

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 10.12.2009
COM(2009)682 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

**относно последващите мерки във връзка с решенията за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2007 г.
(Обобщение) — Препоръки на Съвета, представени в съответствие с член 276 от Договора за ЕО, член 180б от Договора за Евратом и член 147 от Финансовия регламент, приложим за общия бюджет, и член 119, параграф 5 от Финансовия регламент за ЕФР**

{SEC(2009) 1700}

СЪДЪРЖАНИЕ

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА относно последващите мерки във връзка с решенията за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2007 г. (Обобщение) — Препоръки на Съвета, представени в съответствие с член 276 от Договора за ЕО, член 180б от Договора за Евратом и член 147 от Финансовия регламент, приложим за общия бюджет, и член 119, параграф 5 от Финансовия регламент за ЕФР {SEC(2009) 1700}	1
ПРЕАМБЮЛ.....	3
I. Препоръка на Съвета по отношение на общия бюджет	4
А) Въведение (работен документ на службите на Комисията, точки 1—2).....	4
Б) Глава 1 — Декларация за достоверност относно надеждността и точността на отчетите, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции (DAS) и оправдателна информация (работен документ на службите на Комисията, точки 3—4).....	4
В) Глава 2 — Вътрешен контрол на Комисията (работен документ на службите на Комисията, точки 5—12).....	5
Г) Глава 3 — Бюджетно управление (работен документ на службите на Комисията, точки 13—20).....	5
Д) Глава 4 — Приходи (работен документ на службите на Комисията, точка 21)	6
Ж) Глава 6 — Кохезия (работен документ на службите на Комисията, точки 26—29) ...	7
З) Глава 7 — Научни изследвания, енергетика и транспорт (работен документ на службите на Комисията, точки 30—35).....	7
И) Глава 8 — Външна помощ, развитие и разширяване (работен документ на службите на Комисията, точки 36—47).....	8
Й) Глава 9 — Образование и гражданство (работен документ на службите на Комисията, точки 48—53).....	8
К) Глава 10 — Икономически и финансови въпроси (работен документ на службите на Комисията, точки 54—58).....	8
Л) Глава 11 - Административни и други разходи (работен документ на службите на комисията, точки 59—65).....	9
II. Специални доклади на Сметната палата (работен документ на службите на Комисията, точки 66—85).....	9
III. Европейски фондове за развитие (работен документ на службите на Комисията, точки 86—88).....	9
IV. Запитвания относно отделни агенции (работен документ на службите на Комисията, точки 89—90).....	9

ПРЕАМБЮЛ

Следвайки разпоредбите на Договорите и Финансовите регламенти, Комисията изготви доклади за последващите мерки във връзка с освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2007 г., свързани с препоръката на Съвета от 10 февруари 2009 г. и резолюциите, гласувани от Европейския парламент на 23 април 2009 г. Предмет на настоящия доклад за последващи мерки са исканията на Съвета. Отделен доклад за последващи мерки разглежда исканията на Парламента.

Комисията установи общо 90 искания, отправени от Съвета към Комисията в контекста на освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2007 г. Тя счита, че за 44 искания необходимите действия вече са предприети, въпреки че в някои случаи резултатите от действията трябва да бъдат разгледани. За други 46 искания Комисията е съгласна да предприеме действието, поискано от Съвета.

Обобщаващите доклади за последващи мерки, които се публикуват на всички официални езици на ЕС, се допълват от работни документи на службите на Комисията, предоставящи подробни отговори по всяко конкретно искане. Отговорите посочват действия, които Комисията възнамерява да предприеме или вече е предприела, както и исканията, по които Комисията не възнамерява или няма възможност да предприеме действия. Поради ограничения, свързани с превода, подробните работни документи на службите се публикуват на английски, френски и немски език. Всяка глава от обобщаващите доклади включва препратки към съответните точки на работните документи на службите.

I. ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА ПО ОТНОШЕНИЕ НА ОБЩИЯ БЮДЖЕТ

A) Въведение (работен документ на службите на Комисията, точки 1—2)

Комисията е съгласна, че опростяването играе ключова роля за намаляването на грешките при осъществяването на политиките на ЕС. При все това известна сложност на правилата и на критериите за допустимост е неизбежна, тъй като те често се определят, за да бъдат постигнати желаните цели на политиката, и са резултат от сложна законодателна процедура. Подобрения са заложили в правните основания за периода 2007—2013 г. През май 2009 г. бяха приети допълнителни мерки за опростяване за структурните фондове, като възможността за деклариране на разходите въз основа на суми с фиксиран размер, на разходи за единица продукция и на еднократни суми. Очаква се отражението на опростяването на правилата за допустимост върху процента на грешките да започне да се проявява в средносрочен до дългосрочен план. В областта на селското стопанство проверката на състоянието, за която бе постигнато съгласие през ноември 2008 г., също доведе до по-нататъшно опростяване на, наред с друго, правилата за дължимите суми. Освен това през октомври 2009 г. Комисията изготви доклад с реакциите на 39-те предложения за опростяване, съвместно внесени от държавите-членки за Комисията през месец април. Докладът ще бъде обсъден по време на заседанието на Съвета по селско стопанство през декември 2009 г.

В момента Комисията работи по набелязването на възможни области за допълнително опростяване в контекста на подготвителната си работа за тригодишното преразглеждане на Финансовия регламент. Тя се сприя по-конкретно на безвъзмездните средства, и особено на правилата за допустимост, на методите на управление, чиито разпоредби стават все по-сложни и са съществено важни за подобряване по-специално на ефикасността и предоставянето на външна помощ, както и на мерките за контрол. Комисията ще проучи също принципите за по-нататъшно опростяване на секторното законодателство за следващия кръг основни актове — тези, които ще влязат в сила от 2014 г. нататък.

Степента на сложност на правилата за допустимост е в пряка връзка с интензивността и разходите за проверките, необходими за разумното гарантиране на законосъобразността и редовността на операциите. Ако се приемат и ефективно прилагат опростени правила за допустимост (напр. повишена употреба на еднократни суми и суми с фиксиран размер, приемане на използването на национални правила за допустимост в случай на съфинансиране от държавите-членки), ще има по-малка вероятност от грешки при съответните операции, което ще позволи проверките да бъдат по-малко (те могат да бъдат насочени по-скоро към резултатите, отколкото към входните данни), като по този начин в крайна сметка ще се намалят разходите за проверки.

Б) Глава 1 — Декларация за достоверност относно надеждността и точността на отчетите, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции (DAS) и оправдателна информация (работен документ на службите на Комисията, точки 3—4)

Относно отчетите Комисията, както винаги, ще вземе под внимание забележките и препоръките на Палатата за подобряване на своите системи. По отношение на информацията за събираните средства, през 2008 г. бе въведен нов ИТ инструмент с цел подобряване на надеждността и пълнотата на информацията за корекцията на грешки, включително на грешките, свързани с плащания от предишни години. В рамките на плана за действие за структурните фондове Комисията активизира и дейността си за осигуряване на надеждна информация от държавите-членки за финансовите корекции и събиранията на средства, които извършват по отношение на средствата обект на споделено управление.

В) Глава 2 — Вътрешен контрол на Комисията (работен документ на службите на Комисията, точки 5—12)

В началото на 2009 г. Комисията прие доклад за отражението на плана за действие за интегрирана рамка за вътрешен контрол (СОМ(2009)43). Към края на 2008 г. 13 от 16-те първоначални действия бяха приключени, докато три не можаха да бъдат осъществени или бяха придвижени за изпълнение по други начини.

Годишните отчети за дейността за 2008 г. на службите на Комисията също съдържат планове за действие за подобряване на ефективността на конкретни системи за вътрешен контрол. В изпълнение на ангажиментите, поети в обобщаващия доклад за 2007 г., Комисията предприе допълнителни мерки, за да гарантира, че отчетите и декларациите представят последователна оценка на системите за надзор и контрол с ясни обяснения с причините и процесите на контрол, водещи до липсата, наличието или оттеглянето на резерви.

Що се отнася до средствата, управлявани от държавите-членки в рамките на споделеното управление, Комисията ще продължи да работи с държавите-членки за подобряване на годишните обобщения. За 2008 финансова година всички държави-членки успяха да изпълнят правните задължения. Седем държави-членки¹ последваха предложението в напътстващата бележка на Комисията да приложат декларация за достоверност към годишните обобщения за структурните дейности. Елементи на добавената стойност, като тази декларация, могат да се считат за полезни за изграждането на увереността в ефективното функциониране на системите. Комисията основно преразгледа напътстващата си бележка, като разшири частта за цялостния анализ и обясни стимулите за използване на този вариант.

