



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 5.6.2013 г.
COM(2013) 334 final

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

Обобщение на резултатите от управлението на Комисията за 2012 г.

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И СМЕТНАТА ПАЛАТА

Обобщение на резултатите от управлението на Комисията за 2012 г.

1 ВЪВЕДЕНИЕ

Съгласно член 317 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) на Европейската комисия се възлага отговорността да изпълнява 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 посочените принципи.

С приемането на настоящия обобщаващ доклад, на основата на гаранциите и резервите, направени от нейните генерални директори и ръководители на служби в годишните им отчети за дейността (ГОД), Комисията поема общата политическа отговорност за управлението на бюджета на ЕС. В настоящия обобщаващ доклад Комисията също така посочва главните проблеми в областта на управлението, които следва да бъдат преодолени с предимство, и действията, които трябва да бъдат предприети за справяне с установените слабости.

Колегиумът 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 ясно определяне 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. ГОД са основното средство, чрез което ОРБК се отчитат за управлението на човешките и финансовите ресурси, за които отговарят. ОРБК докладват за изпълнението на своите задължения в ГОД¹ и документират всички въпроси, възникнали при тяхното управление, които трябва да бъдат представени на вниманието на колегиума. Тези ГОД включват подписана декларация за достоверност, отнасяща се, наред с другото, до законосъобразността и редовността на финансовите трансакции. Във всеки ГОД изрично се потвърждава, че отговорният комисар или комисари са информирани за основните аспекти на ГОД, включително резервите, които оправомощените разпоредители с бюджетни кредити възнамеряват да включат преди окончателното подписване на декларацията за достоверност.

¹ Член 66 от Финансовия регламент.

Настоящият обобщаващ доклад бе приет след обсъждане от колегиума на 5 юни 2013 г.

2 ПОДОБРЯВАНЕ НА ИЗМЕРВАНЕТО НА РЕЗУЛТАТИТЕ

2.1 Измерване на резултатите

ГОД са важен източник на информация, по-специално за Сметната палата и органа за освобождаване от отговорност. От 2011 г. насам с подкрепата на Парламента, Съвета и Сметната палата, Комисията се е заела да демонстрира значимостта на качеството на разходването и добавената стойност на бюджета на ЕС. Например, тя представи подробен доклад относно добавената стойност на разходването на средства на ЕС в подкрепа на предложенията му за новото поколение програми в рамките на следващата многогодишна финансова рамка².

В постоянните инструкции за ГОД за 2012 г. от ОРБК се изисква да докладват по-подробно как са използвали предоставените им финансови и човешки ресурси за постигане на целите на политиката, зададени от Колегиума, и как политиките са създали добавена стойност за обществото в ЕС. По този начин Комисията постепенно развива култура, насочена към постигане на резултати, която обаче ще започне да работи с пълна сила след няколко години, отчасти поради необходимостта от разработване на нови статистически и други инструменти. Така дебатът относно допустимостта и редовността на плащанията ще продължи да заема централно място, но ще бъде допълнен от дебат във връзка с осъществяването на политиките, като Комисията трябва да има готовност да реагира по подходящ начин на тази нова инициатива.

Комисията възлага на своите служби да укрепват рамката, касаеща стремежа към резултати, която следва да стои в основата на всички бъдещи ГОД. Тази рамка се изразява в култура, чиято движеща сила е постигането на резултати навсякъде в организацията, предварително определяне на целите, редовен мониторинг, последващо измерване и докладване за постигнатите резултати. Комисията възлага на Генералния секретариат и Генерална дирекция „Бюджет“ да включат елементите от докладите за постигнатите резултати в постоянните инструкции за ГОД за 2013 г. и планове за управление за 2014 г.

Докладването за постигнатите резултати следва да се съсредоточи върху действителните нужди на заинтересованите страни и да подплати декларацията за достоверност с информация за „икономиката“, „ефективността“ и „ефикасността“ на финансовите и нефинансовите дейности. Изискванията следва да бъдат достатъчно гъвкави, за да отразяват разнообразното естество на дейностите на службите на Комисията.

В своите предложения за новото поколение програми от следващата многогодишна финансова рамка (МФР) Комисията включи няколко елемента с цел укрепване на рамката, касаеща стремежа към резултати, и опростяване на реда и условията, за да се

² Доклад относно добавената стойност на разходването на средства на ЕС (SEC(2011) 867).

намали рискът от грешки във връзка с плащанията. Акцентът следва да се постави повече в посока на ефикасността и ефективността за постигане на общите цели в различните области на политиката, като едновременно с това се държи сметка за необходимостта да се гарантира, че равнището на допускани грешки при финансовите трансакции остава приемливо.

Комисията се опасява, че няколко от предложенията, които е внесла като част от новата МФР с цел гарантиране на по-опростена, по-солидна рамка, няма да бъдат одобрени от съзаконодателите³. Тя призовава Парламента и Съвета да обърнат по-голямо внимание на тези аспекти при текущите преговори.

2.2 Докладът за оценка (член 318 отДФЕС)

През ноември 2012 г. Комисията докладва⁴ за втори път за **оценката си на финансите на ЕС въз основа на постигнатите резултати**. С този доклад, чието изготвяне е предвидено в член 318 отДФЕС, се цели извършването на преглед на целите на програмите на ЕС и на въздействията и постигнатите резултати. Комисията се стреми постоянно да подобрява процеса на изготвяне на този доклад, например като се опира на съществуващия процес на стратегическо програмиране, за да го оптимизира. Това оптимизиране означава, че показателите за постигнати и целеви резултати са определени в планове за управление, докладването по тях става в годишните отчети за дейността и се допълва от оценките на Комисията в доклада за оценка, приет успоредно с настоящия обобщаващ доклад.

Комисията възлага на Генералния секретариат да продължи да развива съдържанието и обхвата на доклада за оценка, например чрез използване на повече информация за постигнатите резултати и чрез осигуряване на съгласуваност между доклада за оценка и ГОД. Пример за информация за постигнатите резултати е извършването на одити от вътрешни и външни одитори.

2.3 Изменение на Финансовия регламент

Финансовият регламент съдържа общите финансови правила и принципи, които се прилагат за всички области на политиката. Изменен през 2012 г., той засили необходимостта от адаптиране на системите за контрол спрямо установените рискове и рентабилността на проверките. В него се установява ясна обща уредба за правоприлагането, която да обхваща всички режими на управление (включително обща уредба на споделеното управление, което съставлява основната част от бюджета на ЕС) и за установяване на специални правила за иновативни финансови инструменти и награди. По отношение на безвъзмездните средства, управлявани пряко от Комисията, с изменението се насърчава по-конкретно 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,

³ Съобщение на Комисията „Втора контролна таблица за опростяване за МФР за периода 2014—2020 г.“ (COM(2013) 98 final).

⁴ COM(2012) 675 final.

декларирани съгласно „обичайните счетоводни практики“ на бенефициера, и се въвеждат облекчени процедури за безвъзмездни средства в малък размер. Същият подход беше предложен от Комисията в секторното законодателство във връзка със споделеното управление.

