



Брюксел, 3.6.2015 г.
COM(2015) 279 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И СМЕТНАТА ПАЛАТА

Обобщение на резултатите от управлението на Комисията през 2014 г.

ВЪВЕДЕНИЕ

Това е първият обобщаващ доклад, представен от Комисията, която встъпи в длъжност на 1 ноември 2014 г. В съответствие с политическите приоритети, набелязани от председателя Юнкер, новата комисия следва по-целенасочена програма, която отдава особена важност на принципите на доброто финансово управление.

В своите писма за възлагане на пълномощия до членовете на Комисията председателят Юнкер категорично подчерта необходимостта да се гарантира стабилно финансово управление на програмите под тяхна отговорност и настоя да бъдат предприети всички необходими мерки за защита на бюджета на ЕС. Той призова също така за укрепване на културата за постигане на резултати и подновен акцент за доказване на добавената стойност на бюджета на ЕС.

В този контекст настоящият доклад описва резултатите от управлението на Комисията през 2014 г., като прави анализ и обобщение на информацията, съдържаща се в годишните доклади за дейността на всяка от службите на Комисията.

С приемането на настоящия обобщаващ доклад Комисията поема общата политическа отговорност за управлението на бюджета на ЕС.

1 ЗАСИЛЕНА РАМКА ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ

Обещаната в миналогодишния обобщителен доклад на Комисията засилена рамка за управление на резултатите даде първите си резултати. По-ясният акцент върху резултатите добива форма в по-доброто докладване за постиженията на политиката и тяхното въздействие и добавена стойност за гражданите на ЕС. Новата комисия потвърди този ангажимент, като се насърчават допълнителни инициативи, които да поставят по-голям акцент върху резултатите.

1.1 Постигания на политиката

Цикълът на стратегическо планиране и програмиране се основава на два ключови инструмента — годишните планове за управление и годишните отчети за дейността (ГОД) — за предоставянето на подробна информация, свързана с управлението, относно резултатите на службите на Комисията. През последните години оправомощените разпоредители с бюджетни кредити започнаха да докладват по-подробно как са използвали предоставените им финансови и човешки ресурси за постигане на целите на политиката, зададени от колегиума, и как прилагането на политиките е създало добавена стойност за обществото в ЕС. Комисията отчита значителен напредък, постигнат през последните години, в докладването на постижения на политиката, в допълнение към постиженията за управление на програми. Освен това всяка година в годишните отчети за дейността вече се включва голямо количество полезна информация относно целите на политиката, постигнатите резултати и тяхното пряко и косвено въздействие върху европейското общество.

В приложение 1 е представено резюме на ключовите показатели за постигнатите резултати, което да онагледява постигането на целите на Комисията. За повечето показатели Комисията е на път да постигне своите многогодишни цели.

Бяха предприети няколко допълнителни мерки, за да се осигурят по-добри резултати:

- i. включването на по-изчерпателна информация за постигнатите резултати от различни източници, напр. оценки, проучвания, одити и оценки на въздействието;
- ii. добавянето на онагледяващи примери, които доказват добавената стойност за ЕС от различните програми на ЕС;
- iii. привеждане в по-тясно съответствие на планове за управление и годишните отчети за дейността (например като се използват еднакви образци за докладване относно целите и показателите и в двата случая); и
- iv. изискването в годишните отчети за дейността да се включват примери, които онагледяват усилията за подобряване на ефикасността и икономичността на управлението.

Примери, които онагледяват усилията за подобряване на ефикасността и икономичността на управлението:

- ✓ През 2014 г. Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ (ГД AGRI) промени из основи законодателството за системата за земеделска счетоводна информация. Това доведе до значително опростяване, тъй като петте акта за изпълнение бяха консолидирани в един инструмент и бяха премахнати дублирането и нуждата от кръстосани препратки.
- ✓ В Службата за управление и плащане по индивидуални права (РМО) договарянето на нов рамков договор за застраховка срещу злополука на служителите в редица институции доведе до съществено намаляване на плащаните премии. С новия договор намалението на тези премии беше 23 % в сравнение с 2011 г., като през 2013 г. тяхната стойност спадна до 23 милиона евро.

1.2 Инициативи за допълнително засилване на рамката за резултатите

1.2.1 Ориентиран към резултатите бюджет на ЕС

Новата Комисия има за цел да засили придържането към култура за постигане на резултати във връзка с бюджета на ЕС. Един от нейните основни приоритети е да се гарантира, че бюджетът е ориентиран към постигането на осезаеми резултати в полза на гражданите, като за тази цел беше създадена мрежа от членове на Комисията („ориентиран към резултатите бюджет на ЕС“). Тази мрежа предоставя политически насоки, водачество и координация за действията, с които да се подобри резултатността от използването на бюджета и да се гарантира икономическа ефективност.