Комисията счита, че концепцията за допустим риск от грешки ще осигури ясен поглед върху ефективността от гледна точка на разходите на цялата система за контрол, и работи по това с оглед на положителната реакция в резолюцията за освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2007 г. Естеството на работата, която трябва да се свърши, и подходящият момент се различават в зависимост от различните области на политиката и нейното многогодишно изпълнение: за кохезионната политика целта ще бъде да се проучи 2010 г. — първата година, в която по-голямата част от разходите ще се управляват от разпоредбите за засилен контрол в законодателството за периода 2007—2013 г. Тъй като статистическите данни за разходите за контрол от този период на програмиране ще бъдат осигурени през следващите две години, Комисията планира постепенно да предостави анализи на допустимия риск от грешки за различните области на политиката през периода от време до края на 2012 г. През първата половина на 2010 г. Комисията ще направи конкретни предложения за допустимия риск в областта на научните изследвания, енергетиката и транспорта и развитието на селските райони, а през втората половина на 2010 г. — за външната помощ, развитието и разширяването и административните разходи.

Г) Глава 3 — Бюджетно управление (работен документ на службите на Комисията, точки 13—20)

Комисията продължава да се стреми към реалистично и достатъчно бюджетиране още от етапа на предварителния проектобюджет. Това включва внимателен анализ на прогнозите за разходите на държавите-членки, за да се подобри ползата от тях за целите на бюджетирането. В областта на кохезионната политика това е също разглеждането на

¹ BG, CY, CZ, HU, LT, RO, SK.

описанията на държавите-членки на техните системи за управление и контрол за периода 2007—2013 г., придружени от оценка на съответствието от независим одиторски орган, с нужната задълбоченост, преди да могат да бъдат извършени междинните плащания.

Комисията допълнително подобри своето докладване за изпълнението на общностните програми и неизпълнените поети задължения (RAL). По-пълни и надеждни данни за събраните средства са дадени в отчетите за 2008 г.

Д) Глава 4 — Приходи (работен документ на службите на Комисията, точка 21)

В тясно сътрудничество с държавите-членки Комисията неотдавна въведе посещения на служители на ръководна длъжност, които да разгледат отдавна изразените резерви към собствените ресурси от ДДС. Тези целенасочени дейности вече доведоха до оттеглянето на няколко резерви, включително на някои от най-старите.

Е) Глава 5 — Селско стопанство и природни ресурси (работен документ на службите на Комисията, точки 22—25)

В областта на развитието на селските райони държавите-членки са задължени да гарантират, че всички мерки могат да се проверяват и контролират, както и да гарантират, че правилата за допустимост се спазват. Освен това за периода след 2007 г. системата за управление и контрол за разходите бе приведена в съответствие със системата на ЕФГЗ към първия стълб на ОСП². Поради това признатите предимства на системата на ЕФГЗ ще обхващат и разходите за развитие на селските райони.

По отношение на интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК) Гърция съблюдава плана си за действие и създаде нова, оперативна система за идентификация на земните парцели (СИЗП). Новата система ще бъде използвана за първи път от гръцките органи по време на процедурата по обработването на декларациите за разходи през 2009 г. Комисията ще продължи да следи отблизо процедурата за ИСАК в Гърция.

Държавите-членки трябва да събират от крайните бенефициери откритите нередовни плащания. Въпреки това събирането на средства от крайните бенефициери често е невъзможно, тъй като установените проблеми са свързани с недостатъци на системите за управление и контрол на държавите-членки. В тези случаи наложените на държавите-членки финансови корекции чрез механизма за уравниване с оглед на съответствието са важен стимул за държавите-членки да подобрят тези системи и по този начин да предотвратяват и събират нередовните плащания към крайните бенефициери. По този начин уравниването с оглед на съответствието допринася и за законосъобразността и редовността на операциите на равнище крайни бенефициери.

Комисията приветства подкрепата на Съвета за прилагането на правилото 50/50, което осигурява силен стимул за държавите-членки да гарантират бързо и ефективно събиране на нередовните плащания от крайните бенефициери, и подкрепата за уравниването с оглед на съответствието като инструмент за предпазване на общностния бюджет от разходи, които не трябва да са за негова сметка. Комисията приветства и това, че Съветът признава подобренията в отчетността на разплащателните агенции и постигнатия напредък.

² Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета.