Новият Финансов регламент включва разпоредби, изискващи от службите да предоставят информация за своите системи за вътрешен контрол, както и за тези на държавите членки, в които се прилагат съвместно управление, оценка на разходите и ползите от контролните действия, свързани с тези системи, и оценка на очакваното равнище на риска от грешка, когато нови или преразгледани предложения за разходи се представят пред законодателния орган. Освен това, Финансовият регламент изисква ОРБК да вземат предвид рисковете и рентабилността при въвеждането на системи за контрол и да представят в ГОД цялостна оценка на разходите и ползите от проверките и, ако равнището на грешка е постоянно високо, да установят слабостите, да анализират разходите и ползите от възможните корективни мерки и да предприемат или да предложат подходящи действия.

Комисията възлага на своите централни служби да изготвят специфични насоки, така че тези нови изисквания за предоставяне на информация да бъдат отразени в ГОД за 2013 г. своевременно и по икономически ефективен начин. Следва да се предприемат необходимите подготвителни действия във връзка с разходите за проверки извън Комисията, за да може тази информация да бъде отразена в ГОД за 2015 г.

3 ПОВИШАВАНЕ НА КАЧЕСТВОТО НА ГОДИШНИТЕ ОТЧЕТИ ЗА ДЕЙНОСТТА

3.1 Оценката на Сметната палата

В своя годишен доклад за 2011 г. Сметната палата оцени качеството на няколко ГОД за 2011 г. Тя счете, че за шест ГОД обхватът или мащабът на определени резерви е следвало да бъде по-широк. Същевременно тя потвърди, че новите насоки за изчисляване на процента на остатъчна грешка са довели до подобрене, по-специално за ГОД на генералните дирекции, работещи по политиката на сближаване, както и на Генерална дирекция „Научни изследвания и иновации“.

В ГОД за 2012 г. се обясняват стъпките, предприети за справяне с проблемите, посочени от Сметната палата. Комисията констатира, че всички нейни служби са взели предвид забележките на Сметната палата относно „изявленията на ръководството“ за 2011 г., и че също така са допринесли за преодоляване на опасенията относно надеждността на ГОД, изразени в резолюцията за освобождаване от отговорност⁵.

⁵ Резолюция на Европейския парламент от 17 април 2013 г. (2012/2167(DEC), параграфи 56—72).

3.2 Укрепване на процеса на партньорски проверки

В постоянния си стремеж към непрекъснати допълнителни подобрения, централните служби на Комисията се стремят още на ранен етап да оказват подкрепа на службите в изготвянето на ГОД. Те обсъждат ключови въпроси с тях и при необходимост предоставят насоки. Партньорските проверки се доказаха като ефективна платформа за обмен на становища относно формулирането на междусекторните проблеми и преодоляването на слабостите.

След като Службата за вътрешен одит одитира процеса на изготвяне на ГОД в Комисията, в него бяха въведени допълнителни подобрения. Първо, работните споразумения за срещите за партньорски проверки бяха официално оформени в документ за „взаимните очаквания“. Второ, генералните дирекции се приканват да докладват относно начина, по който ще отразят заключенията от партньорските проверки в своите окончателни ГОД, или да дадат обяснения, ако не са съгласни с тези препоръки (принцип „изпълни или дай обяснения“). Трето, беше отделено повече внимание на заключенията в ГОД, на които се опира декларацията за достоверност, включително на причините за изразяване на резерва или въздържане от такава. Този процес, основаващ се на системни проверки на качеството на ГОД доведе до повече яснота, последователност и съответствие с постоянните инструкции.

Комисията възлага на Генералния секретариат и Генерална дирекция „Бюджет“ да продължат да предоставят насоки на генералните дирекции и службите посредством редовен преглед на постоянните инструкции, бележките с насоки, преглед на качеството на проектите на ГОД и срещи за партньорски проверки и посредством организиране на подходящи обучения. Актуализацията за 2013 г. на постоянните инструкции трябва да бъде от полза за службите като им предостави модели за докладване и същевременно гарантира, че разпоредбите на новия Финансов регламент се спазват.

3.3 Хармонизиране на количественото изразяване на грешките, допуснати в процедурите за възлагане на обществени поръчки

През ноември 2012 г. централните служби актуализираха своите насоки относно определянето на равнищата на грешка и критериите, използвани за изразяване на резерви във връзка с декларацията за достоверност в случай на грешки, свързани с процедурите за възлагане на обществени поръчки при пряко управление. Тези насоки, в които се отчита по-широкообхватния подход на Сметната палата, имаха за цел да гарантират прозрачност и съпоставимост, както и извършване на реалистично изчисляване на действителния финансов риск, като се отчита евентуалното въздействие на сериозни процедурни грешки върху репутацията на Комисията.

Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ ръководи процес на актуализиране на принципите за количествено изразяване, използвани от службите, работещи по политиката на сближаване. Комисията ще се опре на този опит, за да приеме до края на 2013 г. решение за хармонизиране на подхода за всички служби, осъществяващи споделено управление. То ще се прилага и спрямо дейностите на някои други служби, за които обществените поръчки са съществена част от бюджета им.

3.4 Хармонизиране на критериите за същественост

Генералните директори и директорите на изпълнителните агенции изразяват резерви в своите декларации за достоверност въз основа на оценката си за съществеността на слабостите и/или забележки по отношение на градивни елементи от своите ГОД.

Съгласно указанията в обобщаващия доклад за 2011 г. генералните дирекции със споделено управление са работили в посока на допълнително хармонизиране на подхода за определяне на нивото на същественост въз основа на а) оценка на националните системи за управление и контрол; б) процентите на грешка, предвидени в годишните доклади за контрол на националните органи; и в) изчисляване на кумулативен процент на остатъчна грешка.

В своите ГОД за 2012 г. генералният директор на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ използва по-интегриран подход, като оповести резултатите от **оценката на Комисията за всички системи за контрол на оперативните програми**, отчитайки различните равнища на увереност, получени от сертифициращите органи, Сметната палата и своите собствени одитни констатации. Резултатите са видими най-вече за основните системи в рамките на първия стълб („пряка помощ“). Този подход ще бъде адаптиран според нуждите и ще бъде разширен, за да обхване останалата част от първия стълб⁶ и втория стълб („развитие на селските райони“). Това ще доведе до повече яснота относно сумите, изложени на риск.

Комисията смята, че усилията за хармонизиране на критериите за същественост подобряват съгласуваността, четивността и прозрачността на ГОД. Тя възлага на генералния директор на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ да продължи да полага усилия и да разшири хармонизацията на критериите за същественост в съответствие с насоките по отношение на споделеното управление. Комисията възлага на генералния директор на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ да разгледа положението на държавите членки, в които процентът на грешка е над 2 %, в частност чрез разглеждане на националните одитни становища и предоставената статистика във връзка с процента на грешка.

Комисията възлага на Генерална дирекция „Бюджет“ да използва прилагането на новия Финансов регламент и обсъждането на нормативната уредба за разходните програми по следващата МФР, за да предостави съвети на службите, като се увери, че критериите за същественост продължават да са съобразени с равнището на сложност, рентабилността на необходимите проверки и рисковата среда, в която се изисква от Комисията да управлява средствата.

Постоянните инструкции изискват от генералните дирекции да докладват за анализа на грешките, техните първопричини и предприетите действия за коригирането и предотвратяването им. Необходимо е да се установи ясна връзка между оповестения многогодишен процент на остатъчна грешка и информацията за събирането на вземания/финансовите корекции, представени в бележките към отчетите, за да се

⁶ Този подход обаче може да се окаже трудно приложим за пазарните мерки в рамките на първия стълб поради големия брой и разнородното естество на схемите за подпомагане на пазара.