На първото си заседание на 4 март 2015 г. мрежата подкрепи общ подход за анализ и усъвършенстване на цикъла на изпълнение на бюджета, с който подход се определят областите, в които се изразходва бюджетът (разпределение на бюджета), начините, по които се изразходват средствата (изпълнение на бюджета) и начините за оценка на Комисията (процес на освобождаване от отговорност). В подхода се набелязват шест основни работни насоки, по които службите на Комисията ще работят по време на мандата на колегиума, за да приложат стратегията:

- i. **опростяване:** намаляване на административната тежест и опростяване на изискванията за съответствие в различните области на политиката, така че при изпълнение на програмите вниманието да се фокусира върху резултатите, като същевременно се поддържа законосъобразността и редовността;
- ii. **бюджетна процедура:** предоставяне на информация за резултатите, която е от полза за разпределението на бюджета, и дава възможност да се установи процес на вземане на решения, основан на степените на изпълнение на програмите като мярка за ефикасността на разходните операции и постигането на резултати;
- iii. **разходна ефективност на проверките:** рационализиране и оптимизиране на проверките и разпределяне на ресурсите за онези проверки, които се считат най-подходящи за управлението на рисковете във връзка със законосъобразността и редовността в регулаторната рамка;
- iv. **декларация за достоверност и освобождаване от отговорност:** съчетаване на механизмите за защита на бюджета, като възстановяването на средства и финансовите корекции с опростяване и разходноефективни проверки, за да се управлява рискът и да се постигне по-добър баланс между достигането на резултати в областта на политика, разходите за проверки и спазването на финансовите правила;
- v. **база данни на проектите:** подобряване на достъпа на гражданите до резултатите от проекти в ключови области, за да се подобри прозрачността и съпоставимостта на финансираните от ЕС инициативи и да се спомогне за илюстриране на различните начини, по които финансирането от ЕС допринася за обществото; и
- vi. **комуникация:** подобряване на комуникацията и сътрудничеството между действащите лица, участващи в планирането и изпълнението на бюджета и освобождаването от отговорност, както и с широката общественост, като се съгласуват очакванията, обменя се опит по отношение на прилагането и се докладва относно постигнатите резултати.

Едно от действията, които следва да се предприемат, е създаването на междуинституционална работна група по въпросите на бюджетирането въз основа на резултатите, която да обедини институциите, които участват в бюджетния процес (Комисията, Европейския парламент, Съвета и Сметната палата) с цел да се достигне до общо разбиране на понятието за бюджетиране, основано на резултатите, неговите основни характеристики, ролята и отговорностите на институциите на ЕС и на държавите членки при осигуряването на ефективно изпълнение на бюджета на ЕС. Като се опира на съществуващата правна и регулаторна рамка, работната група ще набележи

начини за подобряване на модела за бюджетиране, основано на резултатите, който понастоящем се прилага към бюджета на ЕС, и подходящи срокове за тяхното изпълнение.

1.2.2 Привеждане на интензивността на проверките в съответствие с риска

Една от целите на стратегията за „ориентиран към резултатите бюджет на ЕС“ е да се гарантира разходната ефективност на системите за управление и контрол. Неефективните системи за контрол поглъщат значителни ресурси, които в противен случай биха могли да допринесат за постигането на резултати. Те също така водят до значителна административна тежест за бенефициерите и могат да отслабят желанието за участие в програмите.

Преразгледаният Финансов регламент ¹ съдържа изискване оправомощените разпоредители с бюджетни кредити да отчитат рисковете и разходоефективността при въвеждането на системи за вътрешен контрол (член 66, параграф 2 от Финансовия регламент) и да докладват относно разходите и ползите от проверките в годишните отчети за дейността (член 66, параграф 9 от Финансовия регламент). Основната цел на оценката на разходната ефективност на проверките е да се подпомогнат управляващите при изготвянето на системи за контрол и разпределението на свързаните с тях ресурси. В стратегиите и системите за контрол следва да се предвиди по-голяма интензивност и честота на проверките на по-рисковите области и да се гарантира, че мерките за контрол носят винаги добавена стойност.

През 2014 г. докладването относно разходната ефективност се подобри. В 42 от общо 49-те служби бе стигнато до заключение относно разходната ефективност на техните системи за управление и контрол. Останалите служби не бяха в състояние да направят това, главно поради липсата на данни или показатели и поради трудности при оценяването на ползите от проверките. Повече генерални дирекции успяха да отчетат по-богат набор от съотношения между разходите и ефективността, като направиха разграничение между всички или някои от различните етапи на стратегията за контрол.

