка от генерална дирекция „Конкуренция“. При класифицирането на грешките бяха взети предвид тази оценка и съдебната практика на Съда на Европейския съюз. За пет от тези проекти Сметната палата счита, че проектът не е трябвало да получи финансиране или е трябвало да получи по-малко финансиране от ЕС и/или държавата членка съгласно правилата за държавни помощи. Тези остойностени грешки съставляват приблизително 17 % от изчисления процент грешки⁽²²⁾ (вж. каре 5.4). Другите 11 случая на нарушение на правила за държавните помощи не са взети предвид от Сметната палата при изчисляването на процента грешки.

Каре 5.4 — Примери за нарушение на правилата за държавни помощи

- а) *Не е доказан стимулиращ ефект*: По един проект по ЕФРР в Полша за създаване на съвместен център за услуги за мултинационална компания, предоставената от дружеството информация разкрива, че проектът е бил рентабилен и без публично подпомагане и че помощта не е била необходима за изпълнението на проекта. В резултат на това проектът е недопустим за съфинансиране от ЕС съгласно член 8 от Общия регламент за групово освобождаване.

Подобен е случаят и с друг проект по ЕФРР в Полша.

5.31. *Комисията е компетентният орган в Европейския съюз, който може да вземе решение дали помощта е несъвместима с правилата за вътрешния пазар. При вземането на такова решение тя прави разлика между нарушения на формалните и процедурните изисквания за държавна помощ и несъвместимостта на една помощ с правилата за вътрешния пазар, т.е. че тя не е съвместима със съществените условия на правилата за държавна помощ. Следователно помощ, която не изпълнява формалните и процедурните изисквания, може да изпълнява материалните и съществените такива.*

Комисията взема под внимание констатациите на Сметната палата и ще проследи установените от нея случаи.

⁽²⁰⁾ Член 107, параграф 1 относно държавните помощи от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

⁽²¹⁾ Регламент (ЕО) № 800/2008 на Комисията (ОВ L 214, 9.8.2008 г., стр. 3).

⁽²²⁾ През 2012 г. този процент е бил съответно 9 % (вж. годишния доклад за 2012 г., точка 5.41).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) *Неправомерен бонус от държавна помощ за МПС:* По един проект по ЕФРР в Словения е била предоставена помощ по схема за уведомяване за малки и средни предприятия (МСП) за научноизследователска и развойна дейност в автомобилната индустрия. Бенефициентът обаче де факто не е отговарял на изискванията за МСП, тъй като е бил изцяло собственост на големи предприятия и е извършвал своята научноизследователска дейност само за тях. Следвало е да се приложи по-нисък интензитет на помощта, приложим за големи предприятия, следователно част от помощта е недопустима за финансиране.

Подобни случаи бяха констатирани в проекти по ЕФРР в България и Унгария.

За една трета от проверените операции е било възможно предотвратяване на поне някои от установените грешки чрез проверки на ниво държава членка

5.32. В 17 случая на количествено измерими грешки, допуснати от крайните бенефициенти, националните органи са имали достатъчно информация (например от окончателните бенефициенти, техните одитори или собствените проверки на националните органи), за да предотвратят, разкрият или коригират грешките, преди да декларират разходите пред Комисията. Ако цялата тази информация е била използвана за коригиране на грешките, вероятният процент грешки по тази глава щеше да бъде с 3 процентни пункта по-нисък. В 10 от тези случаи при изготвянето на декларацията е взета предвид корекцията с фиксиран размер, наложена от Комисията. Освен това, Сметната палата установи, че за пет случая разкритите от нея грешки са били извършени от националните органи. Тези грешки съставляват 2 процентни пункта от изчисления вероятен процент грешки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.32. Комисията стриктно проследява тези случаи, за да гарантира, че в бъдеще съответните системи ще предотвратяват в по-голяма степен грешките преди сертифицирането. Тя споделя мнението, че трябва да се въведат строги и своевременни проверки на управлението, за да се предотвратят нередностите, появяващи се по принцип или съдържащи се в сертифицираните пред Комисията заявления за плащания.

От 2010 г. насам Комисията извършва целенасочени одити на проверките на управлението на високорискови програми, за които е установила, че за одитния орган на програмата могат да останат неоткрити или своевременно неоткрити недостатъци. Резултатите от тези одити към края на 2013 г. са представени в годишния отчет за дейността на ГД „Регионална и селищна политика“ (вж. стр. 41).

Комисията се позовава на по-строгите процедури в регулаторната рамка за програмния период 2014 — 2020 г., съгласно които проверките и контролът на управлението (в това число проверките на място) ще трябва да бъдат извършвани навреме за заверяването на годишните отчети за програмата пред Комисията и за предаването на декларациите за управлението от управляващите органи. Комисията смята, че тези процедури за по-строг контрол ще доведат до трайно намаляване на процента грешки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ПРОВЕРКА НА ИНСТРУМЕНТИ ЗА ФИНАНСОВ ИНЖЕНЕРИНГ

5.33. Инструментите за финансов инженеринг (ИФИ) предоставят помощ за предприятия или градски проекти под формата на капиталови инвестиции, земи или гаранции ⁽²³⁾. Те могат да се използват предимно в три области: за подпомагане на МСП ⁽²⁴⁾, за градско развитие ⁽²⁵⁾ и за насърчаване на енергийна ефективност.

5.34. До края на 2012 г. са създадени 940 ИФИ по 175 ОП по ЕФРР и ЕСФ във всички държави членки на ЕС-27 без две (Ирландия и Люксембург). Вzeti заедно, те разполагат с фонд в размер приблизително на 12,558 млрд. евро ⁽²⁶⁾.

Инструментите за финансов инженеринг продължават да показват ниски нива на усвояване

5.35. Обикновено фондовете, работещи с ИФИ, получават финансова вноска от ОП, когато се създаде законовата им структура и впоследствие използват тези средства за подпомагане на проекти. Такава финансова подкрепа може да бъде предоставяна само за проекти, които попадат в обхвата на оперативната програма. Тези ИФИ са разработени така, че да имат револвиращ характер или, за някои видове гаранционни фондове — да постигат висок ефект на лоста. Всички ресурси, върнати обратно от направените инвестиции или предоставените заеми, в т.ч. печалбите, се използват отново за целите на изпълняваните от ИФИ дейности.

⁽²³⁾ Член 44 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

⁽²⁴⁾ Това включва програмата „Съвместни европейски ресурси за финансиране на микро, малки и средни предприятия“ (JEREMIE), която се изпълнява заедно с Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ) в подкрепа на допълнително финансиране за МСП.

⁽²⁵⁾ Това включва програмата Съвместна европейска подкрепа за устойчиви инвестиции в градските райони (JESSICA), която се изпълнява заедно с ЕИБ за осъществяване на инвестиции, подлежащи на изплащане (под формата на капиталови инвестиции, заеми или гаранции) за градско развитие.

⁽²⁶⁾ Европейска комисия, „Summary of data on the progress made in financing and implementing FELs co-financed by Structural Funds“ (Обобщени данни относно постигнатия напредък при финансирането и прилагането на ИФИ, съфинансирани от структурните фондове), COCOF 13/0093-00/EN, 19 септември 2013 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.36. Проверката на Сметната палата показва, че ИФИ в проверената през 2013 г. извадка продължават да имат ниски нива на усвояване (т.е. средствата, използвани на ниво крайни бенефициенти) (каре 5.5). Съгласно регламентите само плащанията и гаранциите за крайните бенефициенти се считат за допустими за финансиране, а неизползваните средства на ИФИ следва да бъдат върнати в бюджета на ЕС при приключване ⁽²⁷⁾.

5.36. Общ отговор по точка 5.36 и каре 5.5:

Комисията уведоми Парламента и Съвета за слабото изпълнение на ИФИ до края на 2012 г. (вж. Ares(2013) 3153620 от 1 октомври 2013 г.). Средният процент на усвояване отразява създаването на допълнителни ИФИ през 2012 г. През втората половина на 2014 г. Комисията ще докладва за положението до края на 2013 г. Комисията е на мнение, че оценката на изпълнението следва да бъде съсредоточена също така върху постигането на резултати от съфинансираните финансови инструменти, включително револвиращия ефект и ефекта на лоста.

Комисията отбелязва, че за един подробен анализ е необходимо да се разгледат различните ситуации, които могат да възникнат, като се вземе предвид фактът, че одитираните ИФИ са в България, Гърция, Италия и Литва — държави членки, които бяха тежко засегнати от икономическата и финансова криза.

Каре 5.5 — Ниски нива на усвояване на средствата от ИФИ

Съгласно Комисията средното ниво на усвояване на средствата от всички ИФИ в рамките на ЕС-27 е 37 % в края на 2012 г. Това представлява увеличение от 3 процентни пункта в сравнение с 2011 г. Въпреки това този процент е твърде нисък, за да се очаква, че всички налични средства ще бъдат използвани най-малко веднъж. Особени проблеми по отношение на ИФИ бяха констатирани в 3 държави членки (България, Гърция и Словакия), където нивата на усвояване са значително под средното за ЕС за 2012 г.

За четири от петте проверени ИФИ нивата на усвояване в края на 2013 г. (между 3 % и 16 %) все още са значително под средното ниво за 2012 г. Сметната палата отбелязва също, че държавите членки са имали възможност да направят допълнителни вноски в ИФИ от оперативните програми до края на 2013 г.

Проверени ИФИ в държави членки	2012 г.			2013 г.		
	Сума, отчетена пред Комисията към 31 декември 2012 г., в евро (*)		Ниво на усвояване	Сума, отчетена от ИФИ, в евро		Ниво на усвояване
	Преведена сума за холдинговия фонд или гарантирана от него	Преведена или гарантирана сума за крайните бенефициенти		Преведена сума за холдинговия фонд или гарантирана от него	Преведена или гарантирана сума за крайните бенефициенти	
България	37 818 872	0	0 %	37 818 872	1 023 107	3 %
Гърция	460 000 000	6 343 202	1 %	488 000 338 (**)	79 701 074	16 %
Италия	202 000 000	0	0 %	202 000 000	10 595 207,50	5 %
Италия	110 000 000	10 467 204	10 %	110 000 000	16 870 778	15 %
Литва	169 974 513	64 273 987	38 %	240 931 417 (**)	87 263 848	36 %

(*) Източник: Годишни отчети, представени от държавите членки съгласно член 67, параграф 2, буква й) от Регламент (ЕО) № 1083/2006; информацията за 2013 г. е предоставена от проверените ИФИ.

(**) Увеличение на средствата през 2013 г. в сравнение с 2012 г.: в Гърция увеличението е около 28 млн. евро, а в Литва — около 71 млн. евро.

⁽²⁷⁾ Член 78, параграф 6 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ПРОВЕРКА НА ИЗБРАНИ СИСТЕМИ ЗА КОНТРОЛ

Оценка на надзора върху одитните органи от страна на Комисията

5.37. В *приложение 5.2* е представено обобщение на резултатите на проверените от Сметната палата системи.

Комисията разчита на работата на одитните органи в държавите членки

5.38. Одитните органи осигуряват увереност на Комисията относно ефективното функциониране на системите за управление и вътрешните контроли за дадена ОП и относно законосъобразността и редовността на сертифицираните разходи⁽²⁸⁾. Тази информация се предоставя от одитните органи в техните годишни доклади за контрол (ГДК), одитните становища и докладите от одитите на системите (вж. точка 5.10).

5.38. Одитните органи изпълняват централна роля в процеса на постигане на увереност от самото начало на програмния период и установяване на системите.

Правната уредба дава възможност на Комисията при определени условия да разчита на работата на даден одитен орган за постигане на увереност (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 спомогна за изграждането на капацитет, като към одитните органи бяха отправени съвети, насоки и препоръки посредством преразглеждане от страна на Комисията на извършваната от тях одитна дейност.

В годишните си отчети за дейността за 2013 г. ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ дадоха подробна оценка за точността и надеждността на одитната информация и резултати, докладвани от одитните органи в годишните им доклади за контрол за 2013 г. (вж. раздел 2.111 В, стр. 33 — 36 от годишния отчет за дейността на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2012 г. и стр. 42 — 44 от годишния отчет за дейността на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за 2013 г.).

⁽²⁸⁾ Държавите — членки на ЕС-28 са създали общо 113 одитни органа за 440 оперативни програми по ЕФРР/КФ и ЕСФ, одобрени за програмния период 2007 — 2013 г. От тези органи 63 отговарят за оперативни програми както по ЕФРР/КФ, така и по ЕСФ. За всичките 440 ОП, взети заедно, одитните органи са изготвили 199 ГДК и одитни становища до края на декември 2013 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.39. Генералните дирекции „Регионална и селищна политика“ и „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ използват тази информация при изготвянето на своите годишни отчети за дейността (ГОД) и през цялата година, когато трябва да се вземе решение за евентуално прекъсване и/или временно спиране на плащанията за оперативните програми⁽²⁹⁾. За да преценят дали могат да разчитат на тази информация, генералните дирекции проверяват докладваните от националните органи проценти грешки за всяка ОП (или група ОП)⁽³⁰⁾:

- ако Комисията счете процента грешки за надежден (и представителен за сертифицираните разходи), тя приема отчетения от одитния орган процент грешки. Също така Комисията може да преизчисли процента грешки за своята собствена оценка, въз основа на получена от одитния орган допълнителна информация;
- в случай на ненадеждни проценти грешки Комисията прилага единен процент грешки (от 2 % до 25 %) в съответствие с резултатите от нейната оценка на функционирането на системите за управление и вътрешен контрол.

5.40. Комисията изчислява също т.н. процент остатъчни грешки за всяка ОП, при който се отчитат всички финансови корекции, извършени от началото на програмния период. Това включва корекции, които вече са извършени на ниво ЕС и/или национално ниво, както и такива, които са в процес на извършване⁽³¹⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.39. През 2013 г. ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ посочиха в съответните си годишни отчети за дейността, че около две трети от преустановяванията/временните спирания на плащанията са извършени въз основа на одитни резултати, за които Комисията е била уведомена от одитните органи (вж. стр. 45 от годишния отчет за дейността на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2012 г. и приложение VII 2.1.1.1 от годишния отчет за дейността на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за 2013 г.) Комисията подчертава, че в хода на 2013 г. са били извършени процедури за преустановяване/предварително временно спиране във връзка със 181 програми по ЕФРР/Кохезионния фонд и заявления за плащания на обща стойност почти 6 млрд. евро, подадени от държавите членки, по които обаче не са били извършени плащания освен ако Комисията не е получила допълнителни доказателства, че държавите членки са направили всички необходими корекции.

По отношение на ЕСФ, както е посочено на стр. 49 от годишния отчет за дейността на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, Комисията е изпратила 12 предупредителни писма и 19 писма за предварително временно спиране; тя е взела решение за 25 преустановявания на плащания и е спряла временно 11 оперативни програми. Преустановени са били плащания по заявления, възлизащи общо на 348,8 млн. евро.

⁽²⁹⁾ Всяка година през март отделните генерални дирекции изготвят годишен отчет за дейността, който се представя на Европейския парламент и на Съвета и се публикува. Заедно с този доклад генералният директор представя декларация, в която посочва дали бюджетът, за който отговаря, е бил изпълнен съгласно изискванията за законосъобразност и редовност. Това се прави, ако нивото на нередности е под определеният от Комисията праг на същественост от 2 %. В противен случай генералният директор може да изрази пълни или частични резерви по отношение на някои области (или програми).

⁽³⁰⁾ Отчетените от одитните органи проценти грешки за годината „п“ се изчисляват на базата на извадка от операции, която трябва да е статистически представителна за разходите, сертифицирани пред Комисията в годината „п — 1“ (специален доклад № 16/2013, точка 11).

⁽³¹⁾ Годишен отчет за дейността на генерална дирекция „Регионална и селищна политика“, стр. 49.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.41. Въз основа на тези два показателя Комисията формира своята оценка за системата за управление и контрол на оперативната програма. При оценката също така се взимат предвид одитите на системите, извършени през годината от одитните органи, както и допълнителна информация, предоставена на Комисията. Тази оценка след това се отчита в годишния отчет за дейността на генералната дирекция⁽³²⁾.

5.42. Сметната палата счита, че Комисията е въвела система за получаване на увереност относно законосъобразността и редовността на разходите по ЕФРР/КФ и ЕСФ от работата на националните одитни органи⁽³³⁾. Моделът на тази система като цяло е в съответствие с принципите на „единния одит“, определени от Палатата в нейното Становище № 2/2004. Палатата отбелязва също тясното сътрудничество на Комисията с националните одитни органи и подобренията под формата на едно по-съгласувано ниво на вътрешен контрол за оперативни програми по ЕФРР/КФ и ЕСФ в 28-те държави членки.

По оценка на Комисията плащанията по повече от половината от всички оперативни програми не са засегнати от съществено ниво на грешки

5.43. Комисията счита, че за 2013 г. разполага с увереност за това, че 243 от 440-те ОП (представляващи около 55 % от плащанията за 2013 г.) не са засегнати от съществено ниво на грешки. Одитните органи са отчетели проценти грешки, които са под определения от Комисията праг на същественост от 2 % и които са валидирани от Комисията. За други 140 ОП (представляващи 34 % от плащанията), валидираните (или преизчислените) проценти грешки са над 2 %, но „процентът остатъчни грешки“ е под 2 %⁽³⁴⁾. В сравнение с 2012 г. броят ОП, за които Комисията е установила сериозни проблеми, е намалял от 61 на 57 ОП⁽³⁵⁾. Тези 39 ОП по ЕФРР/КФ и 18 ОП по ЕСФ, по отношение на които и валидираният процент грешки, и процентът остатъчни грешки са над 2 %, съставляват 11 % от плащанията през 2013 г. Сметната палата отбелязва, че Комисията изразява резерви не само на базата на процентите грешки. При формирането на своето становище тя прилага също така професионална преценка и взема предвид всякаква друга налична информация.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.41. Комисията се позовава на извършеното от нея обширно одитно проучване с цел преразглеждане на работата на одитните органи, преди да вземе решението дали да разчита официално на тяхната работа, включително чрез повторно извършване на одити на операции, извършени от одитните органи (вж. съответните годишни отчети за дейността на двете генерални дирекции). В резултат на това генералните дирекции стигнаха до заключението, че като цяло може да се разчита на работата на съответно 40 и 81 от общо 113 одитни органа, отговарящи за одита на около 90 % от предоставяните средства по ЕФРР/КФ и на 91 % от програмите по ЕСФ.

5.42. Комисията смята също, че тя и държавите членки са укрепили рамката за вътрешен контрол на програмите за периода 2007 — 2013 г. в сравнение с предишните програмни периоди. Това спомага да се гарантира, че разходите за политиката на сближаване в целия Европейски съюз са законни и редовни.

⁽³²⁾ Повече информация може да се открие в специален доклад № 16/2013 г. „Преглед на „единния одит“ и използването от страна на Комисията на работата на националните одитни органи в областта на сближаването“, точки 5 — 11.

⁽³³⁾ Специален доклад № 16/2013, точка 80.

⁽³⁴⁾ Годишен отчет за дейността за 2013 г. на генерална дирекция „Регионална и селищна политика“, стр. 33 — 36 и Годишен отчет за дейността за 2013 г. на генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, стр. 43.

⁽³⁵⁾ Специален доклад № 16/2013, точка 26 и приложение III.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.44. През 2013 г., както и в предходни години, Сметната палата провери дали Комисията е била ефективна при проверката на точността и надеждността на отчетените от одитните органи проценти грешки. Това беше направено по отношение на извадка от 194 ОП в 19 държави членки (140 от 322-те ОП по ЕФРР/КФ и 54 от 118-те ОП по ЕСФ) въз основа на работните досиета на Комисията ⁽³⁶⁾. Освен това, Сметната палата поиска и ѝ беше предоставена допълнителна информация пряко от одитните органи.

5.45. Проверката на Сметната палата разкри, че Комисията правилно е валидирала (или преизчислила) процентите грешки, докладвани от одитните органи за 155 от проверените 194 ОП (вж. **приложение 5.2**).

5.46. По отношение на 39 от 194-те проверени ОП (32 ОП по ЕФРР/КФ и седем ОП по ЕСФ) Сметната палата счита, че Комисията е трябвало да валидира по-висок процент грешки (или да приложи единна ставка) ⁽³⁷⁾.

5.47. В четири от тези случаи, по отношение на 15 ОП по ЕФРР и една ОП по ЕСФ, Сметната палата счита, че Комисията не е посочила причините, поради които не е изразила резерви (или не е изразила резерви с по-голям финансов ефект във вътрешните си работни документи и/или годишните отчети за дейността за 2013 г. (вж. каре 5.6). За останалите ОП Комисията или вече е изразила резерва по отношение на оперативната програма, или преизчисленият от Сметната палата по-висок процент грешки е останал под прага на същественост, определен от Комисията на 2 %.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.46. При валидирането на процентите грешки за целите на годишния отчет за дейността Комисията взе под внимание цялата информация, получена до датата на нейната оценка.

Комисията отбелязва, че констатациите на Сметната палата не променят изразените одитни становища, нито броя на резервите и имат слабо отражение върху количественото изтерване на изразените резерви.

Комисията посочва, че във всеки случай посочените от Сметната палата 39 програми съответстват на работата на 13 одитни органа от общо 113-те одитни органа, отговарящи за ЕФРР, ЕСФ и КФ. Тя отбелязва също така, че повдигнатият във връзка с испанските програми въпрос засяга едно национално междинно звено, което е представило разходи във връзка с 9 регионални програми по ЕФРР през 2013 г.

Що се отнася до ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, Комисията се позовава на отговорите си по точки 6.34 и 6.35.

⁽³⁶⁾ Тези 194 ОП съставляват 65 % от разрешените през 2013 г. междинни/окончателни плащания по ЕФРР/КФ и 75 % от същите по ЕСФ и за тях отговарят 41 от 113-те одитни органа.

⁽³⁷⁾ Това означава, че преизчисленият от Сметната палата процент грешки е с най-малко 0,5 процентни пункта по-висок от процента, валидиран от Комисията и/или надхвърля прага на същественост, определен от Комисията (докато процентът на Комисията не го надхвърля).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 5.6 — Примери за недостатъци в извършването от Комисията валидиране на отчетените от одитните органи проценти грешки

По отношение на група от четири ОП по ЕФРР и ЕСФ в Обединеното кралство одитният орган е направил само една извадка от 68 операции съгласно неговата одитна стратегия. Сметната палата констатира обаче, че същата тази извадка е била формирана от предварителна популация, която е била неточна по отношение на три от четири ОП. Освен това, одитният орган е изчислил и представил в своя ГДК отделни проценти грешки за всяка от четирите ОП, въпреки че е трябвало да отчете общ процент грешки съгласно приложимите насоки за формиране на извадка. Комисията е отбелязала тези случаи, но е валидирала неправилните отделни проценти грешки, отчетени от одитния орган, или е преизчислила алтернативни проценти грешки чрез групиране на някои ОП. Сметната палата счита, че отчетените проценти са ненадеждни и за четирите ОП и че по принцип, при липса на допълнителни разяснения и оповестяване, за групата от четирите ОП е следвало да бъде приложена еднаква ставка от 5 % за процента грешки.

При една група от четири ОП по ЕФРР в Нидерландия одитният орган е изготвил само една извадка, съгласно своята одитна стратегия. В ГДК обаче са отчетени непредставителни проценти грешки за всяка от тези четири ОП. Освен това одитният орган е използвал неправилна методология за изчисляване на тези проценти. След като Комисията е отхвърлила първоначалната версия на ГДК, одитният орган е решил да прегрупира три от четирите ОП, за които след това е преизчислил процент грешки на стойност под 2 % по начин, който не съответства на приложимите насоки за формиране на извадка. За останалите ОП е валидиран процент грешки в размер на 6,9 % и е изразена резерва. Това означава също, че процентът остатъчни грешки е занижен за трите въпросни ОП. Сметната палата обаче е на мнение, че оценката на Комисията е трябвало да бъде общо за групата оперативни програми. През октомври 2013 г. Комисията е предоставила и на четирите ОП статут по член 73 („единен одит“) ⁽³⁸⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 5.6 — Примери за недостатъци в извършваната от Комисията верификация на отчетените от одитните органи проценти грешки

Статутът по член 73 беше предоставен на 30 октомври 2013 г. на всичките четири нидерландски програми по ЕФРР въз основа на подробна одитна дейност. Комисията направи положителното заключение, че не са налице одитни доказателства, подлагащи на съмнение качеството на работа на нидерландския одитен орган.

⁽³⁸⁾ Член 73 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 предвижда, че Комисията може да разчита на работата, извършвана от националния одитен орган, и да намали своите собствени одити и проверки, след като е приела националната „оценка на съответствието“ и одитната стратегия на одитния орган и ако е получила задоволителна гаранция, че системите за управление и контрол на оперативната програма функционират ефективно.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

За една група от ОП по ЕФРР в Испания одитният орган е констатирал, че бенефициентът не е запазил новосъздадените работни места за изисквания период от време (т.е. най-малко две години след получаването на безвъзмездната финансова помощ), както се изисква от споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ. Одитният орган обаче не е включил тази констатация в изчислението на процента грешки, тъй като новосъздадените работни места все още са съществували, когато са били заверени разходите. Следователно одитният орган е занижил процента грешки за групата оперативни програми. Комисията е приела този подход, което също така означава, че процентът остатъчни грешки (при който се вземат предвид всички финансови корекции, извършени след 2007 г.) е бил занижен и в резултат на това е останал под определения от Комисията праг на същественост от 2 %. Сметната палата счита, че това е трябвало да бъде отразено и в оценката на Комисията за девет от 19-те въпросни ОП.

За четири ОП в Долна Саксония, Германия, популацията в извадката не се равнява с декларираните пред Комисията разходи през 2102 г. Подобен въпрос е бил установен от Сметната палата и за ГДК за 2012 г. Въпреки това Комисията е валидирала процента грешки, който е отчетен от одитния орган. Сметната палата счита, че е трябвало да бъде приложена единна ставка за процента грешки от 5 % за двете ОП по ЕФРР и от 2 % за двете ОП по ЕСФ. Това е трябвало да бъде отразено и в оценката на Комисията за две от четирите въпросни ОП.

5.48. Сметната палата също така установи случаи, при които подходът на Комисията за верификация на отчетената от одитните органи информация се различава за отделните ОП или за двете генерални дирекции. Подобни различия възпрепятстват извършването на хармонизирана оценка на работата на одитните органи и в резултат на това, на законосъобразността и редовността на извършените от двете генерални дирекции разходи в областта на сближаването.

Документните проверки на Комисията не позволяват да се ограничи рискът от това държавите членки да докладват неточна и ненадеждна информация

5.49. Сметната палата счита, че в сравнение с 2012 г. двете генерални дирекции като цяло са подобрили своите проверки. В много случаи Комисията е изисквала от одитните органи да предоставят допълнителна информация, като например равнение на одитираната популация с декларираните разходи, преизчисление на размера на извадката или подробна информация относно конкретни одити на операциите. Освен това двете генерални дирекции са провели мисии за установяване на факти в 21 държави членки за проверка на докладваните от одитните органи данни. Това е позволило на Комисията да направи подробен анализ на годишните доклади за контрол.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.48. Комисията смята, че е създала надеждни и хармонизирани системи за анализиране на годишните доклади за контрол на двете генерални дирекции, отговарящи за политиката на сближаване. Въпреки това годишните доклади за контрол се анализират поотделно и окончателната оценка зависи от професионалните преценки на отговорните одитори, които вземат предвид цялата налична информация, за да изготвят становището си. В резултат на това са възможни малки разлики, които са приемливи стига да няма значителни разминавания в основните заключения.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.50. Сметната палата отбелязва обаче, че надеждността на извършената от Комисията оценка почива на точността и надеждността на информацията, докладвана от органите в държавите членки. В частност, одитите на Сметната палата през последните три години показват, че ⁽³⁹⁾:

- някои одитни органи не докладват в достатъчна степен относно съществуващи проблеми, а докладваните проценти грешки невинаги са изцяло надеждни;
- докладваната от държавите членки информация относно финансовите корекции може да не е винаги надеждна или точна, а методът на Комисията за изчисление води до занижаване на процента остатъчни грешки.

5.51. Верификацията на Комисията се състои предимно в документни проверки и може само отчасти да се справи с тези рискове. Сметната палата счита, че възможностите Комисията да валидира (или, където е уместно — да коригира) отчетените проценти грешки остават органични, ако не се изисква от одитните органи системно да предоставят на Комисията по-конкретна информация относно своите одити на операциите, за целите на верификацията на годишните доклади за контрол. Освен това, съгласно международните одитни стандарти мониторингът на Комисията върху одитните органи през годината следва да включва повторно извършване на някои от извършените от тях одити на операциите ⁽⁴⁰⁾.

Преглед на годишните отчети за дейността на Комисията

5.52. Сметната палата разглежда годишните отчети за дейността (ГОД) на Комисията за 2013 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 2013 г., Сметната палата:

- а) провери последователността и точността на изчисленията на Комисията за размера на сумите, изложени на риск;
- б) разгледа изразените резерви за 2013 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.50. Комисията се позовава на отговора си по точка 5.41. Одитната дейност на генералната дирекция съдържа изчерпателно проучване на одитната дейност на място, включително повторно извършване на одити на системи и одити на операции на равнището на отделни бенефициенти.

- Комисията осъществи специфична рисковоориентирана одитна дейност на място, за да гарантира, че корекциите, докладвани за 68 ОП през последните три години, са ефективно изпълнени, а в случай на съмнения или недостатъчно доказателства приспада засегнатите суми от кумулативните финансови корекции, отчетени за целите на изчисляването на остатъчния процент грешки.

5.51. Комисията разполага с цялостен процес за проверка, включително тисии за установяване на фактите на място, за да гарантира точността и надеждността на процентите грешки, докладвани от одитните органи. Когато смята, че процентите грешки са ненадеждни, тя прилага фиксирани проценти. Оценка на Комисията следва да бъде разглеждана в по-широк контекст на извършвания от нея преглед на работата на одитните органи, включващ подробна повторна работа (вж. отговорите на Комисията по точки 5.41 и 5.54). Комисията извършва също така рисковоориентирани одити, за да провери точността на докладваните финансови корекции (вж. отговора по точка 5.50).

⁽³⁹⁾ Специален доклад № 16/2013, точка 83.

⁽⁴⁰⁾ Годишен доклад за 2012 г., точка 5.52 (първо тире) и специален доклад № 16/2013, точка 83 и препоръки 1 и 4.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“

5.53. В своя годишен отчет за дейността за 2013 г. генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ е изчислила, че между 2,8 % и 5,3 % от разрешените през годината междинни и окончателни плащания по оперативните програми по ЕФРР/КФ за програмния период 2007 — 2013 година са били изложени на риск от грешки. Тази оценка се базира на процентите грешки, докладвани от одитните органи във връзка с разходите за 2012 г. и валидирани от Комисията през март 2014 г. (вж. точки 5.38 — 5.42).

5.54. Изчисленият от Комисията процент е над определения от нея праг на същественост от 2 %. По отношение на отчетените нива на грешки Сметната палата припомня, че годишните проценти грешки, отчетени от Комисията, не са пряко съпоставими с тези, изчислени от Сметната палата ⁽⁴¹⁾.

5.55. Като цяло изчислението на Комисията за сумите, изложени на риск, е в съответствие с наличната информация и е точно. Освен въпросите, повдигнати в точки 5.49 — 5.51, Сметната палата отбелязва следните два аспекта (вж. каре 5.7).

Каре 5.7 — Коментари относно изчислението на Комисията за сумите, изложени на риск

Преизчислението на Сметната палата (2,9 %) принципно потвърждава изчислената от Комисията долна граница на грешките (2,8 % от междинните и окончателните плащания за оперативните програми по ЕФРР/КФ за програмния период 2007 — 2013 г.)

През 2013 г. Комисията е променила своята методология за изчисляване на диапазона на грешките ⁽⁴²⁾. Въз основа на прилагания в предходни години подход, горната граница на грешките за тази година би била 6,9 % вместо 5,3 %, както е оповестено в ГОД за 2013 г.

5.54. Общ отговор на Комисията по точки 5.54 и 5.55:

Комисията е съгласна, че процентът грешки на Сметната палата и този на Комисията не са пряко съпоставими. Въпреки това целта на този процес е по същество една и съща, а именно оценка на риска за бюджета на ЕС през дадена година.

Комисията отчита в оценката си всички тези разлики, по-специално времето, разликите в количественото извършване на грешките в сферата на обществените поръчки и отражението на корекциите с фиксирани суми, които налага на прогностите (вж. отговора на Комисията по точка 11 от посочения специален доклад на Сметната палата 16/2013).

С изключение на посочените по-горе разлики Комисията е на мнение, че за годишния отчет за 2013 г. резултатът от оценката на Комисията съответства на процентите грешки, изчислени от Сметната палата, както беше за последните три последователни години за ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и за две последователни години за ГД „Регионална и селищна политика“ преди този годишен отчет.

Каре 5.7 — Коментари относно изчислението на Комисията на сумите, изложени на риск

Комисията взема под внимание оценката на Сметната палата.

ГД „Регионална и селищна политика“ внесе промени в методологията си за изчисляване на по-високата стойност на грешките, за да използва по-пълноценно цялата налична информация, докладвана от одитните органи, когато се смята, че тази информация е надеждна.

⁽⁴¹⁾ Специален доклад № 16/2013, точка 11.

⁽⁴²⁾ Годишен отчет за дейността на генерална дирекция „Регионална и селищна политика“, стр. 53, бележка под линия 73.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.56. При взимане на решение дали да се изразят резерви за оперативните програми (или групи ОП), генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ разглежда също и процента остатъчни грешки на оперативната програма (точки 5.40 — 5.41).

5.57. За 322-те ОП по ЕФРР/КФ общо за програмния период 2007 — 2013 г. Комисията изчислява този процент остатъчни грешки на 1,2 % от плащанията от бюджета на ЕС. Броят на оперативните програми, за които са изразени резерви от генерална дирекция „Регионална и селищна политика“, е намалял от 85 ОП през 2012 г. на 73 ОП ⁽⁴³⁾. Междувременно оценката на финансовия ефект от тези резерви се е увеличила от 308 млн. евро през 2012 г. на 423 млн. евро през 2013 г. ⁽⁴⁴⁾.

5.58. Въпреки това Комисията разполага само с ограничена информация за това дали системите, установени от държавите членки за налагането на финансови корекции, са ефективни и дали информацията, докладвана от сертифициращите органи до края на март 2013 г., е точна, изчерпателна и надеждна ⁽⁴⁵⁾. Тази оценка се потвърждава от службата за вътрешен одит на Комисията, която счита, че отчитаните от държавите членки финансови корекции дават ограничено ниво на увереност, поради начина, по който тези корекции се докладват от Комисията, и поради факта, че одитните органи извършват много ограничени проверки в това отношение. Това води до риск Комисията да занижи процента остатъчни грешки и в резултат на това оценката на Комисията за отделните ОП и за финансовия ефект от резервите в ГОД да не е достатъчно надеждна.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.56. Комисията подчертава, че използването на „кумулативен остатъчен риск“ е, както отбелязва Сметната палата, допълнителен критерий за евентуалното изразяване на допълнителни резерви в годишния отчет за дейността вследствие на оценката на системата и разглеждането на валидирания процент грешки (вж. общо приложение 4 „Материални критерии“ към годишните отчети за дейността на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“).

5.58. Комисията се позовава на отговорите си по точка 5.50, второ тире. Нейните действия са насочени към проверка на точността на предоставените от държавите членки данни. ГД „Регионална и селищна политика“ също реши да разшири мащабите на одитната дейност на данни за оттеглянията и възстановяванията, докладвани от държавите членки, и да използва наличните одитни резултати от одитните органи, за да повиши увереността си във връзка с докладваните данни, използвани за изчисляването на кумулативния остатъчен риск.

⁽⁴³⁾ Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ е изразила също резерви за 35 ОП по ЕФРР/КФ, за които валидираните проценти грешки и/или процентът остатъчни грешки е под 2 %-ният праг на същественост, определен от Комисията (вж. точка 5.43).

⁽⁴⁴⁾ Тези стойности включват напълно и частично остойнотени резерви за оперативни програми, за които през годината са били разрешени междинни и/или окончателни плащания (61 през 2012 г. и 55 през 2013 година), и за оперативни програми, за които не са били извършени такива плащания (24 през 2012 г. и 19 през 2013 г.).

⁽⁴⁵⁾ Специален доклад № 16/2013, точки 35 — 40.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ и генерална дирекция „Енергетика“

5.59. ГД „Мобилност и транспорт“ и ГД „Енергетика“:

- е изразила резерви за 1,4 % (по отношение на политиките за мобилност и транспорт) и 16,4 % (по отношение на енергийните политики) от общия размер на плащанията, разрешени през годината ⁽⁴⁶⁾;
- са изчислили, че приблизително 4,1 % от плащанията, извършени през 2013 г. във връзка със Седмата рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие, са засегнати от грешки;
- са изчислили ефекта от своите резерви на 0,1 % (по отношение на политиката за мобилност и транспорт) и 0,8 % (по отношение на енергийните политики) от плащанията, извършени през 2013 г., като се имат предвид съответните проценти остатъчни грешки за тези две области.

5.60. През 2013 г., както и в предходни години, Сметната палата установи няколко грешки, свързани с нарушение на правилата на ЕС и националните правила за обществените поръчки при проверените проекти по програмата „Трансевропейска транспортна мрежа“ и Европейската енергийна програма за възстановяване (TEN-T и ЕЕПВ) (вж. **приложение 5.1**). Въпреки това, както и в предходни години, генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ не е изразила резерви по този въпрос за програмата TEN-T. Сметната палата също така счита, че генерална дирекция „Енергетика“ не е трябвало да оттегля резервата си, изразена за пръв път през 2012 г. за Европейската енергийна програма за възстановяване (ЕЕПВ) по отношение на обществените поръчки.

5.60. Комисията смята, че Генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ е следвала постоянните инструкции за годишните отчети за дейността за 2013 г. и не е имало основания за изразяването на резерва за програмата TEN-T. Многогодишният процент остатъчни грешки за финализиран последващ контрол за програмата TEN-T за периода 2007 — 2013 г. беше под прага на същественост, определен на 2 %. Освен това през цялата 2013 г. агенцията продължи да засилва своя предварителен и последващ контрол, особено в сферата на обществените поръчки.

Генерална дирекция „Енергетика“ взе решение да вдигне резервата, изразена в нейния годишен отчет за дейността за 2012 г., тъй като:

- по-често извършваният последващ контрол по Европейската енергийна програма за възстановяване доведе до изчислен процент остатъчни грешки за 2013 г. под прага на количествена същественост, определен на 2 %.
- освен това от 2013 г. бяха взети допълнителни корективни мерки за намаляване на риска до минимум, по-специално по отношение на обществените поръчки.

⁽⁴⁶⁾ Това включва плащания, извършени от Изпълнителна агенция за трансевропейска транспортна мрежа (INEA, с предишно наименование TEN-TEA) и от Изпълнителна агенция за малките и средните предприятия (EASME, с предишно наименование EACI).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

Заключение за 2013 г.

5.61. За тази група политики:

- при тестовите на операциите беше установено, че вероятният процент грешки в популацията е 6,9 %;

5.61.

Комисията отбелязва, че най-вероятният процент грешки, докладван за 2013 г., е в съответствие с процентите грешки, представени от Сметната палата за последните четири години.

Това потвърждава, че процентът грешки за програтния период 2007 — 2013 г. се запазва непроменен и е значително по-нисък от процентите, докладвани за периода 2000 — 2006 г. Тази тенденция е резултат от разпоредбите за по-строг контрол за периода 2007 — 2013 г. и строгата политика на Комисията за преустановяване/временно спиране на плащанията при установяването на недостатъци, както е посочено в годишния отчет за дейността за 2013 г. на ГД „Регионална и селищна политика“ (вж. раздел 2.111 F, стр. 44 — 45). Комисията ще продължи да съсредоточава своите действия върху най-рисковите програти/държави членки и, при необходимост, да налага корективни мерки посредством строга политика на преустановяване и временно спиране на плащанията. За периода 2014 — 2020 г. капацитетът на Комисията за налагане на корективни мерки беше подобрен в още по-голяма степен чрез премахване при определени условия на възможността държавите членки да използват повторно средствата, което доведе до нетни финансови корекции. Това ще представлява значителен стимул за държавите членки да идентифицират и коригират нередности преди заверяването на годишните отчети пред Комисията.

В допълнение, Финансовият регламент (член 80, параграф 4) предвижда използването на корекции с фиксирани суми или корекции, основани на екстраполация, в съответствие с правилата на политиката на сближаване (член 99, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1083/2006), когато неправомерно изразходваните суми не могат да бъдат точно определени, което се случва често. Такъв беше случаят с регионалната политика през 2013 г. Комисията действа съгласно своите правомощия и при пълно спазване на действащите разпоредби, за да защити бюджета на ЕС. Съгласно подхода на Сметната палата промени се правят до толкова, доколкото се установява връзка с отделните операции. Комисията е на мнение, че извършените корекции с фиксирани суми обхващат всички засегнати програти и операции.

Вж. също отговора на Комисията по точка 1.17.

- проверените системи се оценяват като частично ефективни ⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁷⁾ Заключението във връзка със системите се отнася единствено до системите, които са избрани за проверка, както е посочено в точка 5.19, буква в), подточка i) относно обхвата на одита.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

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

Препоръки

5.63. Резултатите от прегледа на Сметната палата на напредъка в изпълнението на препоръки, съдържащи се в предишни годишни доклади, са представени в **приложение 6.2** като част от глава 6.

5.64. Предвид настоящата проверка и констатациите и заключенията за 2013 г., Сметната палата отправя следните препоръки към Комисията:

- **Препоръка 1:** Да изисква от държавите членки да включват в своите декларации (съгласно член 59, параграф 5, буква а) от Финансовия регламент⁽⁴⁸⁾) изрично потвърждение относно ефективността на контролите от първо ниво, прилагани от управляващите и сертифициращите органи.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.62. Комисията е предприела конкретни действия за намаляване на установените рискове, които включват по-специално превантивни и корективни мерки, като насоки, обучение и опростяване, в допълнение към целенасочената рисковоориентирана одитна дейност на място и строгата политика на преустановяване/спиране на плащанията и финансови корекции.

5.64.

Комисията приема тази препоръка.