онагледят остатъчния финансов риск и въздействието върху съществеността, след като всички мерки за защита на бюджета на ЕС са били приложени.

Комисията възложи на Генерална дирекция „Бюджет“ да даде насоки за начина на представяне на информацията за събирането на вземания и финансовите корекции, така че да могат да бъдат направени валидни заключения относно действителната експозиция на бюджета на ЕС.

Поради продължителността на действието на програмите, неизбежно съществува разлика във времето между плащането, откриването на грешка и коригирането ѝ, поради което предимствата от въвеждането на кумулативен подход към докладването са очевидни. Финансовите корекции обикновено отстраняват слабостите в системите и не могат да бъдат пряко свързани с конкретни грешки на равнище крайни бенефициери. Многогодишните проценти на остатъчна грешка и информацията за кумулативното събиране на вземания/финансови корекции, оповестени в ГОД за конкретна година на докладване, са ключови показатели, чрез които може да се оцени как Комисията защитава бюджета на ЕС.

4 ДОСТОВЕРНОСТ, ПОСТИГНАТА ПОСРЕДСТВОМ ГОД, И РЕЗЕРВИ, ИЗРАЗЕНИ ОТ ГЕНЕРАЛНИТЕ ДИРЕКТОРИ

След като разгледа ГОД, и по-специално декларациите, подписани от всеки оправомощен разпоредител с бюджетни кредити (ОРБК), и изразените от тях резерви, Комисията отбелязва, че всички декларации са дали достатъчна увереност 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.

Петнадесет генерални директори и двама директори на изпълнителни агенции са изразили общо **двадесет и девет резерви** в своите ГОД за 2012 г. Резерви са формулирани в седемнадесет служби, които заедно представляват 85 % от финансовите разходни операции на Комисията и 12 % от финансовите приходни операции. Те включват двадесет и пет от двадесет и седемте резерви, направени през 2011 г., по които действията все още продължаваха в края на 2012 г., плюс четири нови резерви. Две предишни резерви можаха да бъдат оттеглени.

Общият обем на операциите, за които има резерви, нарасна поради нова резерва от страна на генералния директор на ГД „Развитие и сътрудничество“⁷, както и поради доброто изчисляване във връзка с приложното поле от страна на ГД „Регионална политика“ и финансовото количествено изразяване на резерва на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, свързана с отделените от производството преки

⁷ Резервата на ГД „Развитие и сътрудничество“ обхваща всички нейни оперативни дейности, което се равнява на 7,5 млрд. евро (включително ЕФР), с изложена на риск сума от 295 млн. евро.

плащания по първия стълб на ОСП, което тази година доведе до количествено изразена финансова резерва за три държави членки. През миналата година същата резерва е била свързана с репутацията и поради това не е можело да бъде количествено изразена.

Комисията призовава генералните дирекции да преразгледат своите стратегии за вътрешен контрол, за да се гарантира, че проверките, които те осъществяват, са ефикасни и ефективни от гледна точка на разходите и че те адаптират интензивността на проверките съобразно с рисковете, пред които са изправени, като вземат надлежно предвид въздействието им върху постигането на целите на политиката. Комисията призовава Генерална дирекция „Бюджет“ да даде насоки и да подпомогне този процес.

За да се гарантират последователност и съпоставимост, Комисията възлага на централните служби да преразгледат различните подходи, които се следват при оценяване на сумите, за които се смята, че са изложени на риск.

В своите годишни отчети за дейността ОРБК оценяват сумите, изложени на риск, на сума в размер между 2,6 млрд. и 3,5 млрд. евро. Това съответства на 1,9 % и 2,6 % от всички извършени плащания в бюджета на Комисията и Европейския фонд за развитие през 2012 г. По отношение на двете най-големи разходни области (селско стопанство, природни ресурси и здравеопазване, както и сближаване) тези суми не включват бъдещи финансови корекции и събиране на вземания, които могат да коригират нередности, свързани с плащанията, извършени през 2012 г. Според опита от последните четири години (2009—2012 г.) финансовите корекции и събраните вземания възлязоха на 2,4 млрд. евро (потвърдени/за които е взето решение) и 2,2 млрд. евро (изпълнени) средно всяка година само в тези две области на политиката. Ако приемем, че за 2012 г. ще се прилагат подобни равнища, можем да твърдим, че финансовите корекции и събирането на вземания адекватно защитават бюджета на ЕС като цяло.

Финансовите корекции и събирането на вземания във всички области на политиката възлязоха на 4,5 млрд. евро за 2012 г. (1,8 млрд. евро за 2011 г.). Подробна разбивка е представена в бележка 6 към консолидираните финансови отчети. Значителното увеличение в сравнение с предходната година се обяснява главно с приключването на програмата на ЕФРР за периода 2000—2006 г. и произтичащите от това финансови корекции.

Следва да се отбележи, че докладваните от службите проценти на остатъчна грешка, които се използват за преценка на финансовата експозиция, не са пряко съвместими с процентите на грешка, оповестени от Европейската сметна палата за всяка от главите в нейния годишен доклад. Това се дължи на редица причини, като основната е, че процентът на остатъчна грешка се изчислява, като се отчита действието на различните многогодишни корективни механизми. Отчетеният от Сметната палата процент на грешка се основава на трансакциите от конкретна година. Ето защо той трябва да се разглежда в определен контекст, като се вземе предвид размера на ефективно извършените финансови корекции и събирания на вземания.

Всеки генерален директор и ръководител на служба е определил основните причини за своите резерви и е посочил корективни действия за отстраняването им. Като цяло, най-

честите опасения произтичат от **сложните правила за допустимост на бенефициерите** и от неправилното прилагане на **правилата за обществени поръчки от тях** (честа причина за грешки при средствата със споделено и непряко управление). Комисията си направи оперативни заключения от този опит и отправи предложения за съществено опростяване в следващото поколение програми. До момента обаче не изглежда съзаконодателите да реагират адекватно на тези аспекти на предложенията на Комисията.

След оценка на резултатите от извършения контрол две резерви, пренесени от предходни години, бяха оттеглени. За оттеглянето на дадена резерва от ОРБК се изискваше да представят мерките, въведени за справяне с установените слабости, да покажат, че тези мерки са били ефективни, и да докажат, че слабостите са били ефективно отстранени.

4.1 Приходи

Комисията продължи своите действия за **повишаване на ефективността и ефикасността на събирането на мита и ДДС** в държавите членки, за установяване на каналите и схемите, позволяващи укриването и избягването на данъци, и за насърчаване на подходящи мерки за противодействие. Прилагането в пълна степен на Модернизирания митнически кодекс (ММК), който беше заменен с Митническият кодекс на Съюза (МКС), беше отложено за 2020 г., тъй като в настоящия икономически и финансов контекст държавите членки не можаха да поемат ангажимент за своевременното разработване на необходимите информационни системи.

Комисията ще публикува актуализирана информация относно разликата между дължимия и събрания ДДС във всички държави членки. Ще се използва същият подход както и през 2009 г. чрез сравняване на начислените вземания на ДДС с теоретичните нетни задължения по ДДС за икономиката като цяло.