През 2014 г. бяха предприети две инициативи за справяне с основните проблеми, набелязани от службите:

¹ Преразгледаният Финансов регламент започна да се прилага през януари 2013 г.
Финансов регламент: Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1).
Правила за прилагане: Делегиран регламент (ЕС) № 1268/2012 на Комисията от 29 октомври 2012 г. относно правилата за прилагане на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (ОВ L 362, 31.12.2012 г., стр. 1).

- въвеждането на функция в системата ABAC² за регистриране на резултатите от проверките;
- разработването на опростен набор от показатели за измерване на разходите и ползите от проверките.

Всички служби, които достигнаха до заключение, заявиха, че техните системи за вътрешен контрол са разходноефективни, тъй като количествено измеримите ползи надвишават разходите, или въз основа на неподлежащи на количествено определяне ползи и/или на стабилна или положителна тенденция при показателите за ефективност.

Комисията дава указание на своите служби да разработят общо изчисление за техните разходи за контрол, така че да се подобри съгласуваността в рамките на службите на Комисията и да се изготви набор от надеждни резултати, които могат да се използват за определяне на относителната разходна ефективност на действащата система за контрол в контекста на съответните цели на политиката.

1.2.3 Картографиране на докладването за постигнатите резултати

В обобщаващия доклад за 2013 г. централните служби бяха призовани да анализират в бъдещите годишни отчети за дейността различните форми на докладване на постиженията. За 2014 г. беше установено, че:

- докладването за постигнатите резултати се съдържа в част I на годишните отчети за дейността;
- годишният доклад за оценка (доклад по член 318) предоставя информация относно начина, по който основните финансови програми са допринесли за ключовите цели на политиката на ЕС, включително стратегията „Европа 2020“, когато е уместно;
- обобщаващият доклад следва да съдържа списък на избрани ключови показатели за постигнатите резултати, които да обхващат докладване относно неразходните програми, и да включва препратка към годишните отчети за дейността за допълнителен анализ;
- допълнително докладване относно стратегията „Европа 2020“ е на разположение чрез специално предназначени за това средства; и
- докладването относно водещите инициативи следва да бъде рационализирано и канализирано посредством основните политики. Не се препоръчва отделно докладване, тъй като условията за мониторинг и докладване за програмите по новата многогодишна финансова рамка не го позволяват.

² ABAC е системата за счетоводство на принципа на текущото начисляване, която се използва в Комисията.

Комисията дава указание на своите служби да продължат усилията си за по-добро докладване относно резултатите в рамките на годишните отчети за дейността.

2 СПЕЦИФИЧНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ЗА УПРАВЛЕНИЕТО НА РЕСУРСИТЕ

Ефикасното и ефективно управление на ресурсите е в основата на постигането на резултати при изпълнението на политиката на Комисията. През 2014 г. Комисията беше изправена пред сериозни предизвикателства в тази област. В някои случаи проблемите се дължаха на обстоятелствата, като например недостиг на бюджетни кредити за плащания за службите на Комисията; в други случаи се очертаха повтарящи се проблеми. Увеличеното делегиране на задачи на агенции, съвместни предприятия и други упълномощени субекти накара Комисията да преразгледа действащите механизми за надзор. Друга област, която изисква внимание, се отнасяше до надеждността на данните, предоставяни от държавите членки. За всяко предизвикателство Комисията предприе мерки за намаляване на риска или корективни мерки за ограничаване на установените рискове.

2.1 Недостиг на бюджетни кредити за плащания

Многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г. е първата рамка, с която се предоставят по-малко бюджетни средства в сравнение с предшестващите я рамки. Натискът върху таваните за плащанията е много по-голям, отколкото при предишните многогодишни финансови рамки в резултат от два фактора:

- неизплатените поети задължения за програмите за периода 2007—2013 г. са значителна тежест в началото на финансовата рамка за периода 2014—2020 г. (21,7 % от таваните за плащанията за периода); и
- особено рязко намаление на тавана за плащанията през 2014 г. (почти 9 милиарда евро по-малко от сумата, включена в бюджета през 2013 г.) и 2015 г.

В този контекст основното предизвикателство за Комисията (особено през 2014 г.) беше да изпълни правните задължения, произтичащи от минали задължения, като същевременно започне новото поколение програми.

Службите на Комисията проследиха отблизо изпълнението на бюджета. Те предприеха мерки, с които да гарантират благоразумно използване на ограничените бюджетни кредити за плащания, като същевременно сведоха до минимум лихвата за забава и отчитаха отрицателното въздействие върху трети страни, давайки предимство например на финансово уязвими получатели, като държавите членки, които получават финансова помощ, МСП и НПО³.