Ж) Глава 6 — Кохезия (работен документ на службите на Комисията, точки 26—29)

Подобряването на ефективността на системата за контрол за кохезионната политика продължава посредством както превантивни, така и корективни действия. За приключването на програмите за периода 2000—2006 г. вниманието е насочено върху премахването на нередовните разходи чрез финансови корекции и върху работата на органите по приключването, за да се гарантира, че остатъчният риск от нередовни разходи по приключените програми е нисък. За периода 2007—2013 г. превантивната фаза продължава с приключването на процедурата за оценка на съответствието за новите програми, осигуряването на насоки и обучение и опростяването на условията за функциониране.

Въведени са редица опростявания, напр. във връзка с проектите, които генерират приходи, и използването на фиксирани суми и еднократни суми за определени резултати. Допълнителни опростявания са въведени за по-бързо изплащане на средствата в рамките на кохезионната политика в отговор на икономическия спад (Регламент № 284/2009). При необходимост Комисията изготвя насоки за прилагането на опростените разпоредби, например за фиксираните суми и инвестициите, които генерират приходи.

Съгласно плана за действие за засилване на надзорната ѝ роля, Комисията предприе мерки за ускоряване на своите процедури и за намаляване на ненужните забавяния в прилагането на спиранията на плащания и финансовите корекции вследствие на откриване на значителни недостатъци по време на одити. Това е отразено в голямото увеличение на броя на решенията за спиране и на обема на финансовите корекции през 2008 в сравнение с 2007 г.

З) Глава 7 — Научни изследвания, енергетика и транспорт (работен документ на службите на Комисията, точки 30—35)

Комисията изготви стратегия за контрол и одит, имаща за цел да гарантира законосъобразността и редовността на разходите по рамковите програми за научни изследвания на многогодишна база. Тя се базира на разкриването и коригирането на грешките, които не са могли да бъдат установени преди извършване на плащането. Това се постига чрез последващи одити и събиране на сумите, за които е установено, че са платени в повече, включително за неодитираните договори със същите бенефициери, при които са открити същите проблеми.

Седмата рамкова програма (РП7) доведе до редица важни опростявания. Въвеждането на „гаранционния фонд за участниците“ позволи значително намаляване на броя на предварителните финансови проверки и използването на защитни мерки. Той заменя колективната финансова отговорност на изпълнителите, залегнала в РП6. Въвеждането на „сертифицирането на методологията“ в РП7 спомага за намаляването на нужните сертификати и ще ограничи последващите проверки. Инициативата e-РП7 ще постигне постепенното въвеждане на изцяло електронни системи за целия процес на предлагане и управление на безвъзмездни средства. Взети са и мерки за съкращаване на сроковете за плащане.

Комисията е съгласна с общата нужда от по-задълбочени опростявания и приканва законодателят да подкрепи адаптациите на правното основание (преработка на Финансовия регламент, правила за участие в рамковата програма), които ще бъдат необходими за изготвянето на 8-та рамкова програма (РП8).

И) Глава 8 — Външна помощ, развитие и разширяване (работен документ на службите на Комисията, точки 36—47)

Комисията започна по-нататъшна работа по мерките за подпомагане на организациите, отговарящи за изпълнението, и на бенефициерите по проектите за външна помощ на ЕО в управлението на средства на ЕО, включително чрез създаване на набор от инструменти за финансово управление, предназначени за тези бенефициери. През април 2009 г. ООН и Комисията се договориха за мандата за мисиите за проверки, като Комисията вярва също, че усилията, положени за обясняване на това как действа клаузата за проверките в споразуменията за финансово участие с ООН, включително чрез обучение, ще спомогнат за избягване на недоразуменията в службите в различните държави и в делегациите на ООН.

Наличието на стандартен мандат за финансовите одити и за одитите на системи от 1 октомври 2007 г. е голяма стъпка напред в процеса на получаване на одити с по-добро качество. Насоките за управление на свързаните с одит задачи бяха налични през ноември 2008 г., а през 2008 г. бе разработен и предоставен (два пъти) по-развит модул за обучения.

Що се отнася до бюджетната подкрепа, в момента насоките се ревизират с цел по-добро формулиране и оценка на условията за допустимост и на специфичните показатели, ориентирани към резултатите, с оглед на постигане на по-стриктен подход, ориентиран към резултатите.

