



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 6.6.2012 г.
COM(2012) 281 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА
И СМЕТНАТА ПАЛАТА**

Обобщение на резултатите от управлението на Комисията през 2011 г.

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И СМЕТНАТА ПАЛАТА

Обобщение на резултатите от управлението на Комисията през 2011 г.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Съгласно член 317 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) на Европейската комисия се възлага отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС в рамките на наличните бюджетни кредити и като се вземат предвид принципите на доброто финансово управление. В разпоредбата се предвижда държавите членки да си сътрудничат с Комисията, за да гарантират, че бюджетните кредити се използват в съответствие с тези принципи.

Като приема този обобщаващ доклад, на основата на гаранциите и резервите, направени от нейните генерални директори и ръководители на служби в техните ГОД, Комисията поема общата политическа отговорност за управлението на бюджета на ЕС.

В обобщаващия доклад Комисията също така определя главните управленски проблеми, които следва да бъдат преодолени с предимство, и действията, които трябва да бъдат предприети за справяне с установените слабости.

През 2011 г. за четвърта последователна година Палатата изрази неквалифицирано положително становище за консолидираните отчети на ЕС за 2010 г. По отношение на законосъобразността и редовността на плащанията Палатата изчисли процента на грешка¹ за плащанията като цяло между 2 % и 5 %, което е добро постижение в сравнение със ситуацията през 2006 г., когато най-вероятният процент на грешка беше над 7 %. Това показва, че мерките, предприети в течение на времето за премахване на установените слабости, са ефикасни и това е доказателство за постоянните усилия, полагани от Комисията.

Комисията разбира, че Палатата е решила да въведе методологични промени. Тези промени се отнасят до новото определяне на съответните операции в нейната одитна извадка (с изключение на предварителното финансиране и включително уравниването на сметки) и до метода за количествено определяне на сериозни нередности при обществените тържни процедури във всички области на политиката. Финансовата 2011 година ще служи като упражнение за новата методология на Палатата. **Новият подход, който ще се прилага от 2012 г. нататък, вероятно ще увеличи механично докладваните равнища на грешка от 2012 г. нататък.**

Комисията разбира, че тези промени ще бъдат ясно обяснени и процентите на грешка ще бъдат представени в годишните доклади по такъв начин, че да се запази съпоставимостта с предишни години. Комисията обаче се опасява от въздействието, което увеличението на публикуваните равнища на грешка може да има върху разходите за контрол, тъй като заинтересовани страни могат да поискат допълнителни проверки,

¹ Най-вероятната грешка, изчислена от Палатата за плащанията като цяло, бе 3,7 % през 2010 г. (ОВ С 326, 10 ноември 2011 г., параграф 1.16).

което ще окаже допълнителна административна тежест за бенефициерите и за службите на Комисията.

2. УКРЕПВАНЕ НА ОСНОВИТЕ ЗА ДОСТОВЕРНОСТ

2.1. Верига на отчетността

Колегията делегира оперативното изпълнение на политическите и управленските цели на генералните директори и ръководителите на служби, които в качеството си на оправомощени разпоредители с бюджетни кредити (ОРБК) получават инструменти за действие. Тази децентрализирана управленска организация се характеризира с ясна дефиниция на отговорностите на различните действащи лица. Оправомощените разпоредители с бюджетни кредити имат пълното право да определят най-подходящата и ефективна система за контрол за осигуряването на добро и ефективно управление на ресурсите, за които те са отговорни. Годишните отчети за дейността (ГОД) са основното средство, чрез което ОРБК се отчитат за управлението на човешките и финансовите ресурси, за които отговарят. Оправомощените разпоредители с бюджетни кредити докладват за изпълнението на своите задължения в ГОД², което включва подписана декларация за достоверност, обхващаща наред с друго и законосъобразността и редовността на финансовите операции. ГОД е докладът, в който те документират всички въпроси, възникнали при тяхното управление, които трябва да бъдат представени на вниманието на Колегията за признаване на политическо равнище. Във всеки ГОД изрично се потвърждава, че отговорният(те) комисар(-и) е (са) информиран(-и) за основните аспекти на ГОД, включително резервите, които оправомощените разпоредители с бюджетни кредити възнамеряват да включат, преди окончателното подписване на декларацията за достоверността.

Настоящият обобщаващ доклад се приема от Колегията след проведено обсъждане на едно от седмичните заседания на Комисията.

2.2. Качество на годишните отчети за дейността

ГОД представляват основен източник на информация за Сметната палата и органа за освобождаване от отговорност. В своя годишен доклад за 2010 г. Палатата оцени качеството на двадесет и един ГОД за 2010 г. от общо четиридесет и девет. Палатата счита, че дванадесет одитирани ГОД за 2010 г. дават „справедлива оценка на финансовото управление по отношение на редовността“ и девет одитирани ГОД за 2010 г. дават „частично справедлива оценка“. За седем от тези девет ГОД Палатата бе на мнение, че обхватът или размерът на дадена резерва е следвало да бъде по-широк. Годишните отчети за дейността за 2011 г. обясняват как съответните служби са работили за справяне с проблемите, посочени от Палатата.

Постоянните инструкции за ГОД за 2011 г. бяха допълнително адаптирани, за да се повиши качеството на данните, представени в подкрепа на направените уверения, и да се подобри четимостта на отчетите. **Анализите на Комисията сочат, че като цяло преразгледаните инструкции са били изпълнени адекватно в цялата Комисия.** Всички служби са отчетели показатели за редовността, обхващащи всички значими области от бюджета и управленски методи, а тези, които са докладвали за по-нататъшни събития, са го направили съгласно преразгледаните инструкции.

² Член 60 от Финансовия регламент.

Комисията отбелязва значителни подобрения към по-обективно и точно определяне на обхвата на резервите и произтичащите финансови рискове. Тези подобрения включват по-добра съгласуваност в използването на терминология, в представянето на процентите на грешка, в изчисляването на рисковата сума и прилагането на критерии за същественост, както и използването на най-добрата надеждна информация на разположение на Комисията в областите на споделено управление.

В постоянен стремеж към подобрене, централните служби на Комисията продължават да бъдат ангажирани на ранен етап чрез подпомагане на генералните дирекции в изготвянето на ГОД, обсъждайки ключови въпроси с генералните дирекции и службите и предоставяйки необходимите насоки за подобряване на качеството на окончателните текстове. (Предварителните) партньорски проверки отново се доказаха като ефективна платформа за различните служби, като партньори, за обмен на становища относно формулиране на редица „хоризонтални въпроси“ в техните ГОД, за начините за постигане на съгласуван подход и адекватно преодоляване на установените слабости.

ГОД са главното средство, чрез което ОРБК документират отчетността си пред Колегията и са източник на доказателства за декларацията за достоверност и точност на отчетите (DAS). Комисията е ангажирана постоянно да подобрява четимостта и съпоставимостта на ГОД. Комисията инструктира Генералния секретариат и Генерална дирекция „Бюджет“ постоянно да предоставят насоки на генералните дирекции и службите посредством редовен преглед на постоянните инструкции, бележки с насоки, мерки за обучение, преглед на качеството на проектите на ГОД и срещи, свързани с (предварителните) партньорски проверки.

2.3. Докладване за процентите на грешка

Генералните директори включват резерви в своите декларации за достоверността въз основа на своите оценки на съществеността на слабостите и/или забележки по отношение на градивни елементи от техните ГОД. Ключов елемент, използван за определяне дали дадена резерва е необходима, е оценката на откритите или докладвани проценти на грешка и свързаните с тях финансови рискове.