Съгласно Регламента за общоприложимите разпоредби за периода 2014 — 2020 г. органите, управляващи програмите, трябва да представят декларация за управление, която потвърждава съдържащата се в отчетите информация, както и това, че създадената система за контрол предоставя необходимите гаранции относно законността и редовността на операциите и декларираните разходи чрез извършването на нужните проверки във връзка с управлението, както е предвидено в член 125 от Регламента. Тази декларация е придружена от доклад, съдържащ обобщение на резултатите от целия контрол и одитна дейност, извършени до заверяването на отчетите, анализ на естеството и мащабите на установените грешки и слабости в системата, както и на предприетите или планираните корективни действия. Комисията работи в полемента по насоки за управляващите органи във връзка с изготвянето на декларациите за управление и годишното обобщение.

⁽⁴⁸⁾ Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- **Препоръка 2:** Да извърши оценка на „контролите от първо ниво“, прилагани през програмния период 2007 — 2013 г. съгласно член 32, параграф 5 от Финансовия регламент. Отчитайки установените недостатъци, Комисията следва да анализира разходите и ползите от евентуални корективни мерки и да предприеме (или предложи) целесъобразни действия (като например опростяване на приложимите разпоредби, подобряване на системите за контрол и преработване на програмата или системата за изпълнение).
- **Препоръка 3:** Да анализира причините, свързани с увеличения брой случаи на нарушение на правилата на ЕС за държавата помощ.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията приема част от тази препоръка и се позовава на структурата на системата за изпълнение за програмния период 2014 — 2020 г., тъй като не е възможно да се преработи системата за 2007 — 2013 г.

Основните елементи на реформата за 2014 — 2020 г. са свързани с постигането на по-добро изразходване на средствата и по-добро управление на програмите с цел установяването на среда, която е защитена от грешки в по-голяма степен. Това ще включва по-голямо ориентиране към резултатите и по-добри резултати, предварителни условия, които трябва да бъдат изпълнени към момента на стартиране на изпълнението на всяка програма, опростяване, особено за бенефициентите, и хармонизирани и опростени правила за допустимост.

Регламентът за общоприложимите разпоредби за програмния период 2014 — 2020 г. съдържа също така разпоредби и изисквания за по-строг контрол в сравнение с периода 2007 — 2013 г., чрез които ще се подобри отчитаността на държавите членки, за да се предприемат по-адекватни действия по отношение на грешките и да се гарантират законността и редовността на съфинансираните разходи всяка година преди заверяването на счетоводните отчети на програмите пред Комисията.

Що се отнася до оценката на контролите от първо ниво, Комисията смята, че вече осъществява такава оценка от 2010 г. посредством целенасочени одити на високорискови програми в контекста на своето одитно проучване „Постигане на гаранции“ („Bridging the assurance gap“). Резултатите от тези основани на риска одити до края на 2013 г. бяха представени на Европейския парламент в контекста на процедурата за освобождаване от отговорност за 2012 г. и се съдържат в годишния отчет за дейността на ГД „Регионална и селищна политика“ (вж. стр. 41 и приложение 8).

Комисията приема тази препоръка и въз основа на оценката на докладваните случаи ще разработи план за действие, целящ активно повишаване на осведомеността и подобряване на административния капацитет на националните органи, което впоследствие ще доведе до намаляване на грешките, свързани с неизпълнение на правилата за държавна помощ.

Комисията ще гарантира също така, че управляващите органи обръщат надлежно внимание на приложимите правила, и отбелязва, че бележката на Комитета за координация на фондовете (COCOF) от 2012 г. относно поясняването на нуждата от уведоляване за помощ за инфраструктурни инвестиции и новият Регламент за групово освобождаване, който влиза в сила на 1 юли 2014 г., ще допринесат за поясняването на правилата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- **Препоръка 4:** Да анализира причините за продължаващите закъснения в усвояването на средства на ЕС чрез ИФИ и да предприема необходимите корективни мерки.
- **Препоръка 5:** Да потвърждава в годишния отчет за дейността (ГОД) на генерална дирекция „Регионална и селищна политика“, че изчислението на Комисията за процента остатъчни грешки се основава на точна, пълна и надеждна информация относно финансовите корекции. За да постигне това, Комисията следва да изисква от одитните органи да удостоверяват точността на данните за финансовите корекции, докладвани от сертифициращите органи за всяка ОП, винаги когато сметат това за необходимо.
- **Препоръка 6:** Последователно да оповестява в своя годишен отчет за дейността (ГОД) причините, поради които не са изразени резерви (или са изразени резерви с по-малък финансов ефект) в случаите, когато това се дължи на изключения от приложимите насоки на Комисията или на одобрени одитни стратегии.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията приема тази препоръка и ще продължи да анализира данните и да докладва ежегодно.

Комисията ще насърчи програмните органи в комитетата за мониторинг да разглеждат и обсъждат изпълнението на ИФИ, включително причините за закъсненията и възможните корективни мерки, които да бъдат предприети.

Комисията приема тази препоръка и се съгласява да включи в годишните отчети за дейността примери за случаи, при които поради недостатъчна увереност във връзка с докладваната информация относно оттеглянията и възстановяванията тя не е взела под внимание тази информация при изчисляването на кумулативния остатъчен риск.

Комисията ще продължи също така да взема под внимание одитните резултати на държавите членки в тази област и ще иска допълнителен контрол от одитните органи, когато това е необходимо.

Освен това, през следващите години тя ще разшири обхвата на одитната си дейност във връзка с възстановяванията и оттеглянията, за да получи допълнителна пряка увереност относно точността на докладваните данни.

Комисията приема препоръката и се съгласява да включи повече подробности в приложение към годишните отчети за дейността за отделните случаи, при които въз основа на оценката си на конкретните ситуации тя взема обосновано решение да не изразява резерви или да не включва въпроса в остойностяването на резервата.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ В ОБЛАСТТА НА РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА, ТРАНСПОРТА И ЕНЕРГЕТИКАТА

	2013 г.					2012 г.	2011 г.	2010 г.
	ЕФРР	КФ	ИФИ	Транспорт	Енергетика	Общо		
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА								
Общ брой операции:	125	38	5	8	4	180	180	177
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Процент (брой) на тестваните операции, които представяват:								
Операции, незасегнати от грешки	45 % (56)	45 % (17)	20 % (1)	38 % (3)	25 % (1)	43 % (78)	51 %	41 %
Операции, засегнати от една или повече грешки	55 % (69)	55 % (21)	80 % (4)	62 % (5)	75 % (3)	57 % (102)	49 %	59 %
Анализ на операциите, засегнати от грешки								
Анализ по видове грешки								
Други въпроси на съответствието и количествено неизмерими грешки:								
Количествено измерими грешки:	58 % (40)	81 % (17)	75 % (3)	20 % (1)	33 % (1)	61 % (62)	53 %	64 %
	42 % (29)	19 % (4)	25 % (1)	80 % (4)	67 % (2)	39 % (40)	47 %	36 %
ОЦЕНКА НА ЕФЕКТА ОТ КОЛИЧЕСТВЕННО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ								
Вероятен процент грешки								
Горна граница на грешките						6,9 %	6,8 %	6,0 %
Долна граница на грешките						10,1 %		
						3,7 %		

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

⁽²⁾ Стойностите в скоби представляват действителният брой операции.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА ИЗБРАНИ СИСТЕМИ ЗА КОНТРОЛ В ОБЛАСТТА НА СБЛИЖАВАНЕТО
(РЕГИОНАЛНА И СЕЛИЩНА ПОЛИТИКА И ТРУДОВА ЗАЕТОСТ, СОЦИАЛНИ ВЪПРОСИ И ПРИОБЩАВАНЕ)

Оценка на верификацията на Комисията на процентите грешки, отчетени от одитните органи

Сметната палата установи...	Проверени ОП по ЕФРР/КФ	Проверени ОП по ЕСФ	ОБЩО
... липса на проблеми по отношение на проверките на Комисията	108 (77 %)	47 (87 %)	155 (80 %)
... съществени проблеми по отношение на проверките на Комисията, но без ефект върху броя на отчетените резерви в ГОД (или тяхното остойностяване)	17 (12 %)	6 (11 %)	23 (12 %)
... съществени проблеми по отношение на проверките на Комисията; не са били изцяло разкрити причините, поради които в ГОД не са изразени допълнителни резерви (или резервите са остойностени различно)	15 (11 %)	1 (2 %)	16 (8 %)
ОБЩ брой проверени ОП	140 (100 %)	54 (100 %)	194 (100 %)

ГЛАВА 6

Заетост и социални въпроси

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	6.1-6.12
Специфични характеристики на областта на политика	6.3-6.11
Цели на политиката	6.3
Инструменти на политиката	6.4-6.8
Рискове по отношение на редовността	6.9-6.11
Обхват и подход на одита	6.12
Редовност на операциите	6.13-6.27
Проверка на избрани системи за контрол	6.28-6.38
Оценка на надзора на одитните органи от страна на Комисията	6.30-6.32
Преглед на годишния отчет за дейността на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“	6.33-6.38
Заклучение и препоръки	6.39-6.42
Заклучение за 2013 г.	6.39-6.40
Препоръки	6.41-6.42
Приложение 6.1 — Резултати от тестовете 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 в оценката дейности и разходите за 2013 г.

Таблица 6.1 — Основна информация относно групата политики „Заетост и социални въпроси“ за 2013 г.

(в млн. евро)

Област на политика	Описание	Плащания
Заетост и социални въпроси	Европейски социален фонд	13 763
	Заетост, социална солидарност и равенство между половете	97
	Административни разходи	90
	Инструмент за предприемаческа помощ	65
	Работа в Европа — социален диалог и мобилност	50
	Европейски фонд за приспособяване към глобализацията	42
		14 107
Общо плащания за годината		14 107
– Общо административни разходи ⁽¹⁾		90
Общо оперативни разходи		14 017
– Авансови плащания ⁽²⁾ ⁽³⁾		220
+ Уравнявания на авансови плащания ⁽²⁾		2 336
+ Плащания към крайни бенефициенти от инструменти за финансов инженеринг		67
Общо за одитираната популация		16 200
Общо поети задължения за годината		12 131

⁽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. приложение 1.1, точка 7).

⁽³⁾ Тази стойност включва аванси в размер на 70 млн. евро, изплатени за инструментите за финансов инженеринг.

Източник: консолидирани отчети на Европейския съюз за 2013 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

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 един от фондовете за политиката на сближаване и се управлява от същите 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.

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. Европейският социален фонд (ЕСФ) е основният инструмент за провеждане на политиката на заетост и социалната политика, като чрез него през 2013 г. са извършени около 98 % от разходите в тази област. 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 лица, които са били безработни).

⁽¹⁾ Регламент (ЕО) № 1081/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 г. 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

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 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⁾.

Управление и контрол на разходите

6.6. Управлението на разходването на средства от ЕСФ и ЕФПГ е споделено между 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 5.6 — 5.11). За ЕФПГ бюджетните органи на ЕС (Съветът и Европейският парламент) вземат решение относно бюджетните кредити. След това Комисията разглежда заявленията за финансиране, подадени от държавите членки, и одобрява плащанията.

6.7. ИПП се прилага на принципа на децентрализирано управление. При децентрализираното управление Комисията възлага управлението на някои действия (като например провеждане на тържни процедури, възлагане на поръчки и плащане) на държавата бенефициент, но си запазва цялостната отговорност за изпълнението на общия бюджет⁽⁶⁾.

6.8. Другите разходи в областта на социалните въпроси и заетостта се управляват най-вече пряко от Генерална дирекция „Трудова заетост и социални въпроси и приобщаване“ на Комисията.

⁽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 значителни 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 другото, 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.

⁽⁶⁾ В съответствие с член 53в от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета (ОВ L 248, 16.9.2002 г., стр. 1).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Рискове по отношение на редовността

6.9. Основните рискове за разходите в тази област на политики са свързани с нематериалното естество на инвестициите в човешки капитал (като курсове за обучение), разнообразието на съфинансираните дейности и включването в изпълнението на проектите на множество партньори, които често са малки организации. Тези фактори водят до увеличаване на риска от 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. Възможно е също така да бъдат приети заявления за разходи за курсове, които не са се състояли или на които са присъствали по-малко участници от декларираното.

6.10. Освен това органите на държавите членки са изправени пред конкуриращи се приоритети. Разходите трябва да подлежат на адекватни проверки, целящи осигуряване на тяхната редовност и добро финансово управление. В същото време има интерес от усвояване на средствата, предоставени от ЕС. На практика това може да попречи на последователното прилагане на ефективен контрол, така че да не бъдат открити и коригирани случаите на неспазване на правилата, в резултат на което бюджетът на ЕС да възстанови разходи, които са недопустими. Тази ситуация може да доведе и до финансиране на проекти с прекалено високи разходи без ефикасно изпълнение или без вероятност да постигнат планираните резултати⁽⁷⁾. Този риск се увеличава с приближаването на края на периода на допустимост.

6.11. Въпреки че изпълнението на проекти чрез възлагане на договор за обществена поръчка е по-рядко при ЕСФ (особено ако става въпрос за поръчки на стойност над минимално определената за ЕС), рискът от неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки все още засяга тази област на политика.

6.9. Комисията е предприела конкретни действия за намаляване на установените рискове, в това число превантивни и корективни мерки, като указания, обучение, опростяване и строга политика по отношение на прекъсването и спирането на плащания, когато това е необходимо. По-конкретно Комисията активно насърчава използването от държавите членки на опростени варианти за разходите и предприема действия по установени случаи на свръхрегулиране („gold plating“), свързани с ненужни сложни правила за допустимост, определени от някои държави членки. Комисията набляга също така върху значението на проверките от първо ниво. В това отношение ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ е извършила основан на риска тематичен одит относно проверките на управлението и е споделила заключенията и препоръките от одита с управляващите органи по ЕСФ.

6.10. Държавите членки одобряват проекти на текуща база, както е предвидено в приоритетната ос на многогодишните оперативни програми. От съответните мониторингови комитети се изисква да гарантират, че се избират и одобряват проекти с добавена стойност на ЕС, и разходите подлежат на многобройни проверки от националните органи и органите на ЕС.

⁽⁷⁾ По-подробна информация по въпросите на изпълнението е представена в глава 10.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Обхват и подход на одита

6.12. Цялостният одитен подход и методологията 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“ е необходимо да се отбележат следните специфични въпроси:

- а) одитът включи проверка на извадка от 182 операции⁽⁸⁾, както е посочено в точка 7 на **приложение 1.1**. Извадката е формирана така, че да бъде представителна за целия набор от операции в рамките на областта на политика. През 2013 г. извадката се състои от 24 междинни или окончателни плащания (или „изчиствания“ на плащания) за оперативни програми (ОП) по ЕСФ в 13 държави членки⁽⁹⁾, три агенции на ЕС и други проекти или дейности, които са управлявани пряко от страна на Комисията;
- б) при оценката на системите за контрол бяха проверени:
 - i) надзорните дейности на Комисията спрямо одитните органи. По-специално при одитната дейност беше оценена ефективността на извършваните от Комисията (ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“) проверки на точността и надеждността на информацията и заключенията от годишните доклади за контрол и одитните становища, изготвени от одитните органи;
 - ii) годишният отчет за дейността (ГОД) на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“.

⁽⁸⁾ За ЕСФ и ИПП извадката на Сметната палата съдържа 175 проекта по ЕСФ, от които 161 са свързани с програмния период 2007 — 2013 г., а 14 — с програмния период 2000 — 2006 г. Останалите 7 проекта са свързани с ЕФПГ и други мерки в областта на заетостта и социалните въпроси. Извадката беше формирана между всички плащания и изчиствания, с изключение на авансите, които за 2013 г. възлизат на 220 млн. евро.

⁽⁹⁾ България, Чешката република, Германия, Гърция, Испания, Франция, Италия, Латвия, Унгария, Полша, Португалия, Румъния и Обединеното кралство.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

6.13. Резултатите от тестовите на операциите са обобщени в **приложение 6.1**. От одитираните от Сметната палата общо 182 операции 50 (27 %) са засегнати от грешки. Въз основа на устойчивостите от нея 30 грешки Сметната палата счита, че вероятният процент грешки е в размер на 3,1 %⁽¹⁰⁾.

6.13. Общ отговор на Комисията по точки 6.13 и 6.14

Комисията не е съгласна с включването на грешка със значително въздействие въпреки факта, че не са налице доказателства, въз основа на които да се заключи, че въпросният проект — обществен от бенефициер, който понастоящем е обект на предварително разследване, по което съдебните органи още не са взели решение — е засегнат от нередности, и въпреки факта, че твърденията, отнасящи се до потенциално надценяване на разходите, във всеки случай не биха се отнасяли до одитираната от Сметната палата операция, тъй като тя е осъществена посредством стандартни разходи за единица продукт (вж. точка 6.16), одобрени от управляващия орган. В случай че в крайна сметка твърденията се потвърдят, Комисията ще приложи необходимите финансови корекции.

Комисията отбелязва спад в честотата на откритите от Сметната палата грешки в областта на политиката по заетост и социални въпроси през 2013 г., когато нейната стойност е била 27 %, в сравнение със стойността през 2012 г. — 35 %, и 2011 г. — 40 %.

Комисията разбира, че докладваният от Сметната палата процент грешки представлява годишна прогнозна оценка, която отчита корекции на разходите по проекти или възстановявания, засегнати от грешки, открити и регистрирани преди одита на Сметната палата. Комисията подчертава, че 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 другото, „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 упражнява своите надзорни функции, по специално като налага финансови корекции и събирания на равнище, съответстващо на равнището на установените нередности и недостатъци.

Комисията отбелязва също така, че предвид многогодишния характер на системите за управление и контрол в рамките на политиката на сближаване, грешките, допуснати през 2013 г., могат да бъдат коригирани и през следващите години дори след приключването на програмите. За пример: през 2013 г. финансовите корекции за програмните периоди 2000 — 2006 г. и 2007 — 2013 г. за ЕСФ са възлизали на 689 милиона евро, което включва корекциите, които Сметната палата вече е взела предвид при определянето на процента на грешки. Освен това финансови корекции в размер на 153 милиона евро за програмния период 1994 — 1999 г. също бяха извършени през 2013 г. През 2013 г. общият размер на събраните суми възлизаше на 56 милиона евро.

⁽¹⁰⁾ Сметната палата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна извадка. Полученият резултат представлява най-добрата приблизителна оценка. С ниво на увереност от 95 % Сметната палата счита, че процентът грешки в популацията е между 1,5 % и 4,7 % (съответно долна и горна граница на грешките).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

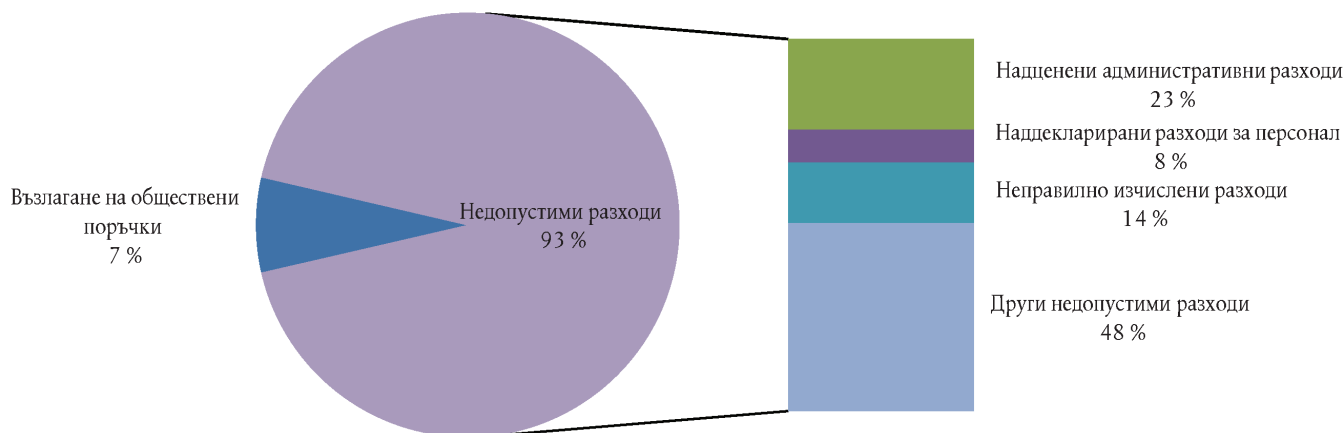
ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.14. В глава 1 се съдържа оценка на точността и надеждността на стойностите, свързани с финансовите корекции, представени в бележка 6 към консолидираните отчети на ЕС (вж. точки 1.12 — 1.14). В глава 1 от годишния доклад за 2012 г. е пояснено в каква степен Сметната палата взема предвид финансовите корекции, когато изчислява вероятния процент грешки ⁽¹⁾.

6.15. Повечето от грешките, открити за тази група политики, са свързани с недопустими разходи и неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки. В **графика 6.1** е представен делът на различните видове нередности в изчисления от Сметната палата вероятен процент грешки за 2013 г.

6.15. Комисията ще предприеме последващи действия по отношение на всички грешки, за които е докладвала Сметната палата, и ще наложи финансови корекции, когато това е целесъобразно и е възможно от правна гледна точка. Комисията отбелязва, че в някои случаи националните или регионалните правила, които се прилагат по отношение на финансирани от 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 свръхрегулиране („gold plating“), самоналагане на ненужна административна тежест и сложност по отношение на финансираните по линия на ЕСФ разходи, както се посочва в наскоро публикувания доклад на Комисията ⁽¹⁾.

Графика 6.1 — Вероятен процент грешки, по видове грешки



⁽¹⁾ Вж. Годишен доклад за 2012 година, точки 1.19 — 1.37

⁽¹⁾ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131115ATT74496/20131115ATT74496EN.pdf>

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.16. През 2013 г. Сметната палата избра в своята извадка 31 операции, свързани с 14 от 24-те плащания за ОП, по които в декларациите за разходи са включени опростени варианти за разходите. Сметната палата не откри грешки, свързани с конкретното използване на опростени варианти за разходите (ОВР). Това показва, че при проектите, които използват ОВР, съществува по-малка вероятност за грешки, отколкото при проектите, които използват реални разходи.

Недопустими разходи

6.17. Сметната палата установи случаи на възстановяване на недопустими разходи и неправилно изчислени разходи при 28 операции, или 15 % от всички одитирани 182 операции. 26 от операциите се отнасят до проекти по ЕСФ. Тези грешки съставляват 93 % от всички количествено измерими грешки и приблизително 93 % от вероятния процент грешки за тази група политики.

6.18. Както и в предходни години, това е основният източник на грешки. По-специално повечето грешки се дължат на:

- а) надценяване на административните разходи;
- б) наддеклариране на разходите за персонал;
- в) неправилно изчисляване на разходите;
- г) други недопустими разходи.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.16. *От 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 продължава активно да насърчава използването на опростени варианти за разходите през програмния период 2014 — 2020 г. както с цел намаляване на административната тежест за бенефициерите, така и с цел по-нататъшно намаляване на риска от грешки.*

6.17. *Комисията ще проследи всички установени от Сметната палата случаи и ще гарантира предприемането на корективни мерки.*

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.19. В каре 6.1 са представени примери за грешки в тази категория.

Каре 6.1 — Примери за недопустими разходи

- а) *Надценяване на административните разходи:* в съответствие с правилата за допустимост на европейско и/или на национално ниво, административните разходи следва да се разпределят рго гата за дейността в съответствие с надлежно обоснован, точен и безпристрастен метод. В Чешката република административните разходи на бенефициент, които е изпълнил проект за обучение, са отнесени към проекта по ЕСФ, като е използван неправилен носител на разход, което е довело до наддеклариране на административните разходи.

Подобни случаи бяха констатирани при проекти по ЕСФ в Испания и Румъния.

- б) *Наддеклариране на разходите за персонал:* пълният размер на заплатата на директора на частно училище в Португалия е отнесен към проекта по ЕСФ, без да се вземат предвид другите му задачи, които не са свързани с ЕСФ, и установения максимален размер за съфинансирането на заплати от ЕСФ. След одита тази грешка е била коригирана от португалските власти през март 2014 г.

Подобни случаи бяха констатирани и при проект, управляван пряко от Комисията, и при други проекти по ЕСФ в Германия, Испания, Италия, Полша и Обединено кралство.

- в) *Неправилно изчислени разходи:* при един проект в Германия са деклариран суми, фактурирани от дъщерното предприятие на бенефициента за наем, кетъринг, печатни материали и т.н., без доказателства за реално извършените разходи и връзка с извършените дейности. Националните органи са имали информация за ситуацията, но не са предприели действия по този въпрос.

Подобни случаи бяха констатирани при проекти по ЕСФ в Полша и Португалия.

- г) *Други недопустими разходи:* при един проект по ЕСФ в Испания осигурителната вноска на работодателите се намалява, когато те задържат служители на работа след отпуск по майчинство. Едно от условията за ползване на това подпомагане е работодателите да са уредили данъчните си задължения. В един случай бенефициентът не е спазил това изискване за шест от девет месеца, което е довело до недопустими разходи.

Подобни случаи на недопустими разходи бяха констатирани също така при друг проект по ЕСФ в Полша.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки

6.20. Делът на операциите, при които се провеждат процедури за възлагане на обществени поръчки, е по-нисък в областта на заетостта и социалните въпроси, отколкото в областта на регионалната политика, транспорта и енергетиката. От 182-те операции в извадката 53 са свързани с прилагане на европейски и/или национални правила за възлагане на обществени поръчки. Сметната палата установи нарушения на тези правила при 11 операции (21%). Сериозни нарушения, които водят до количествено измерими грешки, бяха идентифицирани в 2 от тези случаи. Тези грешки съставляват 7 % от всички количествено измерими грешки и представляват приблизително 7 % от вероятния процент грешки за тази група политики (вж. каре 6.2).

6.21. За седем операции, одитирани в три държави членки⁽¹²⁾, националните органи са установили сериозни случаи на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки и са наложили конкретни финансови корекции на ниво проект⁽¹³⁾. Тези грешки не бяха взети предвид при изчисляването на процента грешки, тъй като корективните мерки са били предприети преди съобщението за извършване на одита на Сметната палата.

6.20. Въпреки че Комисията и Сметната палата извършват одит на съответствието с правилата за възлагане на обществени поръчки по един и същ начин, от програмния период 2000 — 2006 г. насам Комисията прилага пропорционални корекции с фиксирани ставки, като по този начин предприема мерки за справяне с риска от вреди за бюджета на ЕС и взема предвид естеството и сериозността на действителните нередности.

Тези фиксирани ставки се прилагат от Комисията и от повечето национални органи при налагане на финансови корекции за нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки, включително при последващите действия по докладваните от Сметната палата грешки.

Комисията също така отбелязва, че органът, който взема решение за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, призова Комисията и Сметната палата да хармонизират методиките си за изчисляване на грешките при възлагането на обществени поръчки (Решение на Европейския парламент от 17 април 2013 г. относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2011 година).

Комисията актуализира решението си от 2013 г. относно остойностяването на грешките при възлагането на обществени поръчки при споделеното управление, в това число също така в разходите за сближаване и развитието на селските райони (вж. Решение на Комисията C(2013)9527 final).

Въз основа на това свое решение Комисията счита, че стойността на грешките при възлагането на обществени поръчки през 2013 г. ще бъде с до 0,1 процентни пункта по-ниска от изчислената от Сметната палата при използване на собствената ѝ методика за остойностяване.

⁽¹²⁾ Чешка република, Полша и Румъния.

⁽¹³⁾ Съгласно бележка ККФ 07/0037/03 на Европейската комисия.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 6.2 — Примери за нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки

- а) *Неспазване на принципа на равно третиране:* при проект по ЕСФ във Франция принципът на равно третиране не е спазен при процедурата на оценка на обществена поръчка над определените минимални прагове за ЕС. Освен това договорът за услуги неправилно е разделен на лотове. Получена е само една оферта за всеки географски раздел, което на практика ограничава конкуренцията. Сметната палата счита, че тези проблеми е следвало да доведат до анулиране на процедурата.
- б) *Възлагане на услуги извън обхвата на рамковото споразумение:* в Унгария един бенефициент е възложил чрез обществена поръчка услуги за разработване на софтуер, като е използвал съществуващо рамково споразумение, изготвено след процедура за възлагане на обществена поръчка, която е проведена от централния орган за покупки на Унгария. В тази конкретна покана за участие в търг изрично се посочва, че разработката на софтуер не е част от рамковото споразумение и може да бъде закупена единствено чрез провеждане на отделна процедура за възлагане на обществена поръчка.

Многобройни неспазвания на процедурните изисквания

6.22. Сметната палата откри няколко случая на неспазване от страна на управляващите органи и бенефициентите на процедурните изисквания за управление и изпълнение на проекти по ЕСФ. В 24 случая Сметната палата счита това за сериозен проблем на несъответствие. В каре 6.3 са посочени примери за основните категории количествено неизмерими грешки. Тези грешки не са включени в изчисления процент грешки.

Каре 6.3 — Примери за неспазване на процедурните изисквания

- а) *Закъснели плащания за бенефициентите:* във Франция националните органи са извършвали трансфера на средства от ЕСФ към регионалните органи, действащи като бенефициенти, с големи закъснения, което не съответства на правилата. В два случая закъснението при плащането е било по-дълго от пет месеца.
- б) *Обявлението за възложена поръчка е изпратено късно или изобщо не е изпратено:* съгласно правилата на ЕС за възлагане на обществени поръчки възлагащите органи трябва да изпратят известие за резултатите от процедурата не по-късно от 48 дни след възлагането на договора. Сметната палата откри три случая в Обединеното кралство, при които това правило не е било спазено.

Подобни случаи бяха констатирани също така при проект по ЕСФ във Франция.

6.22. *Комисията ще предприеме последващи действия по отношение на всички грешки, за които е докладвала Сметната палата, и ще гарантира предприемането на корективни мерки.*

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- в) *Липса на проверка на съответствието с правилата за отпускане на държавни помощи:* при един проект по ЕСФ в Обединеното кралство се предлагат безплатни курсове за обучение на служители. Въпреки че предоставените безвъзмездно средства вероятно са „de minimis“, националните органи и заявителят на проекта е следвало да проверят съответствието на мярката с правилата за държавните помощи.

Заявени разходи със завишен размер, които не са довели до грешки

6.23. Сметната палата установи седем случая в четири държави членки⁽¹⁴⁾, при които размерът на отнесените към бюджета на ЕС разходи е бил завишен, но нормативните разпоредби не са били достатъчно ясни, за да може да се заключи, че разходите са нередовни. Въпреки че тези случаи могат да представляват неефекасно използване на средствата на ЕС, те не са взети предвид при изчислението на процента грешки (вж. примери в каре 6.4).

Каре 6.4 — Примери за деклариране на завишени разходи

- а) *Прекалено високи заплати:* в Румъния бяха открити случаи, при които лица, работещи по финансирани от ЕСФ проекти, са получили заплата с размер над пет пъти по-голям от обичайното заплащане за работа по проекти, финансирани с национални средства. Тази практика е разрешена от националните правила за допустимост, определящи максимални стойности на заплатите по проектите на ЕС, които са значително над средния размер на заплатите в страната.
- б) *Завишени разходи:* в Португалия бенефициентът по проект по ЕСФ е заявил разходи за наем въз основа на договор за преотдаване под наем, чиято цена е била два пъти по-висока от предходния договор за същите офисни помещения, подписан три седмици по-рано. Сметната палата счита, че предоставеното допълнително оборудване и мебелировка не оправдават подобно повишаване на цената. Сметната палата не беше в състояние да изрази количествено тази констатация поради липсата на достъп до информация относно стойността, на която мебелировката е била придобита от наемодателя, който не е краен бенефициент.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.23. Вж. също така отговора на Комисията по каре 6.4, буква а).

Каре 6.4 — Примери за деклариране на завишени разходи

- а) *Положението при заплатите в рамките на финансирани от ЕСФ проекти в Румъния* бе един от въпросите, набелязани от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ при одит, извършен през 2012 г. По тази ОП е наложена финансова корекция с фиксирана ставка от 25 %. Вследствие на това съответният управляващ орган възложи проучване относно структурата на разходите и разходите за възнаграждения, което да послужи като основа за определяне на максимални равнища на възнагражденията, които да се прилагат в бъдещите проекти. Комисията отправи допълнителни препоръки към управляващия орган във връзка с параметрите, които да се използват за определяне на максимални стойности на възнагражденията, които следва да се прилагат към финансирани от ЕСФ проекти, тъй като настоящите максимални стойности все още се считат за твърде високи.

⁽¹⁴⁾ Франция, Полша, Португалия, Румъния.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- в) *Натрупване на допълнително авансово финансиране:* във Франция националните органи са поискали от Комисията максималния процент съфинансиране по приоритетните оси ⁽¹⁵⁾, въпреки че на бенефициентите се изплащат по-ниски нива на съфинансиране ⁽¹⁶⁾. За одитираната приоритетна ос натрупаната до момента разлика възлиза на 32 млн. евро, което представлява *de facto* допълнително авансово плащане за Франция без конкретна дерогация ⁽¹⁷⁾. Ако натрупаните средства не са предоставени на никой бенефициент в края на програмния период, те трябва да бъдат върнати в бюджета на ЕС при приключване.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- в) Възможно е да възникнат несъответствия между плащанията от Съюза за съответния приоритет и действителното участие от фондовете в операциите, съфинансирани по този приоритет. Това се дължи на гъвкавостта, с която управляващите органи разполагат при прилагането на различни проценти на съфинансиране за отделни операции, както е посочено в член 53, параграф 4 от Общия регламент.

В съответствие с насоките за приключване, приети от Комисията на 20.3.2013 г., бенефициерите следва да получат при приключването публичен принос (национални фондове и ЕСФ) в размер, който е най-малко равен на сумата от ЕСФ, възстановена от Комисията на държавата членка.

Недостатъчно надеждни проверки от ръководството

6.24. В 13 случая на количествено измерими грешки, допуснати от крайните бенефициенти, националните органи са имали достатъчно информация (например от окончателните бенефициенти, техните одитори или собствените проверки на националните органи), за да предотвратят, разкрият или коригират грешките, преди да декларират разходите пред Комисията. Ако цялата тази информация е била използвана за коригиране на грешките, вероятният процент грешки по тази глава щеше да бъде с 1,3 процентни пункта по-нисък. Освен това, Сметната палата установи, че за 3 случая разкритите от Сметната палата грешки са били извършени от националните органи. Тези грешки съставляват 0,1 процентни пункта от изчисления вероятен процент грешки.

6.25. През 2013 г. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ извършва тематичен одит на осем оперативни програми на шест държави членки ⁽¹⁸⁾, подбрани въз основа на риска. Този одит заключава, че контролите от първо ниво не са надеждни, тъй като се извършват само като формалност, предполагаемо спазвайки изискванията на нормативните разпоредби [...]. В резултат на това пред Комисията са сертифицирани разходи, които не носят добавена стойност или не са свързани с проекта ⁽¹⁹⁾. Освен това нарушенията на процедурите за възлагане на обществени поръчки често не се разкриват от проверките от ръководството, въпреки че такива се извършват от управляващия орган или от неговия междинен орган в помещенията на бенефициентите.

6.24. Комисията разработи нови насоки с цел допълнително да засили надеждността на проверките на управлението през програмния период 2014 — 2020 г. Тези насоки, които се основават на поуки, извлечени от предишния програмнен период, бяха представени на държавите членки и ще бъдат публикувани през втората половина на 2014 г.

6.25. В допълнение към обстойната работа по проверките на управлението, свършена при редовните одити, проведени от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, основаният на риска тематичен одит, посочен от Сметната палата, бе съсредоточен върху конкретни оперативни програми с цел да се установят и отстранят първопричините за недостатъчната надеждност на проверките на управлението. Резултатите от този тематичен одит бяха представени от Комисията на управляващите и одитните органи през 2014 г. и бяха използвани при изготвянето на насоките, посочени в точка 6.24.

⁽¹⁵⁾ Както е предвидено в член 77 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 210, 31.7.2006 г, стр. 25).

⁽¹⁶⁾ Това е в разрез с член 80 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

⁽¹⁷⁾ Както се изисква от член 78, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

⁽¹⁸⁾ Дания, Германия, Ирландия, Естония, Словакия, Испания.

⁽¹⁹⁾ Вж. Обзорен доклад за резултатите от тематичните одити на проверките от ръководството, извършени от държавите членки <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131115ATT74498/20131115ATT74498EN.pdf>

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Грешки, установени в приключени оперативни програми

6.26. Формираната от Сметната палата извадка включва 14 операции с окончателни плащания за приключването на две оперативни програми за периода 2000 — 2006 г. При две програми Сметната палата откри количествено измерими грешки в пет операции. За четири от тези операции националните органи са разполагали с достатъчно информация, за да предотвратят, открият и коригират грешките преди декларирането на разходите пред Комисията. Въпреки това нито държавата членка, нито Комисията са разкрили тези грешки с проверките, извършвани при приключването⁽²⁰⁾. При другата операция е била наложена корекция от 5 %, която е засегнала някои от проектите в извадката. Тези специфични за проектите корекции бяха взети предвид от Сметната палата в нейната оценка, като по този начин докладваният от нея процент грешки намалява значително. Дори след отчитането на корекциите обаче, тези случаи формират 26 % от вероятния процент грешки за тази област на политика.

6.27. Това потвърждава отново констатациите, изразени в годишните доклади от 2011 и 2012 г.⁽²¹⁾, че и след процедурата на приключване продължават да съществуват недопустими разходи, освен ако Комисията не извърши последващ одит и не предприеме корективни действия.

6.26. Общ отговор на Комисията по точки 6.26 и 6.27

По отношение на програмния период 2000 — 2006 г. Комисията цели да гарантира, че процентът грешки при приключването няма да надвишава 2 % за всяка оперативна програма. За тази цел, освен значителния брой одити, извършени през програмния период 2000 — 2006 г., между 2011 г. и 2013 г. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ извърши 14 основани на риска одита на приключването, обхващащи 21 ОП от периода 2000 — 2006 г., които представляват 8,8 % от общия брой ОП и 25,6 % от общия размер на разходите.

Въз основа на тази обстойна одитна дейност, както и с цел защита на бюджета на ЕС, при приключването бяха извършени значителни финансови корекции. Както бе оповестено в ГОД за 2013 г. на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (стр. 121), към края на 2013 г. са приключени 233 ОП за програмния период 2000 — 2006 г. Комисията е извършила кулутативни финансови корекции за програмния период 2000 — 2006 г. на стойност 1,7 милиарда евро, от които 452 милиона евро през 2013 г., когато окончателните плащания и уравниванията за програмния период 2000 — 2006 г. са възлизали на 3,3 милиарда евро. Комисията ще предприеме последващи действия по отношение на конкретните грешки, установени от Сметната палата, и отбелязва, че когато бъдат открити остатъчни грешки, може да извършва допълнителни финансови корекции до три години след официалното приключване на дадена програма.

Отчитайки гореспоменатите рискове, Комисията подчертава, че въпреки че е почти неизбежно отделни случаи на недопустими разходи на ниво проекти да продължат да са налице след процеса на приключване, тъй като този процес има за цел да постигне увереност, че цялостният процент оставащи грешки е под прага на същественост от 2 %. Освен това чрез прилагането на финансови корекции с фиксирана ставка при приключването Комисията ефективно защитава бюджета на ЕС, без непременно да коригира всеки един случай на недопустими разходи на ниво проект.

⁽²⁰⁾ Германия (Тюрингия) и Испания.

⁽²¹⁾ Вж. годишния доклад за 2012 година, точки 6.26 и 6.27, и годишния доклад за 2011 година, точки 5.52 — 5.64.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ПРОВЕРКА НА ИЗБРАНИ СИСТЕМИ ЗА КОНТРОЛ

6.28. **Приложение 5.2** съдържа обобщение на резултатите на проверените от Сметната палата системи.

6.29. За програмния период 2007 — 2013 г. във всички държави членки са създадени 113 одитни органа за 322 ОП по ЕФРР/КФ и 118 ОП по ЕСФ⁽²²⁾. Всяка година одитните органи представят на Комисията годишен доклад за контрола и одитно становище, съдържащи информация относно редовността на разходите на ЕС. През 2013 г. са изготвени общо 199 годишни доклади за контрола и одитни становища, от които 104 се отнасят до оперативни програми по ЕСФ. 63 от тези одитни органи разглеждат по едно и също време и в един и същи годишен доклад за контрола оперативни програми по различни фондове (ЕФРР/КФ и/или ЕСФ).

6.29. Одитните органи играят централна роля в процеса на постигане на гаранции от началото на програмния период и установяването на системите.

С регламента се дава възможност на Комисията при определени условия да разчита на работата на даден одитен орган за постигане на гаранции (член 73 от Регламент (ЕО) № 1083/2006). Комисията работи в тясно сътрудничество и координация с одитните органи и започна преглед на техните методики и одитни резултати още през 2009 г. Това допринесе за изграждането на капацитет чрез предоставянето на съвети, насоки и препоръки на одитните органи при повторното извършване от Комисията на одитната дейност, извършена от одитните органи.

В своя годишен отчет за дейността за 2013 г. (вж. стр. 42 — 44) ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ представи подробна оценка на точността и надеждността на одитната информация и одитните резултати, докладвани от одитните органи в техните годишни контролни доклади за 2013 г.

Оценка на надзора на одитните органи от страна на Комисията

6.30. Резултатите от проверката на Сметната палата на надзора на одитните органи от страна на Комисията са представени в глава 5 (вж. точки 5.37 — 5.51).

6.31. По отношение на ЕСФ ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ е оценила процента грешки, отчетен от одитните органи, като напълно надежден за 65 (56 %) от 117-те ОП по ЕСФ⁽²³⁾. Това означава, че процентът грешки не е бил изчислен повторно и изготвените одитни становища със и без резерви не са били променени. Комисията е коригирала или е счела за ненадежден процента грешки, отчетен при останалите [52] от общо 117 ОП през 2013 г. (31 от общо 117 ОП през 2012 г.). Това сериозно увеличение в сравнение с предходната година се дължи най-вече на оперативни програми с надежден, но преизчислен процент грешки (от 18 през 2012 г. до 41 през 2013 г.), а не толкова на оперативни програми с ненадежден процент грешки или без такъв. Освен това за 12 от 41 оперативни програми резултатът от повторното изчисление е много малък ($\pm 0,1$ %). Сметната палата отбелязва, че Комисията изказва резерви не само въз основа на процента грешки. При изготвянето на нейната оценка, Палатата прилага и професионалната си преценка и взема предвид цялата налична информация.

⁽²²⁾ В тези цифри се включват и одитните органи, създадени след присъединяването на Хърватия към ЕС (един за ЕФРР/КФ и един за ЕСФ).