Традиционните собствени ресурси (ТСР) представляват 16 453 млн. евро⁸ от общите приходи за бюджета на ЕС за 2012 г. Те се установяват и събират от държавите членки. Три четвърти се внасят в 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 9,7 % от общия размер на ТСР през 2012 г. Проверките, извършени от Комисията, и одитите на Сметната палата извадиха наяве проблем с изравняването между прехвърлените суми и счетоводните записи. Бяха предприети смекчаващи действия, включително засилване на вътрешния контрол. Въпреки това, окончателното финансово отражение не може да бъде преценено все още, защото се очаква резултата от текущ външен одит. По тази причина генералният директор на ГД „Бюджет“ **запази резервата по отношение на недостатъчното уверение за надеждността на белгийските системи за приключване и осчетоводяване.**

⁸ Временна нетна сума след приспадане на 25 % за такса за събиране.

4.2 Селско стопанство: пазари и преки помощи

В своя ГОД за 2012 г. генералният директор на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ вписа **три резерви**. Една от тези резерви се отнася за преките помощи. Въз основа на по-всеобхватния подход, описан в точка 3.4, процентът на остатъчна грешка за отделените от производството преки помощи възлиза на 2,4 %. Тази нова *финансова* резерва съставлява най-голямата част от увеличението в общия обхват на операциите на Комисията, по които има резерва. Като се изключат **много високите проценти на грешка, установени в три конкретни държави членки (България, Португалия и Франция), процентът на остатъчна грешка би бил 1,68 %**, т.е. под прага на същественост. Генералният директор на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ счита, че за тези страни са необходими планове за действие и е направил резерва за тях. Генералната дирекция ще разгледа също положението на другите държави членки, където процентът на грешка е над 2 %. За тези държави членки текущите процедури за уравниване по съответствие покриват финансовия риск за бюджета на ЕС. Освен това в процес на разработване е общ план за действие, за да се подсилят гаранциите, предоставяни от системите за вътрешен контрол на държавите членки.

4.3 Развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване

Резервата, направена от генералния директор на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ **относно разходите във връзка с мерките за развитие на селските райони, беше запазена**, въпреки че статистическите данни от извършения контрол, съобщени от държавите членки, показват процент на грешка под прага на същественост. При все това, предвид опасенията по отношение на използваемостта на проверките в някои държави членки, както и с оглед на процента на грешка, съобщен от Европейската сметна палата, процентът на грешка, произтичащ от статистиката на държавите членки, бе необходимо да бъде преразгледан. За да се постигнат специфичните цели на политиката, по програмите за развитие на селските райони са въведени голям брой сложни условия, което увеличава риска от грешки на бенефициерите и прави проверките от националните органи по-трудни и скъпоструващи.

Комисията работи активно заедно с администрациите на всички държави членки, за да установи първопричините за системните източници на грешки и да определи възможните корективни действия. Въз основа на информационна бележка на вниманието на компетентните министри на 29 ноември 2012 г. в Съвета бяха проведени дискусии. Европейската мрежа за развитие на селските райони се използва за повишаване на осведомеността сред експертите. Някои държави членки (Португалия, Испания, България и Италия) вече са изменили своите програми за развитие на селските райони, за да се намали рискът от грешки при изпълнението. Европейският парламент и Съветът ще бъдат информирани за основните резултати от този преглед. При изготвянето на бъдещите програми за развитие на селските райони Комисията ще продължи да предоставя насоки на държавите членки чрез Комитета за развитие на селските райони.

Беше запазена и резервата във връзка с репутацията поради пропуски в надзора и контрола на биологичното производство, тъй като планът за действие все още не е приложен в пълна степен. Сред бъдещите подобрения са надзора на ЕС върху системите

за контрол на държавите членки и на третите страни, включително надзор върху контролните органи, на които е признато правото да удостоверяват вноса на биологични продукти в ЕС.

Генералният директор на ГД „Морско дело и рибарство“ **запази резервата си относно Финансовия инструмент за ориентиране на рибарството (ФИОР)** по отношение на една програма в Германия, която понастоящем е обект на процедура по приключване (не са правени плащания от 2009 г. насам), но при която е предвидена оставаща корекция в размер на 5,3 млн. евро. **Генералният директор също така изрази резерва относно системите за управление и контрол на Европейския фонд за рибарство** в девет държави членки⁹ във връзка с недопустимостта на декларираните разходи. Плащанията по съответните програми са прекъснати.

Генералният директор на ГД „Действия по климата“ запази предишната си резерва поради нанесената вреда на репутацията на Комисията, произтичаща от **съществено нарушение на сигурността на националните регистри на схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ)**. Междувременно от юни 2012 г. националните регистри бяха заменени с единен регистър на Съюза. Генералните директори на ГД „Действия по климата“, ГД „Информатика“ и ГД „Сигурност“ приеха план за действие за допълнително засилване на сигурността. Не е имало сериозни инциденти в областта на сигурността през 2012 г., но предизвикателствата в тази сфера постоянно се менят. По тази причина за 2013 г. е планирано извършването на актуализирана задълбочена оценка на риска.

Генералният директор на ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“ запази резервата си 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 цел намаляване на процента на грешка в областта на фуражите и храните генералният директор на ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“ вече предприе редица мерки, но законодателните промени ще се отразят на процента на остатъчна грешка от 2014 г. нататък.

4.4 Регионална политика, енергетика и транспорт

Генералният директор на ГД „Регионална и селищна политика“ **изрази две резерви**. Една финансова резерва/резерва, свързана с репутацията, за периода 2000—2006 г. за системите за управление и контрол на девет оперативни програми в три държави членки¹⁰ и за два сектора на Кохезионния фонд¹¹. Изразена бе и втора резерва за периода 2007—2013 г., която обхваща системите за управление и контрол на ЕФРР/Кохезионния фонд за определени оперативни програми в шестнадесет държави

⁹ Белгия, Чешката република, Естония, Испания, Франция, Италия, Румъния, Швеция и Обединеното кралство.

¹⁰ Ирландия, Италия и Испания.

¹¹ Транспорт в Полша и транспорт в Румъния.

членки¹², единадесет трансгранични програми и програмите за европейско териториално сътрудничество, както и Адриатическата програма за предприежинителна помощ (ИПП). Пропуските са свързани например с дейностите по сертифициране, високите проценти на грешка, спазването на правилата за обществените поръчки и процедурите за подбор на операциите. **Сумата, изложена на риск, според оценките възлиза на 320 млн. евро**, което съответства на 0,9 % от междинните плащания за годината.

Комисията отбелязва, че след прилагане на корективните мерки, предприети по-специално в някои държави членки (Франция, Латвия и Нидерландия, както и за някои програми в Италия) и от нейните служби, броят на оперативните програми на ЕФРР/Кохезионния фонд, по които има резерви, е намалял от 123 до 86.

В ГОД на генералния директор на ГД „Регионална и селищна политика“ подробно са изложени положените усилия за ускоряване на вътрешните процедури за прекъсване и спиране в резултат на всички налични резултати от одита.

Генералният директор на ГД „Енергетика“ изрази резерва, свързана с репутацията, по отношение на бенефициерите на безвъзмездни средства в рамките на Европейската енергийна програма за възстановяване (ЕЕПВ), които не спазват правилата за обществените поръчки при сключването на договори с подизпълнители.