Службите на Комисията имат различни подходи при предвиждане и изчисляване на процентите на остатъчна грешка, като вземат под внимание специфичните особености на областите на политиката, за които отговарят. Когато е възможно, Генералният секретар и генералният директор на ГД „Бюджет“ насърчават хармонизирането на различни аспекти, по-специално използването на процента на остатъчна грешка. Постоянните инструкции бяха засилени, с цел да се осигури последователна употреба на терминологията и критериите от всички служби по отношение на процента на остатъчна грешка, както и да се използва многогодишен подход и понятието „последващи събития“ (събития, настъпили в периода от края на годината до подписването на доклада от ОРБК в края на март).

Голям брой ГД вече възприеха многогодишния подход към докладването за грешки. Комисията инструктира другите служби, които работят с многогодишни програми, да оповестяват в своите ГОД кумулативен финансов риск в рамките на многогодишна стратегия за контрол, така че това ще бъде единственият подход от 2012 г. нататък.

През отчетната година генералните дирекции, отговарящи за **структурните фондове, работиха по определянето на нов общ подход за дефиниране на съществеността**. Понастоящем решението дали да се включи резерва се основава на тристепенен подход:

- оценяване на националните системи за управление и контрол;
- пълно отчитане на очакваните проценти на грешка, установени от националните органи и докладвани в годишните доклади за контрол, когато те могат да бъдат утвърдени, вместо да се използват предварително определени равнища на изчислената грешка³; и
- прилагане на кумулативен остатъчен риск за всяка програма, за да се наблюдава коригиращият капацитет на многогодишните системи за управление и контрол.

Този подход също така означава, че ГОД оповестяват резултатите от оценката на **Комисията за всички системи за контрол на оперативните програми**, като се вземат предвид различните нива на уверение и националните одитни становища. Това е в съответствие с принципа на единствена одиторска проверка и също така подчертава факта, че държавите членки носят отговорност за собствената си контролна среда.

Комисията смята, че тези усилия за хармонизиране на критериите за същественост са важно подобрение, допринасящо за съгласуваността, четивността и прозрачността на ГОД. Тя инструктира генералните дирекции за регионална политика, заетост, социални въпроси и социално приобщаване, земеделие и развитие на селските райони и морско дело и рибарство да продължат тази хармонизация и да се споразумеят за един-единствен набор от критерии и формат на ГОД за 2012 г. Генерална дирекция „Вътрешни работи“, въпреки че има различни правни основания, трябва да се присъедини до възможно най-голяма степен към този процес на хармонизация.

2.4. Вътрешен одит

Комитетът за контрол на одити (ККО) продължи да информира Колегията по въпросите на одита, включително въпросите с корпоративно измерение. ККО също така информира Колегията за напредъка, постигнат в прилагането на приети препоръки по отношение на одита до края на 2011 г. 80 % от всички приети препоръки в периода 2007—2011 г. бяха осъществени. От общо 118 много важни препоръки, които не бяха изпълнени до края на 2011 г., само за 24 имаше закъснение над 6 месеца спрямо първоначално планираната целева дата.

През май 2012 г. Службата за вътрешен одит на Комисията представи годишния доклад за вътрешен одит за 2011 г., както е посочено в член 86, параграф 3 от Финансовия регламент. Той придружава второто общо становище на Службата за вътрешен одит на Комисията. Становището се основава на работата, извършена от структурите за вътрешен одит и Службата за вътрешен одит през периода 2009—2011 г., като част от координирания стратегически одитен план. Становището е насочено към финансовото управление.

Общото становище дава положително становище относно финансовото управление в Комисията с изключение на областите, за които са изразени резерви от генералните

³ Т.нар. „фиксираны ставки за финансови корекции“.

директори в годишните отчети за дейността. Очакваният потенциален финансов ефект от тези резерви е по-малко от 2 % от бюджета като цяло, но не всички резерви могат да се изразят количествено, а представляват потенциални рискове за репутацията.

Комисията също така отбелязва, че в параграфа за обръщане на внимание, приложен към общото становище, Службата за вътрешен одит подчертава редица въпроси, които трябва да бъдат разгледани от службите на Комисията:

- по-нататъшно хармонизиране на изчисляването на процента на остатъчна грешка в Комисията;
- открити слабости в областта на външната помощ във връзка с централизирани и децентрализирани покани за представяне на предложения, и по-специално необходимостта от подобряване на планирането, докладването и мониторинга на проверките, извършвани от делегациите на ЕС в областта на управлението на безвъзмездни средства;
- области на политиката, в които рискът от грешки е твърде висок, и специфичните проблеми, свързани със споделяното управление в областта на политиката на сближаване;
- необходимост от по-добро координиране и хармонизиране на стратегиите за контрол на ниво семейство политики, по-специално програмите за проверки на място в генералните дирекции, отговорни за политиката на научните изследвания;
- недостатъци в системите за контрол в държавите членки, по-специално проверките на първо ниво върху вземания от службите, отговарящи за прилагане на схеми за помощ;
- мерки, които все още са в процес на изпълнение в края на 2011 г., за преодоляване на някои значителни рискове, като например подобряване на управлението, управлението на проекти и отчитането на дълготрайните активи за глобалните навигационни сателитни системи (ГНСС); подобряване на ефективността на предварителните проверки на застрахователните обезщетения, изплатени в областта на научноизследователската дейност; насочване на разработките на информационните технологии с цел да се избягва дублиране; наблюдение от няколко служби на сроковете за плащане и изпълнение на стратегия за борба с измамите.

3. ДОСТОВЕРНОСТ, ПОСТИГНАТА ПОСРЕДСТВОМ ГОД, И РЕЗЕРВИ, ИЗРАЗЕНИ ОТ ГЕНЕРАЛНИТЕ ДИРЕКТОРИ

След като разгледа ГОД, и по-специално декларациите, подписани от всеки генерален директор, Комисията отбелязва, че всички декларации са дали достатъчни уверения относно използването на средствата за целта, за която са били предназначени, относно спазването на принципите на доброто финансово управление и относно факта, че използваните процедури за контрол дават необходимите гаранции по отношение на законосъобразността и редовността на съответните операции. Някои ОРБК установиха остатъчни слабости и изразиха резерви в своите ГОД, без да поставят под въпрос дадената цялостна достоверност.

Четиринадесет генерални директори и двама директори на изпълнителни агенции изразиха общо **двадесет и седем резерви** в своите ГОД за 2011 г. Резерви са формулирани в 17 служби, които заедно представляват над 90 % от финансовите операции на Комисията (разходи и приходи). Те включват четиринадесет от седемнадесетте резерви, вече направени през 2010 г., по които действията все още продължаваха в края на 2011 г., плюс тринадесет нови резерви. Три от резервите за 2010 г. бяха оттеглени.

Общата рискова сума, определена количествено в резервите, се е увеличила значително — от 600 млн. EUR в ГОД за 2010 г. до **потенциален максимум от 3 564 млн. EUR⁴** в ГОД за 2011 г. Това увеличение в броя на резервите и в паричната експозиция на рисковите суми не е резултат от влошаване на качеството на финансовото управление в Комисията. То се дължи по-скоро на комбинирания ефект от множество технически и структурни фактори:

- От тези двадесет и седем резерви, шест се отнасят до един и същи проблем и една и съща програма (7РП). Това е така, защото Седмата рамкова програма (7РП), която набра инерция през 2011 г. (вж. глава 3.5), се управлява от пет дирекции и една изпълнителна агенция и следователно води до множество резерви.
- Относителната точка на зрялост в многогодишния цикъл на изпълнение на бюджета:
 - в прякото управление, поколението от програми за периода 2007—2013 г. вече са достигнали ниво на изпълнение, което позволява изготвянето на заключенията от последващите одити (което обяснява въвеждането на резервите за 7РП);
 - при споделеното управление държавите членки започват да докладват резултатите от одита на по-голяма извадка от текущите оперативни програми (което обяснява отчасти увеличението на обхвата на резервите на Генерална дирекция „Регионална политика“);
 - повечето от програмите за периода 2007—2013 г. вече са напълно функциониращи. Повишеното ниво на изпълнение на програмите за периода 2007—2013 г. доведе до по-високи обеми на плащанията и следователно носи по-висок вътрешноприсъщ риск от грешки в сравнение с предишни години.
- В областта на политиката на сближаване заместването (вж. гл. 3.3) на фиксираните управленски приблизителни оценки с действителни данни за грешките, докладвани от органите по одита в държавите членки, доведе до по-добра оценка на рисковете за редовността, но също така означава, че по-голям брой програми са с резерви, което съответства на по-големи суми.
- Новоиздадените насоки за това как да се разглежда предварителното финансиране при изчисляване на процентите на остатъчна грешка и рисковите суми изискват от

⁴ Това е сборът от всички количествено определени суми в резервите (1 982 млн. EUR максимум) и прогнозната рискова сума (1 582 млн. EUR) за резервата на ГД „Бюджет“ по отношение на традиционните собствени ресурси. За тези генерални дирекции, които са докладвали минимален и максимален диапазон, е взета предвид максималната сума.