По отношение на разширяването националните органи направиха нужното разделяне на функциите и броят на персонала нарасна значително. Постоянното наблюдение и по-нататъшните последващи действия във връзка със системите остават ключови приоритети за Комисията. Що се отнася до последващите действия във връзка с одитите при приключване, някои забавяния понякога трябва да се приемат поради сложността на констатациите и вследствие на необходимостта от точност при прилагането на евентуални финансови корекции.

Й) Глава 9 — Образование и гражданство (работен документ на службите на Комисията, точки 48—53)

При изготвянето на новите програми за периода 2007—2013 г. са взети предвид препоръките от предходни години за опростяване на правилата и се направи възможно широкото използване на финансиране чрез еднократни суми.

Всички предварителни и последващи декларации за достоверност от националните органи са получени и анализирани, а по неоттеглените резерви се систематично се предприемат действия. Изготвени бяха по-точни насоки за годишните декларации и бяха организирани специални срещи с националните органи.

Резултатите от започнатите от началото на 2008 г. одити се въвеждат в инструмента за проследяване на АВАС, което улеснява обмена на резултатите от одитите. Взети са допълнителни мерки за следене отблизо и подобряване на сроковете за плащане.

Предприети са необходимите стъпки за подобряване на предварителния контрол за комуникационните разходи, включително съставяне на подходящи проверочни списъци.

К) Глава 10 — Икономически и финансови въпроси (работен документ на службите на Комисията, точки 54—58)

Повечето забележки и заключения на Сметната палата в тази област се отнасят до рамковите програми за научни изследвания и следователно попадат в обхвата на стратегията за контрол

на Комисията, насочена към гарантиране на законосъобразността и редовността на разходите по рамковите програми на многогодишна база, вж. по-горе глава 7 за повече подробности.

Л) Глава 11 - Административни и други разходи (работен документ на службите на комисията, точки 59—65)

По искане на Съвета, всяка година с предварителния проектобюджет Комисията предоставя подробна информация за разходите на Общността за пенсии, нужди от недвижима собственост и бюджетите на агенциите.

Комисията предоставя широкообхватно съдействие на децентрализирани агенции в редица области като финансово управление, счетоводство и обучение, а агенциите се насърчават да подписват с хоризонталните генерални дирекции на Комисията споразумения за нивото на обслужване при извършването на помощни услуги. За допълнителното адаптиране на своето съдействие Комисията ще вземе под внимание резултатите от междуинституционалната работна група. Съветът и Европейският парламент също участват в оценяването на децентрализираните агенции посредством референтната група. Очаква се резултатите от оценяването да бъдат оповестени към края на 2009 г.

II. СПЕЦИАЛНИ ДОКЛАДИ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА (работен документ на службите на Комисията, точки 66—85)

Съветът отправи редица запитвания към Комисията относно специалните доклади, публикувани от Сметната палата през 2007 г. и 2008 г. Отговорите на Комисията на тези запитвания се намират в работния документ на службите на Комисията (точки 66—85).

III. ЕВРОПЕЙСКИ ФОНДОВЕ ЗА РАЗВИТИЕ (работен документ на службите на Комисията, точки 86—88)

По отношение на точността на сметките на ЕФР, независимо проучване показва, че предположенията, залегнали в разчетите на Комисията относно очакваните фактури, са правилни в мнозинството от случаите, но в ограничен брой случаи препоръчва също различен подход. Комисията ще приложи тези препоръки през 2009-а счетоводна година.

По отношение на бюджетната подкрепа Комисията е напълно съгласна с необходимостта от строго придържане към условията, определени в Споразумението от Котону и споразуменията за финансиране. Освен редовно публикуваната информация по въпроси, свързани с ЕФР като цяло и бюджетната подкрепа в частност, Комисията възнамерява да се спира по-задълбочено на въпросите на бюджетната подкрепа в бъдещите годишни доклади за „политиките на Европейската общност за развитие и външно подпомагане и тяхното изпълнение“. Този подход би трябвало да осигури информация за резултатите, анализа и оценката на рисковете и ще се основава на наличните диагнози в областта на управлението на публични финанси (УПФ).

IV. ЗАПИТВАНИЯ ОТНОСНО ОТДЕЛНИ АГЕНЦИИ (работен документ на службите на Комисията, точки 89—90)

Съветът отправи към Комисията запитвания относно прехвърлянето на дейности от Европейската агенция за възстановяване и Европейския надзорен орган на ГНСС към Комисията. Отговорите на Комисията на тези запитвания се намират в работния документ на службите на Комисията (точки 89—90).

* * *