⁽²³⁾ Одитният орган на Хърватия не е бил задължен да изпрати годишен доклад за контрола през 2013 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.32. Примери за слабостите, установени от Сметната палата:

- а) в един случай Комисията е валидирала фиксиран процент грешки в размер на 10 % въпреки откритите сериозни слабости на одитния орган. Въз основа на данните, предоставени от одитния орган, Сметната палата изчисли вероятния процент грешки на около 25 % и счита, че Комисията е следвало да използва фиксиран процент в размер на 25 % (вместо 10 %);
- б) в един случай популацията за извадката не е коректно определена. Освен това одитният орган е изчислил и представил в своя годишен доклад за контрола отделни проценти грешки за две оперативни програми по ЕСФ, въпреки че е трябвало да докладва общ процент грешки поради формирането на обща извадка с други две оперативни програми. Комисията е отбелязала тези проблеми, но е валидирала отделните проценти грешки, изчислени от одитния орган. Сметната палата счита, че по принцип при липсата на допълнителни пояснения и обявена информация, фиксиран процент грешки в размер на 5 % е следвало да бъде приложен за групата от четирите ОП (вж. каре 5.6);
- в) в един случай одитният орган е счел една грешка за аномалия⁽²⁴⁾ и това е било прието от Комисията, въпреки че Сметната палата счита, че естеството на грешката не оправдава подобна класификация. Аномалиите не са отразени в цялата популация и поради това процентът грешки е подценен.

Преглед на годишния отчет за дейността на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“

6.33. Сметната палата оцени годишния отчет за дейността за 2013 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 2013 г. плащания, Сметната палата:

- а) направи оценка на изразените резерви в годишния отчет за дейността;
- б) провери последователността и точността на извършените от Комисията изчисления на размера на „плащанията, изложени на риск“.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.32.

- а) *Комисията стигна до заключението, че не може да се изчисли надежден процент грешки въз основа на наличните елементи. Ето защо тя реши временно да приложи единна ставка от 10 %, в съответствие с Решение С(2011)7321 на Комисията от 19.10.2011 г. — Насоки относно принципите, критериите и индикативните проценти, които следва да се прилагат по отношение на финансовите корекции за периода 2007 — 2013 г.*

⁽²⁴⁾ Насоките на ККФ 08/0021/03 относно методите за формиране на извадка за одитните органи определят в раздел 4.3 аномалиите като грешки, които явно не са представителни за популацията. Статистическата извадка е представителна за популацията, поради което аномалиите следва да се приемат само в изключителни и добре обосновани случаи. Честото прибегване до тази концепция без необходимата обосновка може да се отрази негативно на надеждността на одитното становище.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.34. В годишния си отчет за дейността за 2013 г. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ изчислява, че между 2,6 % и 3,5 % от разрешените през годината междинни и окончателни плащания за ОП по ЕСФ за програмния период 2007 — 2013 г. са изложени на риск от грешки. Това изчисление се основава на процентите грешки, отчетени от одитните органи по отношение на разходите за 2012 г. и валидирани от Комисията през март 2014 г. (вж. точки 6.30 и 6.31). Приблизително 41 % от плащанията са извършени по ОП, за които окончателната оценка на Комисията в годишния отчет за дейността за 2013 г. посочва, че са засегнати от съществени грешки (повече от или равни на 2 %).

6.35. Изчислението на Комисията надхвърля установения от нея праг на същественост от 2 %. Сметната палата припомня, че годишните проценти грешки, отчетени от Комисията, не могат да бъдат сравнявани пряко с тези, изчислени от Сметната палата.

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 изложена на риск сума в размер на 123,2 млн. евро през 2013 г. Тази резерва обхваща 36 от 118 ОП по ЕСФ (в сравнение с 27 от 117 ОП през 2012 г.).

6.37. Сметната палата счита, че за една ОП Комисията е следвало да обяви причините за неизразяването на резерва (вж. примера в каре 5.6 и точка 6.32, буква б).

6.38. В глава 10 са представени констатациите на Сметната палата от проверката на докладването на постиженията на политиката от страна на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (вж. точки 10.32 — 10.39).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.34. Според постоянните инструкции на Комисията за ГОД за 2013 г. резерва е необходима само ако кумулативният финансов риск е над 2 %, като в по-голямата част от посочените от Сметната палата оперативни програми случаят не е такъв, тъй като необходимите финансови корекции са били извършени. Както се посочва в ГОД на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за 2013 г., от дела плащания по ОП от 41 %, посочен от Сметната палата, 30 процентни пункта са отнасят до ОП с процент грешки между 2 % и 5 %, а само 11 процентни пункта от плащанията са били за ОП с процент грешки над 5 %. Това ясно отразява строгата политика на прекъсвания и спирания, систематично прилагана от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, която доведе до 25 прекъсвания, 12 предупредителни писма и 11 решения за спиране, приети през 2013 г.

6.35. Комисията е съгласна, че процентът на грешки на Сметната палата и този на Комисията не са пряко съпоставими. Въпреки това целта на този процес е по същество една и съща, т.е. оценка на риска за бюджета на ЕС през дадена година.

Комисията отчита всички тези различия в своята оценка, по-специално периодите, за които става дума, различията при остойностяването на грешките при обществените поръчки и други грешки и въздействието на налаганите от нея по програмите корекции с фиксирана ставка (вж. отговора на Комисията по точка 11 от Специалния доклад на Сметната палата № 16/2013).

Освен различията, посочени по-горе, Комисията счита, че за годишния доклад за 2013 г., както и за последните три последователни години за ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ преди този годишен доклад, резултатът от оценката на Комисията съответства на процентите грешки, изчислени от Сметната палата.

6.38. Вж. отговорите на Комисията по точки 10.32 до 10.39.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

Заключение за 2013 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 3,1 %; и

- б) проверените системи за контрол се оценяват като частично ефективни ⁽²⁵⁾.

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

6.39.

- а) Общ отговор на Комисията по точка 6.39, букви а) и б)

Комисията споделя оценката на Сметната палата с изключение на една грешка (вж. отговора на Комисията по точка 6.13).

Комисията разполага със задълбочен процес за проверка на надеждността на процентите грешки, докладвани от одитните органи, които се коригират, когато е улеснено. Фактът, че процентите грешки, докладвани в ГОД на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, съответстват на процента грешки, установен от Сметната палата, потвърждава надеждността на системите за одит и докладване.

Комисията разбира, че докладваният от Сметната палата процент грешки представлява годишна прогнозна оценка, която отчита корекции на разходите по проекти или възстановявания, засегнати от грешки, открити и регистрирани преди одита на Сметната палата. Комисията подчертава, че 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 другото, „подходящо управление на рисковете, свързани със законосъобразността и редовността на извършените операции, като се взема предвид многогодишният характер на програтите, както и естеството на съответните плащания“. Комисията ще продължи да упражнява своите надзорни функции, по-специално като налага финансови корекции и събирания на равнище, съответстващо на равнището на установените нередности и недостатъци.

Комисията отбелязва също така, че предвид многогодишния характер на системите за управление и контрол в рамките на политиката на сближаване, грешките, допуснати през 2013 г., могат да бъдат коригирани и през следващите години дори след приключването на програтите.

Комисията ще проследи всички установени от Сметната палата случаи и ще гарантира предприемането на корективни мерки.

⁽²⁵⁾ Вж. приложение 1.1, точки 17 и 18.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

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 2010 и 2011 г. Сметната палата формулира 15 препоръки за областта на сближаването, транспорта и енергетиката. От тях Комисията изцяло е изпълнила изцяло шест препоръки, а четири са изпълнени в повечето отношения. Останалите пет препоръки са на различен етап на изпълнение в зависимост от засегнатата генерална дирекция.

6.42. След извършения преглед и предвид констатациите и заключенията за 2013 г., Сметната палата препоръчва на Комисията:

- **Препоръка 1:** да осигури, заедно с държавите членки, проследяването на слабостите, открити при основания на риска тематичен одит на проверките от ръководството, извършен от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“. Това ще изисква да се подобрят проверките, свързани със спазването на правилата за възлагане на обществени поръчки и други актуални източници на грешки (разходи, които не са свързани с проектите или не носят добавена стойност).
- **Препоръка 2:** да потвърждава в годишния си отчет за дейността, че е извършила съответните проверки, за да гарантира, че процентът остатъчни грешки се базира на точна, пълна и надеждна информация за финансовите корекции. За да постигне това, когато счете за необходимо Комисията следва да изисква от одитните органи да заверяват точността на данните за финансовите корекции, докладвани от сертифициращите органи по всяка ОП.

6.42. Комисията е предприела конкретни действия за намаляване на установените рискове. Тези действия включват по-специално превантивни и корективни мерки, като например указания, обучение, опростявания и строга политика по отношение на прекъсването и спирането на плащания и финансовите корекции.

Комисията приема тази препоръка и е съгласна колко важни са проверките „от първо ниво“, извършвани от държавите членки, и също така споделя мнението, че те следва да бъдат допълнително засилени. Поради това тя е предоставила на държавите членки указания за начина, по който управляващите органи следва да определят и извършват своите проверки на управлението. Освен това бяха изготвени подробни насоки относно проверките на управлението за програмния период 2014 — 2020 г., които се основават на поуките, извлечени през програмния период 2007 — 2013 г., и на констатациите на Сметната палата. Тези насоки ще бъдат публикувани през втората половина на 2014 г.

Комисията приема тази препоръка и е съгласна да оповестява в годишните отчети за дейността случаи, в които счита, че поради недостатъчни гаранции по отношение на докладваната информация за оттеглянията и събиранията не е взела под внимание тази информация при изчисляването на кумулативния остатъчен риск.

Комисията също така ще продължи да взема под внимание резултатите от одитите на държавите членки в тази област и възнамерява да поиска допълнителни проверки от одитните органи, когато това е необходимо.

Освен това Комисията ще увеличи обхвата на извършваните от нея одити на събиранията и оттеглянията през следващите години с цел да получи допълнителни гаранции по отношение на точността на докладваните данни.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- **Препоръка 3:** да следи членове 78 и 130 от Регламента за общите разпоредби за програмния период 2014 — 2020 г. да бъдат прилагани по такъв начин, че да се предотврати натрупването на предварително финансиране в допълнение към първоначалното авансово плащане (вж. примера в каре 6.4).
- **Препоръка 4:** да следи дали органите на държавите членки, които отговарят за управлението на структурните фондове, предприемат действия по проблема с декларирането на по-високи разходи за персонала по проекти на ЕС в сравнение с проектите, финансирани с национални средства.
- **Препоръка 5:** при одобряването на ОП за новия програмен период да следи дали държавите членки са разгледали всички възможности за опростяване, създадени от нормативните разпоредби за европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014 — 2020 г.
- **Препоръка 6:** да обявява систематично в годишния си отчет за дейността причините за неизразяване на резерви (или за изразяване на резерви с по-ниско финансово отражение), когато това се дължи на изключения от приложимите насоки на Комисията или одобрените стратегии за одит.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията не приема тази препоръка.

Въпреки че Комисията е съгласна със Сметната палата, че гъвкавостта при разпределянето на средства за операции на равнище по-ниско или по-високо от ставката на съфинансиране, определена за приоритетната ос, която е била предоставена на държавите членки с регламентите за 2007 — 2013 г. и 2014 — 2020 г., може да доведе до разлики между приноса от фондовете, изплатен от Комисията на държавата членка, и сумата от ЕСФ, възстановена от държавата членка на равнище проект, тя счита, че това не може да бъде счетено за сходно с авансово финансиране.

В съответствие с Регламента за общоприложимите разпоредби за програмния период 2014 — 2020 г. и за всяко получено искане за плащане и при приключването, Комисията гарантира, че приносът от ЕСФ, изплатен на държавата членка на равнище приоритетна ос, не надвишава допустимия публичен принос, посочен в заявлението за плащане за приоритета (член 130, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1303/2013). Освен това съгласно член 132, параграф 1 управляващите органи гарантират, че бенефициерите получават общата сума на допустимите публични разходи в пълен размер и не по-късно от 90 дни от датата на подаване на искането за плащане от бенефициера. На последно място, държавата членка гарантира, че до приключването на оперативната програма сумата на публичните разходи, изплатена на бенефициерите, е най-малко равна на приноса от фондовете, изплатен от Комисията на държавата членка (член 129 от Регламент (ЕС) № 1303/2013).

Комисията приема тази препоръка, но счита, че тези въпроси трябва да се разглеждат за всеки случай поотделно. Този въпрос вече е бил повдиган в няколко одитни доклада, изготвени от Комисията (ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“). За някои държави членки, в които се счита, че проблемът е от системен характер, бяха поискани планове за действие, разглеждащи конкретно това явление.

Комисията приема тази препоръка и вече я изпълнява. Що се отнася до опростяването за програмния период 2014 — 2020 г., Комисията е предприела необходимите действия, за да гарантира, че държавите членки прилагат в своите оперативни програми съответните мерки, предвидени в регламентите за европейските структурни и инвестиционни фондове. С цел да се гарантира, че се вземат под внимание всички възможности за опростяване, на държавите членки се оказва необходимата подкрепа посредством обучение, насоки относно опростените варианти за разходите и технически работни групи, които насърчават активен обмен на най-добри практики. Тези възможности за прилагане на мерки за опростяване са отразени и в приетия на споразумения за партньорство, съгласно които от държавите членки се изисква да покажат, че предприемат необходимите действия за постигане на намаление на административната тежест, както и да докажат своя административен капацитет. В процес на изготвяне са също така насоки относно опростяването, за да се помогне на държавите членки в пълна степен да се възползват от значително засилените възможности за опростяване през новия програмен период.

Комисията приема препоръката и е съгласна да оповести допълнителни подробности в приложение към годишните отчети за дейността за онези отделни случаи, при които въз основа на оценката си на конкретните ситуации тя взема обосновано решение да не се изразява резерви или да не включи въпроса в количественото изразяване на резервата.

ПРИЛОЖЕНИЕ 6.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ СЪС ЗАЕТОСТТА И СОЦИАЛНИТЕ ВЪПРОСИ

2013 г.			2012 г.	2011 г.	2010 г.
ЕСФ + ИПП	Други социални въпроси	Общо			

РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА

Общ брой операции:	175	7	182	180	180	66
--------------------	-----	---	-----	-----	-----	----

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ ⁽¹⁾ (2)

Процент (брой) тествани операции, които представляват:

Операции, незасегнати от грешки	73 % (127)	71 % (5)	73 % (132)	65 %	60 %	73 %
Операции, засегнати от една или повече грешки	27 % (48)	29 % (2)	27 % (50)	35 %	40 %	27 %

Анализ на операциите, засегнати от грешки

Анализ по видам грешки

Други въпроси на съответствието и количествено неизмерими грешки	42 % (20)	0 % —	40 % (20)	51 %	58 %	39 %
	58 % (28)	100 % (2)	60 % (30)	49 %	42 %	61 %
Количествено измерими грешки						

ОЦЕНКА НА ЕФЕКТА ОТ КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ

Вероятен процент грешки	3,1 %	3,2 %	2,2 %	—
Горна граница на процента грешки	4,7 %			
Долна граница на процента грешки	1,5 %			

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

Стойности в скоби представляват действителният брой операции.

ПРИЛОЖЕНИЕ 6.2

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ В ОБЛАСТИТЕ „СЪБИЖАВАНЕ“, „ТРАНСПОРТ“ И „ЕНЕРГЕТИКА“

E = ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“; R = ГД „Регионална и селищна политика“, ГД „Мобилност и транспорт“ и ГД „Енергетика“; X = Обща оценка за всички генерални дирекции

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 е приложимо в текущата рамка	Недостатъчни доказателства	
			в повечето отношения	в някои отношения				
2011	Препоръка 1 (препоръки 1 и 3 от 2010 г.): стриктно да изисква спазване на условията за допустимост за финансирането от ЕС и въз основа на своя опит, натрупан по време на програмния период 2007 — 2013 г., да направи оценка на използването на националните правила за допустимост с цел откриване на възможности за допълнително опростяване и елиминиране на потенциалните източници на грешки за периода след 2013 г.		E ⁽¹⁾	R ⁽¹⁾				
	Препоръка 2 от глава 6 и препоръка 3 от глава 5: да напомня на държавите членки за тяхното задължение да осигуряват процедури, които да гарантират точността и редовността на декларираните разходи и да се справят със слабостите при „контролите от първо ниво“ на управляващите и междинните органи чрез допълнителни мерки за насоки и обучение.	E	R ⁽²⁾					
	Глава 6, препоръка 3 (препоръка 2 от 2010 г.): да насърчава националните органи да прилагат стриктно корективните механизми, преди да сертифицират пред Комисията декларираните разходи (2008 г.) При установяване на съществени недостатъци във функционирането на системите за управление и контрол, Комисията следва да прекъсне временно или да спре плащанията до предприемането на корективни действия от държавата членка и при необходимост да наложи финансови корекции.	X						
	Препоръка 4 (препоръка 5 за 2010 г.): да предостави допълнителни насоки на одитните органи за текущия програмен период, по-специално по отношение на формирането на извадки, обхвата на проверките при одита на проекти и контрола на качеството; да насърчава одитните органи да извършват конкретни одити на системите по отношение на „контролите от първо ниво“, извършвани от управляващите органи и междинните звена.		X ⁽³⁾					

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 е приложимо в текущата рамка		Недостатъчни доказателства
			в повечето отношения	в някои отношения				
2011	Глава 6, препоръка 5 : стриктно да проверява точността и пълнотата на информацията, представена от одитните органи в техните годишни доклади за контрола и одитни становища. Проверката от страна на Комисията следва да вземе предвид цялата налична информация относно одитите на системите и одитите на операциите, предприети от одитните органи.		E ⁽⁴⁾					
	Глава 6, препоръка 6 : да насърчава държавите членки да използват опростените варианти за разходите, предвидени от разпоредбите, с цел да намалят възможността за грешки.	E						
	Глава 5, препоръка 1 : да повиши ефективността на системите за налагане на санкции, като увеличи отражението на финансовите корекции и ограничи възможността за заместване на недопустими разходи с други разходи, както преплага Комисията за областта на сближаването за следващия програмен период. Следва да се въведе презумпция, че всяка нередност, установена след представянето на годишните отчети, ще доведе до нетна финансова корекция.	R						
	Глава 5, препоръка 5 : за да повиши ефективността на процедурата по приключване на многогодишни програми в областта на сближаването: — да напомни на държавите членки да осигурят надеждността на окончателните декларации, подадени за програмите от периода 2007 — 2013 г.;	R						
	— да разгледа специфичните слабости, установени от Палатата в декларациите за приключване на програмите за периода 2000 — 2006 г.;	R						
— да обмисли дали тези проблеми са засегнали и други оперативни програми и да приложи финансови корекции, където е необходимо;	R							
— да гарантира, че текущите одити на приключването обръщат необходимото внимание на въпросите, повдигнати от Палатата	R							

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 е приложимо в текущата рамка	Недостатъчни доказателства	
			в повечето отношения	в някои отношения				
2010		Препоръките в контекста на годишния доклад за 2010 г., които са много подобни на препоръките, отправени през 2011 г., са анализирани заедно.						
	Препоръка 4: да предложи изменение на нормативната уредба на структурните фондове за текущия програмнен период, което да задължи държавите членки да доплащат относно финансовото изпълнение на инструментите за финансов инженеринг. Изпълнението на фондовете също следва да подлежи на редовна проверка от страна на Комисията.	X						
	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 ⁽⁵⁾						
		Липса систематична оценка на националните правила за допустимост с оглед на тяхното опростяване. По отношение на ДГ „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ преприетите от Комисията действия са насочени основно към насърчване на използването на опростени варианти за разходите в държавите членки.						
		Вж. глава 5, препоръки 1 и 2.						
		Выпреки новите указания за одитните органи, издадени през 2013 г., Сметната палата откри някои конкретни слабости в насоките от Комисията до одитните органи, по-специално по отношение на третирането на инструментите за финансов инженеринг и използването на извачка по парична стойност. Освен това липсват данни за изпълнението на препоръката за одитните органи, които следва да извършват конкретни одити на системите по отношение на „контролите от първо ниво“, извършвани от управляващите органи и междинните органи.						
		Сметната палата установи ограничен брой случаи, в които извършваният от Комисията надзор върху дейността на одитните органи би могъл да бъде подобрен (точка 6.32).						
		Сметната палата отбелязва приемянето на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета и на частичното синхронизиране на отчетните периоди с финансовата година на бюджета на ЕС при структурните фондове. Выпреки това бяха открити някои несъответствия в подхода на одитните органи (точка 5.48 и 6.32).						

⁽¹⁾ Типова систематична оценка на националните правила за допустимост с оглед на тяхното опростяване. По отношение на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ предприетите от Комисията действия са насочени основно към насърчаване на използването на опростени варианти за разходите в държавите членки.

⁽²⁾ Вж. глава 5, препоръки 1 и 2.

⁽³⁾ Въпреки новите указания за одитните органи, издадени през 2013 г., Сметната палата откри някои конкретни слабости в насоките от Комисията до одитните органи, по-специално по отношение на третирането на инструментите за финансов инженеринг и използването на извадка по парична стойност. Освен това липсват данни за изпълнението на препоръката за одитните органи, които следва да извършват конкретни одити на системите по отношение на „контролите от първо ниво“, извършвани от управляващите органи и междинните органи.

⁽⁴⁾ Сметната палата установи ограничен брой случаи, в които извършваният от Комисията надзор върху дейността на одитните органи би могъл да бъде подобрен (точка 6.32).

⁽⁵⁾ Сметната палата отбелязва приемането на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета и на частичното синхронизиране на отчетните периоди с финансовата година на бюджета на ЕС при структурните фондове. Въпреки това бяха открити някои несъответствия в подхода на одитните органи (точки 5.48 и 6.32).

ГЛАВА 7

Външни отношения, помощ и разширяване

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
ВЪВЕДЕНИЕ	7.1-7.10
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
Редовност на операциите	7.11-7.18
Преглед на избрани системи за контрол	7.19-7.21
EuropeAid	7.19
ГД „Разширяване“	7.20
Рамкови договори	7.21
Заклучение и препоръки	7.22-7.25
Заклучение за 2013 г.	7.22-7.23
Препоръки	7.24-7.25
Приложение 7.1 — Резултати от тестовите на операциите, свързани с външните отношения, помощта и разширяването	
Приложение 7.2 — Резултати от проверката на избрани системи, 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 Сметната палата 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⁾, „Разширяване“ и „Хуманитарна помощ“. В **таблица 7.1** се съдържа основна информация относно обхванатите от оценката дейности и плащания през 2013 г.

Таблица 7.1 — Основна информация относно групата политики „Външни отношения, помощ и разширяване“ за 2013 г.

(в млн.евро)

Област на политика	Описание	Плащания
Външни отношения	Европейска политика за съседство и отношения с Русия	1 423
	Отношения с Азия, Централна Азия и страните от Близкия изток	623
	Обща външна политика и политика на сигурност	312
	Отношения с Латинска Америка	298
	Реагиране в кризисни ситуации и глобални заплахи за сигурността	264
	Административни разходи	157
	Европейски инструмент за демокрация и човешки права (ЕИДЧП)	136
	Сътрудничество с трети страни в областта на миграцията и убежището	39
	Стратегия и координация на политиката	24
	Отношения и сътрудничество с индустриализирани държави, които не са членки на ЕС	19
		3 295
Развитие и отношения с държавите от АКТБ	Административни разходи	349
	Географско сътрудничество с държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ)	295
	Недържавни участници в развитието	212
	Продоволствена сигурност	203
	Околна среда и устойчиво управление на природните ресурси, включително на енергията	134
	Човешко и социално развитие	108
	Дейности за сътрудничество за развитие и ad hoc програми	30
	Стратегия и координация на политиката	14
		1 345

⁽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
Хуманитарна помощ	Хуманитарна помощ	1 197
	Административни разходи	36
	Финансов инструмент в областта на гражданската защита	16
		1 249
Разширяване	Процес и стратегия за разширяване	833
	Административни разходи	87
		920

Общо плащания за годината	6 809
- Общо административни разходи ⁽¹⁾	629
Общо оперативни разходи	6 180
- авансови плащания ⁽²⁾	4 181
+ изчисляване на авансовите плащания ⁽²⁾	4 020
Одитирана популация, общо	6 019

Общо поети задължения за годината	9 173
--	--------------

⁽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. **приложение 1.1**, точка 7).

Източник: Консолидирани отчети на Европейския съюз за 2013 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични характеристики на групата политики

7.2. Външните действия на ЕС са ръководени от принципите, заложи в член 21 от Договора за Европейския съюз. Основната задача на ЕС в областта на **сътрудничеството за развитие** е намаляването и, като крайна цел, изкореняването на бедността⁽²⁾. Целта на **разширяването** е да помогне на страните кандидатки и потенциални кандидатки за членство в ЕС да зачитат ценностите за човешко достойнство, свобода, демокрация, равенство, върховенство на закона и права на човека⁽³⁾. **Хуманитарната помощ** има за цел при необходимост оказване на съдействие и предоставяне на помощ и закрила за населението на трети страни, жертва на природни или предизвикани от човека бедствия⁽⁴⁾.

7.3. Финансирането се осигурява чрез следните програми и инструменти:

- а) географски програми, които обхващат държавите, съседни на ЕС, страните, обхванати от процеса на разширяване и развиващите се страни (3,526 млрд. евро);
- б) тематични програми за продоволствена сигурност, недържавни участници и местни органи, околна среда, здравеопазване и образование, демокрация и човешки права (846 млн. 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 (595 млн. евро); както и
- г) хуманитарна помощ и Финансов инструмент в областта на гражданската защита (1,213 млрд. евро).

7.4. Бюджетът в областта на външните отношения и сътрудничеството за развитие е реализиран от ГД „Развитие и сътрудничество“ — EurorAid, както и от Службата за инструментите в областта на външната политика (FPI). Бюджетът за разширяване се изпълнява от ГД „Разширяване“ (ELARG), бюджетът за хуманитарна помощ — от ГД „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ (ECHO).

⁽²⁾ Член 208 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

⁽³⁾ Член 49 от Договора за Европейския съюз.

⁽⁴⁾ Член 214 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

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 прилагат в повече от 150 страни. Често правилата и процедурите са сложни, включително тези, които са свързани с обявяването на търгове и възлагането на договори. Сметната палата оцени риска като присъщо висок.

7.6. В две области — бюджетна подкрепа⁽⁵⁾ и финансово участие на ЕС в проекти с множество донори, изпълнявани от международни организации⁽⁶⁾ като напр. Организацията на обединените нации (ООН), естеството на инструментите и условията за извършване на плащанията ограничават възможността операциите да бъдат засегнати от грешки.

7.7. Бюджетната подкрепа предоставя финансиране за общия бюджет на дадена държава, или за бюджета ѝ за изпълнение на конкретна политика или цел. Сметната палата провери дали Комисията е спазила специфичните условия за извършване на плащания за бюджетна подкрепа за съответната страна партньор и дали е проверила спазването на общите условия за допустимост (като например напредък във финансовото управление на публичния сектор).

7.8. Въпреки това Комисията разполага с голяма гъвкавост в решенията си дали тези общи условия са били спазени. Одитът на редовността от страна на Сметната палата не може да бъде извършен отвъд етапа, на който се изплаща помощта на страната партньор, когато преведените средства се сливат с бюджетните ресурси на страната бенефициент. Одитът за редовност на Палатата няма да отрази като грешки слабостите в нейното финансово управление.

⁽⁵⁾ Плащанията за бюджетна подкрепа, извършени през 2013 г. от общия бюджет, са в размер на 805 млн. евро.

⁽⁶⁾ Плащанията към международни организации, извършени през 2013 г. от общия бюджет, са в размер на 1,5 млрд. евро.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.9. Финансовото участие на Комисията в проекти с множество донори се обединява със средствата от други донори и не се заделя за конкретни целеви разходи, допустими за подпомагане. При така наречения „условен подход“ Комисията приема, че свързаните с отчетите операции са редовни, в случай че обединеното финансиране включва достатъчно допустими за подпомагане разходи, за да покрие частта на ЕС. В случай че други донори възприемат същия подход и приложат същите критерии за допустимост за своята вноска, съществува риск общите разходи да не отговарят на комбинираните изисквания на Комисията и на другите донори.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.9. Комисията счита, че въведените мерки за вътрешен контрол, заедно с мерките на международните организации, ограничават този теоретичен риск до ниво, което действително е приемливо.

Комисията не е информирана за конкретни проблеми с „условния подход“ (който бе разработен с цел да позволи на Комисията да участва в действия с множество донори, включително доверителни фондове). Този подход гарантира, че приложените правни изисквания към финансирането от ЕС в сферата на външните дейности са изпълнени (посредством гарантиране, че сумата, внесена от други донори, е достатъчна за плащане за всички дейности, които са недопустими съгласно правилата на ЕС), като средствата на ЕС се изразходват по най-ефикасния начин (чрез координиране на донорите), в съответствие с принципа на доброто финансово управление.

Комисията ограничава този риск, като оценява процедурите за осчетоводяване, одит, вътрешен контрол, възлагане на поръчки, последващо публикуване на информация и защита на личните данни, които се прилагат от партньорските международни организации, преди да се пристъпи към съвместна дейност, както и присъствието на нейни служители в съответната област (и участие в ръководни групи), както и стриктното общо финансово докладване, което се изисква от международната организация. В допълнение към това при осъществяването на програми за външни дейности се извършва редовен преглед на системите посредством тисии за проверка, провеждани от външни одитори.

Извършените към настоящия момент одити от Комисията не съдържат доказателства за „конкретни рискове“ от такова естество и Комисията не е информирана за друг донор със „същите критерии за допустимост“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Обхват и подход на одита

7.10. Цялостният одитен подход и методологията на Сметната палата са представени в глава 1, **част 2** на **приложение 1.1**. Във връзка с одита в областта на външните отношения, помощта и разширяването е необходимо да се отбележат следните специфични елементи:

- а) одитът включи проверка на извадка от 172 операции, така както е посочено в **приложение 1.1**, точка 7. Извадката е формирана така, че да бъде представителна за целия набор от операции в групата политики. През 2013 г. в извадката бяха включени 60 операции, одобрени от централните служби на Комисията, и 112 операции, одобрени от делегации на ЕС ⁽⁷⁾;
- б) в случаите, в които са открити грешки, съответните системи за контрол са били анализирани, за да бъдат открити конкретните слабости на системите;
- в) при оценката на системите за контрол бяха проверени предварителните проверки, мониторингът и надзорът на EuroAid, както и вътрешният одит;
- г) Сметната палата провери извадка от рамкови договори, сключени от службите на Комисията;
- д) Сметната палата направи преглед на годишните отчети за дейността на Службата за инструментите в областта на външната политика (FPI) и EuroAid; и
- е) тя провери дали Комисията е следвала препоръките, направени в годишните доклади на Сметната палата за 2010 г. и 2011 г. (вж. **приложение 7.3**).

Редовност на операциите

7.11. Резултатите от тестовите на операциите са обобщени в **приложение 7.1**. От одитираните от Сметната палата общо 172 операции 50 (29 %) са засегнати от грешки. Въз основа на 30-те остойностени от нея грешки Палатата счита, че вероятният процент грешки е в размер на 2,6 % ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ В Босна и Херцеговина, Камбоджа, Молдова, Палестина, Перу, Тунис и Турция, които одиторите посетиха. Афганистан, Бангладеш и Ирак бяха проверени чрез документна проверка.

⁽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 % Сметната палата счита, че процентът грешки в популацията е между 1,2 % и 4,0 % (съответно долна и горна граница на грешките).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.12. 30 от всички 172 плащания и „изчиствания“ са засегнати от количествено измерими грешки. Половината от тях, или 20, са открити в окончателни плащания и „изчиствания“. Всички тези количествено измерими грешки са засегнали операции, които по принцип се проверяват от Комисията, но нито една не е била предотвратена или открита. При две операции Палатата установи грешки, които не са били открити от одиторите, определени от бенефициентите.

7.13. В **графика 7.1** е представено естеството на грешките, както и техният дял в общия вероятен процент грешки, по видове грешки за групата политики.

Графика 7.1 — Вероятен процент грешки, по видове грешки



7.14. Категорията грешки *недопустими разходи* (14 операции) включва разходи, свързани с дейности, които не са предвидени в договора или са направени извън периода на допустимост, недопустими данъци и непреки разходи, погрешно вписани като преки. В други три случая Комисията неправилно е приела (и е изчистила) разходи за услуги, строителни дейности и доставки, които не са били извършени към момента на приемане от Комисията. Примери за грешките са посочени по-долу (вж. пример в каре 7.1)

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.12. Общ отговор на точки 7.12 — 7.15.

Проверките на Комисията са проектирани по такъв начин, че да продължава да е възможно откриването и коригирането на грешки чрез последващи одити след извършването на окончателните плащания. Генералните дирекции, отговарящи за външната потоц, ежегодно планират и изпълняват широкообхватна програмата за последващи одити въз основа на формален процес на оценка на риска.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 7.1 — Примери за количествено измерими грешки

Недопустими разходи

ГД „Хуманитарна помощ и гражданска защита“

Комисията е подписала споразумение за отпускане на безвъзмездна финансова помощ с немска НПО за сума в размер на 750 000 евро за изпълнение на проект за хуманитарна помощ, свързан със здравеопазването на уязвими лица в Нигер в периода 2011/2012 г. НПО е декларирала за проекта вноски за социално осигуряване и данъци в размер на 12 800 евро, които не е трябвало да бъдат възстановени от Комисията, защото разходите не са били свързани с финансираната от ЕС проект.

Неизвършени разходи

EuropeAid — Молдова

Комисията е подписала споразумение за финансиране на Програмата на ООН за развитие за сума в размер на 10,6 млн. евро, от които 9,5 млн. евро са финансирани от ЕС с цел да се насърчи икономическото и социалното развитие в Молдова.

През 2013 г. Комисията неправомерно одобрява разходи в размер на 1,8 млн. евро за договори, подписани от организацията, но за които не са били извършени разходи.

7.15. Четири от 30 количествено измерими грешки са свързани с нередовни процедури за възлагане на обществени поръчки или за възлагане на договори, извършени или от самата Комисия (един случай), или от бенефициентите по помощта (три случая) (вж. примера в каре 7.2).

Каре 7.2 — Нередовна процедура за възлагане на поръчка*EuropeAid — Тунис*

Комисията е подписала договор за услуги с френски правен експерт на стойност 98 000 евро за предоставяне на консултантски услуги в Тунис. Договорът всъщност е допълнение към съществуващ договор за услуги. Това допълнение нарушава Финансовия регламент и поради това е нередовно.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 7.1 — Примери за количествено измерими грешки

Комисията подчертава факта, че предварителните проверки, които се извършват преди всяко плащане, трябва да се разглеждат в рамките на контекста на общата система за контрол. Действащите системи за надзор и контрол са могли да открият грешките чрез прилагането на последващи проверки с оглед на факта, че действието, одитирано от Сметната палата, не е било одитирано след окончателните етапи от контролната верига на Комисията.

Независимо от това Комисията напътни на партньора неговите договорни задължения, и по-специално необходимостта от допълнително подобряване на неговите системи за вътрешен контрол.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.16. За девет операции, свързани с националната програма за предприєдияване, Комисията по собствена инициатива е валидирала (т.е. „изчистила“⁽⁹⁾) разходи в размер на общо 150 млн. евро при липса на подкрепяща документация, която да може да потвърди, че разходите действително са били извършени, че са били правилно отразени в приетите суми и че са допустими. „Изчистените“ суми се основават на прогнозната оценка на Комисията, а не на извършените, платените и приетите разходи, съответстващи на действителните разходи, доказани с оправдателни документи. Освен деветте операции от извадката, Сметната палата откри и други операции, засегнати от същата системна грешка. След одита на Сметната палата Комисията призна откритата от Палатата грешка в „изчистването“ и извърши счетоводни корекции за съответните операции. Също така Комисията се съгласи да коригира съответно своята процедура на „изчистване“.

7.17. 20 от 172-те операции са засегнати от 30 количествено неизмерими грешки, свързани с неспазването на правни или договорни задължения.

7.18. В 20-те проверени операции за бюджетна подкрепа не са открити грешки във връзка с редовността. Една от операциите е във връзка с плащане в размер на 15 млн. евро, извършено от Комисията през ноември 2013 г., което представлява първият фиксиран транш от бюджетната подкрепа в размер на 35 млн. евро в подкрепа на изпълнението на националната политика на Украйна в областта на околната среда. Това плащане е оторизирано от Комисията на базата на това, че са изпълнени както общите, така и специфичните условия. Конкретно това означава, че за две от общите условия Комисията заключава, че правителството на Украйна осигурява макроикономическата стабилност на страната, както и надеждността и прозрачността на управлението на публичните финанси (въпреки че някои основни показатели за изпълнение са получили много ниска оценка). Този пример илюстрира рисковете, както са описани в точки 7.7 и 7.8.

7.16. Комисията се съгласява, че нейните процедури не са били следвани при тези изчиствания, които са били извършени единствено за целите на вътрешното счетоводство и управление и са отделни от формалните процедури за приетане на декларирани разходи. Комисията приема, че този подход на осчетоводяване трябва да бъде променен, и вече отпели въпросните изчиствания. ГД „Разширяване“ ще въведе нова процедура по изчистване. Предоставянето на предприєдиятелна помощ включва стриктни проверки и мониторинг на системите и процедурите преди изплащането на каквото и да било предварително финансиране. Всяка програма се изпълнява за определен брой години и едва в края на изпълнението ѝ става възможно да се оценят реалните понесени разходи и успехът на салия проект.

7.18. Комисията с удовлетворение отчита, че в операции за бюджетна подкрепа не са открити грешки.

ПРЕГЛЕД НА ИЗБРАНИ СИСТЕМИ ЗА КОНТРОЛ

EuropeAid

7.19. **Приложение 7.2** съдържа обобщение на резултатите от извършените от Сметната палата проверки на системите на EuropeAid. Подробните резултати от оценката на системите на EuropeAid, включително и проучването относно процента остатъчни грешки, извършено от EuropeAid, са представени в годишния доклад на Сметната палата относно дейността на осмия, деветия и десетия Европейски фонд за развитие, точки 33 — 45.

⁽⁹⁾ „Изчистването“ на авансовото финансиране следва да става на базата на проверима информация от получателите, съгласно определената във Финансовия регламент процедура и правилата за нейното прилагане.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ГД „Разширяване“

7.20. В своята декларация за достоверност за 2013 г. ГД „Разширяване“ декларира, че разполага с достатъчна увереност, че въведените процедури за контрол осигуряват достатъчно гаранции по отношение на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции, както и че предоставената в доклада информация е надеждна, изчерпателна и точна. Както обаче беше отбелязано в точка 7.16, Сметната палата установи, че вписаните от ГД „Разширяване“ разходи са на базата на техни собствени прогнозни изчисления, а не на извършени, платени и приети разходи, които отговарят на действителни разходи, доказани с оправдателни документи. Тъй като изложената на риск сума е 150 млн. евро, генералният директор е следвало да изрази резерва.

Рамкови договори

7.21. Сметната палата извърши проверка на рамковите договори, възложени чрез търг от трите генерални дирекции и една служба (FPI), свързани с групата политики. Тази проверка не откри грешки или системни слабости.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**Заклучение за 2013 г.**

7.22. За тази група политики:

- а) тестовите на операциите показват, че вероятният процент грешки за тази популация е 2,6 %;
- б) констатира се систематична грешка при „изчистването“ на разходите от ГД „Разширяване“, която е в размер на 150 млн. евро; както и
- в) проверените системи на EuropeAid се оценяват като частично ефективни ⁽¹⁰⁾.

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

7.20. Вж. отговорите на Комисията по точка 7.16.

Комисията счита, че генералният директор на ГД „Разширяване“ не е бил длъжен да изразява резерва. Въпросните операции бяха отменени преди изготвянето на окончателните сметки.

7.22.

- в) Комисията отчита, че процентът грешки за операциите, управлявани от ГД „Развитие и сътрудничество“ — EuropeAid, е по-нисък в сравнение с 2012 г.

⁽¹⁰⁾ Заклучението във връзка със системите се отнася единствено до системите, които са избрани за проверка, както е посочено в точка 7.10 относно обхвата на одита.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Препоръки

7.24. В **приложение 7.3** са представени резултатите от проверката на Сметната палата на напредъка при изпълнението на препоръките, отправени в предходни годишни доклади. В годишните доклади за 2010 г. и 2011 г. Палатата отправи 11 препоръки. От тях Комисията изцяло е изпълнила осем препоръки, две други са изпълнени в повечето отношения, а една е изпълнена в някои отношения.

7.25. Въз основа на настоящия преглед, направените констатации и заключенията за 2013 г. Сметната палата препоръчва:

- **Препоръка 1:** Комисията, и по-специално ГД „Разширяване“, следва да гарантира, че в инструкциите за служителите се разяснява, че „изчистването“ на разходи следва да се прави само на базата на извършени разходи, а не на базата на техните приблизителни изчисления;
- **Препоръка 2:** FPI следва да следи за това всички мисии в рамките на ОВППС да бъдат акредитирани в съответствие с оценка на „шестте стълба“ ⁽¹¹⁾.

Комисията приема препоръките и подчертава, че съществуващите счетоводни правила и насоки, които вече бяха съобщени на генералните дирекции, поясняват правилното третиране, което трябва да се следва при изчистванията. ГД „Разширяване“ ще въведе нова процедура по изчистване. Признаването на разходите ще продължи да се основава на процедурата за уравнивяване на сметки.

Комисията приема тази препоръка. Одиторите отчетоха подобрения, както е посочено в приложение 7.3. Службата по инструментите в областта на външната политика (FPI) по-ангажирант да се насочи към постепенно подобряване на съответствието на мисиите, като се започне от най-големите мисии. Тази цел все още се изпълнява, но FPI счита, че рисковете поради неспазване са били стекени. Четирите най-големи мисии, които отговарят на изискванията или се очаква съвсем скоро да започнат да отговарят на изискванията, представляват над 80 % от бюджета на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), управляван от мисиите. Освен това съответствието на мисиите е въпрос и на разходна ефективност, когато много от тях могат да са с ограничен жизнен цикъл. Новите мисии по линия на ОВППС по подразбиране не могат да демонстрират съответствие от първия ден, тъй като се нуждаят от време за установяване на своите системи. Когато мисиите не отговарят на изискванията, FPI не делегира пълното финансово управление, а поддържа извършването на проверки с цел намаляване на риска. Понастоящем това се признава изцяло във Финансовия регламент (член 60, параграф 2).

⁽¹¹⁾ Вж. **приложение 7.3**.