службите да включват предходното предварително финансиране, което е приключено, заедно с междинните и окончателните плащания на салдото, и по този начин ги възпрепятстват от усредняване на процентите на грешка, открити при междинните и окончателните плащания, с новите разходи за предварително финансиране, за които процентът на грешка все още е нула.

- За редица програми рискът за редовността е много близък до прага на същественост от 2 %. Незначителни годишни измененията в открития процент на грешка около този праг доведоха до периодични резерви във времето.

Всички генерални директори и ръководители на служби са идентифицирали основните причини за своите резерви и са посочили корективни действия за справяне с тях. Като цяло най-общите опасения произлизат от **сложните правила за допустимост на бенефициерите на безвъзмездни средства** (въпрос, които засяга средствата под пряко централизирано управление) и от неправилното прилагане на **правилата за обществени поръчки** (честа причина за грешки при средствата със споделено и непряко управление). Комисията изготви оперативни заключения от този опит и направи предложения за съществено опростяване (виж раздел 4.5 по-долу) в следващото поколение програми.

След оценка на резултатите от контрола три резерви, пренесени от предходни години, бяха отменени. За вдигането на дадена резерва от ОРБК се изискваше да представят мерки, въведени за справяне с установените слабости, да покажат, че тези мерки са били ефективни, и да докажат, че слабостите са били ефективно отстранени. В повечето случаи това изисква доказателства от одита, че процентите на грешка са намалели до приемливо равнище или че системите са били подсилени и вече функционират нормално.

3.1. Приходи

Традиционни собствени ресурси (ТСР) представляват 12,2 % от общите приходи за бюджета на ЕС за 2011 г. Те се установяват и събират от държавите членки. Три четвърти от събраните суми се внасят на бюджета на ЕС, а последната четвърт се задържа от държавите членки за покриване на разходите по събирането. Предвид географското си положение, Белгия има основен принос за ТСР, който възлиза на 9,45 % от общия размер на ТСР през 2011 г. Проверките, извършени от Комисията, и одитите на Сметната палата подчертават проблем в изравняването между прехвърлените суми и счетоводните записи. Генералният директор по бюджета е изразил **резерва по отношение на недостатъчното уверение относно надеждността на белгийските системи за приключване и осчетоводяване**. Комисията е поискала коригиращи действия, включително засилване на вътрешния контрол и пълните външни одити на счетоводната система. Междувременно има съмнения по отношение на верността на сумите на белгийски ТСР, кредитирани по сметката на Комисията.

Комисията припомня ангажиментите, поети от органите на въпросната държава членка по отношение на планове за действие, изготвени с цел коригиране на недостатъците, открити в нейните системи за обработка на митническите декларации, и отново заявява, че ще извършва строг мониторинг на тяхното изпълнение.

3.2. Земеделие и природни ресурси

В своя годишен доклад за 2010 г. въз основа на факта, че изчисленият процент на грешка⁵ е малко над 2 %, Сметната палата заключава, че глава „Земеделие и природни ресурси“ е засегната от съществени грешки. В същото време тя отбелязва, че преките плащания, обхванати от Интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК), които представляват 91,4 % от общите разходи по ЕФГЗ, не са засегнати от съществени грешки.

В своя ГОД за 2011 г. генералният директор за селското стопанство и развитието на селските райони е вписал **три резерви**.

- Предвид значението на ИСАК за управлението и контрола на селскостопанските разходи, както и сериозните **недостатъци на ИСАК в България и Португалия**, резервата от 2010 г. бе пренесена с цел запазване на репутацията, въпреки че финансовото въздействие на недостатъците не надвишава прага на същественост. През 2010 г. тази резерва обхващаше България, Румъния и Португалия. През 2011 г. резервата за Румъния бе премахната, тъй като чрез одитите на Комисията бе установено, че румънският план за действие е изпълнен, и извършената работа бе счетена за подходяща.
- Изразена беше нова **резерва относно разходите в областта на мерките за развитие на селските райони** като цяло, тъй като бе установено, че процентът на остатъчни грешки (до 2,36 %) е малко над прага на същественост през 2011 г. Това увеличение на процента на грешка е главно защото развитието на селските райони се характеризира с голям брой и/или сложни изисквания, предвидени в програмите, които увеличават риска от грешки за бенефициерите и правят проверките от националните органи по-трудни и скъпоструващи.
- Изразена бе резерва във връзка с репутацията поради **пропуски в надзора и контрола на сертифицирани биологични продукти**. Събития през 2011 г. показаха, че проверките в сектора на биологичното земеделие се считат за недостатъчни и че може да има слабости в надзора на ЕС върху системите за контрол на държавите членки и на трети страни, включително надзора на контролните органи, удостоверяващи биологични продукти за внос в ЕС.

Генералният директор на ГД „Морско дело и рибарство“ запази своята резерва относно **Финансовия инструмент за ориентиране на рибарството (ФИОР)** с оглед на една програма в Германия, за която ще бъде необходима корекция, но която е в очакване на оценка.

Генералният директор на ГД „Морско дело и рибарство“ изрази нова резерва **относно системите за управление и контрол на Европейския фонд за рибарство и относно инвестициите на борда**, тъй като бяха установени грешки по отношение на допустимостта на разходите и бе установено, че държавите членки не проверяват достатъчно дали инвестициите на борда повишават способността на плавателните съдове да улавят риба.

Генералният директор на ГД „Действия по климата“ запази предишната си резерва поради вредата за репутацията на Комисията, нанесена от **същественото нарушение на**

⁵ Сметната палата изчислява най-вероятния процент грешки на 2,3 %. (ОВ С 326, 10 ноември 2011 г., приложение 3.1).

сигурността на националните регистри на схемата на ЕС за търгуване с емисии (СТЕ).

Генералният директор на ГД „Здравеопазване и въпроси, свързани с потребителите“ изрази резерва относно **точността на декларациите за възстановяване на разходи на държавите членки в рамките на програми за ерадикация и мониторинг на болестите по животните в областта на политиката за храните и фуражите.** Основните източници на откритите грешки са декларациите за разходи от държавите членки, които не прилагат правилно правилата за допустимост, установени в законодателството. С оглед намаляване на процента на грешка в областта на храните и фуражите, генералният директор на ГД „Здравеопазване и въпроси, свързани с потребителите“ вече предприе редица мерки през предходните години. Например беше въведено по-точно и ограничително определение на допустимите разходи с решение на Комисията за ветеринарните програми, влязло в сила на 1 януари 2011 г. Въвеждането на еднократни суми от 2012 г. допълнително ще ограничи грешките, допуснати в декларациите за разходи на държавите членки през следващите години.