Комисията приветства подхода на ГД „Енергетика“ да подложи на одит всички окончателни плащания по ЕЕПВ, както и многобройни първоначални междинни плащания, което гарантира, че (до края на програмата) всички възможни надплатени суми ще бъдат установени и подходящите последващи действия — предприети.

Резервите по Шестата и Седмата рамкова програма за научни изследвания (РП6 и РП7), обхванати в следващата точка 4.7 по тема „Научни изследвания и други вътрешни политики“, касаят и генералните директори на ГД „Енергетика“ и ГД „Мобилност и транспорт“.

4.5 Трудова заетост и социални въпроси

Генералният директор на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и социално приобщаване“ изрази две резерви. Едната се отнася до системите за управление и контрол на определени оперативни програми в четири¹³ държави членки по ЕСФ за периода 2000—2006 г., а другата — за определени оперативни програми в единадесет¹⁴ държави членки по ЕСФ 2007—2013 г. и за програмите по ИПП за Турция и бивша югославска република Македония. И двете резерви са направени вследствие на

¹² Австрия, Белгия, Чешката република, Естония, Франция, Германия, Гърция, Унгария, Италия, Полша, Румъния, Словения, Словакия, Испания, Швеция и Обединеното кралство.

¹³ Германия, Франция, Италия и Испания.

¹⁴ Белгия, Чешката република, Франция, Германия, Ирландия, Италия, Полша, Румъния, Словакия, Испания и Обединеното кралство.

сериозни недостатъци в ключови аспекти на системите за управление и контрол на определени оперативни програми.

Общата сума, изложена на риск, според оценките възлиза на 68,9 млн. евро, включително 68 млн. евро за ЕСФ, което съответства на 0,63 % от междинните плащания за годината, и 0,9 млн. евро за ИПП, което съответства на 1,5 % от междинните плащания за годината.

В своите предложения за политиката на сближаване за периода 2014—2020 г. Комисията предложи допълнително 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.

4.6 Външни отношения, помощ за развитие и разширяване

Бюджетът за външни отношения, помощ за развитие и разширяване се разходва в над 150 страни, а организациите изпълнители варират значително както по своя размер, така и по своя опит. По-голямата част от бюджета се изпълнява децентрализирано чрез мрежата от 140 делегации на ЕС. Ръководителите на делегации (които са част от ЕСВД), в качеството си на вторично оправомощени разпоредители с бюджетни кредити на Комисията, предоставят декларация за достоверност и докладват редовно на централните служби посредством доклади за управлението на външната помощ.

През 2012 г. Генерална дирекция „Развитие и сътрудничество“ — EuropeAid поръча проучване за измерване на процента на остатъчна грешка при приключените трансакции, за да направи оценка на финансовото отражение на остатъчните грешки след извършване на всички предварителни и последващи проверки. Въз основа на него **генералният директор на ГД „Развитие и сътрудничество“ — EuropeAid направи нова резерва**, свързана с предвидения процент на грешка от 3,6 % по данни от проучването, както и с процента на грешка, установен от Сметната палата в рамките на нейния годишен доклад за 2011 г. Изложената на риск сума за тази резерва според оценките е около 259,5 млн. евро. Основните причини са слабостите и грешките, допуснати от международните организации, които изпълняват проектите, финансирани от ЕС, невърнатите суми след извършени одити или мисии за проверка на разходите, различните грешки във връзка със средствата на ЕС при непряко управление и липсата на документация в тръжните процедури.

Комисията възлага на Генерална дирекция „Развитие и сътрудничество“ — EuropeAid незабавно да изпълни препоръките на Службата за вътрешен одит за подобряване на процеса на постигане на достоверност в рамките на Генералната дирекция, по-специално необходимостта от засилено докладване от страна на делегациите на ЕС, тъй като те са от ключово значение за нейния годишен отчет за дейността.

Директорът на Службата за инструментите в областта на външната политика (FPI) изрази резерва по отношение на **законосъобразността и редовността на мисиите за**

наблюдение на избори, по отношение на които правното основание на определен брой плащания трябва да бъде изяснено.

4.7 Научни изследвания и други вътрешни политики

Общата одитна стратегия (включително интензивна одитна кампания с екстраполиране на системните грешки) за **Шестата рамкова програма (РП6)** (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 на действие на програмата многогодишният процент на остатъчна грешка¹⁵ намаля значително, достигайки равнище, много близко до целта от 2%. Въпреки че резервите по РП6 бяха запазени от съответните генерални директори (на ГД „Предприятия и промишленост“, ГД „Научни изследвания и иновации“, ГД „Мобилност и транспорт“ и ГД „Енергетика“), разходите за допълнителни проверки биха били несъразмерни с потенциалната полза от постигане на процент на остатъчна грешка под 2%. Тъй като размерът на плащанията също намалява, не се очаква тази резерва да се запази след 2012 г.

Тъй като установените проценти на остатъчна грешка в представителната извадка от одита на **Седмата рамкова програма за научни изследвания (РП7)** (2007—2013 г.) надвишават прага на същественост от 2 %, генералните директори на ГД „Предприятия и промишленост“, ГД „Научни изследвания и иновации“, ГД „Мобилност и транспорт“, ГД „Енергетика“ и ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“, както и директорът на Изпълнителната агенция за научни изследвания (за поддейностите „Космическо пространство и сигурност“, а от 2012 г. — за „МСП“) запазиха резервите си по отношение на РП7.

Предприети са действия за допълнително намаляване на грешките, по-специално чрез: 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 събиране на вземания, за да се намали процентът на остатъчна грешка в многогодишна перспектива. Поради твърде високите разходи дори с тези мерки стратегията за контрол на РП7 вероятно ще доведе до процент на остатъчна грешка между 2 % и 5 % в края на периода на действие на РП7.

В съответствие с действащите процедури осем ОРБК отговарят за управлението на бюджета за научни изследвания. В миналото всеки имаше за цел определянето на представителен процент грешки за своята част от бюджета. Това доведе до значителни ограничения при планирането и повече одити на едни и същи бенефициери от различни служби. По тази причина от 2012 г. беше въведена **обща представителна извадка за одита** в областта на научните изследвания. Това намалява тежестта на одита за бенефициерите чрез намаляване на броя на повторните одити и облекчава координацията.

¹⁵ Многогодишният процент на остатъчна грешка показва реалното отражение на грешките върху бюджета на ЕС, като се вземат предвид корекциите и събирането на вземания за целия период на действие на рамковата програма.

Понастоящем Комисията подготвя доклад, в който се анализират резултатите от мерките за опростяване и действията, предприети, за да се гарантира хармонизирано прилагане на РП7 в областта на научните изследвания. В него подробно се описват подобренията на стратегията за одит, по-специално по отношение на мерките, предприети за намаляване на тежестта на одита, и на насоките, давани на бенефициерите и одиторите. Този доклад ще бъде представен пред Европейския парламент през юни 2013 г.

Комисията приветства ниския процент на остатъчна грешка в края на действието на РП6 за научни изследвания. Тя отбелязва и подкрепя позицията на генералните дирекции, че допълнително намаляване на процента на остатъчна грешка не е могло да бъде постигнато без неприемливо високи разходи за Комисията и за бенефициерите, което би навредило на привлекателността на програмата на Съюза в областта на научните изследвания, отразявайки се негативно върху постигането на целите на Съюза в областта на научните изследвания и иновациите.