³ МСП — малки и средни предприятия;
НПО — неправителствени организации;

Комисията редовно информираше Европейския парламент и Съвета за състоянието на изпълнение на бюджета. Още през май 2014 г. тя предложи проект на коригиращ бюджет, за да се даде отговор на безпрецедентното равнище на исканията за плащане, получени през последните седмици на 2013 г., във връзка с програмите за сближаване за периода 2007—2013 г. На 17 декември 2014 г. беше постигнато споразумение по коригиращия бюджет, с който се увеличи равнището на бюджетните кредити за плащания в бюджета за 2014 г., по-конкретно чрез използването на маржа за непредвидени обстоятелства за плащанията. Това даде възможност за извършването на много голямо количество плащания в последните четири работни дни на годината и по този начин бе постигнато намаляване на натрупването на неплатени сметки в края на 2014 г.

Независимо от това, въпреки предприетите мерки и допълнителните бюджетни кредити за плащания, които бяха налични по-късно през годината, Комисията не можа да избегне някои забавяния на плащанията и договорни дейности, както и последващия верижен ефект по отношение на плащанията по новите програми.

Комисията направи оценка на въздействието, което тези проблеми са оказали върху постигането на целите, и стига до заключението, че предвид на активното управление на наличните бюджетни кредити за плащания през годината на докладване, въздействието от тази ситуация, както от финансова гледна точка, така и от гледна точка на репутацията, е било смекчено в достатъчна степен.

Що се отнася до финансовото въздействие, редица служби на Комисията бяха изправени пред сериозни управленски и оперативни предизвикателства. Бюджетните кредити за плащания за някои разходни програми бяха изчерпани няколко месеца преди края на годината. За тези програми нямаше повече възможности за преразпределяне на средства между бюджетните редове в очакване на одобряването на искането за допълнителни бюджетни кредити за плащания в коригиращия бюджет.

През 2014 г. лихвите за забава нараснаха почти петкратно до около 3 милиона евро за бюджета като цяло. Въпреки това увеличаването на абсолютния размер на лихвата е сравнително ограничен в сравнение с равнището на неплатените сметки в края на 2014 г. Те до голяма степен бяха концентрирани (24,7 милиарда евро) в областта на политиката на сближаване, където изплащането на иски за възстановяване на публични субекти в държавите членки зависи от наличност на бюджетни средства и не се начислява лихва за забавено възстановяване, което значително ограничава финансовото въздействие върху бюджета на ЕС. Не беше докладвано за съдебни спорове, произтичащи от забавянето на плащания.

Що се отнася до въздействието от гледна точка на репутацията, службите положиха усилия да управляват активно наличните бюджетни кредити по няколко начина:

- като действаха инициативно за събиране на неправомерно платени суми;
- като намалиха процента на предварително финансиране;
- като използваха оптимално сроковете за плащане; и

- като отложиха покани за представяне на предложения/тръжни процедури и свързани с тях договорни дейности, което доведе до прехвърлянето на голям брой крайни срокове за плащане към 2015 г. Въпреки че това ограничи отрицателното въздействие върху бюджета на ЕС, то имаше последици във връзка с оправданите очаквания на заинтересованите страни, които може да са били принудени да отложат началото на своя проект и/или временно да търсят по-голям дял на съфинансиране. Независимо от това до този момент вредата за репутацията беше ограничена, благодарение на внимателна оценка, за да се ограничи въздействието върху ключови дейности.

Комисията дава указание на своите служби да продължават да управляват изпълнението на бюджета и да предприемат, когато е целесъобразно, мерки за намаляване на риска, произтичащ от недостига на бюджетни кредити.

2.2 Въздействие на субектите, на които са възложени изпълнителни правомощия, върху веригата за получаване на увереност за точността и пълнотата на отчетите

Във все по-голям брой случаи Комисията поверява управлението на средства на ЕС на други субекти (вж. приложение 4), някои от които подлежат на специална процедура за освобождаване от отговорност, различна от тази за Комисията. В рамките на тази процедура ръководството на оправомощения субект трябва да се отчете за действителното оползотворяване на средствата, а на свой ред оправомощеният разпоредител с бюджетни кредити е длъжен да осигури пропорционален, но ефективен надзор над органа. Тъй като разходите попадат в обхвата на декларацията за достоверност, оправомощените разпоредители с бюджетни кредити трябва да докладват в годишните отчети за дейността за резултатите от проверките за надзор и където е приложимо, за всякакви съществени слабости, които биха могли да доведат до резерви.