ПРИЛОЖЕНИЕ 7.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ С ВЪНШНИТЕ ОТНОШЕНИЯ, ПОМОЩТА И РАЗШИРЯВАНЕТО

	2013 г.					2012 г.	2011 г.	2010 г.
	EuropeAid ⁽³⁾	FPI	ELARG	ЕCHO	Общо			
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА								
Общо брой операции:	115	9	18	30	172	174	120	90
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Процент (брой) тествани операции, които представяват:								
Операции, незасегнати от грешки	77 % (88)	78 % (7)	50 % (9)	60 % (18)	71 % (122)	77 %	59 %	62 %
Операции, засегнати от една или повече грешки	23 % (27)	22 % (2)	50 % (9)	40 % (12)	29 % (50)	23 %	41 %	38 %
Анализ на операциите, засегнати от грешки								
Анализ по видове грешки								
Други въпроси на съответствието и количествено неизмерими грешки:	22 % (6)	100 % (2)	100 % (9)	25 % (3)	40 % (20)	25 %	55 %	47 %
Количествено измерими грешки:	78 % (21)	0 % (0)	0 % (0)	75 % (9)	60 % (30)	75 %	45 %	53 %
ОЦЕНКА НА ЕФЕКТА ОТ КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ								
Вероятен процент грешки	2,6 %					3,3 %	—	—
Горна граница на процента грешки	4,0 %							
Долна граница на процента грешки	1,2 %							
Бележки:								
⁽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 представяват действителният брой операции.								
⁽³⁾ Включва две операции от Изпълнителната агенция за образование, аудиовизия и култура.								

ПРИЛОЖЕНИЕ 7.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА ИЗБРАНИ СИСТЕМИ, СВЪРЗАНИ С ВЪНШНИТЕ ОТНОШЕНИЯ, ПОМОЩТА И РАЗШИРЯВАНЕТО

Оценка на разглежданата система

Разглеждана система	Предварителни проверки	Мониторинг и надзор	Вътрешен одит	Обща оценка
EuropeAid	Частично ефективна	Частично ефективна	Частично ефективна	Частично ефективна

ПРИЛОЖЕНИЕ 7.3

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С ВЪНШНИТЕ ОТНОШЕНИЯ, ПОМОЩТА И РАЗШИРЯВАНЕТО

Година	Препоръка на Палатата	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			
2011	Препоръка 1: EuroAid, ГП „Хуманитарна помощ“ и FPI следва да подобрят надзора на спазуемията за отпускане на безвъзмездни средства, като използват по-ефективно посещенията на място за предотвратяване и откриване на деклариращи недопустими разходи и/или да увеличат обхвата на извършваните от Комисията одити.		X				
	Препоръка 2.1: FPI следва да гарантира, че структурата за вътрешен одит ще стане действаща.	X					
	Препоръка 2.2: FPI следва да определи ясно критериите, използвани за оценките на риска при подбора на договори за одит в рамките на Инструмента за стабилност и ОВППС.	X					
	Препоръка 2.3: FPI следва да гарантира, че всички мисии в рамките на ОВППС са акредитирани в съответствие с оценка на „шестте стъпки“.			X			Вж. отговора на Комисията по препоръка 2.
	Препоръка 2.4: FPI следва да ускори приключването на старите договори в рамките на ОВППС. (проследяване/актуализиране от 2011 г. на препоръка от 2009 г.)	X					

Година	Препоръка на Палатата	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 3: ГД „Разширяване“ следва да определи 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 (проследяване/актуализиране от 2010 г. на препоръка от 2009 г.)	X						
	Препоръка 4: ГД „Разширяване“ да продължава да подобрява качеството на данните, вписвани в нейната управленска информационна система. (проследяване/актуализиране от 2010 г. на препоръка от 2009 г.)	X						
	Препоръка 5: ГД „Разширяване“ следва да разработи инструмент, който да улесни консолидирането на резултатите от посещенията, свързани с въпросите на законосъобразността и редовността. (проследяване/актуализиране от 2010 г. на препоръка от 2009 г.)	X						
	Препоръка 6: ГД „Разширяване“ следва да увеличи броя на последващите проверки на операциите за централизирано управление.	X						
	Препоръка 7: 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 извления на ръководството.	X						
	Препоръка 8: ГД „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ следва да проектира и въведе механизъм за събиране и анализиране на данни относно използването на „Центрове за хуманитарни доставки“ от нейните партньори (проследяване/актуализиране от 2010 г. на препоръка от 2009 г.)	X						

ГЛАВА 8

Изследвания и други вътрешни политики

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	8.1-8.5
Специфични характеристики на групата политики	8.2-8.4
Обхват и подход на одита	8.5
Редовност на операциите	8.6-8.16
Разходите в областта на изследванията са засегнати от грешки със същото естество и обхват, както в миналото	8.8-8.12
Увеличаване на грешките в област на политиката „Образование и култура“	8.13
Неспазването на правилата за възлагане на обществени поръчки значително допринася за размера на процента грешки през 2013 г.	8.14-8.15
Недопустимите разходи могат да ограничат допълнителните ползи от участието на ЕС	8.16
Проверка на избрани системи за контрол	8.17-8.32
Заверяването на декларациите за разходи не премахва всички грешки	8.18-8.20
Проверките преди разрешаването на плащания са засегнати от грешки	8.21-8.24
В някои генерални дирекции одитите на бенефициентите са засегнати от закъснения	8.25-8.30
Преглед на избрани годишни отчети за дейността на Комисията	8.31-8.32
Заклучение и препоръки	8.33-8.36
Заклучение за 2013 г.	8.33-8.34
Препоръки	8.35-8.36
Резултати от одита на Гаранционния фонд за външни дейности за 2013 г.	8.37-8.40
Приложение 8.1 — Резултати от тестовете на операции, свързани с изследванията и другите вътрешни политики	
Приложение 8.2 — Резултати от проверката на избрани системи, 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 Сметната палата за групата политики „Изследвания и други вътрешни политики“, която включва областите на политика „Научни изследвания“, „Образование и култура“, „Комуникационни мрежи, съдържание и технологии“, „Предприятия“, „Вътрешни работи“, „Преки изследвания“, „Икономически и финансови въпроси“, „Комуникация“, „Правосъдие“, „Вътрешен пазар“, „Търговия“ и „Конкуренция“. Представени са също резултатите от одита на Сметната палата на Гаранционния фонд за външни дейности. В **графика 8.1** се съдържа основна информация относно обхванатите от оценката дейности и плащанията през 2013 г.

Специфични характеристики на групата политики

8.2. Разходите обхващат широк кръг от цели на политиката като подкрепа за изследователската дейност и иновациите, образование и обучение, сигурност, миграция и мерки за борба с последиците от финансовата криза.

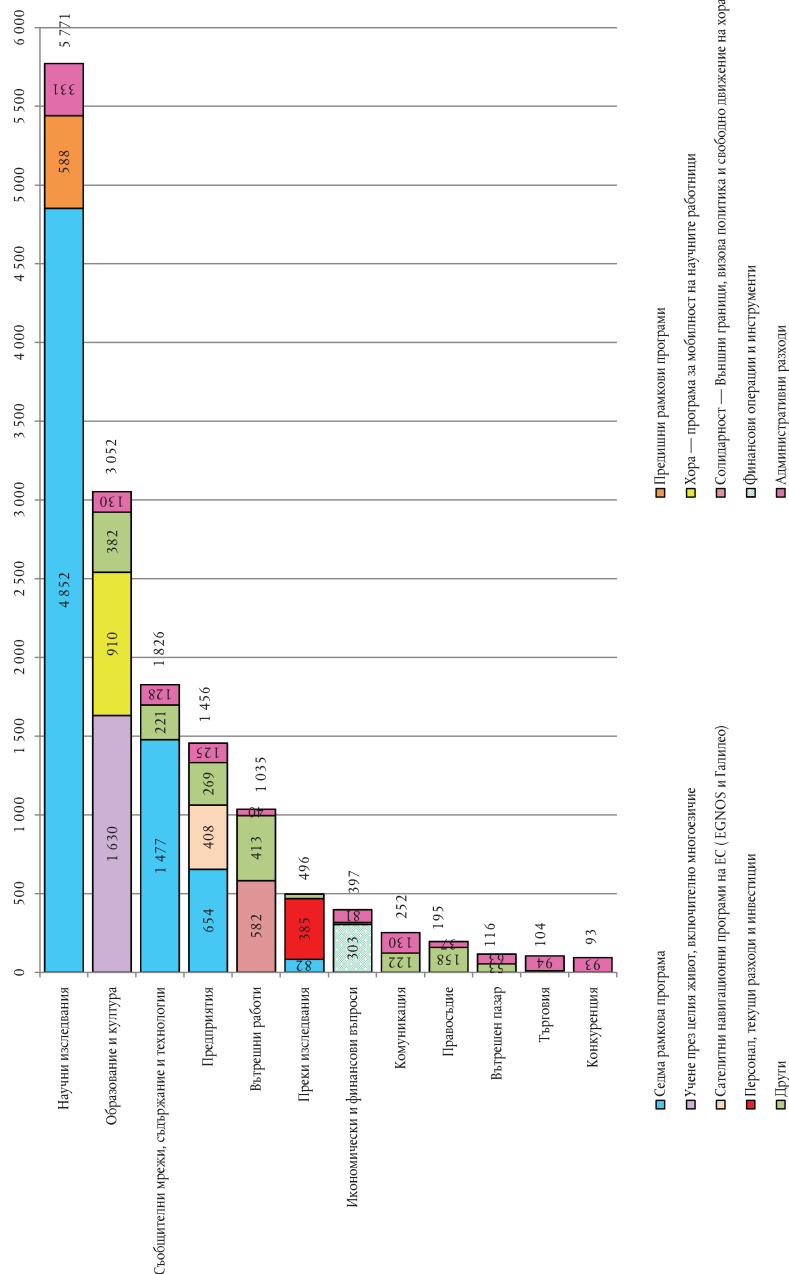
8.3. Почти 90 % от разходите се извършват под формата на безвъзмездна финансова помощ, отпускана на участващите в проектите бенефициенти. Другите разходи включват например подпомагане на финансовите инструменти, управлявани от Европейската инвестиционна банка, и вноски за програми, управлявани от държавите членки, като например Фонда за външните граници.

8.4. С изключение на предварителното финансиране, което се изплаща при подписване на споразумение за отпускане на безвъзмездна помощ или на решение за финансиране, средствата от ЕС се отпускат за възстановяване на разходи, обявени от бенефициентите в декларации за разходите по програмата или проекта. Основният риск за редовността 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 на Комисията или на държавите членки.

Графика 8.1 — Основна информация за 2013 г. за групата политики „Изследвания и други вътрешни политики“

Плащания от бюджета на ЕС за 2013 г.

в млн. евро



Общо плащания за годината, както са показани на горната графика	14 793
- общо административни разходи ⁽¹⁾	1 637
Общо оперативни разходи	13 156
- авансови плащания ⁽²⁾	8 823
+ изчислявания на авансови плащания ⁽²⁾	6 098
Общо за одитираната популация	10 431
Общо поети задължения за годината	17 812

⁽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. приложение 1.1, точка 7).

Източник: консолидирани годишни отчети на Европейския съюз за 2013 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Обхват и подход на одита

8.5. Цялостният одитен подход и методологията на Сметната палата са представени в **част 2** на **приложение 1.1** на глава 1. Във връзка с одита на групата политики „Изследвания и други вътрешни политики“ е необходимо да се отбележат следните специфични елементи:

- а) Одитът включи проверка на извадка от 150 операции, както е посочено в точка 7 на **приложение 1.1**. Извадката е формирана така, че да бъде представителна за целия набор от операции в групата политики. През 2013 г. извадката се състои от 89 операции, свързани с изследвания (86 по Седма рамкова програма (7РП) и 3 по Шеста рамкова програма (6РП), 25 операции в рамките на програми „Учене през целия живот“ (Lifelong Learning Programme, или LLP) и „Младежта в действие“ и 36 операции по други програми.
- б) При оценката на системите за контрол беше разгледана Седма рамкова програма (7РП), която разполага с три основни контролни елемента:
 - заверка на декларациите за разходи на бенефициентите от независими одитори, преди подаването ѝ пред Комисията;
 - проверки от Комисията на подадените декларации за разходи и доклади за напредъка на проектите преди разрешаването на плащания;
 - одит от Комисията на извадка от бенефициенти и събиране на евентуални възстановени от бенефициентите недопустими суми, разкрити при одита.
- в) Сметната палата разгледа годишните отчети за дейността за 2013 г. на ГД „Научни изследвания и иновации“, ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“, ГД „Образование и култура“ и Изпълнителна агенция за образование, аудиовизия и култура (EACEA).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

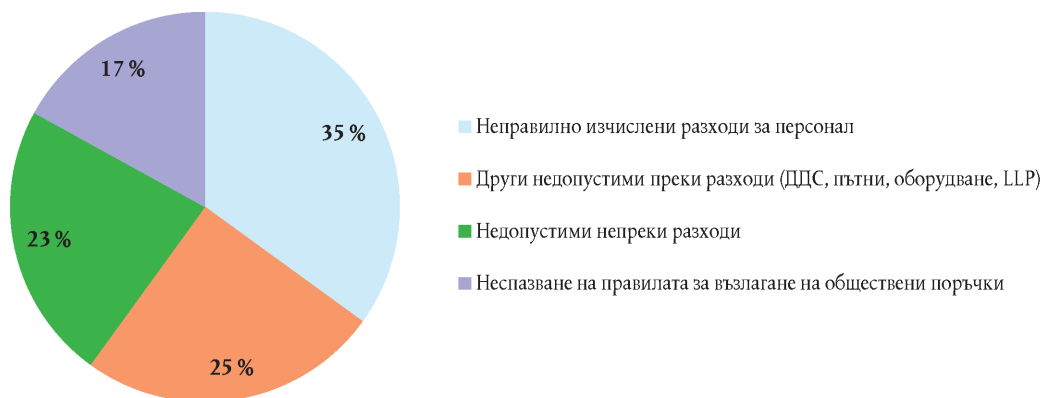
РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

8.6. Резултатите от тестовите на операциите са обобщени в **приложение 8.1**. От одитираните от Сметната палата общо 150 операции 76 (51 %) са засегнати от грешки. Въз основа на остойностените от нея 54 грешки Сметната палата счита, че вероятният процент грешки е в размер на 4,6 % ⁽¹⁾.

8.7. Най-често срещаните видове грешки са неправилно изчисление на разходите за персонал, други недопустими преки разходи като необосновани разходи за път или за оборудване, както и непреки разходи, които се базират на неточни ставки за административни разходи или включват недопустими категории разходи без връзка с проекта. Освен това неспазването от бенефициентите на правилата за възлагане на обществени поръчки, което досега не е било сериозен източник на грешки за тази група политики, е допринесло значително за формирането на процента грешки през 2013 г. (вж. **графика 8.2**).

8.6. Комисията счита, че процентът грешки, установен от Сметната палата, представлява показател за ефективността на изпълнението на разходите на ЕС. Освен това е важно да се отчетат резултатите от нейната многогодишна стратегия за контрол. На тази основа нейните служби изчисляват остатъчен процент грешки, в който се вземат предвид възстановявания, корекции и последиците от всички техни проверки и одити в периода на изпълнение на програмата. Изчисленият остатъчен процент грешки в края на 2013 г. бе около 3 % за генералните дирекции, свързани с научните изследвания, 0,95 % за програмите „Учене през целия живот“ (LLP) и „Младежта в действие“, управлявани чрез националните агенции, и под 2 % за областта на вътрешните работи и правосъдието.

Графика 8.2 — Вероятен процент грешки, по видове грешки



Източник: Европейска сметна палата.

⁽¹⁾ Сметната палата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна извадка. Полученият резултат представлява най-добрата приблизителна оценка. С ниво на увереност от 95 % Сметната палата счита, че процентът грешки в популацията е между 2,6 % и 6,6 % (съответно долна и горна граница на грешките).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Разходите в областта на изследванията са засегнати от грешки със същото естество и обхват, както в миналото

8.8. При разходите в областта на изследванията Сметната палата откри грешки, подобни по естество и обхват на грешките от предходни години. Комисията разкрива тези видове грешки със сравним обхват и честота при собствените си одити.

8.9. В повечето случаи грешките се дължат на факта, че бенефициентите не изчисляват правилно размера на допустимите разходи, относими към проекта, или декларират разходи, които не са свързани с проекта и не могат да бъдат обосновани. Разходите за персонал често се обявяват с по-висока стойност, тъй като бенефициентите декларират предвидените в бюджета разходи, вместо реално извършените, или поради деклариране на некоректни разходи за почасово заплащане или разходи, начислени за време, което не е отделено за работа по проекта. При другите преки разходи бенефициентите, които допускат грешки, често изчисляват неправилно допустимите разходи (например като завишават разходите за амортизация на оборудването, което се използва по проекта) или декларират косвени данъци като допустими разходи. Непреките разходи често се завишават, защото бенефициентите включват разходи, несвързани с изследователските дейности, като например разходи за маркетинг или разпространение (вж. пример в каре 8.1).

Каре 8.1 — Грешки при разходите, декларирани по проект с европейско финансиране за научни изследвания (7РП)

Бенефициент, участващ в проект по 7РП, е декларирал разходи в размер на 185 500 евро, след което Комисията е възстановила 98 000 евро, представляващи участието на ЕС. Сметната палата установи няколко грешки при декларираните разходи, между които:

- неправилен метод на изчисляване на разходите за персонала въз основа на прогнозни стойности;
- деклариране на недопустим данък върху добавената стойност при пътните разходи;
- начисляване на непреки разходи, които не са свързани с проекта.

Недопустимите разходи, декларирани от бенефициента, възлизат на около 36 000 евро.

Сметната палата разкри случаи на декларирани недопустими разходи при над една трета от проектите по 7РП в извадката.

8.10. Последните споразумения за отпускане на безвъзмездна помощ по 7РП са подписани през 2013 г. Управлението и одита на тези проекти от страна на Комисията ще продължи най-малко до 2017 г., паралелно със стартирането на новата програма за изследвания „Хоризонт 2020“.

8.9. Комисията признава вида и обхвата на грешките, установени от Сметната палата.

Каре 8.1 — Грешки при разходите, декларирани по проект с европейско финансиране за научни изследвания (7 РП)

Комисията би искала да подчертае, че видът грешки, отчетени от Сметната палата, може да бъде открит само в рамките на задълбочен последващ финансов одит, но не и предварително.

С правилата за новата рамкова програма „Хоризонт 2020“ следва да се избегнат повечето от тези видове грешки, тъй като ще се допускат прогнозни средни разходи за персонал (когато това е обичайната практика на бенефициера), ДДС ще представлява допустим разход, ако е несъбираем, а използването на единна ставка за непреките разходи ще спомогне за избягване на установения вид грешка.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.11. Опростените правила на „Хоризонт 2020“, като например по-широкото приемане на обичайните счетоводни практики на бенефициентите и възстановяване на непреките разходи чрез фиксирана ставка, имат за цел да направят дейността на бенефициентите по-лесна и да намалят грешките. Въпреки това отражението върху процента грешки ще се прояви едва в края на 2016 г., след извършването на първия кръг междинни плащания със значителни размери.

8.12. През 2013 г. Комисията е съкратила допълнително времето, което е необходимо за изплащане на безвъзмездната помощ за изследвания. Сметната палата обаче откри 14 случая, при които координатори на проекти са натрупали големи закъснения при прехвърлянето на средствата на другите партньори. Въпреки че в някои случаи са съществували разбираеми причини за закъснението, като например съмнения относно реалните разходи на партньора, ненужните забавяния могат да се отразят отрицателно на бенефициентите, които разчитат предимно на финансиране от ЕС за своите изследвания, като например малките и средните предприятия (МСП).

Увеличаване на грешките в област на политиката „Образование и култура“

8.13. През 2013 г. около половината (12 от 22) операции в извадката по Програмата за учене през целия живот (LLP) са свързани с проекти за образование и обучение, различни от програмата за студентски обмен Еразъм. Тези проекти обикновено се изпълняват от малки организации, като например неправителствени организации, училища и МСП. Бенефициентите имат ограничен административен капацитет. Често програмата е нова за тях и те не са толкова запознати с правилата и процедурите, по-специално с изискването да поддържат отделна счетоводна документация по проектите и да запазват всички подкрепящи документи за извършените по проекта разходи. В резултат на това случаите на грешки са по-чести (вж. пример в каре 8.2).

Каре 8.2 — Грешки при разходите, декларирани по проект по LLP

Бенефициент, участващ в проект по LLP, е декларира разходи в размер на 260 000 евро в своята декларация за разходи, след което Комисията е възстановила средства в размер на около 190 000 евро, представляващи участието на ЕС. Сметната палата установи няколко грешки при декларираните разходи, между които:

- изчисляване на разходи за персонал с неточни ставки за почасово заплащане;
- деклариране на разходи, свързани с подизпълнители, като разходи за персонал;
- деклариране на разходи, извършени преди началото на периода на допустимост по проекта.

За този проект Сметната палата провери разходи в размер на около 114 000 евро и разкри недопустими разходи от около 48 000 евро.

Сметната палата разкри случаи на декларираните недопустими разходи при над една четвърт от проектите по LLP в извадката.

8.12. Разпределението на средствата е обхванато от разпоредбите на споразумението за консорциум, което бе сключено от бенефициерите и по което Комисията не е страна. Комисията счита, че е най-добре прехвърлянето на средства между членовете на консорциума да се управлява в рамките на консорциума. Когато бъде установен случай на забавено разпределение на средствата, стандартната практика на Комисията е да предприеме последващи мерки заедно с координатора на проекта във връзка с причините за забавянето.

В допълнение към това Комисията напълня на координаторите за тяхното задължение за своевременно прехвърляне на средствата.

Каре 8.2 — Грешки при разходите, декларирани по проект по LLP

Комисията признава грешките, установени от Сметната палата, и ще предприеме действия за възстановяване на неправилно изплатената сума.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Неспазването на правилата за възлагане на обществени поръчки значително допринася за размера на процента грешки през 2013 г.

8.14. Операциите в областта на изследванията и другите вътрешни политики обикновено не са предмет на обществени поръчки. Само 8 от 150 операции в извадката са свързани с прилагане на европейски или национални правила за възлагане на обществени поръчки.

8.15. Сметната палата установи количествено измерими грешки в два от осемте случая. Един от случаите е свързан с поръчка на услуги за обучение по проект в рамките на програма „Младежта в действие“. Възлагащият орган в държавата членка е приложил неправилно критериите за възлагане на договор, което е довело до погрешно възлагане на поръчката на друго дружество. При друг случай на договор за организирането на семинари за изследователски проект бенефициентът е възложил поръчката пряко на едно дружество, въпреки че националните правила за възлагане на обществени поръчки изискват да се проведе тръжна процедура (вж. **приложение 1.1**, точки 10 и 11).

Недопустимите разходи могат да ограничат допълнителните ползи от участието на ЕС

8.16. Освен че е причина за липса на увереност по отношение на надеждността на разходите, възстановяването на недопустими разходи може да затрудни успешното изпълнение на целите на политиката. В каре 8.3 е представен пример за това как недопустимите разходи могат да ограничат допълнителните ползи от участието на ЕС при изпълнението на проектите.

Каре 8.3 — Недопустимите разходи могат да ограничат допълнителните ползи за ЕС от изпълнението на проектите

Фондът за външните граници (ФВГ) е основният финансов инструмент на ЕС за подпомагане на управлението на външните граници, който има за цел да осигури ефикасен и ефективен контрол по външните граници на ЕС. ФВГ съфинансира програми и проекти, управлявани от държавите членки.

Сметната палата провери един проект в Испания, чиято цел е закупуването на четири хеликоптера за наблюдение и контрол на външната граница. Отговорният орган в държавата членка е заявил, че дейностите по наблюдение на външните граници ще представляват 75 % от употребата на хеликоптерите.

8.15. Във втория посочен случай, свързан с разходите за селинар, организиран от университет (24 000 EUR), университетът не изпълни националните правила, съгласно които трябва да се организира пълна публична тръжна процедура за всички суми над 10000 EUR. Поради това плащанията за селинара са недопустими въпреки неговата добавена стойност (и приемливите му разходи). Това отразява трудностите, с които Комисията се сблъсква при гарантирането на допустимостта на всички разходи, особено когато национални (или дори регионални) органи въвеждат допълнителни правила, които надхвърлят изискванията на рамковата програма за научни изследвания и не са непременно подходящи за финансирането на научни изследвания.

Каре 8.3 — Недопустимите разходи могат да ограничат допълнителните ползи за ЕС от изпълнението на проектите

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Сметната палата разгледа за какво се използват хеликоптерите въз основа на информацията, предоставена от отговорния орган. Информацията съдържа грешки и неточности, което я прави ненадежден източник за проверка на това дали хеликоптерите се употребяват за дейности, допустими за финансиране по ФВГ. Въз основа на предоставената информация Сметната палата изчисли, че хеликоптерите се използват за дейности по наблюдение и контрол на външните граници през най-много 25,5 % от общото им оперативно време. Поради това максималната сума, допустима за съфинансиране по ФВГ, е 8,3 млн. евро, а не декларираната сума в размер на 24,3 млн. евро.

Високият размер недопустими разходи, възникнали поради закупуване на оборудване, което не се използва за целите на съфинансирания проект, може да намали добавената стойност от участието на ЕС при ФВГ и да демонстрира липса на съответен мониторинг от страна на отговорния орган на държавата членка. Проблеми, свързани с ефективността и добавената стойност на проектите по ФВГ, са разгледани в Специален доклад № 15/2014 на Сметната палата относно ФВГ ⁽²⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Тази констатация е свързана с въпроса за смесеното използване на едно и също оборудване за различни задачи в областта на вътрешната сигурност. Комисията ще предприеме последващи мерки във връзка с тази констатация и ще отвори отново приключената годишна програма на Испания за 2009 г. във връзка с Фонда за външните граници (ФВГ).

ПРОВЕРКА НА ИЗБРАНИ СИСТЕМИ ЗА КОНТРОЛ

8.17. **Приложение 8.2** съдържа обобщение на резултатите от извършените от Сметната палата проверки на системите.

Заверяването на декларациите за разходи не премахва всички грешки

8.18. Бенефициентите по 7РП са длъжни да представят одиторска заверка заедно със своите декларации за разходи, ако вноската на ЕС по проекта им надхвърля 375 000 евро. Независимият одитор следва да удостовери, че декларираните разходи отговарят на критериите за допустимост и да докладва за евентуални изключения.

8.19. За одитираните от нея декларации за разходи, за които е представена заверка (32 от 89 операции от извадката, свързани с европейско финансиране за научни изследвания (7РП), Сметната палата сравни резултатите от своя собствен одит със заключенията на независимия одитор. В 9 случая, при които независимият одитор е заверил декларираните разходи като съответстващи на критериите за допустимост, Сметната палата установи значително ниво на грешки в декларациите за разходи.

⁽²⁾ <http://eca.europa.eu>

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.20. Заверяването на декларации за разходи помага да се намали нивото на грешки за рамковите програми като цяло. Въпреки че Комисията е предприела комуникационна кампания, за да припомни на независимите одитори какви са правилата за допустимост, качеството на работата, свързана с одиторските заверки, не премахва всички грешки.

Проверките преди разрешаването на плащания са засегнати от грешки

8.21. Комисията е намалила броя на проверките преди плащане до минимум, за да увеличи скоростта на плащане и да създаде разумно равновесие между доверие и контрол.

8.22. Преди Комисията да извърши плащане, отговарящите за проектите служители проверяват докладите за напредъка, представени от бенефициентите. Служителите, отговарящи за финансите, проверяват съответните декларации за разходи и одиторски заверки. В някои случаи могат да бъдат извършени задълбочени проверки, в т.ч. верификации на отделни разходни елементи въз основа на допълнителна документация, изисквана от бенефициента.

8.23. Сметната палата установи два конкретни проблема:

- В един случай Комисията е приела да възстанови разходи за персонал и непреки разходи, които погрешно са се основавали на предвидени в бюджета ставки, въпреки факта, че тази грешка е била открита от независимия одитор в заверката на декларацията за разходи. Подобен проблем, засягащ проверките, е установен от звеното за вътрешен одит на генералната дирекция (ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“).
- Другият случай засяга непоследователни проверки от страна на Комисията. Ако даден бенефициент не разполага с данни относно реално извършените разходи към момента на изготвяне на декларацията за разходи, той може да декларира прогнозните разходи. Всички необходими корекции на разходите могат да бъдат направени чрез декларацията за разходи за следващия отчетен период. По отношение на декларациите за разходи, подадени за крайния отчетен период на даден проект, Комисията невинаги проверява дали са необходими допълнителни корекции, преди да извърши окончателното плащане.

8.24. В своя Специален доклад № 2/2013⁽³⁾ относно 7РП Сметната палата посочи, че Комисията невинаги прилага единни процедури, което може да намали ефективността на изпълнението на програмата и да увеличи административната тежест за бенефициентите. Доклад, изготвен през 2013 г. от звената за вътрешен одит на ГД „Научни изследвания и иновации“ и ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“, също посочва тези рискове.

8.23.

Правилата на „Хоризонт 2020“ бяха адаптирани, така че използването на предвидени в бюджета ставки за разходи за персонал ще бъде допустимо, ако те се основават на обичайните практики на бенефициерите. Непреките разходи ще се основават на възстановяване чрез единна ставка, за да се избегне този вид грешка.

Оказа се, че в рамките на 7 РП е трудно да се предприемат подходящи последващи действия във връзка с общото задължение за коригиране на прогнозните разходи. Поради тази причина в рамките на „Хоризонт 2020“ се приела използването на прогнозни стойности за средни разходи за персонала, ако това е обичайната практика на бенефициера, с цел да се елиминира този риск от грешки.

8.24. Комисията признава проблема и осъществява значителни инвестиции за гарантиране на еднакво третиране за „Хоризонт 2020“, по-специално чрез създаването на общ център за подпомагане, който обединява юридически консултации, бизнес процеси, ИТ и одити в една дирекция, която подпомага всички служби на Комисията, управляващи научните изследвания.

⁽³⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_02/SR13_02_EN.PDF.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

В някои генерални дирекции одитите на бенефициентите са засегнати от закъснения

8.25. Извършваният от Комисията одит на бенефициентите предоставя информация от първостепенна важност за годишните декларации за достоверност на генералните директори, които засягат редовността на операциите и формират основата за събиране от бенефициентите на евентуални средства, изплатени за финансиране на недопустими разходи.

8.26. Генералните дирекции за научни изследвания и изпълнителните агенции са изготвили съвместна стратегия за одит на разходите по 7РП, в т.ч. обща представителна одитна извадка, разработена така, че да може да се оцени общото ниво на грешки в европейското финансиране за научни изследвания (7РП), която се допълва от одити въз основа на риска.

8.27. До края на 2013 г. размерът на разходите, одитирани от генералните дирекции за научни изследвания и агенциите, достига 1,4 млрд. евро, или 7 % от общото финансиране по 7РП. Броят на приключените одити е 2 195 — незначително по-нисък от броя, планиран в одитната стратегия (2 236). Зад това изоставане в размер на 1,8 % в броя на приключените одити стоят различните резултати между различните генерални дирекции и агенции. Например ГД „Научни изследвания и иновации“ е приключила 977 одита (3,2 % повече от планираните 947), докато ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ е приключила 435 одита (8,4 % по-малко от планираните 475), а Изпълнителната агенция на Европейския научноизследователски съвет е приключила 192 одита (18,3 % по-малко от планираните 235).

8.28. Когато при одит на Комисията бъдат открити грешки, средствата, изплатени за финансиране на недопустими разходи, трябва да бъдат възстановени от бенефициента чрез нареждане за събиране на вземания или чрез прихващане срещу бъдещо плащане.

8.29. До края на 2013 г. събраните суми са достигнали 29,6 млн. евро, въпреки че размерът на средствата, които следва да бъдат събрани, също се е увеличил от 12 млн. евро в края на 2012 г. до почти 17 млн. евро. Сметната палата установи, че времето, необходимо за събиране на вземанията, варира значително както между генерални дирекции, така и между отделите в самите генерални дирекции.

8.27. *Одитната стратегия представлява многогодишна стратегия за всички служби на Комисията, в рамките на която могат да се очакват годишни колебания както в общия брой одити, така и между службите, без това да засяга сериозно цялостната ефективност на функцията за последващи одити. Евентуалното забавяне през дадена година ще се компенсира през следващите години в съответствие с многогодишния характер на одитната стратегия.*

По-специално по отношение на Изпълнителната агенция на Европейския научноизследователски съвет (ERCEA) одитните кампании започнаха малко по-късно от предвиденото в одитната стратегия. При все това тенденцията показва намаляване на тази разлика.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.30. Сметната палата разгледа също така напредъка, постигнат от Комисията при събирането на вземания, свързани с количествено измеримите грешки, разкрити от Сметната палата през 2012 г. В областта на другите вътрешни политики по-голямата част от средствата, свързани с тези грешки, са били събрани. В областта на изследванията 7 от 35 разгледани случая все още не са изцяло обработени. Към края на 2013 г. Комисията е получила възстановяване на 0,4 млн. евро, свързани с откритите от Сметната палата грешки на стойност от 3,6 млн. евро.

Преглед на избрани годишни отчети за дейността на Комисията

8.31. Сметната палата прегледа годишните отчети за дейността на ГД „Научни изследвания и иновации“, ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“, ГД „Образование и култура“ и ЕАСЕА. Сметната палата установи, че годишните отчети за дейността дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността на свързаните с отчетите операции, а предоставената информация потвърждава до голяма степен нейните констатации и заключения.

8.32. В общия случай следва да се изрази резервът, ако процентът остатъчни грешки е над 2 % за дадена разходна област в края на отчетната година. Директорът на ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ обаче не е изразил резерва по отношение на разходите за Програмата за подкрепа на политиката в областта на информационните и комуникационните технологии⁽⁴⁾, въпреки че процентът остатъчни грешки в края на 2013 г. е бил 2,77 %. Когато този процент се приложи към плащанията по тази програма за 2013 г., които са в размер на 122,9 млн. евро, изложената на риск сума е 3,4 млн. евро.

8.32. Годишните отчети за дейността осигуряват пълна прозрачност, като съдържат показания за остатъчния процент грешки, изложената на риск сума и съществеността. Внимателно обмисленото решение да не се изразява резерв относно плащанията за ППП-ИКТ (Програма за подкрепа на политиката в областта на информационните и комуникационните технологии) в рамките на РП за конкурентоспособност и иновации (CIP) се основава на факта, че процентът грешки не може да се използва за екстраполация и достигане до разумни заключения с оглед на ограничената извадка (14 приключени одита). ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ ще положи усилия за цялостно изпълнение на одитната стратегия, която не е насочена към научните изследвания, и ще осъществява задълбочен мониторинг на получените стойности. В новия програмнен период това програмно направление от CIP бе интегрирано в „Хоризонт 2020“.

⁽⁴⁾ Подпрограма в рамките на Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

Заключение за 2013 г.

8.33. За тази група политики:

— тестването на операциите сочи, че вероятният процент грешки в популацията е в размер на 4,6 %; и

— проверената система за 7РП се оценява като частично ефективна — Сметната палата установи слабости в одиторските заверки (точка 8.17) и проверките преди разрешаването на плащания (точки 8.21 — 8.22), както и закъснения при събирането на средствата, финансирани недопустими разходи (точки 8.27 и 8.30).

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

Препоръки

8.35. В **приложение 8.3** е представен резултатът от прегледа на Сметната палата на изпълнението на препоръките от предишни годишни доклади. В годишните доклади за 2010 г. и 2011 г. Сметната палата отправи седем препоръки. Комисията е изпълнила изцяло три от тези препоръки, а четири са изпълнени в повечето отношения.

8.33.

Комисията счита, че процентът грешки, установен от Сметната палата, представлява показател за ефективността на изпълнението на разходите на ЕС. Освен това е важно да се отчетат резултатите от нейната многогодишна стратегия за контрол. На тази основа нейните служби изчисляват остатъчен процент грешки, в който се вземат предвид възстановявания, корекции и последиците от всички техни проверки и одити. Изчисленият остатъчен процент грешки в края на 2013 г. бе около 3 % за генералните дирекции, свързани с научните изследвания, 0,95 % за програмите „Учене през целия живот“ и „Младежта в действие“, управлявани чрез националните агенции, и под 2 % за областта на вътрешните работи и правосъдието.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.36. След извършения преглед и предвид констатациите и заключенията за 2013 г. Сметната палата препоръчва:

- **Препоръка 1:** Комисията следва да разшири и да засили комуникационната кампания за повишаване на информираността сред бенефициентите и независимите одитори по отношение на правилата за допустимост за разходите за изследвания в рамките на 7РП.
- **Препоръка 2:** по отношение на цялата група политики Комисията следва да провежда контролни дейности, които са основани в по-голяма степен върху риска, като насочва проверките към високорискови бенефициенти (например организации с по-малък опит в областта на европейското финансиране) и намали тежестта на проверките за бенефициентите, при които рискът е по-малък.
- **Препоръка 3:** Комисията следва да предостави навременни, последователни и ясни указания на бенефициентите и управляващите органи по отношение на изменените изисквания за допустимост и контрол за новите програми за изследвания и други вътрешни политики за периода 2014 — 2020 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.36.

Комисията приема тази препоръка. Към настоящия момент комуникационната кампания е достигнала до над 3100 души, които са присъствали на 24 прояви. Комисията ще продължи да полага такива усилия в контекста на осигуряването на насоки за „Хоризонт 2020“ (вж. препоръка 3).

Комисията приема тази препоръка. В областта на научните изследвания се предприемат дейности за повишаване на осведомеността, чрез които на персонала на Комисията се обръща внимание на конкретните рискове за различни видове бенефициери. Това се отнася както за етапа на плащане, където все още може да се окаже въздействие върху 7 РП, така и за договорния етап, където въздействието ще засегне програмата „Хоризонт 2020“. За програмата „Хоризонт 2020“ този вид информация ще бъде вграден по по-систематичен начин в информационните системи, използвани от Комисията. Очаква се 83 % от последващите одити за периода 2012 — 2016 г. да бъдат подбрани чрез използване на различни рискови фактори, което ще спомогне да се изпълни препоръката на Сметната палата.

По отношение на други вътрешни политики препоръката ще бъде анализирана по-задълбочено в контекста на новата програмна среда, за да се стигне до разходоэффективно решение.

Комисията приема тази препоръка и признава своето задължение да осигурява навременни и ефективни насоки на бенефициерите. За програмите в периода 2014 — 2020 г. вече бяха осигурени насоки на много по-ранен етап в сравнение с която и да е предишна програма.

Що се отнася до научните изследвания, в портала за участници на уебсайта на Европейската комисия вече е достъпен набор от документи с насоки (http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/funding/reference_docs.html).

Измежду тези документи в анотираното споразумение за предоставяне на безвъзмездни средства (AGA) по линия на „Хоризонт 2020“ се обясняват подробно и с голям брой практически примери всички разпоредби на споразуменията за предоставяне на безвъзмездни средства. Обърнато е специално внимание на онези части от споразумението за предоставяне на безвъзмездни средства, които се различават значително от 7 РП, например новите разпоредби относно разходите за персонала.

По отношение на образованието и културата Комисията разработи всеобхватни насоки за националните агенции относно управлението на жизнения цикъл на проектите и прилагането на стандарти за вътрешен контрол, включително по-специално подбор, извършване и записване на проверки на бенефициери по програмата „Еразъм+“.

Ще бъдат разработени допълнителни целеви насоки, ако е необходимо.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

**РЕЗУЛТАТИ ОТ ОДИТА НА ГАРАНЦИОННИЯ
ФОНД ЗА ВЪНШНИ ДЕЙНОСТИ ЗА 2013 Г.**

8.37. Целта на Гаранционния фонд за външни дейности, който гарантира заеми от ЕС за държави, които не са негови членки, 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. Въз основа на споразумение между Комисията и Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), административното управление на Фонда се извършва от ГД „Икономически и финансови въпроси“, а ЕИБ отговаря за неговото финансово управление.

8.38. Одитът на Сметната палата се съсредоточи върху съответствието със споразумението между Комисията и ЕИБ за финансовото управление на Фонда и върху процедурите за мониторинг, извършвани от Комисията.

8.39. Сметната палата установи, че през 2013 г. финансовото управление на Фонда е било в съответствие със споразумението между Комисията и ЕИБ, както и че Комисията извършва подходящи процедури за мониторинг.

8.40. ЕИБ и Комисията прилагат референтен индекс за проверка на годишната работа на Фонда. Доходността на портфейла на Фонда за 2013 г. възлиза на 0,7914 %, което представлява по-високи резултати с 34 основни точки спрямо референтния индекс.

ПРИЛОЖЕНИЕ 8.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ИЗСЛЕДВАНИЯТА И ДРУГИТЕ ВЪТРЕШНИ ПОЛИТИКИ

2013 г.								2012 г.	2011 г.	2010 г.	
РП		ЦРР и Младешта в действие	Други		Общо						
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА											
Общ брой операции:		89	25	36	150	150	86	73			
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ ⁽¹⁾ ⁽²⁾											
Процент (брой) тествани операции, които представляват:											
Операции, незасегнати от грешки		42 %	(37)	56 %	(14)	64 %	(23)	49 %	(74)	51 %	61 %
Операции, засегнати от една или повече грешки		58 %	(52)	44 %	(11)	36 %	(13)	51 %	(76)	49 %	39 %
Анализ на операциите, засегнати от грешки											
Анализ по видове грешки											
Други въпроси на съответствието и количествено неизмерими грешки:		29 %	(15)	27 %	(3)	31 %	(4)	29 %	(22)	32 %	33 %
Количествено измерими грешки:		71 %	(37)	73 %	(8)	69 %	(9)	71 %	(54)	68 %	67 %
ОЦЕНКА НА ЕФЕКТА ОТ КОЛИЧЕСТВЕННО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ											
Вероятен процент грешки											
Горна граница на процента грешки								4,6 %	—	—	
Долна граница на процента грешки								6,6 %	2,6 %		
⁽¹⁾ Извадката беше разделена на сегменти, за да се представят по-ясно областите с различни рискови профили в разглежданата област на политика.											
⁽²⁾ Стойностите в скоби представляват действителният брой операции.											

⁽¹⁾ Извадката беше разделена на сегменти, за да се представят по-ясно областите с различни рискови профили в разглежданата област на политика.⁽²⁾ Стойностите в скоби представляват действителният брой операции.