Генералният директор на ГД „Комуникации“ оттегли резервата си, свързана с репутацията, по отношение на потенциалното неспазване на приложимото законодателство в областта на правата на интелектуална собственост от службите на Комисията. Това стана възможно благодарение на усилията за повишаване на осведомеността и за въвеждане на необходимите правни и договорни гаранции.

Комисията приветства извършената работа за решаване на проблема със спазването на правата на интелектуална собственост от всички свои служби и е удовлетворена, че тази резерва можа да бъде оттеглена след четири години задълбочена работа.

Директорът на Изпълнителната агенция за образование, аудиовизия и култура докладва за напредък в изпълнението на плана за действие за подобряване на контролните системи за управление на безвъзмездни средства, **но запази резервата си за програма „Учене през целия живот“**. Бяха предприети мерки за намаляване на грешките при проектите по програма „Учене през целия живот“ през оставащите години от настоящата програма (2007—2013 г.), но едва облекченията, включени в следващото поколение от тази програма (2014—2020 г.) ще открият възможност за значително по-нисък процент на остатъчна грешка.

Комисията отбелязва резервата за програма „Учене през целия живот“, управлявана от Изпълнителната агенция за образование, аудиовизия и култура, въпреки работата, извършена за по-добро информироване на бенефициерите относно изискванията. Тя призовава Агенцията да положи повече усилия за следващото поколение от тази програма.

Генералният директор на ГД „Вътрешни работи“ оттегли резервата си във връзка с финансовия риск, произтичащ от неаудитираната съвкупност от безвъзмездни средства във финансовите програми „Предотвратяване, готовност и управление на последиците от тероризъм и други рискове, свързани със сигурността“ и „Предотвратяване и борба с

престъпността“. Увеличаването на броя на извършените одити, съчетано с повече и по-добра информация за бенефициерите, спомогна за намаляване на процента на грешка. **Той обаче запази резервата си, свързана с репутацията, по отношение на забавянето в осъществяването на проекта ШИС II.** Подробният план за действие беше изцяло изпълнен по този проект, но проблемите във Финландия във връзка с навременното извършване на цялостно изпитване и промените с цел улесняване на преминаването на операциите към eu-LISA оказаха силен натиск върху цялостния график на проекта.

Комисията признава, че разработването и управлението на широкообхватни информационни системи като ШИС II е свързано с особени предизвикателства. Тя е въвела силни механизми за управление и отдава първостепенно значение на поддържането на тясно сътрудничество със заинтересованите страни, що се отнася до ШИС II. Тези мерки доведоха до успешното пускане в действие на системата на 9 април 2013 г.

Генералният директор на ГД „Предприятия и промишленост“ продължи резервата си, свързана с надеждността на финансовото отчитане от Европейската космическа агенция (ЕКА), за още една година. През 2012 г. Комисията продължи прилагането и допълнителното укрепване на стратегията си за мониторинг и контрол на ЕКА и продължи да подкрепя ЕКА в изпълнението на нейния план за действие, разработен, за да отговори на препоръките на външния одиторски комитет на ЕКА и да повиши качеството на финансовото отчитане на Комисията.

5 ДОСТОВЕРНОСТ, ПОСТИГНАТА ПОСРЕДСТВОМ РАБОТАТА НА СЛУЖБАТА ЗА ВЪТРЕШЕН ОДИТ

Комитетът за контрол на одити (ККО) продължи да информира колегиума по въпросите на одита, включително въпросите с корпоративно измерение. ККО също така информира колегиума за напредъка, постигнат до края на 2012 г. в прилагането на препоръките по отношение на одита на Служба за вътрешен одит. 78 % от всички приети препоръки в периода 2008—2012 г. бяха осъществени. От общо 120 много важни препоръки, които не бяха изпълнени до края на 2012 г., само за 29 имаше закъснение над 6 месеца спрямо първоначално планираната целева дата.

През април 2013 г. Службата за вътрешен одит на Комисията представи общо становище, придружено от годишния доклад за вътрешен одит за годината 2012, както е посочено в член 99, параграф 3 от изменения Финансов регламент. В съответствие с член 99, параграф 5 от изменения Финансов регламент на органа за освобождаване от отговорност ще се изпраща обобщен доклад с резултатите от работата на вътрешния одитор. Общото становище се основава на работата, извършена от структурите за вътрешен одит и Службата за вътрешен одит през периода 2010—2012 г., като част от координирания стратегически одитен план. Становището е насочено към финансовото управление.

Вътрешният одитор на Комисията счита, че през 2012 г., с изключение на областите на финансово управление, по които генералните директори са изразили резерви,

Комисията е въвела процедури за управление, управление на риска и вътрешен контрол, които са подходящи, за да дадат достатъчна увереност за постигане на нейните финансови цели. Вътрешният одитор разгледа и общото влияние на сумите, за които се смята, че са изложени на риск, както са посочени в ГОД, и заключи, че финансовите резерви и събирането на вземания са достатъчни по обем, за да осигурят защита на бюджета като цяло, въпреки че сумите, изложени на риск в редица области, и по-специално в областта на развитието на селските райони, вероятно са подценени поради проблеми с надеждността, открити от Службата за вътрешен одит.

Комисията отбелязва, че в параграфа за обръщане на внимание, приложен към общото становище, Службата за вътрешен одит подчертава три точки, които се нуждаят от особено внимание.

Първо, по отношение на ГОД общото становище подчертава необходимостта от засилено докладване от страна на ръководителя на делегациите на ЕС (чрез по-ефективно използване на доклада за управлението на външната помощ и чрез усъвършенстване на договореностите в областта на подкрепата, координацията и надзора), от допълнително хармонизиране на различните подходи във връзка с рентабилността на проверките, както и от осигуряване на съгласуваност в начина, по който е представена общата изложена на риск сума за Комисията.

Второ, приканват се всички служби да подобрят ефикасността и ефективността на стратегиите си за контрол, по-специално що се отнася до процедурата за оценка на риска и определянето на подходящи цели за обхват на одита и за проследяване на контролните дейности чрез по-добри количествени и качествени показатели.

Накрая, въз основа на резултатите от прегледа, предприет в редица ключови разходни генерални дирекции (ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Научни изследвания и иновации“ и ГД „Развитие и сътрудничество“), общото становище подчертава значението на надеждността на процентите на грешка за процеса на предоставяне на гаранции и произтичащите последиците за резервите по управлението и отправя специфични препоръки към одитираните служби.

6 МЕЖДУСЕКТОРНИ ВЪПРОСИ И РЕШЕНИЯ

6.1 Сложност на правилата за допустимост, установени на национално равнище

Както и през предходните години, неправилното прилагане на критериите за допустимост и неспазването на правилата за възлагане на обществени поръчки бяха най-често срещаните грешки, установени от Сметната палата в нейния годишен доклад за 2011 г. Някои от тези правила за допустимост бяха определени на национално равнище, за да могат държавите членки да използват едни и същи национални, регионални и местни правила за национални програми и проектите, финансирани от ЕС. Комисията ще продължи да съсредоточава усилията си върху откриването на грешки и коригирането на всички открити грешки, както и върху **предоставянето на насоки на съответните национални органи, като подчертава при всяка възможност, че за**

спазването на приложимите правила е необходимо държавите членки да предоставят допълнителни насоки на органите по изпълнението.