През програмния период 2014—2020 г. се очаква оправомощените субекти да играят все по-важна роля в управлението на бюджета. Това стана ясно през 2014 г., първата година на изпълнение на новите програми, и общата тенденция е отразена в ГОД за 2014 г. Така например генерална дирекция „Образование и култура“ (ГД ЕАС) и генерална дирекция „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ (ГД GROW, по-рано ГД ENTR) изпълняват съответно 95 % и 89 % от своя бюджет чрез възлагане на други субекти на задачи за управление. За генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ (ГД MOVE) и генерална дирекция „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“ (ГД FISMA, по-рано ГД MARKT), този процент надхвърля 50 %.

Способността на оправомощените разпоредители с бюджетни кредити да упражняват надзор над оправомощените субекти и да получат разумна увереност, зависи до голяма степен от структурите за отчетност и договореностите за прозрачност, заложи в споразуменията за делегиране на правомощия, сключени с всеки субект, на който са възложени такива правомощия. По същество, стратегията за контрол осигурява наличието в споразуменията за делегиране на правомощия на разпоредби, изискващи:

- i. субектите да докладват за резултатите от контрола по надежден и прозрачен начин; и
- ii. подходящ надзор над структурите за отчетност на субектите.

За програмите през периода 2014—2020 г. всяка генерална дирекция носи отговорност за финансовите инструменти в съответната област на политиката. Комисията сключи рамкови финансови и административни споразумения с Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и Европейския инвестиционен фонд, които се очаква да намалят административните разходи, да засилят отчетността и да гарантират последователност. Комисията разработи модел, с който да се гарантира, че споразуменията за делегиране на правомощия, сключени с отделните служби, включват ключови изисквания във връзка с управлението, контрола и отчетността.

За 2014 г. структурата на ГОД беше подобрена, за да се гарантира, че са обхванати всички форми и случаи на управление на средства от оправомощените субекти, включително, при необходимост, в обхвата на резервите.

Комисията дава указание на своите служби, които възлагат задачи по изпълнение на бюджета на други субекти, да гарантират, че споразуменията за делегиране на правомощия съдържат необходимите пропорционални разпоредби и практически договорености за навременно и прозрачно докладване на тези субекти относно техните резултати от контрола, и подходящи надзорни мерки, които предоставят разумна увереност относно надеждността на информацията, която се докладва.

Комисията дава указание на съответните служби да докладват в своите ГОД относно техния надзор над тези субекти, заедно с всички елементи, които се отнасят до заключенията относно получаването на увереност. Необходимо е да се обърне особено внимание на това да се гарантира, че не съществуват значителни пропуски във веригата за получаване на увереност.

2.3 Надеждност на резултатите от контрола, докладвани от държавите членки

Надеждността на докладите за контрол на държавите членки продължава да бъде предизвикателство. При режима на споделено управление държавите членки носят отговорността да създадат и поддържат надеждни системи за управление и контрол.

Нормативната уредба дава възможност при определени условия Комисията да разчита на работата, осъществена от органите за одит на държавите членки, за получаване на своята увереност. В областта на политиката на сближаване органите за одит предоставят на Комисията увереност относно ефективното функциониране на системите за управление и контрол и законосъобразността и правомерността на заверените разходи. За общата селскостопанска политика (ОСП) сертифициращите независими органи предоставят становище относно качеството на извършените проверки на място и точността на статистическите данни от контрола, предоставени от всяка разплащателна агенция.

Освен това системата за нетни корекции, която Комисията прилага в случай на грешки⁴ (вж. раздел 2.4), е стимул за държавите членки да положат повече усилия за откриване на грешки. Тази система следва да насърчава държавите членки да демонстрират своята ангажираност за подобряване на отчетността и прозрачността чрез засилване на мерките за контрол, когато е необходимо, по-специално по отношение на проверките на управлението на първо равнище, преди заверяване на разходите пред Комисията, и чрез приемане на ясни правила за допустимост с цел намаляване на риска от грешка.

В този контекст Комисията се позовава на Регламента за общоприложимите разпоредби, които се прилагат спрямо европейските структурни и инвестиционни фондове⁵ за програмния период 2014—2020 г., който включва редица подобрения на системите за управление и изискванията за докладване. Въпреки че със законодателния процес бяха въведени допълнителни изключения и добавени по-строги условия, от което последва необходимостта Комисията да намали свързаните с това рискове, тези подобрения се очаква да подобрят отчетността на държавите членки, така че да те дават по-добър отговор на допуснатите грешки и да гарантират законосъобразността и редовността на операциите, които те контролират или управляват. Тези подобрения включват по-специално поставянето на предварителни условия, хармонизирани и опростени правила за допустимост, разширени възможности да се използват опростени начини за деклариране на допустимите разходи и нов годишен пакет за получаване на увереност, който включва годишните счетоводни отчети, декларация за управлението и годишно обобщение, както и одитно становище и контролен доклад.