ПРИЛОЖЕНИЕ 8.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА ИЗБРАНИ СИСТЕМИ, СВЪРЗАНИ С ИЗСЛЕДВАНИЯТА И ДРУГИТЕ ВЪТРЕШНИ ПОЛИТИКИ

Оценка на проверената система

Система	Заверка на декларациите за разходи	Проверка на декларациите за разходи преди разрешаване на плащане	Одит и събиране на вземания	Обща оценка
Рамкова програма за научни изследвания (7РП)	Частично ефективна	Частично ефективна	— ⁽¹⁾	Частично ефективни

⁽¹⁾ Одитите и събирането на вземания предоставят увереност на многогодишна основа, а не само за дадена финансова година.

ПРИЛОЖЕНИЕ 8.3

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	Не е приложимо	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2011	Палатата препоръчва на Комисията — в областта на рамковите програми за научни изследвания: Препоръка 1: да увеличи усилията си за коригиране на грешките, открити при междинните и окончателните плащания; Препоръка 2: да умножи инициативите си за по-голяма информираност на бенефициентите и независимите одитори относно грешките, открити при последващите одити на Палатата и на Комисията; Препоръка 3: да гарантира, че процедурите на външните одиторски фирми, които извършват одити от нейно име, са в съответствие с насоките на Комисията и със стандартната практика, и по-специално че качеството на тяхната одитна документация ще бъде подобро.		X					
		X						
	X							
	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	Не е приложимо	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2010	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 опитните 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 спелва — в областта на Програмата за обучение през целия живот 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						

ГЛАВА 9

Административни и други разходи

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	9.1-9.6
Специфични характеристики на групата политики	9.3-9.4
Обхват и подход на одита	9.5-9.6
Редовност на операциите	9.7
Проверка на избрани системи за контрол	9.8
Констатации и оценки относно отделните институции и органи	9.9-9.17
Комисия	9.10-9.12
Европейска служба за външна дейност (ЕСВД)	9.13-9.15
Европейски парламент, Европейски съвет и Съвет, Съд на ЕС и други институции и органи	9.16
Сметна палата	9.17
Заклучение и препоръки	9.18-9.20
Заклучение за 2013 г.	9.18
Препоръки	9.19-9.20
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 ⁽¹⁾. В **таблица 9.1** се съдържа основна информация относно включените в оценката институции и органи и разходите през 2013 г.

Таблица 9.1 — Основна информация относно административните и другите разходи за 2013 г.

(В млн. евро)

Област на политика	Описание	Плащания
Административни и други разходи	Комисия	6 544
	Европейски парламент	1 770
	Европейска служба за външна дейност	735
	Съвет	496
	Съд	342
	Сметна палата	132
	Европейски икономически и социален комитет	125
	Комитет на регионите	87
	Европейски омбудсман	10
	Европейски надзорен орган по защита на данните	7
Общо плащания за годината		10 248
- авансови плащания ⁽¹⁾		19
+ изчитване на авансовите плащания ⁽¹⁾		371
Общо за одитираната популация		10 600
Общо поети задължения за годината		10 505

⁽¹⁾ В съответствие с хармонизираното определение за операции, свързани с отчетите (за подробна информация вж. **приложение 1.1**, точка 7).

Източник: Консолидирани отчети на Европейския съюз за 2013 г.

⁽¹⁾ Това включва разходи, определени в общия бюджет като оперативни, но които са насочени по-скоро към функционирането на администрацията на Комисията, отколкото към изпълнението на политики.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

9.2. Сметната палата докладва отделно относно агенциите и другите органи на Европейския съюз (ЕС), както и относно Европейските училища⁽²⁾. Правомощията на Палатата не включват финансов одит на Европейската централна банка.

Специфични характеристики на групата политики

9.3. Административните и другите разходи включват разходи, свързани с човешките ресурси (заплати, надбавки и пенсии), които представляват 60 % от общия размер, както и разходи за сгради, оборудване, енергия, комуникация и информационни технологии.

9.4. 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

9.5. Цялостният подход и методологията на Сметната палата са представени в **приложение 1.1, част 2** към глава 1. Във връзка с одита на административните и другите разходи е необходимо да се отбележат следните специфични въпроси:

- а) одитът се състоеше в проверка на извадка от 153 операции за плащания, съгласно **приложение 1.1**, точка 7. Извадката е формирана така, че да бъде представителна за целия обхват операции в рамките на групата политики. През 2013 г. извадката се състои от 95 плащания за заплати, пенсии и свързаните с тях надбавки, 17 плащания по договори, свързани със сгради, и 41 плащания, свързани с други разходи;
- б) оценката на системите за контрол имаше за цел да провери доколко прилаганите от всяка институция и всеки орган системи за наблюдение и контрол отговарят на изискванията на Финансовия регламент⁽³⁾;

⁽²⁾ Специфичните годишни доклади на Сметната палата относно агенциите и другите органи се публикуват в Официален вестник. Специфичният годишен доклад на Сметната палата относно Европейските училища се представя на Управителния съвет на Европейските училища, като копие от него се изпраща на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията.

⁽³⁾ Предварителен и последващ контрол, функция по вътрешен одит, отчитане на изключенията и стандарти за вътрешен контрол.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- в) оценката на системите за контрол включи също така проверка на процедурите за набиране на временно наети служители и договорно наети лица и на процедурите за обществени поръчки в Комисията и Съда ⁽⁴⁾;
- г) бяха проверени годишните отчети за дейността на четири генерални дирекции и служби на Комисията ⁽⁵⁾, отговарящи основно за административните разходи, както и на всички други институции и органи;
- д) в рамките на одита беше направена проверка на задълженията за пенсионно осигуряване на институциите на ЕС ⁽⁶⁾. Резултатите от тази проверка са отчетени в точка 1.10.

9.6. Сметната палата се одитира от външна одиторска фирма ⁽⁷⁾, която изготви одитен доклад относно финансовите отчети за финансовата година — от 1 януари 2013 г. до 31 декември 2013 г., както и доклад за достоверност относно редовността при изразходването на ресурсите на Сметната палата и относно прилаганите процедури за контрол през 2013 г. (виж точка 9.17).

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

9.7. Резултатите от тестовите на операциите са обобщени в **приложение 9.1**. От одитираните от Сметната палата общо 153 операции 15 (10 %) са засегнати от грешки. Въз основа на остойностените от нея девет грешки Сметната палата счита, че вероятният процент грешки е в размер на 1,0 % ⁽⁸⁾.

ПРОВЕРКА НА ИЗБРАНИ СИСТЕМИ ЗА КОНТРОЛ

9.8. Резултатите от извършената от Сметната палата проверка на системите са обобщени в **приложение 9.2**.

⁽⁴⁾ Въз основа на възприетия от 2012 г. подход на ротация, всяка година се одитират системите на две институции или органи, като за всяка система на институция или орган се използва извадка от операции.

⁽⁵⁾ Генерална дирекция „Човешки ресурси и сигурност“, Служба за управление и плащане по индивидуални права (РМО), Служба за инфраструктура и логистика в Брюксел (OIB) и генерална дирекция „Информатика“.

⁽⁶⁾ Задълженията за пенсионно осигуряване се формират на базата на актюерски изчисления, извършвани от ГД „Евростат“, която ползва услугите на външен консултант.

⁽⁷⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁸⁾ Сметната палата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна извадка. Полученият резултат представлява най-доброто приближение на прогнозната стойност. С ниво на увереност от 95 % Сметната палата отчита, че процентът грешки в популацията е между 0,0 % и 2,3 % (съответно долна и горна граница на грешките).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ОТНОСНО ОТДЕЛНИТЕ ИНСТИТУЦИИ И ОРГАНИ

9.9. Изложените по-долу специфични констатации и оценки са представени по институции или органи на Европейския съюз и не са в противоречие с оценките, изложени в точки 9.7 и 9.8. Въпреки че не са съществени общо за административните и другите разходи, те са от значение за съответните институции или органи.

Комисия

9.10. От четирите проверени плащания, извършени от Съвместния изследователски център (JRC) за предоставяне на услуги, два случая са засегнати от грешки, тъй като оправдателните документи не потвърждават, че всички услуги са били предоставени съгласно договора.

9.11. Сметната палата провери 66 плащания, извършени от Службата за управление и плащане по индивидуални права (РМО), и установи грешки при три операции във връзка със заплати и пенсии и две възстановявания на разходи за пътуване. Освен това бяха констатирани слабости в 11 случая при управлението на семейните надбавки, дължащи се както на липса на актуализирана информация относно личното положение на членовете на персонала, така и на грешки в изчисляването на надбавките. Слабостите са сходни по естество с тези, разкрити от Сметната палата в предходни години.

9.12. При оценката на системите за контрол, извършена въз основа на проверка на 15 процедури за набиране на персонал и 19 процедури за обществени поръчки, не бяха открити сериозни слабости.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

9.10. *Комисията взета под внимание двете констатации и ще гарантира наличието на всички необходими документи, за да се потвърди, че услугите се предоставят в съответствие с договорите.*

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

9.11. *Вж. отговора на Комисията по препоръка 1.*

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Европейска служба за външна дейност (ЕСВД)

9.13. При одита бяха проверени 11 плащания, извършени от ЕСВД. Четири от тях са плащания за заплати на персонала, едно от които е засегнато от грешки. При същото плащане бяха констатирани и слабости в управлението на семейните надбавки, което се извършва от РМО от името на ЕСВД на основание на споразумение за обслужване.

9.14. Договорът за възлагане на охранителни услуги в Делегацията в Кения (по който извършените плащания през 2013 г. възлизат на 865 000 евро) е бил неправомерно продължен за повече от две години. Продължаването е било продиктувано от проблеми при процедурата за обществена поръчка, установени от Централната служба. Процедурата е била открита от Делегацията с цел навременно сключване на нов договор за предоставяне на подобни услуги в бъдеще.

9.15. Едно плащане, свързано с договор за ИТ услуги, е засегнато от грешки, тъй като оправдателните документи не потвърждават, че всички услуги са били предоставени съгласно сключения рамков договор. Освен това Сметната палата установи, че процедурата на договаряне за сключването на този договор не е била добре документирана.

ОТГОВОР НА ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА ВЪНШНА ДЕЙНОСТ

9.13. Между 2012 и 2013 г. ЕСВД по различни поводи е напомняла на своите служители задължението и/или да обявяват получаваните от тях добавки от други източници. Освен това през изминалата година РМО увеличи броя на държавите, по отношение на които се прилага модулът за добавки, получавани от други източници; за 2014 г. се предвижда в процедурата да бъде включена и Австрия — държавата на произход на служителя, чието плащане на заплата е било проверено, съгласно получената от РМО информация.

При създаването си ЕСВД прехвърли на РМО дейността и ресурсите (6,5 поста) по изчисляването и ликвидирането на възнаграждения. Неизползваният отпуск се въвежда в информационното приложение Sysper2 от ЕСВД. След това въвеждане плащането се извършва автоматично от РМО без намесата на ЕСВД и в съответствие с настройките на програмата NAP (Nouvelle Application Paie), управлявана от РМО. Данните от Sysper2 се прехвърлят в NAP, която изчислява процента на данъка. Затова поддържа връзка с РМО, която да адаптира програмата NAP по подходящ начин.

ОТГОВОР НА ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА ВЪНШНА ДЕЙНОСТ

9.14. Както се посочва в „отрицателното становище“ на седалището на ЕСВД и за двата търга, създадените на равнище делегации комитети са допуснали грешки основно при отварянето и оценяването на заявленията за участие. Пряка последица от това е, че действието на настоящия договор трябваше да бъде удължено след първоначалния срок. Тази процедура за възлагане на поръчка, както и подновяването на редица договори в сферата на сигурността са взети предвид от създадената от седалището работна група за договорите в сферата на сигурността в делегациите. Новият договор следва да бъде възложен до края на 2014 г.

ОТГОВОР НА ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА ВЪНШНА ДЕЙНОСТ

9.15. В хода на изпълнението на проекта изпълнителят предостави нови телекомуникационни технологии с цел подобряване на качеството на съществуващите услуги, които са част от възложения рамков договор. Цените на тези подобрения на услугите бяха включени в съответните формуляри за възлагане на услуги — документи, които са неразделна част от конкретния договор, сключен съгласно възложения рамков договор.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

**Европейски парламент, Европейски съвет и Съвет,
Съд на ЕС и други институции и органи**

9.16. Не бяха разкрити сериозни слабости при 15-те процедури за набиране на персонал и при 15-те процедури за обществени поръчки, проверени в Съда на ЕС като част от оценката на системите за контрол. Одитът не установи съществени слабости по одитираните въпроси по отношение на Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите, Европейския омбудсман и Европейския надзорен орган по защита на данните.

Сметна палата

9.17. В доклада на външния одитор⁽⁹⁾ се съдържа становището, че „финансовите отчети дават точна и вярна представа за финансовото състояние на Европейската сметна палата към 31 декември 2013 г., както и за финансовите ѝ резултати и паричните потоци от нейните операции за приключилата на същата дата финансова година“.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ**Заключение за 2013 г.**

9.18. За тази група политики:

- тестовите на операциите показват, че вероятният процент грешки в популацията е в размер на 1,0 %,
- проверените системи се оценяват като ефективни⁽¹⁰⁾.

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

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

9.16 Парламентът прие за сведение констатациите на Палатата.

ОТГОВОР ОТ ЕНОЗД

9.16. ЕНОЗД взема предвид резултатите от анализа на Палатата и ще продължи да подобрява системата си за своевременно мониторинг и контрол.

⁽⁹⁾ Вж. посочения в точка 9.6 доклад на външния одитор относно финансовите отчети.

⁽¹⁰⁾ Заключение относно системите се основава на избраните за проверка системи, съгласно определения в точка 9.5 обхват на одита.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Препоръки

9.19. В **приложение 9.3** е представен резултатът от прегледа на Сметната палата на напредъка в изпълнението на препоръките от предходни годишни доклади. В годишните доклади за 2010 и 2011 г. Сметната палата е отправила 12 препоръки. Четири от тези препоръки не бяха проверени тази година поради следвания от Палатата подход на ротация. Засегнатите институции и органи са изпълнили пет препоръки в повечето отношения, а три са изпълнени в някои отношения.

9.20. Въз основа на настоящия преглед и на направените констатации и заключения за 2013 г. Сметната палата отправя следните препоръки:

- **Препоръка 1:** Комисията и ЕСВД следва да предприемат по-нататъшни стъпки, за да гарантират, че служителите представят своевременно необходимите документи, доказващи тяхното лично положение, както и да подобрят системите за навременна обработка на онези документи, които имат ефект върху изчислението на семейните надбавки (вж. точки 9.11 и 9.13).

9.20.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

В констатациите от 2013 г. тази препоръка бе изтъкната повторно и бяха направени коментари във връзка с нея:

Бяха предприети мерки за коригиране на установените грешки.

Автоматичното актуализиране на размера на надбавките от подобно естество бе въведено и е напълно функционално. Автоматичното актуализиране вече обхваща над 90 % от населението. Разработват се и допълнителни разширения. Извършват се допълнителни проверки в рамките на съществуващите процедури (постъпване на работа/прекратяване на служебното правоотношение).

През 2013 г. бе въведен модул, който позволява деклариране на надбавки от подобно естество. В края на юни 2014 г. бе въведен друг модул, който позволява деклариране на промени в професионалната дейност на съпруга(та).

ОТГОВОР НА ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА ВЪНШНА ДЕЙНОСТ

ЕСВД припомни на служителите си тяхното задължение за надлежно предоставяне на актуализирана информация за личното им положение, и по-специално за деклариране на добавките от други източници.

През 2012 г. и 2013 г. ЕСВД изпрати лично електронно съобщение до всички служители, които са декларирали доходи от други източници, в което им напомни за задължението им да актуализират декларираната от тях информация.

Освен това беше изпратено напомняне до целия персонал на ЕСВД в административния седмичен бюлетин, което беше публикувано и на уебсайта на ЕСВД.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- **Препоръка 2:** ЕСВД следва да усъвършенства разработването, координацията и провеждането на процедурите за обществени поръчки с помощта на своята Централна служба и да предоставя повече подкрепа и насоки за делегациите (вж. точки 9.14 и 9.15).

ОТГОВОР НА ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА ВЪНШНА ДЕЙНОСТ

В съответствие с финансовите разпоредби при възлагането на поръчки на стойност над 60 000 евро в седалището и делегациите се изисква организирането на открити тръжни процедури и се извършва проверка преди публикуването на обявата за договора или подписването на договора. Проверката на процедурите и тръжните документи се извършва от специално звено в седалището. Този отдел оказва също така съдействие на възлагащите органи на всички етапи от тръжните процедури.

Между оперативните служби, по-специално делегациите, се обменят образци на документи и добри практики, за да се повиши тяхното качество и да се намали рискът за възлагащите органи.

Благодарение на тази нова организация се наблюдава значително повишаване на качеството на търговете, подготвяни от оперативните звена и делегациите, от 2012 г. насам.

Специално внимание се отделя на договорите за услуги в сферата на сигурността, тъй като именно за такива договори се организират най-често търгове от делегациите по света.

В края на 2013 г. беше създадена работна група, състояща се от членове на звеното за предварителен контрол и на звеното за сигурност на място, с цел да се рационализират операциите по възлагането на поръчки в сферата на сигурността и да се гарантира спазването на сроковете.

ПРИЛОЖЕНИЕ 9.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ С АДМИНИСТРАТИВНИТЕ И ДРУГИТЕ РАЗХОДИ

2013 г.					2012 г.	2011 г.	2010 г.
Разходи, свързани с персонала	Разходи, свързани със страдния фонд	Други разходи	Общо				
95	17	41	153		151	56	58
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТВАНЕТО ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Процент (брой) тествани операции, които представляват:							
Операции, незасегнати от грешки							
94 %	(89)	82 %	(14)	85 %	(35)	90 %	(138)
Операции, засегнати от една или повече грешки							
6 %	(6)	18 %	(3)	15 %	(6)	10 %	(15)
ОЦЕНКА НА ЕФЕКТА ОТ КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ							
Вероятен процент грешки							
Горна граница на процента грешки							
Долна граница на процента грешки							
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.							
Стойностите в скоби представляват действителният брой операции.							

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	Комисия	Съд	Други институции и органи	Цялостна оценка
Основни контроли, определени във Финансовия регламент и стандартите за вътрешен контрол	Ефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни
Назначаване на срочно наети служители и договорно наети лица	Ефективни	Ефективни	Не е проверено	Ефективни
Обществени поръчки	Ефективни	Ефективни	Не е проверено	Ефективни

ПРИЛОЖЕНИЕ 9.3

ПРОСПЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С АДМИНИСТРАТИВНИТЕ И ДРУГИТЕ РАЗХОДИ

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на предприетите действия						Огговор на институцията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложимо (*)	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2011	Препоръка 1 (Европейски парламент): Актуализиране на данните за личното положение и на получените от служителите надбавки. Европейският парламент следва да приеме стъпки, с които да се гарантира, че служителите представят в подходящи срокове документите, удостоверяващи тяхното лично положение, както и да въведат система за своевременно мониторинг на тези документи (вж. годишен доклад за 2011 г., т. 9.12).		При опита не бяха установени сериозни слабости в управлението на семейните надбавки (вж. точка 9.16).				Парламентът прие за сведение констатациите на Палатата.	
	Препоръка 2 (Комисия): Актуализиране на данните за личното положение и на получените от служителите надбавки Комисията следва да предприеме стъпки, с които да се гарантира, че служителите представят в подходящи срокове документите, удостоверяващи тяхното положение, както и да въведат система за своевременно мониторинг на тези документи (вж. годишен доклад за 2011 г., т. 9.19).		Продължават да съществуват слабости в управлението на семейните надбавки (вж. точка 9.11).				През 2013 г. бе въведен модул, който позволява деклариране на надбавки от подобно естество. В края на юни 2014 г. бе въведен друг модул, който позволява на всеки член на персонала да декларира промяна в професионалната дейност на съпруга(та). Правото да се получава надбавка за жилищни нужди се придобива само при условие че бъде подадена декларация за доходите на съпруга(та). Що се отнася до правото на надбавки за деца на издръжка над 18-годишна възраст, през следващите месеци следва да стане възможно автоматично преустановяване, ако не бъде подадена годишна декларация за образование.	

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на предприетите действия						Отговор на институцията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложимо (*)	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
	Препоръка 3 (Европейска служба за външна дейност): Актуализиране на данните за личното положение и на получените от служителите надбавки Европейската служба за външна дейност следва да предприеме стъпки, с които да се гарантира, че служителите представят в подходящи срокове документите, удостоверяващи тяхното положение, както и да въведат система за своевременно мониториране на тези документи (вж. годишен доклад за 2011 г., т. 9.25).			Продължават да съществуват слабости в управлението на семейните надбавки (вж. точка 9.13).			ЕСВД припопълни на служителите си тяхното задължение за надлежно предоставяне на актуализирана информация за лично ил положение, и по-специално за деклариране на добавките от други източници. През 2012 г. и 2013 г. ЕСВД изпрати лично електронно съобщение до всички служители, които са декларирали доходи от други източници, в което ил напомни за задължението ил да актуализират декларираната от тях информация. Освен това беше изпратено напомняне до целия персонал на ЕСВД в административния седмичен бюлетин, което беше публикувано и на уебсайта на ЕСВД.	
2011	Препоръка 4 (Европейски парламент): Набиране на срочно наети и договорно наети служители Европейският парламент следва да предприеме стъпки, с които да гарантира прилагането на съответните разпоредби при сключването, удължаването или изменението на договорите за работа на служителите, които не са постоянно наети длъжностни лица (вж. годишен доклад за 2011 г., т. 9.13). Той трябва също така да следи за наличието на съответната документация за обосноваване на приетите решения за набиране на служители (вж. годишен доклад за 2010 г., т. 7.15).	При опита през 2012 г. не са установени грешки или слабости в рамките на проверката на 15 процедури за набиране на персонал (вж. годишен доклад за 2012 г., т. 9.11).					Парламентът прие за сведение констатациите на Палатата.	

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на предприетите действия						Отговор на институцията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложимо (*)	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2011	Препоръка 5 (Европейски икономически и социален комитет): <i>Набиране на срочно наети и договорно наети служители</i> Европейският парламент следва да приеме стъпки, с които да гарантира прилагането на съответните разпоредби при сключването, изпълняването или изменението на договорите за работа на служителите, които не са постоянно наети длъжностни лица (вж. годишен доклад за 2011 г., т. 9.23 и т. 9.24).				X			През преходния период, когато голям брой дипломати от държавите членки бяха назначени като срочно наети служители, някои договори може да са били подписани известно време след като служителите са поели задълженията си. Подобни случаи бяха изключени. Всички лица бяха назначени съгласно стандартните и редовни процедури. ЕСВД предприе необходимите действия, за да гарантира, че подобни случаи няма да се повторят.
	Препоръка 6 (Европейска служба за външна дейност): <i>Набиране на срочно наети и договорно наети служители</i> Европейският парламент следва да приеме стъпки, с които да гарантира прилагането на съответните разпоредби при сключването, изпълняването или изменението на договорите за работа на служителите, които не са постоянно наети длъжностни лица (вж. годишен доклад за 2011 г., т. 9.26).				X			
	Препоръка 7 (Европейски парламент): Обществени поръчки Европейският парламент следва да приеме мерки, с които да се гарантира, че разпоредителите с бюджетни кредити ще подобрят река, координацията и изпълнението на процедурите за обществени поръчки чрез подходящи проверки и подобри насоки (вж. годишен доклад за 2011 г., т. 9.15 — 9.17).	При одита през 2012 г. не бяха установени сериозни грешки или слабости в рамките на проверката на 18 процедури за обществени поръчки (вж. годишен доклад за 2012 г., т. 9.12).						

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на предприетите действия						Отговор на институцията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложимо (*)	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2011	Препоръка 8 (Европейски съвет и Съвет): <i>Обществени поръчки</i> Съветът следва да предприеме мерки, с които да се гарантира, че разпоредителите с бюджетни кредити ще подобрят реда, координацията и изпълнението на процедурите за обществени поръчки чрез подходящи проверки и по-добри насоки (вж. годишен доклад за 2011 г., т. 9.18).		През 2012 г. не бяха установени сериозни грешки или слабости в рамките на проверката на 15 процедури за обществени поръчки (вж. годишен доклад за 2012 г., т. 9.14).				O/S	
	Препоръка 9 (Комисия): <i>Обществени поръчки</i> Комисията следва да предприеме мерки, с които да се гарантира, че разпоредителите с бюджетни кредити ще подобрят реда, координацията и изпълнението на процедурите за обществени поръчки чрез подходящи проверки и по-добри насоки (вж. годишен доклад за 2011 г., т. 9.20 и 9.21).		При опита не бяха установени сериозни грешки или слабости по отношение на процедурите за обществени поръчки (вж. т. 9.12).				От средата на 2011 г. съответните служби прилагат няколко мерки за опростяване в областта на обществените поръчки с цел да се подобри качеството на тръжните документи. Създаването на Финансовия регламент се гарантира, като същевременно се използва здрава логика, и по този начин се насърчава участието на повече фирми.	

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на предприетите действия					Отговор на институцията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложимо (*)	Недостатъчни доказателства
			В повечето отношения	В някои отношения			
2011	Препоръка 10 (Европейска служба за външна дейност): Обществени поръчки Европейската служба за външна дейност следва да предприеме мерки, с които да се гарантира, че разпоредителите с бюджетни кредити ще подобрят реда, координацията и изпълнението на процедурите за обществени поръчки чрез подходящи проверки и по-добри насоки (вж. годишен доклад за 2011 г., т. 9.28).			При одита бяха установени слабости по отношение на процедурите за обществени поръчки (вж. т. 9.14 и 9.15).			В съответствие с финансовите разпоредби при възлагането на поръчки на стойност над 60 000 евро в съдилищата и делегациите се изисква организирането на открити тържни процедури и се извършва проверка преди публикуването на обявата за договора или подписването на договора. Проверката на процедурите и тържните документи се извършва от специално зенено в съдилищата. Този отдел оказва също така съдействие на възлагащите органи на всички етапи от тържните процедури. Между оперативните служби, по-специално делегациите, се обменят образци на документи и добри практики, за да се повиши тяхното качество и да се намали рискът за възлагащите органи. Благодарение на тази нова организация се наблюдава значително повишаване на качеството на търговете, подготвяни от оперативните зена и делегациите, от 2012 г. насам. Специално внимание се отделя на договорите за услуги в сферата на сигурността, тъй като илнено за такива договори се организира най-често търгове от делегациите по света. В края на 2013 г. беше създадена работна група, състояща се от членове на зенето за предвидителен контрол и на зенето за сигурност на място, с цел да се рационализират операциите по възлагането на поръчки в сферата на сигурността и да се гарантира спазването на сроковете.

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на предприетите действия						Отговор на институцията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложимо (*)	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2010	Препоръка 11 (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 подобрят редът, координацията и изпълнението на процедурите за възлагане на обществени поръчки (вж. годишен доклад за 2010 г., т. 7.27).				X			
	Препоръка 12 (Комитет на регионите): <i>Обществени поръчки</i> Комитетът на регионите следва да гарантира, че разпоредителите с бюджетни кредити имат на разположение подходящи контроли и добри указания, за да може да се подобрят редът, координацията и изпълнението на процедурите за възлагане на обществени поръчки (вж. годишен доклад за 2010 г., т. 7.29 и 7.30).				X			

*) Съласно подхода за прилагане на ротация на институциите и органите при извършването на задълбочени проверки на системите за контрол проследяването на изпълнението на тези препоръки ще бъде извършено в следващи години.

(*) Съласно подхода за прилагане на ротация на институциите и органите при извършването на задълбочени проверки на системите за контрол проследяването на изпълнението на тези препоръки ще бъде извършено в следващи години.

ГЛАВА 10

Постигане на резултати със средствата от бюджета на ЕС

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	10.1—10.2
Част 1 — Фокус върху изпълнението	10.3—10.16
Програмен период 2007 — 2013 г.	10.4—10.10
Програмен период 2014 — 2020 г.	10.11—10.16
Част 2 — Отчитане на резултатите от страна на Комисията	10.17—10.39
Докладване от страна на Комисията до Европейския парламент и Съвета	10.18—10.22
Преглед на доклада за оценка, публикуван през юни 2014 г.	10.23—10.26
Планиране и отчитане на изпълнението на ниво генерална дирекция	10.27—10.39
Обща информация	10.28—10.31
Планиране и отчитане на изпълнението в три избрани генерални дирекции	10.32—10.39
Част 3 — Резултати от извършените от Сметната палата одити на изпълнението	10.40—10.55
Специалните доклади на Сметната палата през 2013 г.	10.41—10.52
Добавена стойност за ЕС	10.44—10.48
Икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите	10.49—10.52
Проследяване на изпълнението на препоръките от специални доклади	10.53—10.55
Заклучение и препоръки	10.56—10.65
Заклучение	10.56—10.63
Препоръки	10.64—10.65
Приложение 10.1 — Специални доклади, приети от Сметната палата през 2013 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

ВЪВЕДЕНИЕ

10.1. Настоящата глава се фокусира върху резултатите от изпълнението. Изпълнението на бюджета на Европейския съюз (ЕС) се оценява въз основа на принципите за добро финансово управление (икономичност, ефикасност и ефективност)⁽¹⁾ и обхваща:

- а) вложените ресурси — финансови, човешки, материални, организационни или нормативни средства, необходими за изпълнението на дадена програма;
- б) създадените продукти и услуги — преките резултати от дадена програма;
- в) резултатите — непосредствените ефекти от програмата върху преките адресати или получатели;
- г) въздействието — дългосрочните промени за обществото, които се дължат поне отчасти на участието на ЕС.

10.2. Главата е разделена на три части. Първата част разглежда бюджетните правила на ЕС и тяхната планирана насоченост към изпълнението. Втората част представя констатациите и оценките на Сметната палата във връзка с някои аспекти на отчитането на изпълнението от страна на Комисията, включително докладите ѝ до Европейския парламент и до Съвета, четвъртия доклад за оценка⁽²⁾ и годишните отчети за дейността (ГОД), изготвяни от генералните директори на Комисията. Третата част подчертава някои от основните теми, възникнали в специалните доклади на Сметната палата относно изпълнението за 2013 г.⁽³⁾, и проследяването от страна на Сметната палата на изпълнението на нейните препоръки.

ЧАСТ 1 — ФОКУС ВЪРХУ ИЗПЪЛНЕНИЕТО

10.3. Наред с въпроса дали средствата се разходват в съответствие с правилата, в тази част от настоящата глава се анализира до каква степен фокусът е поставен върху постигането на резултати от изпълнението през програмния период 2007 — 2013 г., като взема предвид направените за програмния период 2014 — 2020 г. промени.

⁽¹⁾ Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 г. относно Финансовия регламент, приложим 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.).

⁽²⁾ 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.

⁽³⁾ Специалните доклади на Палатата се отнасят до бюджета на ЕС, както и до европейските фондове за развитие.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Програмен период 2007 — 2013 г.

10.4. По отношение на голяма част от бюджета на ЕС, и по-специално тази, в която се прилага принципът на споделено управление, максималният размер на разходите по функциите от многогодишната финансова рамка се разпределя на годишни вноски за държавите членки. Комисията счита, че такова разпределение е необходимо за програмирането и за предварителното остойностяване на целите. Сметната палата отбелязва обаче, че е трудно да се получат резултати с добро качество от схеми, при които усвояването на средствата от държавите членки е имплицитна, а на практика често и основна цел ⁽⁴⁾.

10.5. Тази трудност беше отбелязана също така в специалния доклад на Сметната палата относно ефективността на компонента „Околна среда“ на програма LIFE ⁽⁵⁾, която е „централна за ЕС в областта на околната среда“. Сметната палата заключи, че индикативните национални разпределения на средства са попречили да се подберат най-добрите проекти, тъй като проектите са били избирани не само въз основа на своите качества, но също така в зависимост от държавата членка, от която произхождат. Националните разпределения означават, че съревнованието на най-добрите проекти да привлекат финансиране става на национално ниво, в рамките на държавите членки, а не в рамките на целия Европейски съюз. В резултат на това някои от проектите, които са получили финансиране, са оценени по-ниско по време на процеса на подбор от други проекти, които не са получили финансиране ⁽⁶⁾.

10.4. Бюджетният орган заключи, че годишните вноски по държави членки представляват важен инструмент за постигането на съгласие относно многогодишната финансова рамка (МФР). В съответствие с това вноските бяха приети в правните основания.

При все това усвояването на средствата не е подразбираща се цел, а предварително условие за постигане на резултати.

10.5. В рамките на прякото управление Комисията предложи в новия регламент за програмата LIFE да се претакнат индикативните национални разпределения на средства. Те постепенно ще бъдат претакнати през следващия програмен период.

⁽⁴⁾ Годишен доклад на Сметната палата за 2012 година, точка 10.4. Вж. също Становище № 7/2011 на Палатата относно предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд (ЕСФ), Кохезионния фонд (КФ), Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР), 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 4 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁾ Акроним от френски език за *L'Instrument Financier pour l'Environnement*. Програма LIFE не подлежи на споделено управление, а се управлява пряко от Комисията.

⁽⁶⁾ Специален доклад № 15/2013 „Ефективен ли е компонентът „Околна среда“ на програма LIFE?“, точки 17 — 21 (<http://eca.europa.eu>).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.6. Общият фокус върху разходите за сметка на постигането на резултати е представен в редица специални доклади, публикувани през 2013 г. в областта на развитието на селските райони. Извършеният одит на Общата рамка за мониторинг и оценка на Комисията установи, че държавите членки и Комисията се фокусират върху финансовото изпълнение — разходването на бюджета — а не върху постигането на резултати⁽⁷⁾. При одитите на подпомагането на хранително-вкусовата промишленост и мерките за разнообразяване на икономиката в селските райони са открити примери за случаи, в които държавите членки са изразходвали средства за проекти, при които според техните собствени системи за подбор вероятността за принос към целите на ЕС е малка⁽⁸⁾.

10.7. Друг начин, по който правната рамка за периода 2007 — 2013 г. се фокусира главно върху разходването на средства в съответствие с правилата, е използването на финансови корекции и събирането на неправомерно изплатени суми. Годишният доклад за 2012 г. описва действията, които Комисията може да предприеме, когато разходването на средства на ЕС при споделено управление не съответства на правилата. В зависимост от обстоятелствата прилагането на финансови корекции и събирането на неправомерно изплатени суми може да доведе до загуба на финансиране за държавата членка или за крайния бенефициент⁽⁹⁾.

10.8. В областта на сближаването, когато държавите членки са съгласни, че разходите не са в съответствие с правилата, те по принцип могат да заменят недопустимите проекти. Държавите членки всяка година уведомяват Комисията за размера на заменените разходи. Комисията обаче не анализира тези заменени разходи, нито потенциалното въздействие върху цялостното изпълнение на политиката.

10.9. Тези аспекти на законодателната рамка — финансовите корекции и събирането на неправомерно изплатени суми, както и замяната на проекти — се използват при проблеми на съответствието. Не съществува подобна процедура, в случай че проектите или програмите не са постигнали въздействието или резултатите, които са били очаквани от тях.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.6. В своята надзорна функция Комисията настоява през целия програмнен период 2007 — 2013 г. за нуждата от по-голяма избирателност и целенасоченост при прилагането на програмите за развитие на селските райони.

Що се отнася до общата рамка за мониторинг и оценка в областта на развитието на селските райони, всички достъпни данни и информация, например финансови данни, данни от мониторинг, констатации от оценки, бяха отчетени на годишните срещи с държавите членки, за да се оценят напредъкът по изпълнението на програмите и евентуалната нужда от корекции в стратегията и/и разпределенията за тях финансови вноски.

10.8–10.9. Съгласно правната рамка за периода 2007 — 2013 г., приложена в контекста на споделеното управление, държавите членки трябва да предоставят информация единствено за размера на заменените неправомерни разходи (член 20, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1828/2006). Те не предоставят информация, която да позволи заменените суми да се свържат с конкретни проекти, водещи до създаването на продукти и на услуги и до резултати, тъй като няма правно изискване за това.

⁽⁷⁾ Специален доклад № 12/2013 „Как Комисията и държавите членки доказват правилното разходване на бюджета на ЕС, отпуснат за политиката за развитие на селските райони?“, точки 58 — 75 и 81 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁸⁾ Специален доклад № 1/2013 „Довело ли е подпомагането от страна на ЕС на хранително-вкусовата промишленост до ефективно и ефикасно добавяне на стойност към земеделските продукти?“, точка 38; Специален доклад № 6/2013 „Постигнали ли са държавите членки и Комисията икономическа ефективност чрез мерките за разнообразяване на икономиката в селските райони?“, точки 31 и 87 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁹⁾ Подробна информация може да намерите в годишния доклад на Сметната палата за 2012 г., точки 1.20 — 1.35.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.10. Въз основа на своята одитна дейност Сметната палата установи, че подборът на проекти при споделеното управление, който е въпрос от компетенцията на държавите членки, се е фокусирал първо върху нуждата да бъдат разходвани наличните средства на ЕС, на второ място върху необходимостта да се спазват правилата, и едва на трето място, и то в ограничена степен, върху очакваните резултати от изпълнението им⁽¹⁰⁾. Тъй като проектите за замяна се подбират по същия начин като проектите, които заменят, за тях се прилага същия модел на приоритети. Сметната палата счита, че съответствието с правилата и постигането на резултати следва да имат еднаква тежест през проектния цикъл.

Програмен период 2014 — 2020 г.

10.11. В своя отговор на годишния доклад на Сметната палата за 2012 г. Комисията заявява, че новият програмен период 2014 — 2020 г. ще бъде по-силно насочен към изпълнението, като подчертава пет специфични аспекта⁽¹¹⁾:

- а) обновен подход към оценяването, както е изложен в Регламента за общите разпоредби⁽¹²⁾. Все още е твърде рано да бъде оценено действието на новите механизми;
- б) макроикономически условия, които свързват отпускането на средства от ЕС със спазването на изискванията за икономическо управление от страна на държавите членки, както е определено по време на европейския семестър⁽¹³⁾. В случай че държавите членки не спазват изискванията, Комисията може да прекрати плащанията до преразглеждането на споразуменията за партньорство (вж. каре 10.1) или на съответните програми⁽¹⁴⁾;

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.10. Комисията отбелязва, че критериите за изпълнението са част от процеса на подбор на всеки проект, който да бъде финансиран.

Държавите членки следва да бъдат в състояние да определят проектите, които допринасят най-много за постигането на резултати, чрез прилагането на претеглени критерии за подбор.

⁽¹⁰⁾ До подобни заключения е достигнала Службата за вътрешен одит на Комисията по време на своя одит на системите за оценка на изпълнението на Генерална дирекция (ГД) „Регионална политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, както и двете заключения са докладвани през декември 2013 г.

⁽¹¹⁾ Отговор на Комисията на Годишния доклад на Сметната палата за 2012 година, точка 10.3. Ревизираните изисквания се прилагат за европейските структурни и инвестиционни фондове, т.е. ЕФРР, ЕСФ, КФ, ЕЗФРСР и ЕФМДР. Те са представени в Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320), понякога наричан Регламент за общите разпоредби, или CPR.

⁽¹²⁾ Регламент (ЕС) № 1303/2013, членове 54 — 57 и 114.

⁽¹³⁾ Регламент (ЕС) № 1303/2013, член 23.

⁽¹⁴⁾ През предходния програмен период 2007 — 2013 г. законодателството позволява прекратяване на поетите задължения на Кохезионния фонд единствено в случай на неспазване на процедурата при прекомерен дефицит. Подобно прекратяване е наложено в един случай в Унгария. То обаче не е влязло в сила, тъй като Унгария е представила изменена програма за конвергенция преди началото на действието му.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 10.1 — Споразумения за партньорство

В основата на ревизираната рамка, която управлява отпускането на средства от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ), са споразуменията за партньорство между всяка една от държавите членки и Комисията. Тези споразумения определят как държавата членка възнамерява да използва наличното финансиране от ЕС, за да постигне своите цели, и съдържат повече подробности — например относно целевите нива и междинните етапи — при оперативните програми от по-долно ниво ⁽¹⁵⁾.

- в) подсилена интервенционна логика, която свързва целите на ЕС и на държавите членки. При планирането на оперативни програми от държавите членки се изисква да се концентрират върху планираните резултати, преди да решат как да ги постигнат;
- г) предварителни условия, които имат за цел да гарантират, че са въведени правилните рамки за ефективното използване на ЕСИ фондовете, като например актуални стратегии/плановете ⁽¹⁶⁾. От държавите членки се изисква да покажат в споразуменията за партньорство и в оперативните програми, че спазват съответните предварителни изисквания, или че имат планове да постигнат това до края на 2016 г. В случай на неспазване Комисията може да прекрати плащанията;
- д) резерв за изпълнение, който е описан по-долу.

10.12. Резервът за изпълнение е основният стимул за държавите членки да продължат да се фокусират върху постигането на резултати след стартирането на програмите ⁽¹⁷⁾. Планираното действие на резерва за изпълнение е обяснено в каре 10.2.

Каре 10.2 — Резерв за изпълнение

Регламент (ЕС) № 1303/2013, членове 20 — 22, представя начина на действие на резерва за изпълнение. Неговите основни характеристики са:

- В началото на програмния период в споразуменията за партньорство и в оперативните програми Комисията и всяка една от държавите членки съгласуват кои конкретни приоритети в рамките на програмите ще формират основата за разпределяне на резерв за изпълнение в размер от 6 %.

10.12. Резервът за изпълнение представлява един от основните стимули, чрез които държавите членки се концентрират върху постигането на резултати. Определянето на ясни показатели в програмите и прозрачното докладване по тях също е важна част от отчетността и ще стимулира фокусиране върху постигането на резултати.

⁽¹⁵⁾ Регламент (ЕС) № 1303/2013, членове 15 — 17.

⁽¹⁶⁾ Регламент (ЕС) № 1303/2013, член 19.

⁽¹⁷⁾ Освен това в периода 2014 — 2020 г. за пръв път има изискване данните да се публикуват, годишните доклади за изпълнение да съдържат резюме за гражданите, а докладите за оценка да бъдат публикувани. Това има за цел да улесни откритият дебат относно постиженията и резултатите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- През 2019 г. Комисията, заедно с държавите членки, ще провери постигането на етапните цели на програмата за избраните приоритети въз основа на годишните доклади за изпълнението, предоставени от държавите членки през тази година.
- В случаите, когато изпълнението е оценено като задоволително, Комисията ще освободи резерва за изпълнение от 6 %. В обратния случай, държавите членки ще предложат преразпределяне на резерва за други приоритети.
- Когато са налице доказателства за „сериозен неуспех“ по отношение на постигането на етапните цели, при определени обстоятелства Комисията може да спре плащанията на резерва за изпълнение.