Комисията предприема необходимите действия, когато установи, че националните правила за допустимост са твърде сложни или не спазват правната уредба на ЕС. Например, що се отнася до ЕСФ, постигнат е напредък за разширяване на използването на опростените варианти за разходите с цел заместване подробните и понякога тромави национални правила за допустимост. Опитът показва, че използването на тези варианти намалява административната тежест за бенефициерите и разходите за прилагането им, и спомага за намаляване на процентите на грешка. Тези опростени варианти за разходите се препоръчват също така за програми, съфинансирани от ЕФРР, когато е уместно.

През 2013 г. Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ ще преразгледа своите насоки за определяне на финансовите корекции за неспазване на правилата за обществените поръчки, като се вземе предвид придобитият опит и се дадат необходимите допълнителни разяснения на управляващите и одитните органи (вж. точка 3.3 по-горе).

6.2 Стандарти за вътрешен контрол

Комисията отчете Обобщението на състоянието на вътрешния контрол, изготвено от генералния директор на ГД „Бюджет“, и е удовлетворена от положителната тенденция по отношение на ефективността на системите за контрол и по отношение на това, че в ежедневните оперативни процедури са включени стандарти.

Комисията възложи на Генерална дирекция „Бюджет“ да продължи усилията си за опростяването на стандартите за вътрешен контрол, като ги насочи в по-голяма степен към постигането на ефективност и ефикасност, и за съответното им преразглеждане.

6.3 Въздействието на делегираните органи върху веригата за достоверност

В новия Финансов регламент се предвижда възможност за създаване на нови видове делегираните органи (напр. съвместни предприятия) и понастоящем вече съществуват и действат различни форми на външно управление. Тези органи са изложени във все по-голяма степен на опасения, свързани с достоверността, и резерви (вж. Изпълнителната агенция за научни изследвания, Изпълнителна агенция за образование, аудиовизия и култура, Artemis, ENIAC, опасенията за финансовото докладване, свързани с ЕКА и др.). Комисията стига до заключение, че надзорът от страна на службата-майка трябва да бъде засилен.

Комисията възлага Генерална дирекция „Бюджет“ да разработи специални насоки за най-значимите стратегии за вътрешен контрол във връзка с външното управление и за най-добрите практики във връзка с надзорните проверки от страна на генералните дирекции-майки и тяхната документация.

Генералните дирекции, изпълняващи бюджети посредством съвместни предприятия, следва да вземат предвид всички отрицателни резултати от контрола (висок процент на грешка)

или слабости на системите за контрол (липсващи последващи проверки), дори ако тези образувания са обект на отделна процедура по освобождаване от отговорност.

Комисията потвърждава, че декларацията за достоверност обхваща всички ресурси, разпределени за нейните генерални дирекции, независимо от режима на управление, който се използва. ОРБК следва да се уверят, че декларацията за достоверност обхваща ресурсите, управлявани чрез делегирани органи, и, когато е необходимо, следва да изразяват резерви.

6.4 Защита на бюджета на ЕС чрез прекъсвания и спирания на плащанията, финансови корекции и събиране на вземания

Комисията упражнява стриктно своята надзорна роля, като призовава държавите членки незабавно да отстранят пропуските, открити в техните системи за управление и контрол. Тя също така прекъсва или спира плащанията и прави финансови корекции, когато е необходимо. Според годишния доклад за 2011 г. на Европейската сметна палата около две трети от грешките е могло да бъдат установени и коригирани от националните органи.

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 равнище, преди сертифициране на разходите пред Комисията.

Комисията насърчава своите служби да прекъсват плащанията и да предлагат процедури за спиране, веднага щом правните условия са налице. По отношение на споделеното управление Комисията прекъсва или спира процедурите за плащане, веднага щом има достатъчно данни, сочещи значителен недостатък в системите за управление и контрол на държавите членки. ГОД на Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ и на Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и социално приобщаване“ показват явно подобрение в това отношение.

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

Действията на Комисията в това отношение бяха допълнително хармонизирани през 2012 г., по-специално в областта на политиката на сближаване, в която генералният директор на ГД „Регионална и селищна политика“ и генералният директор на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и социално приобщаване“ понастоящем прилагат един и същи подход. По отношение на прекъсванията и спиранията в селското стопанство Комисията ще разгледа с цел изменение съответните си правила, за да се даде възможност за по-добре насочена интервенция. За новия програмен период 2014—2020 г. в предложението на Комисията за общи разпоредби за европейските фондове под споделено управление се предвижда по-нататъшно хармонизиране на прекъсването

на плащанията за всички тези фондове, включително в областта на развитието на селските райони, както и възможността за нетни корекции в някои случаи.

Комисията приветства и призовава Съвета да подкрепи предложението на Европейския парламент за изменение на член 43 от предложението на Комисията за нов регламент относно финансирането, управлението и наблюдението на Общата селскостопанска политика за новия програмен период 2014—2020 г., с което ще се разшири възможността за Комисията да спира плащанията, когато са открити сериозни пропуски и ще даде възможност за по-нататъшна хармонизация на законодателството по отношение на спирането в рамките на всички политики.

6.4.1 Информация за прекъсването и спирането на плащания от Комисията

Службите, които извършват трансакции със споделено управление, са докладвали в своите ГОД за всички решения за прекъсване/спиране. 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 достатъчната увереност и отчетността.

След въвеждането на новия инструмент за прекъсване за програмния период 2007—2013 г. генералните дирекции, работещи със споделено управление, взеха официално решение през 2012 г. за **прекъсване на сроковете за плащане по 140 случая на обща стойност 4,8 млрд. евро**. Колегиумът също така прие седем¹⁶ решения за спиране на плащания по програмите за периода 2007—2013 г. (през 2012 г. и първото тримесечие на 2013 г.). Плащанията не се възобновяват, докато оправомощени разпоредители с бюджетни кредити (ОРБК) не получат ясни одитни доказателства, че причините за прекъсването и спирането са били отстранени, че необходимите финансови корекции са били направени и че няма други рискове за бъдещите разходите, подлежащи на сертифициране пред Комисията.

6.4.2 Финансови корекции, наложени от Комисията на държавите членки

Финансови корекции, наложени от Комисията на държавите членки, които не успяват да въведат стабилни системи

Като цяло Комисията беше много активна през 2012 г. в събирането на недължимо платени суми и извършването на финансови корекции. Финансовите корекции и събирането на вземания във всички области на политиката през 2012 г. възлязоха на 4,3 млрд. евро (1,8 млрд. евро за 2011 г.). Значителното увеличение в сравнение с предходната година се обяснява главно с приключването на програмата на ЕФРР за периода 2000—2006 г. и произтичащите от това финансови корекции.

¹⁶ Две решения за спиране на плащания по отношение на ЕФРР (програма в Калабрия (Италия) и в Саарланд (Германия)), и пет решения за спиране по отношение на ЕСФ (в Чешката република и Словакия (през 2012 г.), във Франция, Германия и Обединеното кралство (през първото тримесечие на 2013 г.)).

Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ докладва, че сумата на финансовите корекции, произтичащи от извършени през 2012 г. одити на ЕС, се равнява на 2,6 млрд. евро за програмните периоди 1994—1999 г., 2000—2006 г. и 2007—2013 г. На същата основа ГД „Трудова заетост, социални въпроси и социално приобщаване“ отчете 430 млрд. евро, а ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ — 610 млрд. евро.

От септември на настоящата година Комисията ще изготви удобно поднесено представяне на сумите, събрани чрез финансови корекции и събиране на вземания през предходната година. Това представяне е в отговор на искане от страна на Европейския парламент. То ще се отнася до превантивните и корективните действия и, когато е възможно, до тяхното въздействие за осигуряването на трайно подобрене на системите за управление и контрол, както е отразено в процентите на грешка.

6.4.3 Информация от държавите членки по отношение на финансовите корекции и събирането на вземания

Коригирането на недължимо платени суми е важен аспект на доброто финансово управление. През 2012 г. бяха направени допълнителни усилия за извършване на финансови корекции, когато е необходимо, за подобряване на качеството на данните на държавите членки за финансовите корекции и събирането на вземания, както и за насърчаване на използването на най-добри практики, за да се подобрят механизмите за събиране на вземанията 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 на сближаване държавите членки извършват финансови корекции в резултат на своята собствена одитна работа, както и на одити на ЕС. За корекциите се докладва общо за програмния период 2007—2013 г. със забавяне от една година до 31 март, така че през 2012 г. те са докладвали за корекциите от 2011 г. В допълнение към корекции, произтичащи от одити на ЕС, държавите членки докладваха корекции вследствие на собствените си одити в размер на 938 млн. евро. Въпреки това ОРБК докладваха най-актуалните данни, известни към момента на подписване на техните ГОД¹⁷.

6.5 Годишни обобщения и национални декларации

Предоставянето на надеждна и пълна финансова информация и одитни данни от държавите членки е сфера, в която са необходими подобрения. Ето защо Комисията ще продължи да предава копие от годишните обобщения на държавите членки на органа по освобождаване от отговорност в съответствие с член 319 от Договора за функционирането на Европейския съюз и с приложение II от рамковото споразумение за отношенията между Европейския парламент и Европейската комисия.

¹⁷ За селското стопанство информацията относно финансовите корекции и събирането на вземания се отнася до годината на доклада.

Комисията също така призовава държавите членки да следят своите насоки за обработката на грешките и годишните доклади за контрол, както и годишните обобщения, за да бъдат ценен допълнителен източник на увереност за Комисията и полезен източник на информация за органа за освобождаване от отговорност. Комисията насърчава всички държави членки да следват примера на държавите членки, 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. За 2012 г. 18 държави членки последваха препоръките на Комисията и предоставиха доброволен цялостен анализ, а 11¹⁸ предоставиха декларация за общото равнище на достоверност в годишните си обобщения.

Комисията счита, че цялостният процес на предоставяне на гаранции почива на ефективните и надеждни декларации за достоверност, подавани от всички участници, както на европейско, така и на национално равнище, поради което насърчава подаването на национални декларации. В резолюцията си за освобождаване от отговорност от 17 април 2013 г. Европейският парламент поиска да се създаде модел на национални декларации за управлението, които да се подават от държавите членки на съответното политическо равнище. Комисията е готова да разгледа това искане и би искала да покани Европейския парламент и Съвета да участват в работна група с оглед на издаването до края на тази година на препоръки за употребата на националните декларации. В областта на селското стопанство от ръководителите на разплащателните агенции се изисква декларация за достоверност, която се отнася за пълнотата, точността и достоверността на отчетите, както и за законосъобразността и редовността на трансакциите, с които са свързани отчетите.

Комисията изразява задоволство, че по отношение на всички средства, управлявани чрез споделено управление, в рамките на преразглеждането на Финансовия регламент се въвеждат годишни декларации за управлението, които следва да се подават от органите, определени от държавите членки да отговарят за управлението и контрола на средствата на Съюза. Новата разпоредба относно споделеното управление въвежда повишено задължение за докладване, включително и за представяне на задължителни декларации за управлението, както и на счетоводните сметки, годишните обобщения от извършените одити и проверки и одитните становища, както и възможността държавите членки да предоставят декларации на подходящо политическо равнище, основаващи се на горепосочената информация.

Комисията смята, че повишеното задължение за докладване би следвало да ѝ предостави съществени допълнителни гаранции за използването на средствата на ЕС от държавите членки, както и да допринесе за по-ефективното докладване от държавите членки. Освен това Комисията ще продължи да насърчава държавите членки да използват национални декларации.

¹⁸ За ЕФРР и ЕСФ 11 държави членки предоставиха доброволна „декларация за общото равнище на достоверност“ в годишните си обобщения: България, Кипър, Дания, Естония, Финландия, Малта, Португалия, Румъния, Словакия, Испания и Обединеното кралство.

6.6 Стратегия на Комисията за борба с измамите

Вследствие на приемането на новата стратегия на Комисията за борба с измамите¹⁹ от всички генерални дирекции се изисква да разработят стратегия за борба с измамите до 2013 г. Мерките в тази сфера (като специфичен анализ на риска на бенефициерите, стриктен мониторинг на избрани проекти или договори или други мерки за смекчаване на рисковете от измами) са вече очертани в някои от ГОД, 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. Този подход ще бъде въведен повсеместно в ГОД за 2013 г.

Комисията приветства факта, че повечето генерални дирекции са вече в напреднал етап от изготвянето и прилагането на стратегия за борба с измамите. На всички служби е възложено да направят това до края на 2013 г. Комисията възлага на службите си да продължават да включват информация за предотвратяването на измамите като част от оценката им за системите им за вътрешен контрол.

На 6 декември 2012 г. Комисията прие всеобхватен и амбициозен план за действие за борба с данъчните измами и укриването на данъци. Предложени са поредица от мерки за подобряване на борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци, включително измамите с ДДС. Планът включва механизъм за бързо реагиране срещу измамите с ДДС, предложен от Комисията през юли 2012 г. Той дава възможност на държавите членки да прилагат при необходимост „механизъм за обратно начисляване“, чрез който получателят на стоките или услугите става данъчнозадължен по ДДС. Това значително би подобрило способността на държавите членки да се справят ефикасно със сложни схеми за извършване на измами, като например верижни измами. За да се предприемат действия срещу евентуални нови форми на измами в бъдеще, в рамките на механизма за бързо реагиране е възможно да се разрешат и да бъдат въведени и други мерки за борба с измамите. Освен това планът за действие беше придружен от две препоръки към държавите членки за насърчаване на специфични мерки за противодействие за справяне с агресивното данъчно планиране и за решаване на въпроса за „данъчните убежища“. По отношение на митата Комисията следва стриктно препоръките на Европейската сметна палата, отправени в минали и скорошни одити.

Комисията е представила също така амбициозно предложение за директива за борба с измамите във вреда на финансовите интереси на ЕС чрез наказателноправни средства. Когато бъдат приети, новите разпоредби ще хармонизират и засилят защитата на приходите на ЕС.

Това приоритетно действие повдига също въпроса за въздействието на несъбраните приходи върху наличието на собствени ресурси на ЕС. Комисията би искала още веднъж да увери всички заинтересовани страни, че когато бъде необходимо, тя ще напомни общото задължение за ефективно събиране на приходите.

¹⁹ COM(2011)376 final.