Съответните генерални дирекции дефинираха единна стратегия за одит и обща одитна програма за получаването на разумна увереност относно спазването на изискванията и ефективното функциониране на системите за контрол. Цялостният процес на получаване на увереност почива върху контролна структура съгласно концепцията за единен одит, според която при контрола на равнище на Комисията може да се разчита на работата, която вече е осъществена от други органи (органите за одит на програмите в държавите членки).

В областта на селското стопанство промените, внесени с новия отделен хоризонтален регламент⁶, също изискват от сертифициращите органи да проверяват, считано от 2015 г., резултатите от проверките на място, провеждани от разплащателните агенции, като ги извършат отново въз основа на представителна извадка и представят одитно

⁴ Нетните финансови корекции за политиката на сближаване се отнасят единствено до периода 2014—2020 г.

⁵ Европейските структурни и инвестиционни фондове включват Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ), Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР).

⁶ Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО) № 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 485/2008 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 549—607).

становище относно законосъобразността и редовността на разходите. Макар че се очаква това да доведе до подобрения в качеството на извършваните от държавите членки проверки на място, целта всъщност е да се използва нивото на грешки, заверено от независимите сертифициращи органи.

Службите, които отговарят за разходите в рамките на политиката на сближаване, провериха точността на данните, предоставени от държавите членки⁷, като извършиха оценка на проверките на първо равнище за периода 2007—2013 г. посредством целенасочени одити на високо рискови програми, по-специално с цел да се установят първопричините за недостатъчната надеждност на проверките на управлението. Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ (ГД REGIO) и генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (ГДEMPL) решиха също да разширят обхвата на одита на данни за оттегляния и събирания, докладвани от държавите членки през идните години, и да използват всички налични резултати от органите за одит, за да постигнат по-голяма степен на увереност във връзка с докладваните данни, използвани за изчисляването на кумулативния остатъчен риск⁸.

Резултатите от тази оценка за финансовата 2014 година са следните:

- ЕФРР и разходи, свързани с политиката на сближаване за периода 2007—2013 г.: ГД REGIO прецени, че 96 % от докладваните нива на грешки са надежден източник на информация и увеличи средния процент на грешка от 1,8 %, докладван от националните органи за одит, на 2,6 %;
- Европейски социален фонд (ЕСФ) 2007—2013 г.: ГДEMPL прецени, че 88,1 % от докладваните нива на грешки са надежден източник на информация и увеличи средния процент на грешка, докладван от националните органи за одит с 0,9 % — от 1,9 % на 2,8 %; и
- ОСП: корекциите, направени от генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ (ГД AGRI), на нивото на грешки в резултат на докладваните данни на разплащателните агенции, доведе до увеличение от 1,99 % за преки плащания (от 0,55 % на 2,54 %) и 3,57 % за развитие на селските райони (от 1,52 % на 5,09 %).

В ГОД за 2014 г. се докладват резултатите от направената от Комисията оценка на точността и надеждността на одитната информация и резултатите, докладвани от националните органи. Те включват подробни количествени резултати от оценката за

⁷ Що се отнася до ГД REGIO, одиторската дейност беше насочена по-специално към оценяване на надеждността на националните одитни резултати и докладваните нива на грешки (посредством проучването „Преглед на органите за одит“ и чрез документната оценка), както и на надеждността на докладваните суми на оттеглянията и събиранията (въз основа на основани на риска одити на място, както и документни проверки на съответствието).

⁸ В резултат на тази работа ГД REGIO сче, че около 15 % от оттеглянията и събиранията, докладвани от държавите членки, не са надеждни и поради това те не бяха включени в изчислението на кумулативния остатъчен риск за годишния отчет за дейността за 2014 г.

всяка оперативна програма или разплащателна агенция, включително всички последващи корекции или преценката на Комисията относно докладваните нива на грешки. За оперативните програми или разплащателните агенции, за които има изразени резерви, годишните отчети отразяват и плановете за действие, приети за преодоляване на установените системни слабости.

Важно е да се подчертае, че:

- i. мнозинството от одитните доклади на държавите членки са надеждни; и
- ii. Комисията не само разчита на резултатите, но и ги оценява, за да достигне до заключение за своята декларация за управлението.

Когато е необходимо, оправомощените разпоредители с бюджетни кредити коригират докладваните нива на грешки или статистическите данни от проверките въз основа на всякакви допълнителни сведения или прилагат фиксирана ставка, ако информацията от държавата членка се счита за недостатъчно надеждна.