3.3. Сближаване, енергетика и транспорт

В продължение на много години политиката на сближаване имаше прогнозно равнище на грешки, по-високо от други области на политиката. През 2010 г. Палатата изчисли най-вероятният процент на грешка за тази глава на 7,7 %. Откритият процент на грешка **е предмет на годишни вариации** и е повлиян от относителния етап от многогодишния цикъл на изпълнение. 2010 г. бе първата година, през която повечето програми по текущата нормативна рамка бяха напълно функциониращи и повечето национални органи изпълниха проекти и декларираха разходи, като по този начин нарасна присъщият риск от грешки.

Генералният директор по регионална политика изрази две резерви: една резерва, свързана с репутацията, относно системите за управление и контрол на определени оперативни програми в Германия, Унгария, Ирландия, Италия, Испания и за трансгранични програми по ЕФРР/Кохезионния фонд за периода 2000—2006 г.; и друга за системите за управление и контрол на ЕФРР/Кохезионния фонд по отношение на определени оперативни програми в осемнадесет държави членки⁶, системите за управление и контрол на ИПП в бивша югославска република Македония и програмите за европейско териториално сътрудничество, както и на програма за ИПП⁷/трансгранично сътрудничество за периода 2007—2013 г.

Генералният директор по трудова заетост, социални въпроси и социално приобщаване изрази две резерви: едната се отнася за системите за управление и контрол на определени оперативни програми в Германия, Франция, Италия и Испания по ЕСФ за периода 2000—2006 г., а другата — за определени оперативни програми в Белгия, Чешката република, Германия, Италия, Латвия, Литва, Румъния, Словакия, Испания и Обединеното кралство по ЕСФ за периода 2007—2013 г., както и за програмата по ИПП за бивша югославска република Македония. И двете резерви са направени вследствие на сериозни недостатъци в ключови аспекти на системите за управление и контрол на определени оперативни програми.

⁶ Австрия, България, Чешката република, Естония, Франция, Германия, Гърция, Унгария, Италия, Латвия, Литва, Нидерландия, Полша, Румъния, Словения, Словакия, Испания и Обединеното кралство.

⁷ Инструмент за предприсъединителна помощ

Тези недостатъци, свързани с резервите за двете генерални дирекции, се отнасят например за дейностите по сертифициране, високите проценти на грешка, спазването на правилата за възлагане на обществени поръчки, критериите за допустимост, управленските проверки или липсата на одитна следа.

Комисията ще продължи стриктно да упражнява своята надзорна роля чрез призоваване на държавите членки незабавно да се справят с недостатъците, открити в техните системи за управление и контрол, и също така чрез навременното прекъсване или прекратяване на плащанията, както и чрез извършване на финансови корекции, когато е необходимо. Комисията ще съсредоточи усилията си в тези области чрез съгласувани превантивни и корективни действия. В преразглеждането на всеки три години на Финансовия регламент, както и в специфичните отраслови предложения, Комисията предложи националните акредитирани органи да предоставят годишна управленска декларация за достоверност за всички програми със съвместно управление, както вече беше направено за селскостопанската политика.

Генералните дирекции за политиката на сближаване предоставят количествено изражение на резервите, като докладват очакваната обща рискова сума и оценяват финансовия риск:

- **Общата очаквана рискова сума (въз основа на утвърдения процент на грешка)** се отнася до количествената оценка на грешките като процент от междинните плащания за 2011 г. за всички програми за периода 2007—2013 г. и е изчислена от Комисията въз основа на одита на операции, извършен от органите по одита, и произтичащите проценти на грешка, съобщени в техните годишни доклади за контрола за 2011 г., след утвърждаване му от съответните генерални дирекции. Рисковата сума е между 3,1 % и 6,8 % за Генерална дирекция „Регионална политика“ и между 2 % и 2,5 % за Генерална дирекция „Заетост, социални въпроси и приобщаване“.
- **Очакваният финансов риск** се отнася до въздействието на програмите през периода 2007—2013 г., когато съответните генерални дирекции не са получили достатъчна увереност и поради това са направили резерви. Очакваното финансово въздействие на резервите е между 632 млн. EUR и 1 427 млн. EUR за Генерална дирекция „Регионална политика“ и 59 млн. EUR за Генерална дирекция „Заетост, социални въпроси и приобщаване“. Тези суми съответстват на съответно 2,1 % до 4,8 % и 0,6 % от плащанията, направени през 2011 г.

Като цяло, количественото определяне на резервите в годишните отчети за дейността на генералния директор по регионалната политика и генералния директор, отговарящ за заетостта, социалните въпроси и социалното приобщаване, не е пряко сравнимо с консолидираните проценти на грешка за политиката на сближаване, както е посочено от Палатата в нейния годишен доклад. Основните разлики се отнасят до:

- *Различните програми*, които се изпитват, могат да окажат въздействие върху резултатите от изпитванията: Палатата базира своите изчисления на представителна извадка от операции (плащания) и екстраполира този резултат върху всички разходи в рамките на политиката на сближаване, докато ставките, изчислени от Комисията, са специфични за всеки фонд и обхващат всяка програма или групи от програми, изпълнявани при идентични системи за управление и контрол.

- *Разликата във времето*: рисковата сума се изчислява от Комисията на по-късен етап в контролния цикъл в сравнение с процента на грешка, докладван от Палатата. Съгласно съответните разпоредби годишните доклади за контрол, представени от държавите членки, се отнасят до разходите за 2010 г., докато процентът на грешка, докладван ежегодно от Палатата, се изчислява въз основа на грешките, установени през съответната година.
- Комисията прилага *многогодишни* стратегии за контрол, така че ОРБК оценяват съответно функционирането на системите за контрол. От друга страна, Сметната палата е задължена да изразява годишно одитно становище. Макар че рискът от нередности при редица програми може да се приеме за управляем на многогодишна основа, той може да бъде много по-висок от изчислените средни стойности при редица програми и държави членки, когато се изчислява на годишна основа. Поради тази причина **е напълно обосновано рисковата сума, отчетена в годишните отчети за дейността на службите на Комисията за структурни действия, да отчита различните смекчаващи и коригиращи действия, предприети в рамките на многогодишните системи за управление и контрол** (което позволява да бъдат направени корекции няколко години след отпускането на средствата от държавата членка на бенефициерите и от Комисията на държавата членка). По тази причина процентът на грешки в DAS на Палатата обикновено е по-висок, тъй като включва грешки, които могат да бъдат коригирани през следващите години, след като са се намесили всички действащи лица по веригата на контрол.
- Количественото определяне на процентите на грешка понякога се основава на *различни предположения*, особено в случаите, когато реалната стойност на грешката е неизвестна. Например, за разлика от службите на Комисията, Палатата прави количествена оценка на тежките нарушения на правилата за обществени поръчки на пълната стойност на договора, докато реалните икономически загуби за бюджета на ЕС са ограничени до допълнителните маржове на печалбата за изпълнителите, получили изгода от такива нарушения.

Службите на Комисията анализираха грешките, открити от Палатата за периода 2006—2009 г., и представиха своя анализ в работен документ⁸. Този документ показва, че несъответствието с критериите за допустимост и грешките в областта на правилата или процедурите за обществените поръчки са най-често срещаните видове грешки, открити в политиката на сближаване. Недостатъчно одитни следи и неправилно изчисляване на процента на съфинансиране за генериращи приходи проекти също са източници на грешки. Осъщественият анализ показва, че подборът на проекти и недопустимите разходи са основните грешки при допустимостта, докато при обществените поръчки основните източници на грешки са оценката на офертите, употребата на неподходящи тържни процедури и проблеми при публикуването.

През 2011 г. Комисията направи предложения за следващата многогодишна финансова рамка, която да включва редица значителни подобрения, по-специално при споделено управление (което представлява около 80 % от бюджета), с оглед подобряване на проектирането на схеми за финансиране, като се обърне внимание на риска от грешки, като се ограничи административната тежест за бенефициерите и други заинтересовани страни и се намалят оперативните разходи

⁸ „Анализ на грешките в политиката на сближаване през периода 2006—2009 г. — действия, предприети от Комисията, и пътят напред“, SEC (2011) 1179 окончателен.