10.13. За периода 2007 — 2013 г. ⁽¹⁸⁾ опцията за използване на резерв за изпълнение е делегирана на държавите членки ⁽¹⁹⁾ (но не за ЕЗФРСР). Само две държави членки обаче — Полша и Италия — са избрали да се възползват от тази възможност, и в двата случая с малка или без истинска насоченост към изпълнението.

10.14. Постигането на по-ефективно функциониране на резерва за изпълнение ще зависи от успеха, който Комисията би постигнала например в следните области:

- а) Договаряне на подходящи целеви нива и междинни етапи в началото на програмния период. Тези цели трябва да бъдат определени на правилното ниво, с достатъчно високи изисквания, за да не бъде тяхното постигане само формалност, като същевременно останат реалистично постижими за държавите членки.
- б) Получаване на точни, надеждни и навременни данни от държавите членки, за да може да се определи дали целите са били постигнати.

⁽¹⁸⁾ Управляван от различни процедури резерв за изпълнение е въведен също така за структурните фондове през периода 2000 — 2006 г. При одит на тези и други подобни механизми (Специален доклад № 1/2007, точка III) обаче Сметната палата заключи, че резервът за изпълнение не е добавил фокус върху изпълнението, но „основно беше използван по-скоро да оптимизира разходите, отколкото да ги концентрира върху области, които са се оказали особено ефективни. Комисията подчерта значението на усвояването.“

⁽¹⁹⁾ 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), член 50.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.15. Етапните цели, които се определят при резерва за изпълнение обаче, ще включват финансови показатели, показатели за продуктите и услугите и, ако е уместно, показатели за резултатите ⁽²⁰⁾. В специалните доклади на Сметната палата като цяло не са открити съществени проблеми по отношение на продуктите и услугите. Трудностите обикновено възникват на нивото на резултатите/въздействията. На практика резервът за изпълнение ще използва показателите за резултатите само в ограничена степен, тъй като Комисията не планира да използва показатели за резултатите в други области освен ЕСФ с обосновката, че финансираните от ЕС програми сами по себе си нямат достатъчно влияние върху постигането на резултати, както и че може да има съществен интервал от време между разходването на средствата и постигането на резултати. В регламента също така се прецизира, че показателите за резултатите не могат да бъдат вземани предвид, когато се решава дали да бъдат спрени плащанията от резерва за изпълнение или да бъдат постановени финансови корекции. Включването на финансовите показатели като база за плащане от резерва за изпълнение рискува да доведе до обръщане на фокуса обратно към усвояването, а не към изпълнението.

10.16. Новите механизми са положителна стъпка, а създаването на резерв за изпълнение може да насърчи по-силния фокус върху резултатите. Вероятно е обаче отражението да е незначително, тъй като в рамката за периода 2014 — 2020 г. все още липсват реални финансови инициативи или санкции, които да са свързани с резултатите, постигнати с помощта на финансиране от ЕС.

10.16. Целта на публикуването на данни за изпълнението от годишните доклади за изпълнението, както и на изискванията за оценка (задължение за поне една оценка на въздействието за всеки приоритет) е да се насърчат дебатите по отношение на политиката и реалната отчетност.

В допълнение към това, както е предвидено в регулаторната рамка за периода 2014 — 2020 г. (член 22, параграфи 6 и 7 от Регламент (ЕС) № 1303/2013), Комисията ще може да санкционира държави членки, ако в рамките на прегледа на изпълнението (член 22, параграф 6 от Регламент (ЕС) № 1303/2013) и при приключването (член 22, параграф 7) бъде установен сериозен неуспех в постигането на целите.

ЧАСТ 2 — ОТЧИТАНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ СТРАНА НА КОМИСИЯТА

10.17. Тази част от главата обхваща три елемента: рамката за отчитане на резултатите на Комисията, четвъртия доклад за оценка и отчитането на изпълнението на ниво генерални дирекции на Комисията.

⁽²⁰⁾ Регламент (ЕС) № 1303/2013, приложение II, параграф 2.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Докладване от страна на Комисията до Европейския парламент и Съвета

10.18. Комисията публикува широк набор от документи на различни теми и за различни читатели. Нормативната рамка изисква от Комисията да докладва ежегодно относно изпълнението на нейните задължения за изпълнение на бюджета ⁽²¹⁾ в три различни документа ⁽²²⁾:

- а) „доклад за бюджетното и финансовото управление“, който съдържа описание на постигнатите през годината цели в съответствие с принципите на добро финансово управление ⁽²³⁾;
- б) „обобщаващ доклад“, който представлява резюме на годишните отчети за дейността и, наред с другото, отчита постиженията на политиката ⁽²⁴⁾; както и
- в) „доклад за оценка“ относно финансите на Европейския съюз въз основа на постигнатите резултати ⁽²⁵⁾.

10.18. В съответствие с настоящата практика трите доклада обслужват различни цели и се допълват взаимно. Обобщаващият доклад е насочен към постигнатите от Комисията резултати от управлението, докладът за оценка съгласно член 318 — към постигнатите резултати от разходните програми, а в доклада за бюджетното и финансовото управление се отчитат аспектите и управлението на бюджета.

⁽²¹⁾ Член 317 от ДФЕС.

⁽²²⁾ В допълнение член 249, параграф 2 от ДФЕС изисква Комисията да публикува ежегодно общ доклад за дейностите на Съюза. Този доклад е насочен към общия потребител и описва на високо ниво дейностите на Комисията, на другите органи на ЕС и на държавите членки. Той не представлява анализ на изпълнението на бюджета от страна на Комисията.

⁽²³⁾ Член 142 от Финансовия регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 и Делегиран регламент (ЕС) № 1268/2012 на Комисията от 29 октомври 2012 г. относно правилата за прилагане на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (ОВ L 362, 31.12.2012 г., стр. 1), член 227.

⁽²⁴⁾ Регламент (ЕС, 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, член 66, параграф 9.

⁽²⁵⁾ Член 318 от ДФЕС.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.19. На практика докладът относно бюджетното и финансовото управление и обобщаващият доклад съдържат твърде малко или не съдържат никаква информация относно изпълнението. Въпреки че обобщаващият доклад за 2013 г. представя известна обща информация относно рамката на Комисията за управление на изпълнението, той не предоставя никакви подробности относно това какво е постигнато с бюджета на ЕС през дадената година.

10.20. И трите доклада са адресирани до Европейския парламент и до Съвета⁽²⁶⁾, както се изисква от законодателството. От гледна точка на графика, Комисията има за цел да публикува доклада за оценка и обобщаващия доклад през юни на година $n+1$, а Финансовият регламент постановява, че докладът относно бюджетното и финансово управление следва да бъде изготвен по-рано — до 31 март на година $n+1$. Докладът за оценка е предназначен специално да бъде използван при процедурата на освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, но извън това законодателството не изяснява конкретната цел на всеки доклад. Вследствие на това, ако се вземат предвид и трите доклада, се наблюдава дублиране, породено от законодателството, както и пропуски и несъответствия.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.19. Що се отнася до доклада за бюджетното и финансовото управление (ДФУ), в Правилата за прилагане на Финансовия регламент действително се посочва, че в доклада следва да се описват постигнатите цели. Докато Сметната палата обаче приела, че това се отнася до целите на политиката, Комисията счита, че то се отнася до целите в областта на бюджетното управление. Член 227 от Правилата за прилагане гласи, че „в съответствие с принципа на добро финансово управление докладът следва да описва постигнатите през годината цели“. В съответствие с член 142, параграф 2 от Финансовия регламент в ДБФУ се посочва подробно, както в табличен вид, така и под формата на текст, постигнатата степен на изпълнение и се обяснява как са били използвани инструментите на бюджетно управление, като трансферите и коригиращите бюджети, за постигане на максимално изпълнение и за гарантиране на достатъчни бюджетни кредити за приоритети. По този начин в доклада се разглеждат елементите, определени във Финансовия регламент (член 142, параграф 2) и в Правилата за прилагане на Финансовия регламент (член 227), като също така се отчита фактът, че в член 227 от Правилата за прилагане се посочва, че докладът за бюджетното и финансовото управление е отделен от докладите за изпълнението на бюджета.

Що се отнася до обобщаващия доклад, Комисията изтъква, че в допълнение към препратката към рамката на Комисията за управление на резултатите са обхванати и различни аспекти на изпълнението, както се посочва в отговора по точка 10.58.

10.20. Комисията счита, че тази практика на докладване, при която всички тези доклади изпълняват различна роля и имат различна цел, е в съответствие с правните и оперативните разпоредби на различни нива (ДФЕС, Финансовия регламент и постоянните вътрешни инструкции на Комисията).

Комисията взема предвид предишни насоки, посочени в различни доклади на Европейския парламент и Съвета за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета и в годишните доклади на Сметната палата. В тези насоки например се посочва в коя посока да се развива докладът по член 318. Поради това Комисията счита, че в съответствие с вече получените насоки не е желателно да се правят допълнителни промени в практиката на докладване.

⁽²⁶⁾ Докладът относно бюджетното и финансово управление също е адресиран до Сметната палата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.21. Комисията многократно подчертава, че добавената стойност за ЕС е ключова проверка за оправдаване на финансираните от бюджета на ЕС разходи⁽²⁷⁾. Значимостта на тази концепция е потвърдена от Европейския парламент и от Съвета. Нито един от трите публикувани през 2013 г. доклада обаче не предоставя изчерпателен преглед на резултатите от гледна точка на добавената стойност за ЕС. Това представлява съществен пропуск при докладването.

10.22. Представянето на информация в трите доклада е непоследователно, което не улеснява сравнението между тях. Докладът относно бюджетното и финансово управление и докладът за оценка представят информация в съответствие с функциите от многогодишната финансова рамка (МФР), докато съответната част от обобщаващия доклад е структурирана около категориите, използвани в бюджета на ЕС („бюджетни дялове“). Не е лесно постижимо съгласуването, нито съпоставката на тези две различни структури. Следователно реално е невъзможно читателите да използват тези доклади като допълнителни източници на информация.

Преглед на доклада за оценка, публикуван през юни 2014 г.

10.23. Комисията публикува своя четвърти доклад за оценка през юни 2014 г.⁽²⁸⁾ Договорът изисква Комисията да изготвя такъв доклад и той да бъде част от доказателствата, въз основа на които Парламентът всяка година освобождава Комисията от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета⁽²⁹⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.21. При предлагането на новите разходни програми Комисията положи големи усилия да предвиди добавената стойност за ЕС от всяка програма. Съзаконодателите приеха предложените разходни програми в случаите, когато бяха съгласни с това становище. Комисията ще управлява тези програми и ще докладва относно добавената стойност за ЕС — един от аспектите, които ще бъдат преценявани в рамките на последващото оценяване. Тези оценки са публично достъпни, а докладът по член 318 включва обобщена информация относно добавената стойност за ЕС.

10.22. Що се отнася до различната структура на докладите, Комисията изтъква, че органът, който взема решение за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, отправя искане към Комисията да структурира доклада за оценка по член 318, като следва функциите от МФР. Докладът за бюджетното и финансовото управление е структуриран по този начин. Обобщаващият доклад относно постигнатите от Комисията резултати от управлението е структуриран в съответствие с бюджетните дялове, което отразява начина на организация и управление на Комисията.

Предвид на различните цели на докладите, неизбежно е информацията да обхваща различни аспекти.

⁽²⁷⁾ Вж. също отговорите на Комисията на точки 10.31 — 10.32 и каре 10.2 от Годишния доклад на Сметната палата за 2011 г.

⁽²⁸⁾ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за оценка на финансите на Съюза въз основа на постигнатите резултати (COM(2014) 383 final от 26.6.2014 г.).

⁽²⁹⁾ Членове 318 и 319 от ДФЕС.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.24. В сравнение с предишните доклади за оценка четвъртият доклад постига напредък, тъй като се опитва да установи връзка между основните финансови програми, представени в многогодишната финансова рамка, и наличната информация за изпълнението, свързана със стратегията „Европа 2020“. Както обаче е отбелязано в самия доклад за оценка, „не бе възможно да се определи точният принос на всяка една от финансовите програми за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“. Сметната палата споделя тази оценка и счита, че докладът за оценка следва да събере всичката налична информация относно напредъка за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“, за да може читателят да разполага с ясно представяне на постигнатите резултати ⁽³⁰⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.24. Комисията приветства факта, че Сметната палата счита, че четвъртият доклад представлява подобрение в сравнение с предишните доклади за оценка, що се отнася до връзката между основните финансови програми и наличната информация за изпълнението, свързана със стратегията „Европа 2020“. Както Комисията вече посочи, към момента на приемане на МФР за периода 2007 — 2013 г. стратегията „Европа 2020“ все още не беше приета и уредбата за мониторинг, оценка и докладване все още не беше въведена. Това обяснява до голяма степен защо беше невъзможно да се определи поотделно приносът на всяка финансова програма към заложените в тази стратегия цели. В контекста на новата МФР за периода 2014 — 2020 г. целите на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж стават неразделна част от интервенционната логика на основните разходни програми и фондове. Това следва да улесни определянето на приноса на разходните програми към основните цели на Съюза и да осигури информация за бъдещите доклади за оценка по член 318. Комисията ще проучи дали е подходящо да се адаптира структурата на доклада по член 318 с оглед на начина, по който ще се развие докладването през следващите години, като същевременно надлежно се отчита съществуването на друго, по-всеобхватно докладване във връзка със стратегията „Европа 2020“, например чрез европейския семестър.

⁽³⁰⁾ Евростат публикува ежемесечно осемте ключови показателя за стратегията „Европа 2020“ (за подробности вж. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators). През март Комисията публикува „Преглед на актуалното състояние на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ (COM (2014) 130). Този доклад обаче не се изготвя всяка година.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.25. В редица важни области информацията и данните, предоставени в доклада за оценка, се отнасят за предприетите действия и предоставените продукти и услуги, а не за постигнатите резултати. Както Сметната палата вече отбеляза, ще изминат няколко години преди Комисията да може да докладва по съдържателен начин за реалните постижения на разходните програми за периода 2007 — 2013 г. За програмния период 2014 — 2020 г. е въведена нова рамка за управление и отчитане на изпълнението⁽³¹⁾. Въз основа на тази рамка Комисията очаква, че от финансовите години 2017 — 2018 докладът за оценка ще може да включва първоначални заключения относно изпълнението на програмата и информация дали програмите се развиват по план, или имат нужда от корекции.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.25. Комисията смята, че необходимата уредба за мониторинг, оценка и докладване, в съответствие с правните рамки на различните програми, трябва да се прилага за известен период от време, преди информацията за резултатите да може да се използва за докладването за постиженията на разходните програми. Освен това трябва да тине достатъчно време от изпълнението на финансовите програми, преди финансираните действия да доведат до прогнозираните ефекти и да стане възможно да се започне оценяването на резултатите и на въздействието. За програмите за периода 2007 — 2013 г. окончателното и последващото оценяване ще продължат да се основават на уредбата за мониторинг, оценка и докладване, определена за тези програми. Комисията ще се опита да извлече колкото се може повече информация за изпълнението. При програмите за периода 2014 — 2020 г. се поставя много по-голям акцент върху отчитането на резултатите и в съответствие с изявленията на Сметната палата се очаква междинните оценки, насрочени за 2017 — 2018 г., да включват първоначални заключения относно изпълнението на програмите и информация дали програмите постигат целите си, или е необходимо да бъдат адаптирани.

⁽³¹⁾ Както е описано в работния документ на Комисията „Преглед на рамките за мониторинг, докладване и оценка за програмите на МФР за периода 2014 — 2020 г.“ (SWD(2014) 200 final от 26.6.2014 г.), който придружава доклада за оценка (COM(2014) 383 final от 26.6.2014 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.26. Докладът за оценка се придружава от преглед на актуалното състояние на плана за действие за изготвянето на доклад за оценка по член 318 ⁽³²⁾. Сметната палата ще продължи да наблюдава напредъка в тази област.

Планиране и отчитане на изпълнението на ниво генерална дирекция

10.27. В тази част от главата най-напред се излагат общите констатации и оценки относно планирането и отчитането на изпълнението на ниво генерална дирекция, а след това се представят констатациите от подробната проверка, извършена от Сметната палата на свързаните с изпълнението елементи в плановите и докладите на три специфични генерални дирекции, както беше направено в годишните доклади през последните три години ⁽³³⁾.

Обща информация

10.28. Важен източник на информация за трите основни доклада, разгледани в точки 10.18 — 10.22, са годишните отчети за дейността (ГОД), изготвяни от всяка една генерална дирекция ⁽³⁴⁾ и публикувани до 31 март на година n+1. ГОД представляват крайният продукт на процеса, който започва с декларациите за дейността и плановите за управление на генералните дирекции. Този процес е описан по-подробно в каре 10.3.

⁽³²⁾ Работен документ на Комисията „Преглед на актуалното състояние на плана за действие за изготвяне на доклад за оценка по член 318“ (SWD(2014) 201 final от 26.6.2014 г.).

⁽³³⁾ Годишен доклад на Сметната палата за 2010 г., глава 8: ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Научни изследвания и иновации“; Годишен доклад на Сметната палата за 2011 г., глава 10: ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Развитие и сътрудничество“ (EuropeAid), ГД „Регионална и селищна политика“, и Годишен доклад на Сметната палата за 2012 г., глава 10: ГД „Конкуренция“, ГД „Морско дело и рибарство“ и ГД „Мобилност и транспорт“.

⁽³⁴⁾ При посочването на дирекции и генерални директори се имат предвид също така съответните служби и ръководители на служби, когато това е уместно.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 10.3 — Декларации за дейността и плановете за управление

Декларациите за дейността (които от 2014 г. нататък са известни като програмни отчети с различна структура и съдържание) се изготвят за външна употреба като част от бюджетната процедура, за да обосноват сумите, изисквани от Комисията. Тези декларации предоставят подробна информация относно ресурсите, целите и показателите, а също така и относно очакваните резултати и добавената стойност на ниво ЕС.

Голяма част от декларациите се дублират шест месеца по-късно, когато генералните дирекции подготвят своите плановете за управление (ПУ). ПУ са основен компонент на цикъла на стратегическо планиране и програмиране на Комисията. Тяхната цел е да осигурят съгласуван инструмент, чрез който всички служби да могат да планират своите дейности.

Въз основа на плановете за управление генералните директори докладват на Комисията в своите ГОД относно изпълнението на своите задължения, като отчитат дейностите на генералните дирекции и постигането на основните цели на политиката. ГОД са основният инструмент за управленска отговорност в рамките на Комисията и представляват базата, въз основа на която Комисията поема отговорност за управлението на ресурсите и за постигането на целите. Те се публикуват на уебсайта на Комисията и съдържат четири части, първата от които — „Постижения на политиката“ — е свързана с изпълнението. Другите три части обхващат управлението на ресурсите, оценката на ефективността на системите за вътрешен контрол и увереността по отношение на управлението.

10.29. ГОД включва декларация за достоверност, в която генералният директор изразява увереност, че наред с другото, информацията в отчета дава вярна и точна представа, както и че ресурсите, заделени за описаните в доклада дейности, са използвани по предназначение и в съответствие с принципите на добро финансово управление⁽³⁵⁾. Ако е необходимо, в декларацията може да бъдат изразени резерви. Въпреки конкретното позоваване на доброто финансово управление във финансовия регламент, на практика Комисията ограничава тази декларация за достоверност до части 2 — 4 от доклада, които разглеждат основно въпроси, свързани с редовността и вътрешния контрол (вж. също каре 10.4).

⁽³⁵⁾ Член 66, параграф 9, букви а) и б) от Финансовия регламент.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 10.4 — Отговорности на Комисията по отношение на доброто финансово управление

Според Договора Комисията следва да изпълнява бюджета съгласно принципа на доброто финансово управление⁽³⁶⁾. Финансовият регламент определя доброто финансово управление като включващо „принципите на икономичност, ефикасност и ефективност“ (член 30). Ефективността е определена като „осъществяването на набелязаните конкретни цели и постигането на планираните резултати“. Тълкуването на Сметната палата — което тя прилага неизменно — е, че тази дефиниция включва и дали са постигнати целите на политиката на ЕС. Следователно, като изключва постиженията на политиката от декларациите от ГОД, Комисията прилага една по-тясна дефиниция на „добро финансово управление“. Следствието от това е, че тя не поема отговорност за постиженията на политиката.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 10.4 — Отговорности на Комисията по отношение на доброто финансово управление

Комисията изтъква отново посоченото в нейния последен обобщаващ доклад. Всеки годишен отчет за дейността (ГОД) съдържа подписана декларация, в която генералният директор или ръководителят на службата удостоверява верността и точността на представеното в отчета, както и законосъобразността, редовността и доброто финансово управление на всички финансови трансакции, за които той отговаря, а също така и това, че не е пропусната съществена информация. Ако бъде счтено за необходимо, декларацията съдържа резерви, свързани с определени области на приходите и разходите. С цел да гарантира, че декларациите в годишните отчети за дейността продължават да отговарят напълно на нейната финансова отговорност във връзка с изпълнението на бюджета на ЕС, Комисията потвърждава, че те следва да бъдат насочени към управленски и финансови въпроси в съответствие с одитните изисквания на Комисията относно ефективността, ефикасността и прозрачността при администрирането на финансите на ЕС, което извършва.

Посредством приемането на обобщаващия доклад Комисията поема цялостна отговорност за управлението на бюджета на ЕС. Този въпрос е отделен от предприетите действия на Комисията и както е описано в последния обобщаващ доклад, представлява ясен ангажимент за допълнително укрепване на отчитането от нейна страна на постиженията на политиките в същите годишни отчети за дейността и в доклада за оценка, изискван съгласно Договора. Тези постижения на политиките са резултат от колективно действие и отговорност заедно със законодателите, които дават своя принос при проектирането на програмите и ги приемат, както и с държавите членки, които често имат основна роля в изпълнението на програмите. Освен това върху общото изпълнение на програмите оказват въздействие много други икономически и обществени фактори извън контрола на генералните директори.

Комисията възнамерява да продължи да следва своята настояща практика за отчитане чрез обобщаващия доклад и доклада за оценка по член 318, което съответства напълно на правните разпоредби.

⁽³⁶⁾ Член 317 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.30. В съответствие с тази практика от генералния директор не се изисква да предоставя увереност относно докладването на постиженията на политика в част 1 от ГОД. В резултат на това декларацията за достоверност обхваща само онези ограничени аспекти на изпълнението, които се разглеждат в другите части на доклада. Нито една от 17-те остойности резерви, изразени във всички ГОД за 2013 г., не е свързана с изпълнението⁽³⁷⁾. В извършения от Сметната палата преглед на част 1 от извадка от ГОД в нейните годишни доклади от 2010 г. до 2013 г. само две резерви включват ограничени елементи, свързани с изпълнението⁽³⁸⁾.

10.31. Сметната палата отбелязва, че на добавената стойност за ЕС се обръща достатъчно внимание в декларациите за дейността, когато се търсят ресурси, но много по-малко в ГОД, когато се описва какво е постигнато с тези ресурси. От 12-те ГОД, обхванати от прегледа на Сметната палата за периода 2010 — 2013 г., само в три се докладва специално относно добавената стойност за ЕС (ГОД за 2010 и 2011 г. на ГД „Регионална и селищна политика“ и до известна степен ГОД за 2013 г. на ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“). В това отношение декларациите за дейността представят по-пълна картина, отколкото ГОД.

Планиране и отчитане на изпълнението в три избрани генерални дирекции

10.32. Сметната палата провери декларациите за дейността, ПУ и ГОД (част 1)⁽³⁹⁾ за 2013 г. на ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и Службата за инфраструктура и логистика в Люксембург. По-специално Палатата разгледа дали годишните отчети за дейността предоставят полезна информация относно годишния принос на генералните дирекции към постигането на целите на политиката. Проверката беше основана на изискванията, установени във Финансовия регламент, стандартите за вътрешен контрол на Комисията и инструкциите по отношение на плановете за управление и годишните отчети за дейността, изготвени от генералния секретариат на Комисията и ГД „Бюджет“.

10.30. Вж. отговора на каре 10.4.

⁽³⁷⁾ Вж. точка 1.31 и таблица 1.3 от годишния доклад на Сметната палата за 2013 година.

⁽³⁸⁾ ГД „Регионална и селищна политика“ е изразила и двете резерви — една през 2011 г. и една през 2010 г.

⁽³⁹⁾ Вж. точка 10.29.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Целите на ГД не са подходящи за цели на управлението.

10.33. Според инструкциите на Комисията за 2013 г. по отношение на плановете за управление, генералните дирекции следва да установят общи цели с показатели за въздействието (дългосрочни) и конкретни цели с показатели за резултатите (кратко- и средносрочни). След това в част 1 на годишните отчети за дейността от генералните директори се изисква да опишат постигнатите резултати и до каква степен те са имали планираното въздействие.

10.34. В съответствие със своите констатации и оценки от предишни години във връзка с други генерални дирекции, Сметната палата установи при своя одит, че при ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и при ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“ много от целите (обща и специфични), използвани в ПУ и ГОД, са взети директно от документи относно политиката или законодателни документи, и поради това са на прекалено високо ниво, за да бъдат полезни като инструменти за управление (вж. каре 10.5).

10.34. Целите, определени за новия период, позволяват интегрирано представяне на основната причина за съществуването на генералните дирекции и техните ключови приоритети и оперативни средства (финансови, законодателни и свързани с политиката отговорности).

Постоянните инструкции за плановете за управление изискват общите цели да бъдат съгласувани с политическите цели на Комисията чрез доразвиването им в плановете за управление. Причината за този подход се корени в нуждата да се гарантира, че службите на Комисията проследяват постигането на политическите цели и на основните политически приоритети на Комисията. По възможност се определят и специфични цели с показатели за резултатите и за създадените продукти и услуги, които допринасят за постигането на политическите цели и на основните политически приоритети на Комисията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Каре 10.5 — Примери за „специфични цели“, които не са подходящи за цели на управлението

ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“: по отношение на специфичната цел „Насърчаване на доброто здраве в една застаряваща Европа“ влиянието на ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“ не е измеримо.

ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“: тази генерална дирекция е определила специфичната цел да насърчи географската и професионалната мобилност (включително координацията на схемите за социална сигурност) на работниците в Европа с оглед преодоляване на препятствията пред свободното движение на работници и допринасяне за създаването на истински пазар на труда на европейско равнище. Трудно е да се определи конкретният принос на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за постигането на тази цел.

10.35. В съответствие с Финансовия регламент целите на генералните дирекции следва да бъдат SMART — формулирани по конкретен, измерим, достижим, актуален и планиран със срокове начин⁽⁴⁰⁾. 11 от 15-те проверени цели обаче⁽⁴¹⁾ не изпълняват всички критерии SMART. Въпреки че проверените цели са актуални за областта на политика, в която работят генералните дирекции, те са поставени на такова високо ниво, че не става ясно по какъв начин могат да бъдат постигнати. В много случаи показателите, които са свързани с дадена цел, не измерват изчерпателно всички аспекти на подходящото ниво. През декември 2013 г. Службата за вътрешен одит е достигнала до подобно заключение относно ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, като е докладвала, че целите не винаги са ясно определени.

10.36. Като хоризонтална услуга на Комисията, Службата за инфраструктура и логистика в Люксембург не е ГД, която определя политики или разходва средства. Тя предлага вътрешна подкрепа за други генерални дирекции. Нейните главни цели са административни. Вследствие на това при планирането на нейните дейности в ПУ и при докладването им в ГОД Службата за инфраструктура и логистика в Люксембург по подразбиране не представя общи цели и показатели за въздействие, а включва само специфични цели с показатели за резултати.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Каре 10.5 — Примери за „специфични цели“, които не са подходящи за цели на управлението

Причинно-следствената връзка между дейностите на ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“ и целта „да се съдейства за доброто здраве на застаряващото население на Европа“ действително е сложна, като понякога е непряка и не подлежи на изтерване. Комисията разработва рамка за мониторинг, за да оцени напредъка с помощта на показатели, като качеството на живота, устойчивостта на системите за здравеопазване и иновациите, както и в крайна сметка по отношение на постигането до 2020 г. на целта за брой на годините живот в добро здраве.

ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ ще проучи възможностите за подобряване на представянето на своята цялостна интервенционна логика за следващите планове за управление с оглед да се изтъкне по-добре обширната гама от дейности, които допринасят за постигането на тази цел.

10.35. Комисията винаги отчита критериите SMART при формулирането на целите. Информацията в плана за управление следва да се анализира в своята цялост при оценяване на съответствието с критериите SMART. Комисията подчертава, че отчитането на резултатите следва да бъде насочено към реалните нужди на заинтересованите страни и да бъде достатъчно гъвкаво, така че да отразява различното естество на дейностите, извършвани от службите на Комисията.

⁽⁴⁰⁾ Финансов регламент, член 38, параграф 3, буква д).

⁽⁴¹⁾ Пет за всяка генерална дирекция — ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“ и Службата за инфраструктура и логистика в Люксембург.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Продължават да съществуват трудности по отношение на показателите за мониторинг на изпълнението

10.37. Изборът 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, показателите следва да изпълняват критериите RACER⁽⁴²⁾. Показателите, измерващи продукти и услуги, върху които генералните дирекции имат ограничено въздействие, следва да бъдат допълнени от други показатели, които да измерват пряко дейността на генералните дирекции.

10.38. И двете генерални дирекции и Службата за инфраструктура и логистика в Люксембург 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 организация) показва, че само два от тях изпълняват адекватно всички критерии RACER⁽⁴³⁾. Освен това Сметната палата установи редица недостатъци (вж. каре 10.6).

Каре 10.6 — Примери за проблеми с показателите

а) Показатели, които са били извън възможностите за влияние на генералните дирекции

ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“: показател „Процент на противогрипна ваксинация сред гражданите на ЕС над 65 години“. Въпреки че този показател е определен от Съвета, изпълнението е изцяло отговорност на държавите членки. Следователно постигането на целта е извън обхвата на влияние на ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“.

б) Показатели, на които липсва актуална информация

ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“: специфичната цел „Разширяване на достъпа до работни места и увеличаване на участието на пазара на труда“ се измерва от два показателя за резултати: „Брой на гражданите, които се възползват от помощта от ЕСФ под формата на обучение, работа или насоки“ и „ЕСФ като процент от активните мерки на пазара на труда в ЕС“. Показателите следят за участието на ЕСФ и за разпределянето на бюджета на ЕСФ, но нито един от тях не осигурява информация относно предназначението на целта — да увеличава (достъпа до) работни места.

10.38. Комисията извърши съществен преглед на своите показатели за периода 2014 — 2020 г. и счита, че представените показатели като цяло осигуряват полезна информация относно напредъка към постигането на цялостните политически цели на Комисията, както и за мониторинг на изпълнението.

Каре 10.6 — Примери за проблеми с показателите

а) Ваксинацията срещу сезонния грип представлява специфична мярка с оглед на общественото здраве, която е единствено от компетентността на държавите членки. ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“ е наясно, че не може да окаже пряко въздействие върху напредъка по този показател.

При все това Съветът определи цел за обхвата на ваксинацията на равнище ЕС, по отношение на която Комисията може да извършва единствено мониторинг. ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“ продължава да извършва мониторинг на националните мерки за постигане на целите и така допринася за постигането на заложените цели.

б) Комисията счита, че въпросните показатели са полезни, но признава, че те биха могли да бъдат по-специфични и това беше направено за периода 2014 — 2020 г.

⁽⁴²⁾ Значими, приемливи, правдоподобни, лесни и стабилни: Стандарти за вътрешен контрол на Комисията относно целите и показателите за изпълнение (ICS 5).

⁽⁴³⁾ През декември 2013 г. Службата за вътрешен одит е достигнала до подобно заключение относно ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, като е докладвала, че показателите не винаги са отговаряли на критериите RACER.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

в) Показатели, за които надеждността е под въпрос

ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“: показател „Дял от населението, което се страхува от възникване на неблагоприятни събития, докато получава медицински грижи“. За да събере данни, показателят разчита на проучвания на гражданите (Евробарометър). Първото подобно проучване е проведено през 2009 г. и резултатите от него се определят за базово ниво. Следващото проучване е предвидено през 2014 г. Този показател измерва възприятието на гражданите. Това може да бъде косвено показателство от голяма полза, но има нужда да бъде допълнено от пряка форма на обратна връзка (напр. действителният брой неблагоприятни събития). Поради субективното му естество, този показател може на практика да не показва надеждно дали безопасността на пациентите е подобрена или не.

г) Показатели, представени като показатели за резултати, които вместо това са насочени към продуктите и услугите

Служба за инфраструктура и логистика в Люксембург: някои показатели са определени като показатели за резултати, но въпреки това всъщност представляват показатели за продукти и услуги. ПУ за 2013 г. включва като показатели за резултатите „Средно продадени ястия на ден“, „Брой на ползвателите на фитнес центъра“ или „Брой на съобщенията във връзка с околната среда“. Тези показатели не са показатели за резултати. Те представляват броят на предоставените продукти/услуги, а не прякото отражение на действията/дейностите върху целевата популация.

д) Показатели, при които липсва основна информация относно целта

ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“: по отношение на показателя за резултати „Брой на управляващите органи (УО) и междинните звена (МЗ), участващи в мрежи за обучение“, целта е УО или МЗ от всички държави членки да участват в поне една актуална международна мрежа за обучение. ГОД не предоставя данни за нивото на участие за всяка държава членка.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

в) Проучването на Евробарометър не е предвидено да служи като самостоятелен показател. То се анализира заедно с редица други показатели, като структурирания показател относно изпълнението на съответните препоръки на Съвета в държавите членки, в съчетание с непряк показател за резултатите, с който се проучва въздействието от предприетите мерки върху нагласите на гражданите за това колко вероятни са инцидентите, свързани с безопасността на пациентите.

г) Службата за инфраструктура и логистика в Люксембург (OIL) докладва за постигането на всяка специфична цел, която ѝ е поверена, предимно чрез качествени елементи, представени в текстов формат.

В повечето случаи показателите за създадените продукти и услуги се оказват значими за точното отразяване на действителните постижения и същевременно свързването на тези постижения със съответните процеси и заделилите ресурси и поради това бяха договорени от управителния съвет на OIL. С цел яснота, съпоставимост във времето и достъпност на данните, избраните за годишния отчет на дейността показатели не могат да бъдат ограничени само до показатели за въздействието или за резултатите.

В това отношение изтъкнатите от Сметната палата показатели, макар и да могат да бъдат усъвършенствани, като цяло се допълват от насочени към резултатите показатели (балансиран счетоводни книги за кетринговите услуги, осведоменост във връзка с екологични въпроси, която се демонстрира чрез разширен обхват на Схемата за управление по околна среда и одит (EMAS).

д) Комисията счита, че представеният показател е изключително полезен и успешен, но въпреки това се съгласява, че е било много трудно да се получи информация относно постигането на целта за този конкретен показател предвид на сътрудничеството на 28 държави членки и стотици управляващи органи (УО) и междинни звена (МЗ). ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ ще положи усилия това да се подобри в бъдеще.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Недостатъчно сътрудничество между генералните дирекции

10.39. Според инструкциите за ГОД, от генералните дирекции, които работят в подобни области на политика или които управляват подобни програми, се очаква да си сътрудничат по време на подготовката на проекта за ГОД. Липсата на сътрудничество може да доведе до несъответствия при докладването между генералните дирекции (вж. каре 10.7).

Каре 10.7 — Примери за недостатъчна координация между генералните дирекции

ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“: ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“ използва показателя „Брой на годините живот в добро здраве при раждане“ като показател за въздействието в рамките на общата цел за закрила и подобряване на човешкото здраве. Въпреки че използва същите данни като показателя на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ „Продължителност на живота в добро здраве“, двата показателя имат различни цели и междинни етапи, без да има някаква очевидна причина за това несъответствие.

10.39. Комисията припопня, че при изготвянето на ГОД винаги са налице тясно сътрудничество и координация между ГД в свързани области на политиката.

Каре 10.7 — Примери за недостатъчна координация между генералните дирекции

Показателят „Брой на годините живот в добро здраве“ (HLY) е европейски основен здравен показател (ECHI) и като такъв се използва в различни видове контекст. За да се избегнат несъответствията, съответната методика се координира тясно между ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и Евростат. Съществува и винаги е съществувало добро сътрудничество между ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“ по отношение на здравните показатели, например чрез Европейската система за здравни интервюта, като двете ГД провеждат координационни срещи относно данните, които следва да се събират.

При все това е възможно да са необходими специфични за ГД цели, които да отразяват някои специфични аспекти от дейността на съответната ГД.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ЧАСТ 3 — РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗВЪРШЕНИТЕ ОТ СМЕТНАТА ПАЛАТА ОДИТИ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

10.40. Тази част от главата включва два раздела — първият извлича някои основни изводи от специалните доклади на Сметната палата за 2013 г., а вторият проследява до каква степен са изпълнени препоръките на Сметната палата от осем от нейните специални доклади от периода 2007 — 2010 г.

Специалните доклади на Сметната палата през 2013 г.

10.41. В своите специални доклади Сметната палата проверява дали принципите на добро финансово управление (точка 10.1) 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 2013 г. Сметната палата прие⁽⁴⁴⁾ 19 специални доклада, изброени в **приложение 10.1**.

10.42. Всеки специален доклад сам по себе си представлява важен принос към целта одитираните субекти да носят отговорност за своето управление на средствата на ЕС и да бъдат подпомогнати да направят подобрения в бъдеще. Тези специални доклади като цяло обхващат пълния цикъл на управление — от разработването до оценяването. В годишните доклади от предишни години Сметната палата разгледа ограничен набор от теми, за които счита, че са от особено значение, от всички специални доклади през съответната година. В годишния доклад за 2011 г. тези теми са анализа на нуждите, разработването и понятието за добавена стойност за ЕС. В годишния доклад за 2012 г. темите са целите и показателите, данните за изпълнението и устойчивостта на проектите, финансирани от ЕС.

10.43. В настоящия годишен доклад Сметната палата избира да подчертае два въпроса, открити в нейните специални доклади от 2013 г., които са от особено значение за Комисията и за законодателя от гледна точка на целта за получаване на максимално въздействие от следващото поколение разходни програми: добавената стойност за ЕС и тясно свързаната с това концепция за икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите.

Добавена стойност за ЕС

10.44. Добавената стойност за ЕС е от все по-голямо значение, за да се осигури възможно най-доброто изпълнение с ограничените средства от ЕС (вж. също точка 10.21). От 19-те специални доклада, приети през 2013 г., седем засягат темата за добавената стойност за ЕС и/или икономическите загуби от неефективно разпределение на ресурсите.

⁽⁴⁴⁾ „Приет“ означава „одобрен за публикуване“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.45. Добавената стойност за ЕС е „стойността, която е резултат от намесата на ЕС и е допълнителна спрямо стойността, която би била постигната в резултат на индивидуални действия на държавите членки“⁽⁴⁵⁾. Осигуряването на добавена стойност за ЕС е от основно значение за постигането на добро финансово управление⁽⁴⁶⁾.

10.46. Одитите на Сметната палата установиха, че често е трудно да се определи каква е истинската добавена стойност за ЕС, специално в контекста на споделеното управление, при което се разходва по-голямата част от бюджета. Съществува риск финансирането от ЕС да бъде използвано като заместител на националните фондове, като по този начин се освобождават национални средства за ползване в други сфери. Тази възможност може да бъде привлекателна за държави членки, които са изправени пред бюджетни затруднения.

10.47. Пример за това е описан в специалния доклад на Сметната палата относно програма LIFE, посочен по-горе в точка 10.5. Сметната палата установи, че използването на разпределения на средства на национален принцип и национална, а не европейска конкуренция за финансиране на проекти, има за резултат намаляване на добавената стойност за ЕС от изпълнението на програмата⁽⁴⁷⁾.

10.48. Друг пример е специалният доклад на Сметната палата относно Европейския фонд за приспособяване към глобализацията, в който Сметната палата заключава, че една трета от финансирането от този източник компенсира работниците, засегнати от масови съкращения, без да се постигне европейска добавена стойност. Това е частта от финансирането, свързана с мерките за подпомагане на доходите, които държавите членки така или иначе са щели да финансират. Докладът обаче отбелязва, че когато Фондът е използван за съфинансиране на услуги, които обикновено не съществуват в държавите членки, като например обучения за съкратени работници, той е предоставил европейска добавена стойност⁽⁴⁸⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.45. Комисията подчертава, че концепцията на добавената стойност за ЕС може да се използва в множество различни видове контекст, например в академични дискусии относно бюджета на ЕС, за определяне на цели и/или критерии за подбор на проекти по конкретни програми на ЕС, в разпоредби на Финансовия регламент и за оценка на съществуващи програми, но също така счита, че добавената стойност на даден политически проект не се ограничава до количествените данни.

Комисията също така изтъква, че принципът на добро финансово управление е заложен в член 30 от Финансовия регламент и че постигането на добро финансово управление следва да се извършва в съответствие с тези принципи.

10.46. Комисията препраща към своите отговори по точки 10.48 и 10.52, в които посочва, че предприетите мерки действително са генерирали добавена стойност за ЕС.

Комисията оцени добавената стойност за ЕС при представянето на предложения във връзка с новите разходни програми. Съзаконодателите приеха предложените разходни програми в случаите, когато бяха съгласни с това мнение. Комисията ще управлява тези програми и ще докладва относно добавената стойност за ЕС — един от аспектите, които ще бъдат преценявани в рамките на последващото оценяване. Тези оценки са публично достъпни, а докладът по член 318 включва и информация относно добавената стойност за ЕС.

10.47. Вж. отговора по точка 10.5.

10.48. Комисията насочва вниманието към заключенията от междинния доклад за оценка във връзка с добавената стойност за ЕС. В доклада се заключава, че Европейският фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ) е генерирал „значителна добавена стойност“ и че „независими експерти заключиха, че нямаше да бъдат постигнати почти никакви резултати без помощта от ЕФПГ“.

Комисията отчита, че осигурената по линия на ЕФПГ помощ следва да се разглежда като финансиране на „пакет“ от взаимосвързани мерки, които допринасят като цяло за успеха на финансираните операции. ЕФПГ предоставя помощ на работниците чрез различни форми на подпомагане, включително парична помощ, за да гарантира, че работниците разполагат с достатъчно доходи за целия период на мерките за активизиране и по този начин могат да се възползват от различните подпомагани действия, като например обучението.

⁽⁴⁵⁾ За по-подробно определение на добавена стойност за ЕС, вж. каре 10.2 от Годишния доклад на Сметната палата за 2011 г.