Като се има предвид, че разпоредбите за управление, докладване и отчетност бяха съществено изменени, Комисията дава указание на своите служби, които управляват бюджета в режим на споделено управление, да адаптират според необходимото методологията, използвана през новия програмен период за оценка на ефективността на системите за управление и контрол, прилагани от съответните органи и агенции в държавите членки, за всички европейски структурни и инвестиционни фондове и доколкото е възможно, за ЕФГЗ. Това ще вземе под внимание промените, внесени в правната рамка в резултат на преразгледания финансов регламент.

2.4 Изложени на риск суми и капацитет за коригиране на системите за контрол

В годишния доклад на Сметната палата за 2013 г. и в резолюцията на Европейския парламент за освобождаване от отговорност бе сметнато, че при някои годишни отчети за дейността „изложените на риск суми“ може да са били подценени, и бе предложено да се изясни изчисляването на тези суми и да се оцени въздействието на коригиращите механизми върху тези суми.

В отговор на тези бележки оправомощените разпоредители с бюджетни кредити включиха за първи път в своите ГОД за 2014 г. най-добрата си прогнозна оценка на общата сума, изложена на риск⁹, за целия бюджет под тяхна отговорност. В предишните години това се правеше само за онези разходи, за които са били изразени резерви. Тази най-добра прогнозна оценка се отнася до разходите, които може да не са в съответствие с приложимите нормативни и договорни изисквания към момента на плащането, т.е.

⁹ Вж. определенията в приложение 3.

след извършване на предварителните проверки, предназначени да *предотвратят* грешки и нередности.

Оправомощените разпоредители с бюджетни кредити докладваха също така очакваните бъдещи корекции, т.е. тяхната прогноза за финансовите корекции и събирането на вземания, очаквани в резултат на проверките, които те ще извършват в бъдеще. Прогнозите се основаваха на средната сума на корекциите¹⁰ от 2009 г. насам, тъй като това е най-добрият наличен показател за капацитета за коригиране на грешки на последващия контрол.

Оправомощените разпоредители с бюджетни кредити докладваха общата сума, изложена на риск, за годината, заедно с тяхната най-добра прогнозна оценка на обема грешки и нередности, които могат да бъдат коригирани в бъдеще. Това дава разумна, количествена картина на ефективността на системите за контрол в края на финансовата година, като се взема предвид фактът, че цикълът на контрол е многогодишен и че в бъдеще ще бъдат прилагани допълнителни корективни мерки. Важно е да се разбере, че изложената на риск сума се отнася до неспазването на нормативните и договорните разпоредби. Значителен брой такива случаи не водят до извършването на недължими плащания и следователно не пораждаат нужда от издаването на нареждания за събиране на вземания или извършването на финансови корекции¹¹.

При партньорските проверки на годишните отчети за дейността, с цел да се осигури съгласуваност, беше обърнато специално внимание на евентуалното подценяване на изложените на риск суми и надценяване на капацитета за коригиране на грешките, както и бе обърнато внимание да се гарантира последователно използване на понятията, свързани с грешки. Използваните определения са дадени в приложение 3, а подробните данни — в приложение 2. Таблица 1 по-долу представя данните, обобщени по тематична област на службите.

Редица служби адаптираха своите прогнози с оглед на специфични за тях обстоятелства. Това неизменно доведе до включването на по-консервативни прогнози в годишните отчети за дейността.

¹⁰ Въз основа на данните, докладвани в бележка 6 от финансовите отчети („Защита на бюджета на ЕС“). За да се гарантира, че прогнозираните бъдещи корекции се отнасят само до проверките, извършени след момента на плащането, част от службите адаптираха тези данни, като намалиха корекциите и събиранията, които не бяха в резултат на последващи проверки. В областта на селското стопанство за основа беше използван 3-годишен период, изключващ кръстосаното спазване, тъй като това беше счетено за най-подходящ референтен период.

¹¹ Например в случаи, когато бенефициерът декларира разходи в неправилния отчетен период или декларира недопустими разходи, когато общата сума на допустимите декларирани разходи вече превишава горната граница на участието на ЕС (и следователно няма финансово въздействие).

Таблица 1: Общ размер на изложените на риск суми и очаквани бъдещи корекции през 2014 г. (млн. евро).