за контрол. В рамките на преразглеждането на Финансовия регламент Комисията предложи въвеждането на годишни управленски декларации за достоверност от акредитираните органи за всички програми със съвместно управление, както вече беше направено за селскостопанската политика.

В своите предложения за политиката на сближаване за периода 2014—2020 г. Комисията също така предложи да се подобри финансовото управление и редовността на бюджетните разходи чрез задържане на 10 % от плащанията за държавите членки през годината и годишно уравняване на сметките, след като държавите членки представят заверени годишни отчети за всяка програма.

Предоставянето на надеждна и пълна финансова информация и одитни данни от държавите членки е един пример за област, в която са необходими подобрения. Ето защо от тази година Комисията ще предава годишните обобщения на държавите членки с анализ на тяхното съдържание на органа по освобождаване от отговорност в съответствие с разпоредбите на член 319 от Договора. Когато е уместно, Комисията ще препоръча на националните власти начини за по-нататъшно подобряване на инструментите за докладване, преди всичко за националните одитни резултати и становища, така че те да могат да допринесат в по-голяма степен за процеса на получаване на уверение от Комисията.

Комисията призовава държавите членки да демонстрират своята ангажираност за подобряване на отчетността и прозрачността чрез засилване на контролните мерки, когато е необходимо, за остатъка от текущия програмен период, по-специално по отношение на проверките на управлението на първо ниво, преди сертифициране на разходите пред Комисията. Тя също така ги призовава да следят своите насоки за обработката на грешките и годишните доклади за контрол, както и годишните обобщения, за да бъдат ценен допълнителен източник на уверение за Комисията и полезен източник на информация за органа за освобождаване от отговорност. Комисията насърчава всички държави членки да следват примера на 15-те държави членки⁹, които включиха в годишните си обобщения декларации за достоверност, и да предприемат други мерки, за да демонстрират своята ангажираност към доброто финансово управление на средствата на ЕС и прозрачност.

3.4. Външна помощ, развитие и разширяване

След създаването на Европейската служба за външна дейност бяха уточнени правилата за управление и отчитане на бюджета на ЕС. Служители на ЕСВД и службите на Комисията бяха разпределени отделно в делегациите с цел различаване между основните задачи на Комисията и на ЕСВД в делегациите, като същевременно се запази степен на гъвкавост. За да се гарантира, че персоналят (и другите и административни ресурси) се използват за целите, за които са предназначени, ръководителите на делегации получиха съвместни указания и насоки от ЕСВД/Комисията¹⁰ относно управлението на персонала в делегациите.

⁹ За ЕСФ и ЕФРР 15 държави членки предоставиха доброволна „декларация за общото равнище на достоверност“ в своите годишни обобщения: България, Кипър, Чешката република, Дания, Естония, Гърция, Финландия, Франция, Унгария, Португалия, Румъния, Словакия, Словения, Швеция и Обединеното кралство.

¹⁰ Обяснителна бележка от С. Day и D. O'Sullivan от 20.12.2011 г. относно управлението на персонала в делегациите.

В резултат на преразглеждането на Финансовия регламент на 24 ноември 2010 г. председателите на делегации на ЕС за първи път приложиха декларация за достоверността към годишните си доклади на вторично оправомощени разпоредители.

Освен това ръководителите на делегации бяха снабдени със съвместно договорена рамка¹¹ на ЕСВД/Комисията за управление на делегациите на Европейския съюз. За тази цел беше учреден Управителен комитет за делегациите (съставен от представители на ЕСВД и на Комисията).

Както се препоръчва от Европейската палата, с цел по-нататъшно укрепване на декларацията за достоверността и точността на отчетите в ГОД, Генерална дирекция „Развитие и сътрудничество“ разработи ключов показател за прогнозираното финансово отражение на остатъчните грешки, след като се извършат всички проверки за съответствие. След започването на одитната дейност, този показател се очаква да бъде на разположение за отчетната година 2012 г. За Генерална дирекция „Разширяване“ този показател е вече на разположение за фондовете с децентрализирано управление. Пилотен работен план беше приложен за разширяване на обхвата с цел включване на фондовете под централизирано управление.

Както се подчертава в цялостното становище на вътрешния одитор, уверението, представено от проверките на външната помощ, извършени от децентрализираните делегации, трябва да бъде подобро чрез по-добро планиране и надзор.

3.5. Научни изследвания и други вътрешни политики

Общата одитна стратегия (включително интензивна одитна кампания с екстраполиране на системните грешки) за **Шестата рамкова програма (БРП) (2002—2006 г.)** на генералните дирекции, работещи в областта на научните изследвания, се оказа успешна от гледна точка на обхвата на одита и постигнатите резултати. В края на периода многогодишният процент на остатъчна грешка¹² е намалял значително, достигайки равнище, много близко до целта от 2 %. Въпреки че резервите за БРП бяха запазени, разходите за проверки не биха оправдали допълнителните усилия за постигане на равнище под 2 %.

Що се отнася до **БРП**, процентът на грешка, установен през 2011 г. от **генералния директор на ГД „Информационно общество и медии“** (под 2 %), потвърди подхода, вече предприет през 2010 г., при който не се запазват резерви относно декларацията за достоверност, тъй като многогодишният процент на грешка (т.е. измерен за цялата БРП) се очаква да спадне под целевата стойност в хода на 2011 г.

Седмата рамкова програма за научни изследвания (7РП) (2007—2013 г.) набра инерция през 2011 г., тъй като периодът на програмата беше преполовен и първите проекти, започнати в началото на програмата, вече са в процес на приключване. Както беше посочено миналата година чрез временните проценти на грешка, представителни

¹¹ JOIN(2012) 8 окончателен, Съвместно решение на Комисията и Върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност от 28.3.2012 г. относно механизми за сътрудничество за управление на делегациите на Европейския съюз.

¹² Многогодишният процент на остатъчна грешка показва реалното отражение на грешките върху бюджета на ЕС, като се вземат предвид корекциите и възстановяванията за целия период на рамковата програма.

одитни извадки показаха, че процентът на грешка за цялата съвкупност надвишава прага от 2 %. Следователно генералните дирекции за научни изследвания и Изпълнителната агенция за научни изследвания¹³ въведоха резерви за 7РП от 2011 г.

Мерките за опростяване, въведени през 2011 г., би трябвало да окажат положително влияние върху процента на грешка в бъдеще. Другите възможности за намаляване на грешките ще бъдат разгледани в частност чрез следните действия: подобряване на насоките и обратната информация за участниците и одиторите относно най-често срещаните грешки; подобряване на стратегията за предварителен контрол; и извършване на подходящ брой последващи одити, заедно с мерки за възстановяване на средства, за да се намали процентът на остатъчна грешка в многогодишна перспектива. Дори с тези мерки стратегията за контрол на РП7 вероятно ще доведе до процент на остатъчна грешка в края на жизнения цикъл на Седмата рамкова програма между 2 % и 5 %.

В съответствие с действащите процедури седем оправомощени разпоредители с бюджетни кредити отговарят за управлението на бюджета за научни изследвания. Всеки има за цел създаването на представителен процент грешки за неговата част от бюджета. Това води до значителни ограничения при планирането и повече одити на едни и същи бенефициери от различни служби. По тази причина бе постигнато съгласие, че от 2012 г. ще бъде въведена **обща представителна извадка за одита в областта на научните изследвания**. По-специално, това ще намали тежестта на одита за бенефициерите чрез намаляване на броя на повторните одити.