⁽⁴⁶⁾ Европейска сметна палата, Становище № 7/2011, точка 9 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁴⁷⁾ Специален доклад № 15/2013, точки 4, 20 — 21 и 63 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁴⁸⁾ Специален доклад № 7/2013 „Успял ли е Европейският фонд за приспособяване към глобализацията да предостави европейска добавена стойност при повторното интегриране на съкратените работници?“, точки 77 и 78 (<http://eca.europa.eu>).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите

10.49. Свързана с разглеждания по-горе въпрос концепция, която влияе отрицателно на европейската добавена стойност, е концепцията за икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите. Когато се прилага за безвъзмездни средства от ЕС, тя е се отнася до степента, в която един бенефициент би предприел даден проект дори при липса на подкрепа от ЕС. Следователно наличието на икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите би намалило или напълно изключило европейската добавена стойност.

10.50. Поради своето естество икономическите загуби от неефективно разпределение на ресурсите не са лесни за установяване. Липсата на стабилен анализ на нуждите обаче често показва, че има риск от тяхното възникване. В някои случаи Сметната палата одитира определени проекти, които са оторизирани, или дори приключени, преди да е било одобрено финансирането от ЕС, което показва, че има наличие на икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите.

10.51. При своя одит на подпомагането от страна на ЕС на хранително-вкусовата промишленост например, Сметната палата заключи, че вероятността от икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите е висока поради систематичния неуспех на държавите членки да насочват финансирането към проекти, за които е съществувала явна нужда от публично подпомагане⁽⁴⁹⁾. Освен това в областта на земеделието Сметната палата установи, че рискът от икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите е висок при мерките, използвани от държавите членки за разнообразяване на икономиката в селските райони, като само една държава членка е изисквала от бенефициентите да докажат необходимостта от безвъзмездната помощ, а в един случай подпомагането от ЕС е било предоставено след като проектът вече е бил приключен⁽⁵⁰⁾.

10.51. Комисията е съгласна със Сметната палата, че са необходими подобрения при насочването на помощта на равнище държави членки.

Рискът от неефективно разпределяне и изместване се свежда до минимум, когато инвестиционната помощ е добре насочена (като наред с други неща се използват критерии за допустимост и за подбор и се прави разграничение в размера на помощта) и се основава на ясно определени недостатъци/нужди. Насочването на инвестиционната помощ (член 43 от Регламент (ЕО) № 1974/2006) бе въведено в рамките на програмния период 2007 — 2013 г. и именно с цел да се намалят ефектите на неефективно разпределяне и изместване, отчетени в резултат на по-ранни оценки.

Правната рамка за новия програмния период изисква да се вземат предвид специфичните нужди, свързани със специфични условия на регионално или подрегионално равнище, и да се предприемат конкретни действия по отношение на тях посредством добре проектирани комбинации от мерки или тематични подпрограми.

Освен това новата правна рамка изисква да се определят подходящи цели за всяка от целевите области на приоритетите на Съюза въз основа на общи показатели за резултатите и избраните мерки във връзка с приоритетите на Съюза да се основават на солидна интервенционна логика, подкрепена от предварителна оценка.

⁽⁴⁹⁾ Специален доклад № 1/2013 „Довело ли е подпомагането от страна на ЕС на хранително-вкусовата промишленост до ефективно и ефикасно добавяне на стойност към земеделските продукти?“, точка 86 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁰⁾ Специален доклад № 6/2013 „Постигнали ли са държавите членки и Комисията икономическа ефективност чрез мерките за разнообразяване на икономиката в селските райони?“, точки 54 — 57 и 93 (<http://eca.europa.eu>).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.52. Допълнителни примери за икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите бяха открити при проверката на Сметната палата на програмата „Марко Поло“, която е разработена с цел да се прехвърлят товарните превози от шосейния към други видове транспорт. Въпреки че съществуват доказателства, че подпомагането от ЕС е било от полза за проекти по отношение на момента на тяхното стартиране, обема на предоставените услуги или по-бързото възстановяване на инвестициите, одитът също така откри сериозни индикации за наличие на икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите. 13 от 16-те одитирани бенефициенти например потвърдиха, че биха започнали и изпълнили проекта дори и без наличието на субсидия от ЕС⁽⁵¹⁾. По подобен начин Сметната палата заключи, че Комисията не е демонстрирала в достатъчна степен, че помощта от ЕС в рамките на Механизма за финансиране с поделение на риска (финансов инструмент, предназначен за подобряване на достъпа до дългово финансиране на инвестиции в изследвания) ще доведе до инвестиции над нивото на тези, които бенефициентите биха извършили и без използване на тази помощ⁽⁵²⁾.

Проследяване на изпълнението на препоръките от специални доклади

10.53. Съгласно международните одитни стандарти проследяването на предприетите действия по одитните доклади се приема за крайния етап на цикъла на одита на изпълнението — планиране, изпълнение и проследяване⁽⁵³⁾. Проследяването на действията, предприети във връзка с докладите от одитите на изпълнението на Сметната палата, е необходим елемент от цикъла на управленска отговорност и помага да бъде насърчено ефективното изпълнение на препоръките от одитните доклади от страна на Комисията.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.52. Поради причините, изтъкнати от Сметната палата (т.е. по-ранното начало на проектите, увеличаването на мащаба на услугите и по-ранната възвръщаемост на инвестициите), Комисията счита, че програмата „Марко Поло“ определено генерира добавена стойност за ЕС при подложените на одит проекти.

Нещо повече, трудно е да се изрази количествено явлението „неефективно разпределяне“, тъй като може да съществуват редица други фактори, които следва да бъдат отчетени, например проблем с устойчивостта (т.е. дали проектите биха били устойчиви без субсидията), мултипликативен коефициент (по-големите проекти генерират много по-значителна модална промяна), повишена надеждност и видимост на бенефициерите (марка на проект на ЕС), ползи в резултат на сътрудничеството между партньорите (трансфер на ноу-хау, най-добри практики).

Що се отнася до механизма за финансиране с поделение на риска (МФПР), Комисията счита, че този инструмент е доказал своята стойност, особено в контекста на трудните икономически условия. Добавената стойност на инструмента бе демонстрирана и в междинната оценка на МФПР, като в нея бе посочено, че:

„МФПР помогна на множество европейски предприятия, занимаващи се с интензивни научни изследвания, да поддържат своята научноизследователска и развойна дейност и иновации (НИРДИ) по време на сериозен финансов стрес, помогна на някои от най-иновационните предприятия в Европа да реструктурират своите финансови позиции в момент, в който банките и други финансови институции ограничаваха достъпа до финансиране за високорискови инвестиции...“ (доклад за междинната оценка на МФПР от август 2010 г., стр. 18).

В допълнение към това във втората междинна оценка (юни 2013 г.) се посочва, че „ключовата икономическа стойност на МФПР е неговият антициклически характер, който осигурява на организаторите дългосрочна финансова стабилност, за да извършват НИРДИ дори по време на криза“.

⁽⁵¹⁾ Специален доклад № 3/2013 „Успяват ли програмите „Марко Поло“ да доведат до прехвърляне на шосейния трафик към други видове транспорт?“, точки 32 и 33 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵²⁾ Специален доклад № 2/2013 „Осигурила ли е Комисията ефективно изпълнение на Седмата рамкова програма за научни изследвания?“, точка 104 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵³⁾ Международните одитни стандарти на върховните одитни институции, МСВОИ 3000 и 3100.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.54. Сметната палата провери изпълнението от страна на Комисията на извадка от 59 одитни препоръки от осем специални доклада, приети в периода 2007 — 2010 г. От 56-те препоръки, които беше възможно да бъдат проверени⁽⁵⁴⁾, Сметната палата заключи, че Комисията е изпълнила 79 % от препоръките изцяло или в повечето отношения. Други 12 % от препоръките са били изпълнени в някои отношения, а 9 % са били отхвърлени първоначално и вследствие на това не са изпълнени⁽⁵⁵⁾.

10.55. В последващата проверка, проведена през миналата година, Сметната палата препоръчва на Комисията да подобри своя ИТ инструмент за мониторинг на статуса на одитните препоръки и исканията в рамките на процедурата за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета. ИТ инструментът следва да позволява по-точно отбелязване на етапа на изпълнение на препоръките, които са били изпълнени само частично. По препоръка на Сметната палата Комисията е предложила подобрения, които би трябвало да направят възможно отбелязването на частично изпълнените препоръки в ИТ инструмента по-късно през 2014 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

Заключение

10.56. При разходването на средствата на ЕС през програмния период 2007 — 2013 г. фокусът е поставен върху усвояването (необходимостта да се изразходват средствата) и върху съответствието с правилата, а не върху постигането на добри резултати. За периода 2014 — 2020 г. са въведени нови механизми и Сметната палата ще следи какво е въздействието на тези механизми при бъдещи одити на изпълнението. Въпреки че новите механизми са положителна стъпка, а създаването на резерв за изпълнение може да насърчи по-силен фокус върху резултатите, очаква се въздействието да е незначително, тъй като в рамката за периода 2014 — 2020 г. все още липсват реални финансови инициативи или санкции, които да са свързани с резултатите, постигнати с помощта на финансирането от ЕС (точки 10.3 — 10.16).

10.55. Комисията оцени възможността за допълнително развитие на приложението RAD (препоръки, действия, освобождаване от отговорност) с цел да се подобри информацията, която се предоставя на ръководството. В рамките на Комисията от доставчика на системата бе поискано да разработи допълнителния статут за препоръки „Изпълнена отчасти“.

10.56. Публикуването на данни за изпълнението от годишните доклади за изпълнението и изискванията за оценка (задължение за поне една оценка на въздействието за всеки приоритет) ще насърчат дебатите относно политиката и реалната отчетност.

Освен това, както е предвидено в регулаторната рамка за периода 2014 — 2020 г. (член 22, параграфи 6 и 7 от Регламент (ЕС) № 1303/2013), Комисията ще може да санкционира държави членки, ако в рамките на прегледа на изпълнението (член 22, параграф 6 от Регламент (ЕС) № 1303/2013) и при приключването (член 22, параграф 7) бъде установен сериозен неуспех в постигането на целите.

⁽⁵⁴⁾ За три от избраните препоръки не беше възможно да се проверят последващите действия, тъй като необходимата за това информация беше налична единствено на ниво държави членки, което попада извън обхвата на настоящия одит.

⁽⁵⁵⁾ Петте препоръки, които са били отхвърлени, засягат Специален доклад № 7/2010 „Одит на процедурата за уравниване на сметки“ и са свързани с подробни аспекти от съответната процедура. За две от тези пет препоръки обаче са били стартирани известни корективни действия от страна на Комисията в контекста на подготовката на хоризонталния регламент относно общата селскостопанска политика за периода 2014 — 2020 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.57. Според Сметната палата липсата на фокус върху изпълнението сочи към по-съществен проблем. Принципът на споделеното управление разчита на доверието — че държавите членки, които частично финансират проектите, управляват средствата на ЕС също толкова внимателно, както и своите собствени ресурси. Въз основа на своята одитна дейност Сметната палата установи, че подборът на проекти се е фокусирал първо върху нуждата да бъдат разходвани наличните средства на ЕС (принципа „използваш или губиш“), на второ място върху необходимостта да се спазват правилата, и едва на трето място, и то в ограничена степен, върху очакваните резултати от изпълнението им. Съответствието с правилата и постигането на резултати следва да имат еднаква тежест през проектния цикъл. Това напрежение между желанието за фокусиране върху резултатите и политическите императиви, с които се сблъскват държавите членки, е основен недостатък при модела, на който се подчинява по-голямата част от бюджета на ЕС.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.57. Комисията отбелязва, че критериите за изпълнението са залегнали в процеса на подбор на всеки проект, който да бъде финансиран.

Държавите членки следва да са в състояние да определят проектите, които допринасят повече за постигането на резултати, чрез прилагането на претеглени критерии за подбор.

Комисията би искала да подчертае, че в допълнение към финансирането от Съюза винаги трябва да е налице национално съфинансиране (публично или частно). Поради това „доверието, че държавите членки — които частично финансират проектите — управляват средствата от ЕС също толкова внимателно, както и своите собствени ресурси“, е обосновано, защото всяка неправотерно изразходвана част от финансирането от Съюза автоматично ще засегне и ще окаже въздействие върху изразходването на националното финансиране. В Регламента за общоприложните разпоредби (член 120) са определени максималните ставки на съфинансиране, но те могат да се модулират (член 121). Докато в по-слабо развитите региони националното съфинансиране може да бъде ограничено до 15 %, за по-развитите региони то трябва да бъде поне 50 %. Ето защо в тези случаи съществува висок риск за националното финансиране, ако програмата не се „управлява внимателно“ и е насочена към изразходването на средства, а не толкова към постигането на резултати. Освен това предварителните условия следва да гарантират, че са налице правилните рамкови условия за изразходването на средства. Така, дори и вниманието да се насочи към изразходването на средства (което засяга и националното финансиране), съгласно предварителните условия държавите членки трябва да са въвели стратегическа рамка на политиката, която да е в съответствие с ангажиментите, поети на равнище ЕС, за да се гарантира ефективното и ефикасно постигане на целите на програмата и съответно очакваните резултати.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.58. Докладването до Европейския парламент и до Съвета относно изпълнението става в рамка, която се е развивала в продължение на много години и не е адаптирана към културата на изпълнение, която Комисията се стреми да създаде. Нормативните разпоредби изискват от Комисията да докладва ежегодно относно постигнатите от нея резултати в три основни доклада до Европейския парламент и до Съвета. Само докладът за оценка обаче се фокусира върху изпълнението. Докладът относно бюджетното и финансовото управление и обобщаващият доклад съдържат малко или не съдържат никаква информация относно изпълнението. Според Сметната палата практиката на Комисията при докладване да се фокусира върху изпълнението в доклада за оценка е разумна, тъй като другите два доклада имат различни цели (точки 10.18 — 10.20).

10.59. Освен това Сметната палата откри примери за пропуски в обхвата — докладите не разглеждат европейската добавена стойност. Сметната палата заключава, че доброто финансово управление не е било отчетено по полезен начин в нито един от трите доклада (точки 10.18 — 10.22).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.58. Докладването до Европейския парламент и до Съвета се развива паралелно с прилаганата от Комисията култура на изпълнение и резултати, в рамките на която се отчитат становищата на Европейския парламент и на Сметната палата. Както вече беше посочено, с приемането на МФР за периода 2014 — 2020 г. се адаптира рамката за докладване до Европейския парламент и до Съвета и се обръща повече внимание на изпълнението на програмите. Както е посочено в обобщаващия доклад, Комисията вече е предприела необходимите действия за подобряване на докладването за изпълнението чрез подсилване на рамката за изпълнение на програмите по многогодишната финансова рамка за периода 2014 — 2020 г. и чрез включване на тази рамка за изпълнение в стратегическото планиране, програмиране и докладване на резултатите от страна на Комисията. Ще е нужно време, преди тези промени да доведат до резултати. Що се отнася до докладите, посочени от Сметната палата, трите доклада обхващат различни и допълващи се аспекти на изпълнението и са насочени към подробности във връзка с изпълнението на финансовото и бюджетното управление, обобщение на постигнатите от Комисията резултати от управлението и общото изпълнение на финансовите програми на ЕС. Трябва да се поддържа ясно разграничение между тези различни, но свързани аспекти. Комисията приветства мнението на Сметната палата, че настоящата практика на отчитане е разумна, че трите доклада обслужват различни цели и че е най-добре отчитането във връзка с изпълнението на финансовите програми да се прави в доклада за оценка.

10.59. Комисията счита, че няма пропуски в обхвата. Както се посочва в нейния отговор по точка 10.46, Комисията оцени добавената стойност за ЕС при представянето на предложения във връзка с новите разходни програми. Комисията включва информация относно добавената стойност за ЕС като част от докладването на извършените оценки в контекста на доклада по член 318. Освен това Комисията не е съгласна с тълкуването на Сметната палата, че принципът на добро финансово управление предполага докладване на добавената стойност за ЕС. Освен това нито един от трите доклада не е обвързан с изискване и не е проектиран индивидуално да обхваща и трите елемента и по този начин да представя пълен отчет за всички цели на доброто финансово управление. Те имат свои специфични цели (вж. отговора по точка 10.58).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.60. В сравнение с предишните доклади за оценка четвъртият доклад постига напредък, тъй като се опитва да установи връзка между основните финансови програми, представени в многогодишната финансова рамка, и наличната информация за изпълнението, свързана със стратегията „Европа 2020“. В много основни области обаче информацията и данните, предоставени в доклада за оценка, все още не са подходящи за целта, планирана в процедурата за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета. Сметната палата отбелязва очакванията на Комисията, че ще изминат няколко години преди новата рамка за изпълнение да може да предостави съдържателна информация за изпълнението на постигането на годишните цели на политика. Сметната палата ще продължи да следи напредъка в тази област (точки 10.23 — 10.26).

10.61. Генералните директори докладват на Комисията в своите ГОД относно изпълнението на своите задължения, относно дейностите на генералните дирекции и относно постигането на целите на политиката. ГОД включват декларация за достоверност от генералните директори, че наред с другото, ресурсите, заделени за описаните в доклада дейности, са използвани в съответствие с планираните цели и принципа на добро финансово управление. На практика обаче увереността, предоставена в ГОД, специално изключва въпросите за изпълнението. Увереността и всички свързани с нея резерви са ограничени до въпроси относно редовността и вътрешния контрол (вж. точки 10.28 — 10.30 и каре 10.4).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.60. Комисията счита, че в рамките на уредбата за мониторинг и оценка, приложима към програмите за периода 2007 — 2013 г., най-новият доклад за оценка осигурява ценен принос към дейността на органа, който взема решение за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, за съответната година. В много отношения структурата и съдържанието на тазгодишния доклад отразяват насоките, предоставени от този орган. Например в доклада информацията относно напредъка по постигане на целите на програмите се отделя от информацията относно оперативните аспекти на изпълнението, каквито са действията на Комисията във връзка с изпълнението и управлението на финансовите програми. Прави се също разграничение между вътрешните и външните политики на ЕС. Освен това в доклада се полагат усилия, доколкото това е възможно, да се предостави наличната информация за изпълнението относно начина, по който финансовите програми са допринесли за стратегията „Европа 2020“. И все пак трябва да се припомни, че макар 2013 г. да беше последната година от програмния период 2007 — 2013 г., все още е твърде рано, за да може да се измерят напълно резултатите от програмите и тяхното въздействие, тъй като окончателното и последващото оценяване на финансовите програми са насочени за следващите четири години (2014 — 2017 г.). Освен това уредбата за мониторинг, оценка и докладване, прилагана по отношение на програмите за периода 2007 — 2013 г., не е насочена към докладване на изпълнението на програмите. Информацията за изпълнението във връзка с програмите за периода 2014 — 2020 г. постепенно ще стане налична в съответствие с уредбата за докладване и оценка, определена в приетите от законодателите правни актове, и ще бъде използвана в доклада по член 318.

10.61. Както се посочва в отговора по каре 10.4, Комисията ще продължи да прилага същата практика за докладване, която е в съответствие с правните разпоредби. Както е посочено в обобщаващия доклад, декларацията за достоверност е насочена към управленски и финансови въпроси и е в пълно съответствие с финансовата отговорност на Комисията във връзка с изпълнението на бюджета на ЕС. Посредством приетането на обобщаващия доклад Комисията поема цялостна отговорност за управлението на бюджета на ЕС. Този въпрос е отделен от ясния ангажимент на Комисията за допълнително подсилване на нейното докладване относно постиженията на политиката в същите годишни отчети за дейността, както и в доклада за оценка съгласно изискванията на Договора. Тези постижения на политиките са резултат от колективно действие и отговорност заедно със законодателите и държавите членки, които често имат основна роля в изпълнението на програмите. Освен това върху общото изпълнение на програмите оказват въздействие много други икономически и обществени фактори извън контрола на генералните директори.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10.62. Проверката на ГОД за дадената година показва, че целите на генералните дирекции не са подходящи за цели на управлението, редица слабости продължават да съществуват при избора на показатели, което означава, че пригодността им за мониторинг на изпълнението е ограничена, както и че генералните дирекции не си сътрудничат достатъчно при формулирането на своите цели и показатели (вж. точки 10.32 — 10.39).

10.63. Одитите на изпълнението на Сметната палата продължават да изпълняват своите двойни цели по отношение на управленската отговорност и подобрението. Докладите на Сметната палата за 2013 г., наред с много други теми, разглеждат случаи, при които европейската добавена стойност, която е основна за постигането на добро финансово управление, не е била постигната или е била намалена. Конкретен пример за това, открит в редица случаи, е наличието на икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите, при които бенефициентите са щели да продължат с дейността дори и без финансиране от ЕС (точки 10.40 — 10.53).

Препоръки

10.64. В **приложение 10.2** е представен резултатът от проверката на Сметната на напредъка при изпълнението на препоръките, отправени в предходни годишни доклади. В годишните доклади за 2010 г. и 2011 г. Сметната палата е отправила девет препоръки. От тези препоръки две не са приложими, защото е прекалено рано Сметната палата да оцени напредъка. Комисията е изпълнила седем препоръки в някои отношения.

10.65. Въз основа на настоящия преглед и на констатациите и заключенията за 2013 г. Сметната палата препоръчва:

- **Препоръка 1:** При следващия случай на ревизиране на Финансовия регламент Комисията следва да рационализира своята рамка за отчитане на изпълнението.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10.62. *Както се посочва в обобщаващия доклад от 2013 г., структурата на годишните отчети за дейността от 2013 г. е преработена в значителна степен. Бяха положени много усилия за подобряване на показателите за резултатите и на докладването за изпълнението, както и на докладването относно икономическите аспекти и ефективността на ГОД.*

Положени са много усилия и в преработените инструкции, за да се гарантира, че докладите включват само уместни аспекти, и за да се подобрят яснотата и последователността между отделните ГД. В допълнение към това плановете за управление ще се съгласуват по-тясно с годишните отчети за дейността по отношение на докладването относно целите и показателите.

10.63. *Комисията препраща към своите отговори по точки 10.48 и 10.52, в които посочва, че предприятиите мерки действително са генерирали добавена стойност за ЕС. Освен това, както се посочва в нейния отговор по точка 10.45, Комисията не споделя предложените от Сметната палата принципи, на които се основава концепцията за добавената стойност за ЕС, както е посочено в нейния годишен доклад за 2011 г.*

Комисията приема препоръката. Комисията има готовност да адаптира Финансовия регламент, за да го съгласува със своята настояща практика на докладване относно изпълнението. В съответствие с настоящата практика трите доклада, посочени от Сметната палата в точка 10.18, обслужват различни цели и се допълват взаимно. Обобщаващият доклад е насочен към постигнатите от Комисията резултати от управлението, докладът за оценка съгласно член 318 е насочен към постигнатите резултати от разходните програми, а в доклада за бюджетното и финансовото управление се отчитат аспектите и управлението на бюджета. Комисията е на мнение, че тази практика на докладване, при която всички тези доклади изпълняват различна роля и имат различна цел, е в съответствие с правните и оперативните разпоредби на различни нива (ДФЕС, Финансовия регламент и постоянните вътрешни инструкции на Комисията).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- **Препоръка 2:** Комисията следва да гарантира, че докладът за оценка представя обобщаващ отчет, който включва цялата налична информация относно напредъка за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“, за да може читателят да разполага с ясно представяне на постигнатите резултати.
- **Препоръка 3:** Комисията следва да продължи да подобрява своята система за управление и отчитане на изпълнението, така че в декларациите за достоверност на генералните директори да може да поеме отговорност за доброто финансово управление, както и за приноса на бюджета на ЕС за постиженията на политиката.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията приема тази препоръка. Комисията ще положи усилия да гарантира, че докладът по член 318 представя обобщено описание, в което се включва информацията относно напредъка към постигане на целите на стратегията „Европа 2020“ с цел да се създаде ясна представа за постигнатите резултати. Комисията ще проучи дали е подходящо да се адаптира структурата на доклада по член 318 с оглед на развитието на докладването през следващите години, като същевременно се вземе предвид съществуването на друго, по-всеобхватно докладване във връзка със стратегията „Европа 2020“, например чрез европейския семестър.

Комисията не приема тази препоръка.

Комисията е поела ангажимент да гарантира добро и висококачествено управление и докладване по отношение на бюджета на ЕС, като отчита всички предложения за развитието на тези аспекти. Както бе посочено в обобщаващия доклад, Комисията вече предприе необходимите действия за подобряване на докладването за изпълнението чрез подсилване на рамката за изпълнение на програмите по многогодишната финансова рамка за периода 2014 — 2020 г. и чрез включване на тази рамка за изпълнение в извършването от Комисията стратегическо планиране, програмиране и докладване на резултатите.

При все това трябва да се прави разлика между, от една страна, пряката отговорност на генералните директори за управлението на финансовите програми и изпълнението на бюджета и, от друга страна, постиженията на политиката, например въздействието на финансовите програми. За последното носят отговорност и съзаконодателите, които допринасят за проектирането на програмите и ги приемат, както и държавите членки, които често имат основна роля в изпълнението на програмите. Освен това върху общото изпълнение на програмите оказват въздействие много други икономически и обществени фактори извън контрола на генералните директори.

Поради това Комисията счита, че обхватът на декларацията за достоверност, която генералните директори подписват, следва да продължи да бъде насочен към управленски и финансови въпроси, в пълно съответствие с финансовата отговорност на Комисията и одитните изисквания за изпълнението и администрирането на бюджета на ЕС. Чрез приемането на обобщаващия доклад Комисията поема цялостна отговорност за управлението на бюджета на ЕС.

ПРИЛОЖЕНИЕ 10.1

СПЕЦИАЛНИ ДОКЛАДИ, ПРИЕТИ ОТ СМЕТНАТА ПАЛАТА ПРЕЗ 2013 Г.

- № 1/2013 „Довело ли е подпомагането от страна на ЕС на хранително-вкусовата промишленост до ефективно и ефикасно добавяне на стойност към земеделските продукти?“
- № 2/2013 „Осигурила ли е Комисията ефективно изпълнение на Седмата рамкова програма за научни изследвания?“
- № 3/2013 „Успяват ли програмите „Марко Поло“ да доведат до прехвърляне на шосейния трафик към други видове транспорт?“
- № 4/2013 „Сътрудничество на ЕС с Египет в областта на управлението“
- № 5/2013 „Правилно ли са изразходвани средствата за пътища от фондовете на политиката на сближаване на ЕС?“
- № 6/2013 „Постигнали ли са държавите членки и Комисията икономическа ефективност чрез мерките за разнообразяване на икономиката в селските райони?“
- № 7/2013 „Успял ли е Европейският фонд за приспособяване към глобализацията да предостави европейска добавена стойност при повторното интегриране на съкратените работници?“
- № 8/2013 „Подпомагане от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони за подобряване на икономическата стойност на горите“
- № 9/2013 „Подкрепа от страна на ЕС за управлението в Демократична република Конго“
- № 10/2013 „Успешни ли са моделът и предоставянето на специфично подпомагане, предвидено от член 68 от Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета?“
- № 11/2013 „Подобряване на данните за брутният национален доход (БНД) — прилагането на по-структуриран и по-добре насочен подход би увеличило ефективността на извършваната от Комисията верификация“
- № 12/2013 „Как Комисията и държавите членки доказват правилното разходване на бюджета на ЕС, отпуснат за политиката за развитие на селските райони?“
- № 13/2013 „Помощ за развитие от Европейския съюз за Централна Азия“
- № 14/2013 „Директно финансово подпомагане от Европейския съюз за Палестинската власт“
- № 15/2013 „Ефективен ли е компонентът „Околна среда“ на програма LIFE?“
- № 16/2013 „Преглед на прилагането на модела за „единен одит“ и използването от страна на Комисията на работата на националните одитни органи в областта на сближаването“
- № 17/2013 „Финансиране от ЕС и от държавите членки на борбата с изменението на климата в контекста на външната помощ“
- № 18/2013 „Надеждност на резултатите от проверките на държавите членки на разходите в областта на земеделието“
- № 19/2013 „Доклад за 2012 г. относно проследяването на предприетите действия по специалните доклади на Европейската сметна палата“.

ПРИЛОЖЕНИЕ 10.2

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С ПОСТИГАНЕТО НА РЕЗУЛТАТИ СЪС СРЕДСТВАТА ОТ БЮДЖЕТА НА ЕС

Година	Препоръки на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на предприетите действия					Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложимо (*)	Недостатъчни доказателства
			В повечето отношения	В някои отношения			
2011	Препоръка 1: При изготвянето на модели за новите програми за финансиране Комисията следва да насочи своите дейности към резултатите и въздействията, които се стреме да постигне. Ако не е възможно лесно измерване на резултати и въздействия, Комисията следва да въведе показатели и междинни етапи, основани на цели SMART, които ще докажат, че дейностите и подпомогат реализирането на желаните цели.			X			Всички разходни програми по новата МФР включват обновена рамка за изпълнението, включваща цели, показатели и уредба за мониторинг, оценка и докладване, които позволяват измерване и докладване относно изпълнението.
	Препоръка 2: Комисията следва да работи съвместно с държавите членки с цел да подобри качеството на предоставените данни и техния актуален характер. По-специално тя следва да извлече всички възможни поуки от мерките, взети по отношение на фондовете от общата стратегическа рамка, с цел да насърчи държавите членки да предоставят информация за изпълнението с високо качество.			X			Паралелно с това Комисията разработи свои вътрешни инструменти за управление — плановете за управление и годишните отчети за дейността на генералните дирекции — с цел да се увеличи докладването относно изпълнението на финансовите програми. Важно е да се отбележи, че законодателите участваха активно в определянето на програмните цели и показателите за изпълнение.

Година	Препоръки на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на предприетите действия						Отговор на Комисията
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложимо (*)	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2011	Препоръка 3: За следващия програмен период 2014 — 2020 г. Комисията следва да покаже и да докладва как осигурява допълнителни предимства на ниво ЕС.					X		Както се посочва в нейния отговор по точка 10.46, Комисията обръща голямо внимание на добавената стойност за ЕС при проектирането на новите разходи програми. Тя ще докладва относно добавената стойност за ЕС — един от аспектите, които ще бъдат преценявани в рамките на последващото оценяване. Тези оценки са публично достъпни, а докладът по член 318 също така включва обобщена информация относно добавената стойност за ЕС.
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. точка 8.53). Препоръка 2: Службите на Комисията следва да дефинират подходящи междинни референтни нива за многотогодишните целеви стойности, за да може напредъкът да бъде адекватно оценяван (вж. точка 8.54). Препоръка 3: В рамките на своите отговорности при сполетеного управление Комисията и държавите членки следва да съгласуват използването на съставими показатели за изпълнение и да следят за надеждността на информацията за планираните целеви стойности и постигнатите резултати (вж. точка 8.56).		X					Вж. отговора на препоръка 1 за 2011 г.

Година	Препоръки на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на предприетите действия					Отговор на Комисията	
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложимо (*)		Недостатъчни доказателства
			В повечето отношения	В някои отношения				
2010	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. точка 8.57).					X	Вж. отговора на препоръка 1 за 2011 г.	
	Препоръка 5: Управленската отговорност следва да се разбира също като отговорност за отчитане на резултатите чрез обвързване на запозените в плана за управление очаквани резултати с тези, отчетени в годишния отчет за дейността (вж. точка 8.58).			X			Вж. отговора на препоръка 3 от настоящия доклад за 2013 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. точка 8.58).			X				

(*) Тези препоръки са свързани с новия програмен период 2014 — 2020 г., като това затруднява оценката на напредъка на Комисията.

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

(2014/C 398/02)

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

	<i>Точки</i>
Въведение	1-10
Специфични характеристики на европейските фондове за развитие	2-10
Рискове по отношение на редовността	6-10
Глава I — Изпълнение на осмия, Осмия, Деветия и Десетия ЕФР	11-15
Финансово изпълнение	11-14
Годишен доклад на Комисията относно финансовото управление на Осмия, Деветия и Десетия ЕФР	15
Глава II — Декларация за достоверност на Сметната палата относно европейските фондове за развитие	16-44
Декларация за достоверност относно Осмия, Деветия и Десетия ЕФР, представена от Сметната палата на Европейския парламент и на Съвета — доклад на независимия одитор	I-X
Информация в подкрепа на декларацията за достоверност	16-44
Обхват и подход на одита	16-19
Надеждност на отчетите	20
Редовност на операциите	21-31
Преглед на избрани системи за контрол	32-44
Заклучение и препоръки	45-51
Заклучение за 2013 г.	45-47
Препоръки	48-51
Приложение 1 — Резултати от тестовите на операциите, свързани с европейските фондове за развитие	
Приложение 2 — Резултати от проверката на избрани системи, свързани с европейските фондове за развитие и помощта за развитие в рамките на бюджета на ЕС	
Приложение 3 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки, свързани с европейските фондове за развитие	

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Настоящият годишен доклад представя извършената от Сметната палата оценка на европейските фондове за развитие (ЕФР). В **таблица 1** се съдържа основна информация относно включените в оценката дейности и плащания през 2013 г.

Таблица 1 — Основна информация относно европейските фондове за развитие за 2013 г.

(в млн.евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания за 2013 г.
Европейски фондове за развитие	Осми ЕФР	Оперативни разходи	
		Проекти	20
		Бюджетна подкрепа	0
		Административни разходи	0
			20
	Девети ЕФР	Оперативни разходи	
		Проекти	256
		Бюджетна подкрепа	1
		Административни разходи	2
			259
	Десети ЕФР	Оперативни разходи	
		Проекти	1 961
		Бюджетна подкрепа	717
		Административни разходи	94
			2 772
Общо административни разходи (проекти)			2 237
Общо оперативни разходи (бюджетна подкрепа)			718
Общо административни разходи			96
Общо плащания			3 051
- авансови плащания			- 1 753
+ изчисления на авансови плащания			1 314
Одитирана популация			2 612
Индивидуални поети задължения, общо ⁽¹⁾			3 350
Глобални поети задължения, общо ⁽¹⁾			3 923

⁽¹⁾ Глобалните поети задължения са свързани с решения за финансиране. Индивидуалните поети задължения са свързани с отделни договори.

Източник: Отчети за 2013 година на осмия, деветия и десетия Европейски фонд за развитие.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични характеристики на европейските фондове за развитие

2. Европейските фондове за развитие (ЕФР) са основният инструмент за предоставяне на помощ в областта на сътрудничеството за развитие от Европейския съюз за държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ) и отвъдморските страни и територии (ОСТ). Споразумението, подписано в Котону на 23 юни 2000 г. за период от 20 години („Споразумение от Котону“), формира рамката на отношенията на Европейския съюз с държавите от АКТБ и ОСТ. Основният му фокус е намаляването и постепенното премахване на бедността.

3. Европейските фондове за развитие се финансират от държавите членки, имат собствени финансови регламенти и се управляват от Европейската комисия извън рамката на общия бюджет на ЕС. Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) управлява механизма за инвестиции, който не е включен в декларацията за достоверност на Сметната палата и в процедурата на Европейския парламент за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

4. ЕФР се управляват почти изцяло от генерална дирекция „Развитие и сътрудничество“ (EuropeAid), която също така управлява широк спектър разходи от бюджета на ЕС ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

5. Интервенциите по ЕФР се изпълняват чрез проекти и под формата на бюджетна подкрепа ⁽⁵⁾ съгласно три основни принципа на управление. През 2013 г. 42 % от плащанията са извършени в рамките на централизирано управление, 32 % — на децентрализирано управление и 26 % — на съвместно управление ⁽⁶⁾.

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

⁽²⁾ През 2012 г. е сключено тристранно споразумение между ЕИБ, Комисията и Сметната палата (член 134 от Регламент (ЕО) № 215/2008), което определя правилата за извършване на одит от Палатата на посочените операции.

⁽³⁾ Генерална дирекция „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ управлява 1,7 % от разходите по ЕФР.

⁽⁴⁾ Вж. глава 7 „Външни отношения, помощ и разширяване“ от Годишния доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета на ЕС за 2013 г.

⁽⁵⁾ Бюджетната подкрепа се състои в трансфер на средства от Комисията към държавната хазна на страната партньор. Тя предоставя допълнителни бюджетни ресурси в подкрепа на националната стратегия за развитие

⁽⁶⁾ При централизираното управление дейностите по предоставяне на помощ се изпълняват пряко от службите на Комисията (централни служби или делегации) или непряко от националните органи (напр. от агенция за развитие на държава членка на ЕС). При децентрализираното управление дейностите по изпълнение се делегират на трета страна. При съвместното управление дейностите по изпълнение се делегират на международна организация.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Рискове по отношение на редовността

6. Обхванатите от настоящия доклад разходи се изпълняват по множество различни начини в 79 държави. Често правилата и процедурите са сложни, включително тези, които са свързани с обявяването на тръжни процедури и възлагането на поръчки. Сметната палата оценява риска като присъщо висок.

7. В две области — бюджетна подкрепа⁽⁷⁾ и финансово участие на ЕС в проекти с множество донори, изпълнявани от международни организации⁽⁸⁾ като напр. Организацията на обединените нации (ООН), естеството на инструментите и условията за извършване на плащания ограничават възможността операциите да бъдат засегнати от грешки.

8. Бюджетната подкрепа се предоставя на общия бюджет на дадена държава или на бюджета ѝ за изпълнение на конкретна политика или цел. Палатата проверява дали Комисията е спазила специфичните условия за извършване на плащания за бюджетна подкрепа към съответната държава и дали е успяла да провери изпълнението на общите условия за допустимост (като например напредък в сектора на управление на публичните финанси).

9. Комисията обаче разполага със значителна свобода на действие при вземането на решение дали тези общи условия са били изпълнени. Одитът по отношение на редовността от страна на Сметната палата 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. Слабостите в нейното финансово управление не се отразяват като грешки в одита за редовност на Сметната палата.

⁽⁷⁾ Брутният размер на плащанията за бюджетна подкрепа, изплатени през 2013 г. от ЕФР, възлиза на 718 млн. евро.

⁽⁸⁾ Брутният размер на плащанията през 2013 г. от ЕФР към проекти с множество донори, изпълнявани от международни организации, възлиза на 458 млн. евро

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

10. Финансовото участие на Комисията в проекти с множество донори се обединява със средствата от други донори и не се заделя целево за определени конкретни разходи, допустими за подпомагане. При така наречения „условен подход“ Комисията приема, че свързаните с отчетите операции са редовни, в случай че обединеното финансиране включва достатъчно допустими за подпомагане разходи, за да покрие частта на ЕС. В случай че други донори възприемат същия подход и приложат същите критерии за допустимост за своята вноска, съществува риск общите разходи да не отговарят на комбинираните изисквания на Комисията и на другите донори.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

10. Комисията счита, че въведените мерки за вътрешен контрол, заедно с тези на международните организации, ограничават този теоретичен риск до едно наистина приемливо ниво. На Комисията не са известни никакви конкретни проблеми с „условния подход“ (който бе разработен, за да се даде възможност на Комисията да участва в действия с множество донори, включително доверителни фондове). Този подход гарантира, че правните изисквания, приложими към финансирането от ЕС в сферата на външните дейности, са изпълнени (посредством гарантиране, че сумата, внесена от други донори, е достатъчна за плащане за всички дейности, които не отговарят на изискванията за допустимост съгласно правилата на ЕС), като средствата на ЕС се изразходват по най-ефективния начин (чрез координация на донорите), в съответствие с принципа на добро финансово управление.

Комисията ограничава този риск чрез оценка на счетоводството, одита, вътрешния контрол, възлагането на обществени поръчки, публикуването *ex post* на информация и процедурите за защита на личните данни на партньорските международни организации преди всяка съвместна работа, чрез присъствието на персонала ѝ на място (и участието в ръководни групи), както и стриктното общо финансово докладване, което ще се изисква от международната организация. Освен това в хода на осъществяването на програмите за външни дейности редовно се прави преглед на системите чрез провеждането на мисии за проверка от външни одитори.

Извършваните от Комисията одити до момента не са показали наличието на „специфични рискове“ от такова естество, като на Комисията също така не са известни други донори със „същите критерии за допустимост“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Глава I — Изпълнение на Осмия, Деветия и Десетия ЕФР**Финансово изпълнение**

11. Споразуменията за ЕФР обикновено се сключват за период от около пет години, през който могат да се поемат задължения, но плащанията могат да бъдат извършвани в по-дълги срокове. През 2013 г. са извършени плащания по Осмия, Деветия и Десетия ЕФР. Средствата по Осмия ЕФР (1995 — 2000 г.) възлизат на 12,840 млрд. евро, а по Деветия ЕФР (2000 — 2007 г.) — на 13,8 млрд. евро.

12. Бюджетът на Десетия ЕФР (2008 — 2013 г.) възлиза на 22,682 млрд. евро. От тази сума 21,967 млрд. евро се отпускат за държавите от АКТБ, а 285 млн. евро — за ОСТ. Тези суми включват 1,5 млрд. евро и 30 млн. евро за управлявания от ЕИБ Механизъм за инвестиции, съответно за държавите от АКТБ и ОСТ. На последно място, 430 млн. евро са предвидени за разходите на Комисията по планирането и изпълнението на ЕФР.

13. Общият размер на вноските от държавите членки през 2013 г. възлиза на 3,2 млрд. евро, от които 2,95 млрд. евро са за дейности, управлявани от Комисията.

14. В **таблица 2** е показано усвояването на средствата по ЕФР през 2013 г. и кумулативно. Тъй като след 31 декември 2013 г. вече не могат да се поемат задължения по средствата от Десетия ЕФР⁽⁹⁾, Комисията е успяла да постигне по-високи резултати от планираното по отношение на поетите задължения — глобалните и индивидуалните задължения са съответно с 29 % и 31 % над първоначално предвиденото. Вследствие на това плащанията са със 7 % повече от първоначално планираните, а размерът на непогасените задължения е нараснал с 8 % в сравнение с 2012 г.

⁽⁹⁾ Чл. 1, параграф 5 от Вътрешното споразумение между представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, относно финансирането на помощ от Общността по линия на многогодишната финансова рамка за периода 2008 — 2013 г. в съответствие със Споразумението за партньорство между АКТБ и ЕО и относно разпределянето на финансовото съдействие за отвъдморските страни и територии, за които се прилага част четвърта от Договора за ЕО (ОВ L 247, 9.9.2006 г., стр. 32).

Таблица 2 — Усвояване на ресурсите на ЕФР към 31 декември 2013 г.