Генералният директор на ГД „Комуникации“ **запази резервата относно репутацията, въведена за първи път през 2008 г., относно потенциалното несъответствие с приложимото законодателство в областта на правата на интелектуална собственост от службите на Комисията**. Повечето коригиращи действия, посочени в плана за действие, са били предприети, но непрекъснатото развитие в медийния сектор (като например системата за наблюдение на медиите или широкото използване на новите медии) създава нови предизвикателства, които трябва да бъдат разрешени, преди тази резерва да бъде оттеглена, което е изключено да се случи през следващата година.

Процентът на грешка за дейности, управлявани централно¹⁴ от генералния директор за **образование, аудиовизия и култура, е спаднал под 2 %** и резервата от 2010 г. относно *централизираното пряко управление* може да бъде оттеглена след прилагането на ефективни смекчаващи действия и чрез използване на по-представителна извадка.

Директорът на Изпълнителната агенция за образование, аудиовизия и култура докладва за напредък в изпълнението на планове за действие за подобряване на контролните системи за управление на безвъзмездни средства. Изпълнителната агенция за образование, аудиовизия и култура отмени миналогодишната резерва, свързана с програмата за културата и младежта, вследствие на намалените проценти на грешка. Въпреки това **изпълнителната агенция реши да изрази нова резерва за програмата „Учене през целия живот“**. С цел справяне с гореспоменатите резерви, агенцията вече е приела план за действие след годишния отчет за дейността за 2010 г., в който се предвиждат смекчаващи мерки за всички програми, управлявани от агенцията, включително програмата „Учене през целия живот“. Агенцията ще продължи усилията

¹³ REA само за под-дейностите „Космос“ и „Сигурност“

¹⁴ Действията, управлявани централно, представляват 11 % от средствата, управлявани от генералния директор по образование, аудиовизия и култура.

си за подпомагане на бенефициерите при изпълнението на изискванията, по-специално що се отнася до предоставянето на оправдателни документи.

Генералният директор на ГД „Вътрешни работи“ **направи две резерви в ГОД за 2011 г., като едната от тях засяга рисковете за репутацията поради забавяне на прилагането на широкомащабна информационна система, проекта за ШИС II.** По този проект бе постигнат значителен напредък през 2011 г. за успешното разгръщане на тази мащабна ИТ система. Подробният план на действие бе приложен изцяло, но новите събития доведоха до допълнителни забавяния, като например неспособността на компетентната държава членка да предостави един от инструментите, първоначално предвидени за изпитването, и появата на нови закъснения в националните разработки в някои държави членки или закъснения на равнището на централната система. Втората и нова резерва касае финансовия риск, произтичащ от процента на остатъчна грешка в неаудитираната съвкупност от безвъзмездните средства във финансовите програми „Предотвратяване, готовност и управление на последиците от тероризъм и други рискове, свързани със сигурността“ и „Предотвратяване и борба с престъпността“. Тези програми са насочени към сравнително нови области на политиката и нови бенефициери, а генералният директор по вътрешните работи е убеден, че увеличението на броя на одитите, съчетано с повече и по-добра информация за бенефициерите, ще спомогне за намаляване на нивата на грешки в близко бъдеще.

Генералният директор на ГД „Предприятия и промишленост“ **запази своята резерва, свързана с надеждността на финансовото отчитане от Европейската космическа агенция (ESA).** През 2011 г. стратегията на Комисията за мониторинг и контрол на ESA бе допълнително укрепена: тя ще продължи одита на финансовите доклади, предоставени от ESA, и ще насърчи и подкрепи ESA в изпълнението на нейния план за действие, разработен, за да отговори на препоръките на външния одиторски комитет на ESA и да повиши качеството на финансовата отчетност на Комисията. Предвид действията, които понастоящем са в процес на осъществяване, Комисията очаква проблемите да бъдат коригирани скоро, което ще позволи намаляване и окончателно премахване тази резерва. Освен това използването на външни експерти помогна за гарантиране надеждността на дълготрайните активи, включени в счетоводния баланс на ЕС през 2011 г.

Комисията е доволна от работата, извършена за решаване на проблема със зачитането на правата на интелектуална собственост от всички нейни служби, и ги насърчава да предприемат необходимите мерки, така че тези резерви да могат да бъдат оттеглени през 2012 г. Тя приветства насоките¹⁵ за управление на правата върху интелектуалната собственост в Комисията.

Комисията приветства ниския процент на остатъчна грешка в края на жизнения цикъл на БРП за научни изследвания и отбелязва очакванията и ограниченията, определени в одитната стратегия за 7РП.

Комисията отбелязва резервата за програма „Учене през целия живот“, управлявана от Изпълнителната агенция за образование и култура, въпреки работата, извършена за по-добро информиране на бенефициерите относно изискванията. Тя приканва агенцията да положи повече усилия.

¹⁵ „Практически насоки за персонала на ЕО по въпросите, свързани с произведения, защитени с интелектуална собственост, авторски права и търговски марки“, ноември 2010 г.

Комисията признава, че разработването и управлението на широкообхватни информационни системи като ШИС II представлява особени предизвикателства. Тя е въвела силни механизми за управление и ще продължи да отдава първостепенно значение на поддържането на ефективно управление и тясно сътрудничество със заинтересованите страни, що се отнася до ШИС II.

4. ХОРИЗОНТАЛНИ ВЪПРОСИ И РЕШЕНИЯ

4.1. Добавената стойност на бюджета на ЕС

Докладването за резултатите от управлението на Комисията не е ограничено само до докладване за спазването на финансовите правила и за процентите на грешка. Качеството на разходването и добавената стойност на бюджета на ЕС са важни фактори, чието наличие трябва да бъде доказано. В своите ГОД оправомощените разпоредители с бюджетни кредити обясняват как са използвали предоставените им финансови и човешки ресурси за постигане на целите на политиката, зададени от Колегията, като покажат как политики се създали добавена стойност за обществото в ЕС. Постоянните указания за изготвяне на годишните отчети за дейността приканват за повече внимание към този вид докладване.

През февруари 2012 г. въз основа на член 318 отДФЕС Комисията докладва¹⁶ за първи път **за оценката на финансите на ЕС въз основа на постигнатите резултати**. Този доклад има за цел да представи обща картина на целите на програмите на ЕС, както и последиците и резултатите, постигнати в зависимост от достигнатия етап в програмите към момента на оценката. Като разглежда всяка година ограничен брой програми, за които са налични съответните оценки, този доклад може да обхване в средносрочен план широк набор от финансови програми, за които се прилагат различните режими на управление. Докладът обхваща две основни области на пряка финансова интервенция на ЕС: „Образование и култура“ и „Научни изследвания“.

Също така Службата за вътрешен одит е положила големи усилия за определяне на своята рамка за одит на изпълнението и за разработване на вътрешна програма за обучение на одиторите по този въпрос.

Комисията възложи на Генералния секретариат да проучи възможностите за изготвяне на по-всеобхватен годишен доклад за оценка въз основа на член 318 отДФЕС, покриващ пълния спектър от дейности, финансирани от бюджета, включително съответните указания във връзка с препоръките за освобождаване от отговорност, като в същото време разчита изключително на наличната информация за резултатите, като докладите за оценка, годишните отчети за дейността и обосновките на дейността към проектобюджета.

¹⁶

COM(2012) 40 окончателен.

4.2. Прозрачно докладване за прекъсването и преустановяването на плащания, финансовите корекции и възстановяването на суми при споделеното управление¹⁷

4.2.1. Информация за прекъсването и преустановяването на плащания от Комисията

В съответствие с ангажимента си към органа по освобождаване от отговорност в своя план за действие за 2008 г. за засилване на надзорните функции на Комисията при структурни действия, Комисията насърчава своите служби да прекратяват процедурите за плащане и да предлагат процедури за преустановяване, веднага щом са изпълнени съответните правни изисквания. По отношение на споделеното управление **Комисията прекъсва или спира** процедурите за плащане, веднага щом има данни, сочещи значителен недостатък в системите за управление и контрол на държавите членки.

Службите, които извършват трансакции със споделено управление, са докладвали в своите ГОД за всички решения за прекъсване/преустановяване. Тази информация включва засегнатите оперативни програми, съответните държави членки, вида слабости, основните фактори, задействали всяко решение, и бюджетното въздействие от решението. Тази информация представлява важен аспект от разумното уверение и отчетността.

След въвеждането на новия инструмент за прекъсване на програмния период 2007—2013 г. генералните директори, работещи със споделено управление, взеха официално решение през 2011 г. за **прекъсване на сроковете за плащане по 91 програми** на обща стойност 91 млрд. EUR. Колегията също така прие четири¹⁸ решения за **преустановяване на плащания** за програмите за 2007—2013 г. Плащанията не се възобновяват, докато ОРБК не получат ясни одитни доказателства, че причините за прекъсването и преустановяването са били отстранени, че необходимите финансови корекции са били проведени и че няма други рискове за бъдещите разходите, подлежащи на сертифициране пред Комисията.

Комисията потвърждава, че ОРБК следва систематично да прекъсват процедурите за плащане и предложи на Колегията процедурите да бъдат преустановявани, веднага щом приложимите условия са изпълнени и до предприемането на необходимите корективни мерки от съответните национални органи.

4.2.2. Финансови корекции, наложени от Комисията на държавите членки

Останалите докладвани **финансови корекции** са тези, които **Комисията налага на държавите членки**. ГД „Регионална политика“ докладва за съвкупни финансови корекции, дължащи се на одити на ЕС за периода 2000—2011 г., в размер на 7,13 млрд. EUR. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и социално приобщаване“ отчете 1,8 млрд. EUR, а ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ отчете 7,7 млрд. EUR.

¹⁷ Цифрите, посочени в настоящия параграф, са временни, тъй като те са в очакване на одита на Сметната палата на сметките за 2011 г.

¹⁸ Едно решение за преустановяване на плащанията по отношение програмата на ЕФРР в Калабрия (Италия) и три решения за преустановяване относно ЕСФ за Балеарските острови (Испания), Калабрия (Италия) и Прованс-Алпи-Лазурен бряг (Франция).

Бележките към годишните отчети на Европейския съюз съдържат по-подробна информация за финансовите корекции, решени от Комисията и приложени през годината, както и за възстановяванията.

4.2.3. Информация от държавите членки по отношение на финансовите корекции и възстановяванията

Коригирането на неправомерно изплатени суми е важен аспект на доброто финансово управление. През 2011 г. бяха направени допълнителни усилия за налагане на финансови корекции, когато е необходимо, за подобряване на качеството на данните на държавите членки за финансовите корекции и възстановяванията, както и за насърчаване на използването на най-добри практики, за да се подобрят механизмите за възстановяване на разходите на равнище държави членки и на равнище ЕС.

Що се отнася до споделеното управление, ГОД предоставят подробна информация за финансовите корекции, извършени и докладвани от държавите членки на Комисията, както и оценка на националните системи за контрол. В областта на политиката за сближаване държавите членки извършват финансови корекции в резултат на своята собствена одитна работа, както и одити на ЕС. Корекциите се докладват със забавяне от една година до 31 март, така че през 2011 г. те са докладвали за корекциите от 2010 г. Въпреки това ОРБК докладваха най-актуалните данни, известни до датата на подписването на техните ГОД.

По отношение на регионалната политика, държавите членки докладваха, че до края на 2010 г. са направили съвкупни финансови корекции в размер на 5,1 млрд. EUR за програмите за периода 2000—2006 г. Държавите членки докладваха, че тези финансови корекции са били приложени чрез оттегляния (около 4 млрд. EUR или 78 % от общия размер на възстановените суми) или възстановени суми от отделни бенефициери (около 1,1 млрд. EUR или 22 %).

За програмите по ЕФРР/КФ за периода 2007—2013 г. държавите членки докладваха, че през 2010 г. са направени финансови корекции в размер на 212 млн. EUR (156 млн. EUR като оттегляния, 31 млн. EUR като възстановявания и 25 млн. EUR като предстоящо събиране на суми). За 2011 г., като дата на подписване на ГОД, държавите членки докладваха корекции за общо 342 млн. EUR за програми по ЕФРР/КФ.

За програмите по линия на ЕСФ за периода 2007—2013 г. държавите членки докладваха финансови корекции за 2010 г. в размер на 52 млн. EUR (33 млн. EUR като оттегляния, 4 млн. EUR като възстановявания и 15 млн. EUR като предстоящо събиране на суми).

4.3. Използване на предварително финансиране

Комисията отбелязва, че временните годишни отчети за 2011 г. показват леко намаление на сумата на предварителното финансиране. Тази сума е съставена от три основни елемента:

- Първо, традиционното предварително финансиране по различни програми, за да се гарантират необходимите средства за бенефициерите да започнат своите програми и действия. Нормалният разходен профил на многогодишните програми се характеризира с по-големи суми на предварителното финансиране през първите години на програмния период. Няколко такива програми набраха инерция през

2010/2011 г., с което делът на предварителното финансиране намаля в сравнение с окончателните плащания.

- Второ, финансовите инструменти (ФИ), които все повече се използват като допълнително средство за финансиране по структурните фондове и ЕЗФРСР. Поради своето естество ФИ водят до голям дял от предварителни плащания и следователно са приравнени към предварителното финансиране. Комисията засилва мониторинга в тази област, както е обяснено по-долу в раздел 4.4.
- Накрая, предварителното финансиране, платено на държавите членки при споделено управление и допълнено от предварително финансиране, което е част от пакета от мерки за борба с последиците от икономическата криза. Изпълнението на това предварително финансиране също се наблюдава постоянно.

Предварителното финансиране в различните програми е необходимо, за да се даде възможност на бенефициерите да започнат проектите, като същевременно трябва да бъдат запазени финансовите интереси на ЕС и да се вземат под внимание ограниченията, свързани с оперативното изпълнение и разходната ефективност. Комисията предложи промени¹⁹ във Финансовия регламент за подобряване на проследяването на предварителното финансиране.

4.4. Финансови инструменти

Финансовите инструменти (ФИ) имат мултиплициращ ефект: те са начин за привличане на допълнителни ресурси от националните или регионалните бюджети, публични или частни банки и други инвеститорите, така че общата сума на разположение за инвестиции да се увеличи. Този мултиплициращ ефект е различен в зависимост от вида финансов инструмент, но първоначалната оценка е установила, че всяко евро, инвестирано във ФИ, би могло да доведе до набавянето на 3,4 до 7,5 евро допълнителни средства.

Увеличеното използване на финансови инструменти представлява ново предизвикателство от гледна точка на вътрешния контрол и отчетността. Комисията наблюдава и докладва за тези инструменти съгласно член 49 от Междунституционалното споразумение²⁰ за инструментите, прилагани в условия на непряко централизирано управление и за съвместни инициативи с ЕИБ и ЕИФ в рамките на регионалната политика.

Генералните дирекции, използващи ФИ, включват аспектите, свързани с политиката и управлението, в части 1 и 2 от своите ГОД, а в част 3 отбелязват своя мониторинг на тези инструменти.

Службите на Комисията изготвиха специален работен документ²¹, който очертава ситуация по отношение употребата на ФИ в държавите членки, считано от края на 2010 г. за структурните фондове. Освен това, приложимото правно основание²² бе изменено, така че докладването относно финансовите въпроси и въпросите на прилагането да стане редовна, стандартизирана и задължителна процедура съгласно

¹⁹ Предложен член 87, параграф 4 от преразгледания Финансов регламент.

²⁰ Междунституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно бюджетната дисциплина и доброто финансово управление (2006/С 139/01).

²¹ SWD(2012) 36 окончателен.