(в млн. евро)

	Състояние в края на 2012 г.		Изпълнение на бюджета за финансовата 2013 година (нетно) ^(б)						Състояние в края на 2013 г.				Процент на изпълнение ^(г)
	Общо	Процент на изпълнение ^(г)	Осми ЕФР ^(з)	Девети ЕФР ^(з)	Десети ЕФР	Общо	Осми ЕФР	Девети ЕФР	Десети ЕФР	Общо			
А — РЕСУРСИ ⁽¹⁾	48 920		- 104	- 336	548	108	10 481	16 114	22 433	49 028			
Б — УСВОЯВАНЕ													
1. Глобални поети задължения ⁽⁴⁾	43 991	89,9 %	- 98	- 72	4 093	3 923	10 478	16 084	21 351	47 914	97,7 %		
2. Индивидуални поети задължения ⁽⁵⁾	38 059	77,8 %	- 11	- 96	3 457	3 350	10 437	15 408	15 565	41 410	84,5 %		
3. Плащания	32 417	66,3 %	18	230	2 715	2 963	10 363	14 795	10 222	35 380	72,2 %		
В — Непогасени задължения (Б1—Б3)	11 574	23,7 %					115	1 289	11 129	12 534	25,6 %		
Г — Налично салдо (А—Б1)	4 929	10,1 %					3	30	1 082	1 114	2,3 %		

⁽¹⁾ Включва първоначално предоставените ресурси по Осмия, Деветия и Десетия ЕФР, съфинансиране, лихви, други ресурси и трансфери от предходни ЕФР.⁽²⁾ Като процент от ресурсите.⁽³⁾ Отрицателните стойности представляват освободените бюджетни кредити.⁽⁴⁾ Глобалните поети задължения са свързани с решения за финансиране.⁽⁵⁾ Индивидуалните поети задължения са свързани с отделни договори.⁽⁶⁾ Нетни поети задължения след освобождаване на бюджетни кредити. Нетни плащания след събиране на неправомерно изплатени суми.

Източник: Европейска сметна палата въз основа на отчети на ЕФР относно финансовото изпълнение и финансовите отчети към 31 декември 2013 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Годишен доклад на Комисията относно финансовото управление на Осмия, Деветия и Десетия ЕФР

15. Финансовият регламент, приложим за Десетия ЕФР, изисква Комисията да изготвя ежегоден доклад относно финансовото управление на европейските фондове за развитие ⁽¹⁰⁾. Сметната палата счита, че този доклад точно представя финансовата информация за тях.

⁽¹⁰⁾ Членове 118, 124 и 156 от Регламент (ЕО) № 215/2008.

Глава II — Декларация за достоверност на Сметната палата относно европейските фондове за развитие**Декларация за достоверност относно Осмия, Деветия и Десетия ЕФР, представена от Сметната палата на Европейския парламент и на Съвета — доклад на независимия одитор**

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

- a) годишните отчети на Осмия, Деветия и Десетия ЕФР, които включват счетоводен баланс, отчет за финансовия резултат, отчет за паричните потоци, отчет за промените в нетните активи, справка за вземанията на европейските фондове за развитие и доклад относно финансовото изпълнение за финансовата година, приключила на 31 декември 2013 г., одобрени от Комисията на 17 юли 2014 г.; и
- b) законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции съобразно правната рамка на ЕФР по отношение на частта от средствата на ЕФР, за чието финансово управление Комисията носи отговорност ⁽¹¹⁾.

Отговорност на ръководството

II — В съответствие с членове 310 — 325 от ДФЕС и финансовите регламенти, приложими за Осмия, Деветия и Десетия ЕФР, ръководството отговаря за изготвянето и представянето на годишните отчети на европейските фондове за развитие въз основа на международно приетите счетоводни стандарти в публичния сектор ⁽¹²⁾, както и за законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Тази отговорност включва: разработване, прилагане и поддържане на системи за вътрешен контрол, отнасящи се до изготвянето и представянето на финансовите отчети, с цел те да не съдържат съществени неточности, независимо дали същите произтичат от измами или от грешки. Ръководството отговаря също така за това дейностите, финансовите операции и отразената във финансовите отчети информация да бъдат в съответствие с приложимите правила. Комисията носи крайната отговорност по отношение на законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите на европейските фондове за развитие (член 317 от ДФЕС).

Отговорност на одитора

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

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

V — Палатата счита, че получените одитни доказателства са достатъчни и подходящи като база за нейните становища.

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

⁽¹²⁾ Счетоводните правила и методи, приети от счетоводителя на ЕФР, се основават на Международните счетоводни стандарти за публичния сектор, издадени от Международната федерация на счетоводителите или, при липсата на такива, на Международните стандарти за финансова отчетност (МСФО), издадени от Съвета по международни счетоводни стандарти.

Надеждност на отчетите*Становище относно надеждността на отчетите*

VI — Палатата счита, че годишните отчети на Осмия, Деветия и Десетия ЕФР за годината, приключила на 31 декември 2013 г., дават вярна представа, във всички съществени аспекти, за финансовото състояние на ЕФР към 31 декември 2013 г., както и за резултатите от операциите, паричните потоци и промените в нетните активи за приключилата на тази дата финансова година, в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент за ЕФР и международно приетите счетоводни стандарти в публичния сектор.

Законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции**Приходи***Становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите приходи*

VII — Сметната палата счита, че свързаните с отчетите приходи за годината, приключила на 31 декември 2013 г., са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

Поети задължения*Становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите поети задължения*

VIII — Сметната палата счита, че свързаните с отчетите задължения за годината, приключила на 31 декември 2013 г., са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

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

IX — Сметната палата заключи, че системите за наблюдение и контрол са частично ефективни при осигуряване на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите плащания. Палатата изчисли вероятния процент грешки за разходните операции по Осмия, Деветия и Десетия ЕФР на 3,4 %.

Отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите плащания

X — Поради важността на въпросите, описани в основаниято за изразяване на отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите плащания, Сметната палата счита, че тези плащания за годината, приключила на 31 декември 2013 г., са засегнати от съществени грешки.

4 септември 2014 г.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Председател

Европейска сметна палата

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

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

16. В **приложение 1.1** към глава 1 от Годишния доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за 2013 г. са представени цялостният подход и методологията на Палатата. По отношение на одита на ЕФР трябва да се отбележи следното:

17. Констатациите и оценките на Сметната палата относно надеждността на отчетите на ЕФР се отнасят до финансовите отчети⁽¹³⁾ и доклада за финансовото изпълнение на Осмия, Деветия и Десетия ЕФР⁽¹⁴⁾, одобрени от Комисията в съответствие с Финансовия регламент на ЕФР⁽¹⁵⁾ и получени от Сметната палата, заедно с писменото изявление на счетоводителя, на 17 юли 2014 г. Одитът включи тестване на суми и оповестявания и оценка на използваните счетоводни принципи, по-важните разчети, направени от ръководството, и цялостното представяне на отчетите.

18. Одитът на редовността на операциите включва:

- а) проверка на всички вноски от държавите членки и на извадка от други видове приходни операции;
- б) проверка на извадка от 30 поети задължения⁽¹⁶⁾;
- в) проверка на извадка от 165 операции⁽¹⁷⁾. Извадката е разработена така, че да бъде представителна за целия набор от плащания в рамките на ЕФР. Тя се състои от 93 плащания, одобрени от 10 делегации на ЕС⁽¹⁸⁾, и 72 плащания, одобрени от централните служби на Комисията⁽¹⁹⁾;

⁽¹³⁾ Вж. чл. 122 от Регламент (ЕО) № 215/2008: финансовите отчети съдържат счетоводен баланс, отчет за финансовия резултат, отчет за паричните потоци, отчет за промените в нетните активи и справка за вземанията на ЕФР.

⁽¹⁴⁾ Вж. чл. 123 от Регламент (ЕО) № 215/2008: докладите за финансовото изпълнение съдържат справки за бюджетните кредити, поетите задължения и плащанията.

⁽¹⁵⁾ Вж. член 125 от Регламент (ЕО) № 215/2008.

⁽¹⁶⁾ Глобални финансови задължения и съответстващите им правни задължения (споразумения за финансиране) след приемането на решение за финансиране от Комисията.

⁽¹⁷⁾ Както е посочено в **приложение 1.1**, точка 7 от Годишния доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за 2013 г.

⁽¹⁸⁾ Африкански съюз, Камерун, Демократична република Конго, Кот д'Ивоар, Кения, Лесото, Мозамбик, Нигерия, Руанда и Зимбабве.

⁽¹⁹⁾ EurorAid: 34 проекта и 35 плащания за бюджетна подкрепа; Генерална дирекция „Хуманитарна помощ и гражданска защита“: три плащания по проекти, свързани с хуманитарна помощ.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- г) в случаите, в които са открити грешки, е бил извършен анализ на съответните системи за контрол, за да бъдат открити конкретните слабости на системите;
- д) оценка на системите за контрол, проверени в EuropeAid и в делегациите на ЕС, която включва:
 - i) предварителни проверки от служители на Комисията, външни одитори или контрольори преди извършване на плащанията;
 - ii) мониторинг и надзор, по-специално проследяване на предприетите действия във връзка с външни одити, посещения за проверка, посещения за мониторинг и проучвания на процента остатъчни грешки на EuropeAid за 2012 и 2013 г.
 - iii) вътрешен одит;
- е) преглед на годишния отчет за дейността на генералния директор на EuropeAid; и
- ж) проследяване на изпълнението на предишни препоръки на Сметната палата.

19. Както е посочено в точка 4, EuropeAid е натоварена с прилагането на повечето инструменти за предоставяне на външна помощ, финансирани от общия бюджет на ЕС и ЕФР. Констатациите на Сметната палата относно ефективността на системите за наблюдение и контрол и надеждността на годишния отчет за дейността и декларацията на генералния директор за 2013 г. са валидни за цялата сфера на отговорност на EuropeAid.

Надеждност на отчетите

20. В отчета за финансовия резултат са вписани като приход лихви по авансовото финансиране (5,7 млн. евро) по отношение на авансовите плащания към бенефициентите в размер над 250 000 евро. За плащания, свързани с авансово финансиране в размер на над 750 000 евро, от Комисията се изисква да събира вземанията си по лихви ежегодно⁽²⁰⁾. Сметната палата установи някои подобрения в сравнение с 2012 г., тъй като броят и стойността на събраните вземания са нараснали⁽²¹⁾. Вторично оправомощените разпоредители с бюджетни кредити обаче все още не спазват систематично това правило и размерът на приходите от лихви, обявени в отчетите, се базира отчасти на прогнозни изчисления. Освен това лихвите, получени от авансовото финансиране в рамките на 250 000—750 000 евро все още не се признават като финансови приходи във финансовите отчети, защото Комисията все още не е приключила с разработването на системата CRIS.

⁽²⁰⁾ Член 8, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 215/2008.

⁽²¹⁾ 24 възстановявания на неправомерно изплатени суми през 2013 г., които възлизат на 4,7 млн. евро, сравнено с 13 възстановявания на неправомерно изплатени суми през 2012 г., които възлизат на 1,3 млн. евро.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

*Редовност на операциите***Приходи**

21. При своя одит на свързаните с приходите операции Сметната палата не откри съществени грешки.

Поети задължения

22. При своя одит на поетите задължения Сметната палата не откри съществени грешки.

Плащания

23. Резултатите от тестовете на операциите във връзка с плащанията са обобщени в **приложение 1**. От одитираните от Сметната палата общо 165 плащания 45 (27 %) са засегнати от грешки. Въз основа на 32-те остойностени от нея грешки Палатата оценява вероятния процент грешки в размер на 3,4 % ⁽²²⁾ ⁽²³⁾.

Проекти

24. От 130-те операции за плащания, одитирани от Сметната палата, 42 (32 %) са засегнати от грешки, от които 30 (71 %) са количествено измерими. От 30-те плащания, засегнати от количествено измерими грешки, 17 са окончателни операции, които са били разрешени след извършване на всички предварителни проверки.

23. Комисията не споделя анализа на Сметната палата на две грешки при обществените поръчки със значително отклонение върху вероятния процент на грешки, посочен от Сметната палата. Вж. също отговора на Комисията по точка 26, буква б).

⁽²²⁾ 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 1,4 % и 5,4 % (съответно долна и горна граница на грешките).

⁽²³⁾ По отношение на двете оспорвани от Комисията грешки — в единия случай не е било оправдано да се определят твърде подробни технически характеристики в обявлението за обществена поръчка, предвид планираната употреба на превозните средства, и де факто са били изключени редица потенциални оференти, което е намалило конкуренцията в тръжната процедура. В другия случай липсва реално основание за разделяне на обществената поръчка на три местни открити тръжни процедури, вместо да бъде използвана международна открит тръжна процедура. Тези грешки разкриват слабости при проверките, извършени от делегациите на ЕС, които са дали предварително одобрение за тези процедури за възлагане на обществени поръчки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

25. Както и през 2012 г.⁽²⁴⁾, грешки бяха установени по-често при операции, свързани с програмните разчети, безвъзмездната финансова помощ и споразуменията за отпускане на финансови средства между Комисията и международни организации, отколкото при другите форми на подпомагане. От 72-те одитирани операции от този вид 32 (44 %) са засегнати от грешки.

26. Основните видове количествено измерими грешки, установени от Сметната палата при операциите по плащанията, свързани с проектите, засягат:

- а) липса на оправдателни документи, които да докажат, че са били изпълнени подходящи за подпомагане дейности (12 операции);
- б) неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки от страна на бенефициента (осем операции)⁽²⁵⁾;
- в) недопустими разходи, като например разходи, свързани с дейности, които не са включени в договора (пет операции), недопустим ДДС (три операции), разходи, извършени извън периода на изпълнение (две операции), или които не съответстват на правилата за произход (една операция);

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

26.

- б) Комисията не е съгласна с анализа на Сметната палата относно една количествено измерима грешка. Комисията счита, че техническите спецификации, определени от възлагащия орган в съответствие с неговите широки дискреционни правомощия — принцип, признат от Съда на Европейския съюз — не са били непропорционални и с тях не е била нарушена конкуренцията. Този принцип осигурява правна сигурност за възлагащите органи, без която всяка бъдеща процедура за възлагане на обществена поръчка може да бъде застрашена.

За друга грешка, свързана с оферта, Комисията счита, че тя отразява едно много строго тълкуване на правилата.

⁽²⁴⁾ Точка 26 от годишния доклад на Сметната палата за 2012 г.

⁽²⁵⁾ По отношение на двете оспорвани от Комисията грешки — в единия случай не е било оправдано да се определят твърде подробни технически характеристики в обявлението за обществена поръчка, предвид планираната употреба на превозните средства, и де факто са били изключени редица потенциални оференти, което е намалило конкуренцията в тръжната процедура. В другия случай липсва реално основание за разделяне на обществената поръчка на три местни открити тръжни процедури, вместо да бъде използвана международна открит тръжна процедура. Тези грешки разкриват слабости при проверките, извършени от делегациите на ЕС, които са дали предварително одобрение за тези процедури за възлагане на обществени поръчки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- г) разходи, които не са били извършени от бенефициентите (седем операции);
- д) неправилно изчисление на заявените разходи (пет операции).

27. В **графика 1** са представени различните видове грешки, които формират общия вероятен процент грешки. Грешките, свързани с неспазване на процедурите за възлагане на обществени поръчки от страна на бенефициенти и с липсата на оправдателни документи, са в размер на 70 % от вероятния процент грешки.

Графика 1 — Вероятен процент грешки, по видове грешки



Каре 1 — Пример за количествено измерими грешки при операциите по проекти

Липса на оправдателни документи за разходите

Сметната палата извърши проверка на „изчистването“ на разходите по програмата за подкрепа за дейности за укрепване на мира и за осъществяване на преход, изпълнявана от международна организация в Субсахарска Африка. Сметната палата тества 25 разходни позиции. За четири разходни позиции, свързани със заплатите на персонала и с транспортни разходи, на стойност 18 200 евро, основните оправдателни документи във връзка с тези разходи (напр. договор за назначаване на работа, фиш за заплата, доказателства за извършени плащания на заплати на служителите, фактури, бордни карти, доказателства за плащане на транспортни разходи) не бяха предоставени на Сметната палата.

Каре 1 — Пример за количествено измерими грешки при операциите по проекти

Неспазване на процедурите за възлагане на обществени поръчки от страна на бенефициента

Сметната палата извърши проверка на „изчистването“ на разходите по програмата за подпомагане на микро и малки предприятия в Африка и откри грешка при възлагането на обществена поръчка за ИТ оборудване за бизнес информационен център на стойност 23 398 евро. Според обявлението за обществена поръчка критерият за възлагане на поръчка е най-ниската цена. Докладът за оценка не отразява точно финансовите предложения на оферентите. В резултат на това офертата с най-ниската цена не е получила поръчката.

Тази грешка не е открита от рамковия одитор на Комисията, който извършва финансов одит на програмата.

Недопустими разходи и разходи, които не са извършени от бенефициента

Сметната палата извърши проверка на „изчистването“ на разходите по програмата за селскостопански суровини на всички държави от АКТБ, изпълнявана от международна организация. Разходите в размер на 254 000 USD, заявени от партньор по изпълнението, включват 17 675 USD постоянни разходи, които не са предвидени в договора и следователно са недопустими.

Освен това има разлика в размер на 3 862 USD между сумата, изплатена като авансови плащания от международна организация на партньора по изпълнението, и действително извършените разходи.

Тази грешка сочи, че съществува слабост при проверките от международната организация относно съответствието с договорните разпоредби и използването на авансовите плащания.

Недопустими разходи и разходи, които не са извършени от бенефициента

Комисията е напълнила на организацията за приложимите правила и задължения. Недопустимите разходи, открити от Сметната палата, ще позволят на Комисията да преизчисли размера на вноската на ЕС. В бъдеще ще се извършват засилени мисии за проверка за програмите, управлявани от тази организация.

28. Количествено неизмеримите грешки са свързани с недостатъци при следваните процедури за възлагане на обществени поръчки (шест операции), недостатъчно оправдателни документи по отношение на точността на изплатената сума (три операции), както и недостатъчно информация, за да може Сметната палата да измери количествено грешката, свързана с допустимостта на разходите (три операции).

Бюджетна подкрепа

29. От тестваните 35 операции за бюджетна подкрепа три (9 %) са засегнати от грешки, от които две (67 %) са количествено измерими грешки.

30. Количествено измеримите грешки, установени от Сметната палата при операциите за бюджетна подкрепа, са свързани с неправилното прилагане на метода за оценяване, когато се определя дали получателите на средствата отговарят на условията за променлив транс, обвързан с изпълнението (една операция), както и с използването на неточен валутен курс при превръщането на отпуснатата бюджетна подкрепа в местна валута (една операция).

29. Комисията отбелязва, че между 2011 г. и 2013 г. броят на грешките, свързани с бюджетната подкрепа, е намалял с 82 %.

31. Сметната палата също така откри една количествено неизмерима грешка. Комисията не е изисквала от получателя да предостави доказателства, че е използван правилният валутен курс при превръщането на отпуснатите средства в местна валута.

Карте 2 — Пример за количествено измерима грешка в операцията за предоставяне на бюджетна подкрепа

Неправилно прилагане на метода за оценка при отпускането на променлив транс, обвързан с изпълнението

Сметната палата извърши проверка на променлив транс, обвързан с изпълнението, в размер на 4 181 250 евро в рамките на програмата за подкрепа на териториалното развитие в Майот. Според споразумението за финансиране Комисията следва да оценява напредъка по отношение на надеждността на бюджета поотделно за всяка избрана глава от бюджета. Вместо това Комисията е направила цялостна оценка общо за всички бюджетни глави, което означава, че положителните и отрицателните вариации при отделните бюджетни глави се анулират взаимно при обобщаването. Неспазването на определения в споразумението за финансиране метод на оценка е довело до свръхплащане в размер на 222 861 евро (5,33 %).

Карте 2 — Пример за количествено измерима грешка в операцията за предоставяне на бюджетна подкрепа

Неправилно прилагане на метода за оценка при променлив транс, обвързан с изпълнението

Комисията извърши съответната корекция за последващото отпускане на средства и изготви нареждане за събиране на вземания.

Преглед на избрани системи за контрол

32. **Приложение 2** съдържа обобщение на резултатите на проверените от Сметната палата системи на EuropeAid.

Предварителни проверки

33. Поради високорисковата среда (вж. точка 6) EuropeAid разчита предимно на предварителни проверки (проверки от служители на Комисията, външни контрольори или външни одитори преди извършване на плащанията по проектите), за да предотврати или разкрие и коригира нередовните плащания. Както и в предходни години, честотата на установените от Сметната палата грешки, в това число и такива, които засягат окончателните заявления за разходи, преминали през външни одити и проверка на разходите, показват наличието на слабости в тези предварителни проверки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

34. През май 2013 г. EuropeAid приема план за действие за справяне със слабостите, открити при прилагането на системата за контрол на EuropeAid⁽²⁶⁾. В плана за действие са взети предвид редица препоръки, отправени от Сметната палата в нейни предишни годишни доклади, както и проблеми, открити при проучванията на процента остатъчни грешки на EuropeAid за 2012 и 2013 г. Планът включва повишаване на осведомеността, обучение и предоставяне на насоки относно основните видове грешки и начините те да бъдат избягвани. В него също така се определят дейности, насочени към подобряване на качеството на външните одити⁽²⁷⁾, които представляват основен компонент на системите за надзор и контрол на EuropeAid, както и към засилване на сътрудничеството с международни организации по отношение на контрола по отношение на редовността (вж. т. 39).

Мониторинг и надзор

35. Както е посочено в предходни годишни доклади на Сметната палата⁽²⁸⁾, управленската информационна система на EuropeAid е засегната от недостатъци по отношение на резултатите от външни одити и проследяването на действията във връзка с тях, проверките на разходи и посещенията за мониторинг. Това затруднява генералния директор да търси отговорност от ръководителите на отдели или на делегациите на ЕС по отношение на навременното проследяване и коригиране на установените грешки и слабости на системите. EuropeAid разработва нови функции в одитния модул на информационната система CRIS, за да подобри проследяването на действията във връзка с одитни доклади.

36. EuropeAid разработва също така инструмент, който да подпомага делегациите на ЕС в извършването на по-ефективна предварителна проверка на портфолиото си от проекти и приоритизация на посещенията на обектите, които по-специално се нуждаят от мониторинг, въз основа на оценка на риска.

⁽²⁶⁾ Вж. Годишния отчет за дейността за 2013 г. на EuropeAid, стр. 188 — 190 и 195 — 196.

⁽²⁷⁾ Образците за договори са променени, така че Комисията да може да има влияние върху избора на външни одитори. Следва да бъдат разработени таблици за качество за оценка на надеждността на одитните доклади и да се предоставят указания за случаите на несъответствие. Методологията за планиране на одити въз основа на риска следва да стане задължителна.

⁽²⁸⁾ Точка 42 от годишния доклад за 2010 г., точка 43 от годишния доклад за 2011 г. и точка 35 от годишния доклад за 2012 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Проучване относно процента остатъчни грешки за 2013 г.

37. EuropeAid е извършила второто си проучване относно процента остатъчни грешки, за да измери нивото на грешките, които не са били установени от нито една проверка на ръководството, направена с цел предотвратяване, разкриване и коригиране на грешки. Проучването се състои в проверка на представителна извадка от операции, свързани с договорите, сключени в периода септември 2012 г. — август 2013 г., с цел да се направи оценка на вероятния процент грешки в популацията на приключените договори.

38. Резултатите от проучването на процента остатъчни грешки за 2013 г. са представени в годишния отчет за дейността⁽²⁹⁾. Проучването оценява процента остатъчни грешки на 3,35 %, което е над нивото на същественост от 2 %, установено от Комисията. Основните видове грешки, открити при проучването, са:

- а) липса на задоволителна документация, доказваща допустимостта, от организациите бенефициенти (51,63 % от процента остатъчни грешки);
- б) грешки, за които е направена приблизителна оценка, защото съществуват недостатъчно доказателства за проверка на редовността на операциите (17,82 % от процента остатъчни грешки);
- в) неспазване на процедурите за възлагане на обществени поръчки (12,45 % от процента остатъчни грешки).
- г) несъбрани и некоригирани суми (8,71 % от процента остатъчни грешки)
- д) други видове грешки (9,39 %).

39. Операциите, изпълнени от международни организации, представляват една пета от всички операции от извадката, но същевременно на тях се дължат 29,18 % от процента остатъчни грешки.

40. Както беше посочено от Сметната палата в нейния годишен доклад за 2012 г.⁽³⁰⁾, концепцията на методологията за процента остатъчни грешки като цяло е подходяща. За това второ проучване беше усъвършенствано изчисляването на процентите грешки за отделните операции, както и обработката на операции, за които не съществува лесно достъпна информация.

⁽²⁹⁾ Стр. 140 — 142.

⁽³⁰⁾ Точка 39.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

41. В Годишния отчет за дейността⁽³¹⁾ се посочва, че методологията за процента остатъчни грешки води до точна оценка на обема грешки, неразкрити от общата система за контрол, както и че резултатът от цялостната оценка на грешките след това се изразява като действително ниво на грешките с ниво на увереност в размер на 95 %. Това не е съвсем точно представяне на резултатите от проучването относно процента остатъчни грешки:

- а) Методологията за процента остатъчни грешки отразява валидни съображения, свързани с разходната ефективност, по-специално по отношение на степента на използване на резултатите от предишни одити или доклади от проверки, както и степента на извършените проверки по същество. Това предполага известно ограничение на обхвата, което следва да бъде оповестено, за да може резултатите от проучването относно остатъчния процент грешки да бъдат правилно разбрани.
- б) Въз основа на проучването относно процента остатъчни грешки за 2013 г. изчисленият вероятен процент грешки действително е 3,35 %, но нивото на увереност в размер на 95 % означава, че процентът грешки се намира между долната и горната граница на грешките, които обаче не са оповестени.

Вътрешен одит

42. В своя годишен доклад за 2011 г.⁽³²⁾ Сметната палата посочва, че реорганизацията на Комисията, извършена през 2011 г., е имала сериозно отражение върху дейността на Структурата за вътрешен одит (IAC)⁽³³⁾. В своите отговори на годишния доклад на Сметната палата за 2011 г. Комисията се ангажира да оцени капацитета на IAC и евентуално да обмисли укрепването му, ако е необходимо⁽³⁴⁾. Това не е направено, в резултат на което и през 2013 г. няма съществено подобряване на функционирането на Структурата за вътрешен одит.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

41.

- а) С цел да се способства за ефикасното и икономически ефективно проучване, методологията за процента остатъчни грешки предвижда използването на вече извършена контролна дейност, в това число финансови и технически одити, декларацията за достоверност, проверки, оценки и доклади на технически надзорници.

Този аспект от методологията за процента остатъчни грешки почива върху предположението, че процедурите, свързани с процента остатъчни грешки, няма да доведат до ползи, надхвърлящи ползите, които вече са налице в резултат на предишна всеобхватна и цялостна контролна дейност. Предишната контролна дейност обикновено е извършвана по-интензивно и при по-високи разходи отколкото процедурите, свързани с процента остатъчни грешки.

- б) Оповестяването на горната и долната граница на грешките в годишния отчет за дейността за 2013 г. не е било изрично предвидено в указанията, дадени от централните служби на Комисията.

42. Комисията е предприела някои действия за подобряване на капацитета на Структура за вътрешен одит (IAC).

⁽³¹⁾ Стр. 141.

⁽³²⁾ Точка 50 от годишния доклад на Сметната палата за 2011 г.

⁽³³⁾ Структурата за вътрешен одит (IAC) е отдел във всяка от генералните дирекции на Комисията. Тя се управлява от ръководител, който е пряко подчинен на генералния директор. Задачата на IAC е да предоставя увереност като независимо звено относно ефективността на системата за вътрешен контрол с оглед подобряване на дейността на генералната дирекция.

⁽³⁴⁾ Отговор на Комисията на точка 59, буква д) от годишния доклад на Сметната палата за 2011 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Преглед на годишния отчет за дейността

43. В своята декларация за достоверност генералният директор изразява резерва по отношение на законосъобразността и редовността на операциите, тъй като размерът на средствата, за които се счита, че са изложени на риск (228,55 млн. евро), представлява над 2 % от извършените от EuropeAid плащания за 2013 г. Генералният директор обаче посочва също така, че въведените процедури за контрол дават необходимите гаранции по отношение на законосъобразността и редовността на съответните операции. Сметната палата счита, че това не е логично заключение, защото системите за контрол не са ефективни, когато не могат да предотвратяват, разкриват и коригират съществени грешки.

44. Тази резерва е свързана със законосъобразността и редовността на всички разходи, управлявани от EuropeAid. Изразяването на резерва е допустимо, когато слабостите в контрола са свързани с определени области на приходи или разходи⁽³⁵⁾, но не и когато засягат действието на системата за контрол като цяло и когато финансовото отражение надхвърля прага на същественост за целия бюджет в обхвата на отговорност на генералния директор. Постоянните инструкции на Комисията по отношение на изготвянето на годишни отчети за дейността за 2013 г. обаче не съдържат ясно третиране на подобна ситуация.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**Заключение за 2013 г.**

45. Въз основа на извършения одит Сметната палата заключава, че отчетите на европейските фондове за развитие за финансовата година, приключила на 31 декември 2013 г. във всички съществени аспекти дават вярна представа за финансовото състояние на ЕФР към 31 декември 2013 г., както и за резултатите от операциите и паричните потоци за приключилата на тази дата финансова година, в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент за ЕФР и счетоводните правила, приети от счетоводителя.

46. Сметната палата заключава, че за финансовата година, приключила на 31 декември 2013 г.:

- а) приходите на ЕФР не са засегнати от съществени грешки;
- б) поетите от ЕФР задължения не са засегнати от съществени грешки;
- в) операциите за плащания по ЕФР са засегнати от съществени грешки (вж. точки 23 — 30).

⁽³⁵⁾ Вж. чл. 66, параграф 9 от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 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 (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1), както и чл. 38 от Регламент (ЕО) № 215/2008.

43. Предвид рисковата среда, в която работи ГД „Развитие и сътрудничество — EuropeAid“, както и факта, че остатъчната грешка не е следствие от модела на системата за контрол, а по-скоро от слабости в нейното прилагане, все още е основателно да се заключи, че действащите процедури за контрол дават необходимите гаранции по отношение на законосъобразността и редовността на съответните операции.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

47. Проверените системи на EuropeAid се оценяват като частично ефективни (вж. точки 19 и 32 — 38) ⁽³⁶⁾. През май 2013 г. обаче EuropeAid прие план за действие за справяне с основните установени слабости.

Препоръки

48. В **приложение 3** са представени резултатите от проверката на Сметната палата на напредъка при изпълнението на препоръките, отправени в предходни годишни доклади. В годишните доклади за 2010 г. и 2011 г. Палатата отправи 14 препоръки. От тях EuropeAid изцяло е изпълнила три препоръки, четири са изпълнени в повечето отношения, пет са изпълнени в известно отношение, а две не са изпълнени.

49. По отношение на неизпълнените препоръки — EuropeAid не е направила задължителни насоки за анализ на риска при изготвянето на годишните одитни програми и не е оценила капацитета на IAC за ефективно изпълнение на нейната задача.

50. По отношение на препоръките, които са изпълнени само в някои отношения, EuropeAid предприема действия:

- а) EuropeAid е участвала в работна група, ръководена от ГД „Бюджет“, за извършване на преглед на съотношението „разходи-ефективност“ на цялостната си контролна структура. В Годишния отчет за дейността за 2013 г. за пръв път са представени данни относно изчислените разходи и ползи, свързани с контрола. Това показва, че EuropeAid е обрнала нужното внимание на необходимостта от мониторинг на ефикасността на своите системи за надзор и контрол. Сметната палата обаче установи, че съществуват някои слабости по отношение на остойностяването на ползите, които засягат надеждността на съотношението „ползи/разходи“.
- б) EuropeAid разработва инструменти и насоки за делегациите на ЕС за по-добро приоритизиране на посещенията за мониторинг на проекти и оценка на качеството на одитните доклади.
- в) EuropeAid разработва нови функции в одитния модул на информационната система CRIS, за да подобри проследяването на изпълнението във връзка с одитни доклади (вж. точка 35).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

47. Комисията е съгласна, че въпреки че моделът на системата за контрол като цяло е последователен и надежден, продължава да е необходимо да бъде отбелязан напредък при прилагането на механизмите за контрол. Планът за действие вече отбелязва напредък в тази посока.

49. Комисията е предприела някои действия за подобряване на капацитета на IAC.

50.

- а) Предложени са насоки относно възможните подходи за изчисляване или прогнозна оценка на ползите и разходите от най-често срещаните системи за вътрешен контрол в Комисията, в комбинация със съответните шаблони за вътрешен контрол.

От всяка генерална дирекция се очаква да прилага подходите за оценка на ползите и разходите от съответните си стратегии за вътрешен контрол за съответните разходи — включително своята най-добра приблизителна оценка както за количествено изгърпените ползи от контрола, така и за ползите от него, които не са количествено изгърпени.

В съответствие с ангажиментите, поети в обобщаващия доклад, ГД „Бюджет“ ще продължи да разработва допълнителни насоки, като установи ограничен брой показатели за ефективност на разходите, които биха могли да се използват в рамките на Комисията, и ще определи точно методиката за тяхното изчисляване.

⁽³⁶⁾ Заключение в във връзка със системите се отнася единствено до системите, които са избрани за проверка, както е посочено в точка 18, буква д) относно обхвата на одита.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

51. Въз основа на извършения преглед и констатациите и заключенията за 2013 г., Сметната палата препоръчва на EuropeAid да:

- **Препоръка 1:** следи за това всички вторично оправомощени разпоредители с бюджетни кредити ежегодно да събират вземанията от лихви по авансово финансиране, които са в размер на над 750 000 евро;
- **Препоръка 2:** приключи до края на 2014 г. разработването на системата CRIS, за да се позволи лихвите по авансовото финансиране, които са в размер от 250 000 до 750 000 евро, да бъдат признавани за финансови приходи;
- **Препоръка 3:** преразгледа остойностяването на ползите, реализирани от приложения контрол;
- **Препоръка 4:** докладва в годишния отчет за дейността относно напредъка при изпълнението на плана за действие за справяне със слабостите на системата си за контрол; както и
- **Препоръка 5:** посочи в своя годишен отчет за дейността обхвата на проучването относно остатъчния процент грешки, както и определените долна и горна граница на грешките.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

51.

Комисията приема тази препоръка. Предприетите от Комисията действия вече дават добри резултати. Комисията ще активизира тези действия през 2014 г.

Комисията приема тази препоръка. Поради прилагането на новия Финансов регламент и свързаната с това нова версия на системата ABAC (счетоводство на принципа на текущото начисляване), не беше възможно този елемент да се приложи съгласно планираното. Финализирането понастоящем е планирано за последното тримесечие на 2014 г.

Комисията приема тази препоръка и ще продължи да подобрява остойностяването на ползите от осъществявания контрол в съответствие с насоките, предоставени от централните служби на Комисията.

Комисията приема тази препоръка.

Комисията е съгласна с тази препоръка и допълнително ще обсъди със Сметната палата начина за нейното прилагане. Определянето на процента остатъчни грешки и изчисляването на изложените на риск суми ще продължат да се основават на най-вероятния процент на грешки.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

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

	2013 г.			2012 г.	2011 г.	2010 г.
	Проекти	Бюджетна подкрепа	Общо			
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА						
Общо брой операции:	130	35	165	167	163	165
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Процент (брой) тествани операции, които представляват:						
Операции, незасегнати от грешки	68 % (88)	91 % (32)	73 % (120)	74 %	67 %	73 %
Операции, засегнати от една или повече грешки	32 % (42)	9 % (3)	27 % (45)	26 %	33 %	27 %
Анализ на операциите, засегнати от грешки						
Анализ по видове грешки						
Други въпроси на съответствието и количествено неизмерими грешки	29 % (12)	33 % (1)	29 % (13)	32 %	46 %	49 %
Количествено измерими грешки:	71 % (30)	67 % (2)	71 % (32)	68 %	54 %	51 %
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ						
Вероятен процент грешки	3,4 %			3,0 %	5,1 %	3,4 %
Горна граница на процента грешки	5,4 %					
Долна граница на процента грешки	1,4 %					

⁽¹⁾ Извадката беше разделена на сегменти, за да се представят по-ясно секторите с различни рискови профили в разглежданата област на политика. Резултатите от тестването отразяват пропорционалния дял на всеки сегмент в рамките на групата политики.

⁽²⁾ Стойностите в скоби представляват действителният брой операции.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА ИЗБРАНИ СИСТЕМИ, СВЪРЗАНИ С ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ ЗА РАЗВИТИЕ
И ПОМОЩТА ЗА РАЗВИТИЕ В РАМКИТЕ НА БЮДЖЕТА НА ЕС

Оценка на разгледаните системи

Разгледана система	Предварителни проверки	Мониторинг и надзор	Вътрешни одити	Обща оценка
EuropeAid	Частично ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

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

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 е приложима	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
	Препоръка 1: EuforeAid да подобри управлението на процедурите за възлагане на договори, като определи ясни критерии за подбор и по-добри процедури за документиране и оценка (Годишен доклад за 2011 г., точка 59, буква а).	x						
	Препоръка 2: EuforeAid да въведе планиране въз основа на документирана оценка на риска и систематично проследяване на действията, свързани с посещенията за проверка и мониторинговите посещения на място (Годишен доклад за 2011 г., точка 59, буква б).		x					Колицията се стреми да подобри планирането за посещенията на проекти въз основа на рисковете, свързани с проектите. Службите на Колицията разработват инструмент за управление на портфейла, с който да се ползват делегациите да извършват по-добра предварителна проверка на своето портфолио от проекти и да отразяват приоритет на посещенията на проекти, които особено се нуждаят от мониторинг. Предвид настоящите ограничения на ресурсите — които ограничения вероятно ще се увеличат в бъдеще — Колицията трябва да има предвид аспектите, свързани с ефективността на разходите. Следва да се вземат под внимание също така евентуалните ограничения, свързани със сигурността; в някои държави бенефициери проверките на място могат да изложат определени за целта персонал на риск или извършването им може да е много трудно. В отговора си на първоначалната препоръка Колицията заяви че ще „разгледа възможността да направи задължителна методологията на EuforeAid за анализ на риска при планиране на одита за периода от 2013 г. нататък.“ Съответно вътрешното разглеждане даде положителни резултати и анализът на риска ще стане задължителен в одитните програми от 2015 г. нататък.

2011

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 е приложена	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2011	Препоръка 3: ЕuroreAid да направи задължително спазването на насоките относно анализа на риска при изготвянето на годишни одитни програми от делегациите на Комисията и централните служби на ЕuroreAid (Годишен доклад за 2011 г., точка 59, буква в).				x			
	Препоръка 4: ЕuroreAid да преразгледа характеристиките на ключовите показатели за изпълнение, за да бъдат те ясни и лесни за тълкуване (Годишен доклад за 2011 г., точка 59, буква г).		x					
	Препоръка 5: ЕuroreAid да прецени доколко IAC има капацитет да извършва ефективно своите функции (Годишен доклад за 2011 г., точка 59, буква д).				x			Комисията е предприела някои действия за подобряване на капацитета на IAC.
	Препоръка 1: ЕuroreAid следва да разработи ключов показател за очакваното финансово отражение на остатъчните грешки след извършване на всички предварителни и последващи контроли (Годишен доклад за 2010 г., точка 62, буква а).	x						
2010	Препоръка 2: ЕuroreAid следва да извърши оценка на икономическата целесъобразност на различните контроли, по-специално на системата за последващ контрол на операциите (Годишен доклад за 2010 г., точка 62, буква б).			x				Тъй като в своя годишен отчет за дейността за 2013 г. ЕuroreAid оцени разходната ефективност на контрола, който осъществява, въз основа на насоките, предоставени от централните служби на Комисията, ЕuroreAid счита, че тази препоръка е била изпълнена.
	Препоръка 3: ЕuroreAid следва да увеличи ефективността на мониторинга на проекти, включително посещенията на място, въз основа на многогодишни планове за мониторинг и оценка (Годишен доклад за 2010 г., точка 62, буква в).			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	Не е приложена	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2010	Препоръка 4: EuroAid следва да разгледа надеждността на заверките от външни контролори, одитите и проверките на разходи (Годишен доклад за 2010 г., точка 63, буква а).			x			Макар тази препоръка да беше приета от Комисията, вследствие на допълнително разглеждане се стигна до заключението, че ролята на Комисията не е да осигурява такива проверки на надеждността.	
							Планът за действие за коригиране на слабостите в прилагането на системата за вътрешен контрол включва мерки, целящи повишаване на качеството и ефективността на външните одити и проверките на разходите.	
							Образците за договори са променени, така че Комисията да може да има влияние върху избора на външни одитори.	
							Слабостите на докладите от проверки вече бяха анализирани и до края на 2014 г. следва да бъдат разработени таблици за качество, за да може да се оцени тяхната надеждност и да се предоставят указания за случаите на несъответствие.	
				x			Както е посочено от Сметната палата в точка 50, работата продължава.	
	Препоръка 5: EuroAid следва да въведе управленски информационни системи, които да позволят на генералния директор и ръководителите на делегациите да извършват по-добър мониторинг и проследяване на резултатите от посещенията на място, външните одити и проверките на разходи (Годишен доклад за 2010 г., точка 63, буква б).							
	Препоръка 6: EuroAid следва да свърже информационните системи CRIS Одит и CRIS „Нареждания за събиране на вземания“ (Годишен доклад за 2010 г., точка 63, буква в).	x						
	Препоръка 7: EuroAid следва да продължи да полага усилия, за да гарантира, че делегациите на Комисията вписват навремени и пълни данни в системата CRIS одит (Годишен доклад за 2010 г., точка 63, буква г).		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	Не е приложена	Недостатъчни доказателства	
			В повечето отношения	В някои отношения				
2010	Препоръка 8: EuforAid следва да се увери, че делегациите систематично прилагат новия формат и схема за годишните доклади относно системите за управление на публичните финанси в държавите бенефициенти, за да представят структурирани и добре документирани доказателства за напредъка в управлението на публичните финанси (Годишен доклад за 2010 г., точка 64, буква а).		X					
	Препоръка 9: Чрез диалог в рамките на политиката EuforAid следва да насърчава определянето на ясни рамки за оценка в програмите за реформа на управлението на публичните финанси в държавите бенефициенти (Годишен доклад за 2010 г., точка 64, буква б).	X						

ISSN 1977-0855 (електронно издание)
ISSN 1830-365X (печатно издание)



Служба за публикации на Европейския съюз
2985 Люксембург
ЛЮКСЕМБУРГ

BG