²² Регламент (ЕО) № 1083/2006 за определяне на общи правила за структурните фондове.

годишните доклади относно изпълнението на програмите. Това значително ще подобри качеството на наличната информация в Комисията от средата на 2012 г. На тази основа Комисията ще представи в срок до октомври 2012 г. първи доклад за финансовите инструменти.

Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“ е включила в своя годишен отчет за дейността таблица, изброяваща всички ФИ, за които е била определена политика или изпълнителна ГД, както и информация за мерки за мониторинг и контрол, както и отговорностите на всички участници, заедно с описание на изискванията за докладване и веригата на отчетността.

Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ е изменил приложимото правно основание чрез подобряване на необходимите условия за установяването на някои финансови инструменти и за засилване на тяхното прилагане и използването на ресурси, върнати на инструментите²³.

Комисията стартира оценяване, за да предостави до края на 2012 г. анализ по държави членки, както и цялостна оценка на използването на финансовите инструменти.

Комисията е също така извършва тематичен одит на прилагането на извадка от ФИ, с цел да оцени достоверността, която може да бъде предоставена за изпълнението на тези инструменти, на нивото на индивидуалните получатели.

Комисията инструктира всички служби да докладват относно своите дейности по ФИ в ГОД. Тя също инструктира службите, отговарящи за структурните фондове и фонда за развитие на селските райони, да докладват за резултатите от оценката и одиторската работа, предприета в тази област в техните ГОД за 2012 г.

Комисията приканва останалите институции да реагират положително на нейното предложение за следващия програмен период, в което се съдържа по-нататъшно подобряване на механизмите за мониторинг на ФИ.

4.5. Бъдещо развитие: Анализ на разходите и ползите от проверките, както и вътрешните системи за контрол, пропорционални на риска

Комисията носи отговорност чрез строг контрол и ефективно измерване на резултатите не само да се увери, че средствата са изразходени правилно, но и да вземе мерки, за да се отговори на необходимостта от опростяване на нейните разходни програми с цел намаляване на административната тежест и разходите за бенефициерите на средства и за всички участници, в съответствие с програмата на Комисията за разумно регулиране²⁴. Въпреки че е постигнат напредък с настоящите програми²⁵, Комисията предложи по-амбициозно опростяване за бъдещето.

Доброто финансово управление изисква проверките да бъдат **ефективни, ефикасни и икономични**. Стратегиите за контрол трябва да са насочени към контрол върху по-рисковите области: такива целенасочени проверки ще осигурят разумно уверение за

²³ Регламент № 679/2011 г. от 14.7.2011 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1974/2006 за Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)

²⁴ СОМ(2010) 543.

²⁵ Например в Седмата рамкова програма за научни изследвания, за която през 2011 г. бяха въведени специални мерки за опростяване и срокът за отпускане на безвъзмездни средства намаля с близо 30 дни.

европейския данъкоплатец, като същевременно ще позволят на бенефициерите да се съсредоточат върху постигането на целите на политиката в по-голяма степен отколкото в момента.

4.5.1. Преразглеждане на Финансовия регламент

Финансовият регламент съдържа общите финансови правила и принципи, които се прилагат за всички области на политиката. Като първа стъпка през май 2010 г.²⁶ Комисията започна процес на преразглеждане на Финансовия регламент. Предложението засилва необходимостта да се адаптират системите за контрол спрямо установените рискове и рентабилността на проверките. В него се установява ясна обща рамка за прилагане, която да обхваща всички режими на управление (включително обща рамка за споделено управление) и за установяване на специални правила за иновативни финансови инструменти и награди. В областта на безвъзмездните средства, управлявани пряко от Комисията, в предложението изрично се насърчава използването на опростени методи на „изчисляване“ на допустимите разходи (като еднократни суми, единни ставки и стандартни таблици за единичните разходи), улеснява се приемането на разходи, декларирани съгласно „обичайните счетоводни практики“ на бенефициера, и се въвеждат облекчени процедури за малки безвъзмездни средства.

Настоящият проект на преразгледан Финансов регламент ще включва разпоредби, които ще изискват от службите да предоставят информация за изградената система за вътрешен контрол, оценка на разходите и ползите от контролните действия, които предполага тези системи, и оценка на очакваното ниво на риска от грешка, когато се представят нови или ревизирани предложения за разходи пред законодателния орган. Преразгледаният регламент освен това ще изисква разпоредителите с бюджетни кредити да вземат предвид съотношението между разходите и ползите, когато установяват системите за вътрешен контрол, и да представят цялостна оценка на разходите и ползите от проверките в годишния отчет за дейността.

През юни 2011 г. и в очакване на тези изисквания генералните дирекции включиха в законодателните предложения за разходните програми за периода след 2013 г. оценка на разходите и ползите от проверките, наложени от системите за контрол, както и оценка на очакваното ниво на риска от неспазване на приложимите правила.

Предвид централната роля на Финансовия регламент като база за секторното законодателство, Комисията приканва Европейския парламент и Съвета да постигнат споразумение преди лятната ваканция.

4.5.2. Програма за опростяване на МФР за периода 2014—2020 г.

По-широките възможности съгласно преразгледания Финансов регламент позволиха на Комисията да представи предложения за по-амбициозни мерки за опростяване, адаптирани към бенефициерите и другите заинтересовани страни, за да се гарантира, че средствата на ЕС могат да бъдат изплатени по начин, който да бъде ясен, лесно разбираем и лесен за прилагане. Комисията внесе редица предложения, за да направи проверките по-пропорционални и ефективни от гледна точка на разходите. Например в общата селскостопанска политика предложената схема за дребните селскостопански производители би намалила административната тежест за значителен брой фермери, без да увеличава финансовия риск за ЕС. Друг пример е възможността за бенефициерите на

²⁶

COM(2010) 815 окончателен.

средствата за научни изследвания да използват своите обичайни счетоводни практики за изготвяне на декларации за разходи.

За да се гарантира, че опростяването не открива възможност за повишен риск от грешки, Комисията бе наясно с необходимостта да предложи балансиран мерки, които отчитат разходите и ползите от контрола и очакваната степен на неспазване на регулаторните изисквания, съгласно предложеното от Сметната палата в нейно Становище 1/2010. По-специално Комисията предприе мерки по отношение на следните предизвикателства, установени от Палатата: подобряване на модела на схемите за финансиране, за да се засилят механизмите за управление и контрол; опростяване на схемите за отпускане на безвъзмездни средства, като същевременно се постигат целите на политиката; и подходящи критерии за оценката на управлението на риска, които вземат предвид разходите за проверките и ползите от тях.

Тези елементи на опростяване ще позволят на Комисията да адаптира своите системи за контрол спрямо установените рискове и ще намалят вероятността от грешки.

4.6. Стратегия на Комисията за борба с измамите

След приемането на новата стратегия на Комисията за борба с измамите²⁷ беше изготвен вътрешен план за действие²⁸. Това ще изисква всички генерални дирекции да разработят стратегия за борба с измамите на локално ниво до 2013 г. Мерките в тази сфера (като специфичен анализ на риска на бенефициерите, стриктен мониторинг на избраните проекти или договори или други мерки за смекчаване на рисковете от измами) са вече очертани в някои от годишните отчети за дейността, заедно със специфичните резултати от действията за борба с измамите, предприети през отчетната година, и всички елементи за достоверността и точността на отчетите, които могат да бъдат извлечени от тях. Това ще бъде допълнително обобщено в ГОД за 2012 г. и 2013 г.

Комисията възложи на службите да включат в своите ГОД информация за предотвратяването на измамите като част от оценката на техните системи за вътрешен контрол, като покажат изпълнението на секторната стратегия и опишат мерките за намаляване на рисковете от измами.

²⁷ COM(2011) 376 окончателен.

²⁸ SEC(2011) 787 окончателен.