Тематична област ¹²	Общо разходи	Изложена на риск сума ¹³		Очаквани бъдещи корекции
		Най-ниска стойност	Най-висока стойност	
Селско стопанство	55 650	1 727	1 727	863
Сближаване ¹⁴	56 770	1 395	2 693	1 574
Външна помощ ¹⁵	10 288	289	302	91
Научни изследвания	10 560	210	245	152
Други вътрешни политики	3 587	31	36	21
Администрация	5 583	0	34	2
Общо	142 439	3 651	5 036	2 703

За генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (EMPL), ГД „Регионална и селищна политика“ (REGIO), ГД „Морско дело и рибарство“ (MARE), ГД „Миграция и вътрешни работи“ (HOME), ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ (NEAR, по-рано ELARG), ГД „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ (ECHO), ГД „Околна среда“ (ENV), ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ (GROW, по-рано ENTR), ГД „Мобилност и транспорт“ (MOVE), ГД „Енергетика“ (ENER) и за Изпълнителната агенция за иновации и мрежи (INEA) прогнозираният капацитет за корекции надхвърля най-ниската стойност на общата сума, изложена на риск. В областта на политиката на сближаване това се дължи предимно на факта, че капацитетът за корекции се основава на 6-годишна средна стойност, докато сумата, изложена на риск, се отнася до очакваното ниво на грешки, оценено през 2014 г., което е по-ниско в сравнение с предишните години. В други случаи това се дължи на високото ниво на корекциите, произтичащи от дейности в рамките на предходните програми.

¹² Таблиците в приложение 2 съдържат списък на службите, включени във всяка тематична област, както и съответните суми. Сумата в колоната „Общо разходи“ се базира на извършените плащания през 2014 г., както е докладвано в приложение 3 (таблица 2) на годишните отчети за дейността. Тези данни са резултат от предварителните счетоводни данни за 2014 г., налични към 31 март 2015 г., които могат да бъдат преразгледани. Разпределението на разходите между различните служби е приведено в съответствие с отговорностите, възложени на оправомощените разпоредители с бюджетни кредити във вътрешните правила на Комисията.

¹³ Редица служби пресметнаха общата сума, изложена на риск, за годината под формата на диапазон от стойности в зависимост от използваната методология и наличността на данните. За справка да се ползват различните годишни отчети за дейността.

¹⁴ Включително ГД HOME.

¹⁵ За ГД „Развитие и сътрудничество“ (DEVCO) общите разходи включват бюджета на ЕС (3 844 милиона евро) и разходите от ЕФР (3 671 милиона евро). ГД DEVCO докладва, че след като за разходите за 2014 г. беше приложен средният капацитет за корекции от 2009 г. насам, прогнозите за изложената на риск сума и за капацитета за корекции бяха увеличени.

В заключение, данните показват, че най-добрата прогнозна оценка на изложената на риск сума за Комисията като цяло за 2014 г. е между 3651 и 5036 милиона евро. Въз основа на опита от миналото Комисията счита, че проверките, които ще извърши през идните години, ще установят и коригират грешки в общ размер на 2703 милиона евро.

През 2014 г. Комисията също така подобри качеството на данните на държавите членки за финансовите корекции и събиранията на вземания. Комисията насърчи използването на най-добри практики, за да се подобрят механизмите за събиране на вземания на равнище държави членки и на равнище ЕС.

Предварителните консолидирани финансови отчети (вж. бележка 6 относно „защитата на бюджета на ЕС“) съдържат финансовите корекции и събиранията, които са потвърдени/одобрени и извършени през 2014 г. във всички области на политиката. Те възлизат на 2980 милиона евро (в сравнение с 3362, 4419 и 1840 милиона евро съответно през 2013 г., 2012 г. и 2011 г.) и са представени по области на политиката в таблици 2 и 3.

Таблица 2: Финансови корекции и събирания, потвърдени/одобрени през 2014 г. (в млн. евро)

Област на политиката	Финансови корекции	Събирания	Общо
Селско стопанство			
Европейски фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ)	1 649	213	1 862
Развитие на селските райони	220	165	385
Политика на сближаване			
ЕФРР	1 330	-	1 330
Кохезионен фонд	292	-	292
ЕСФ	342	1	343
ФИОР/ЕФР	39	29	67
ФЕОГА „Ориентиране“	13	5	18
Други	-	-	-
Вътрешни политики	5	293	298
Външни политики	Не е приложимо	127	127
Администрация	Не е приложимо	5	5
Общо потвърдени/одобрени през 2014 г.	3 890	838	4 728

Таблица 3: Финансови корекции и събирания, извършени през 2014 г. (в млн. евро)

Област на политиката	Финансови корекции	Събирания	Общо
Селско стопанство			
Европейски фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ)	796	150	946
Развитие на селските райони	86	167	252
Политика на сближаване			
ЕФРР	823	1	824
Кохезионен фонд	191	-	191
ЕСФ	289	1	290
ФИОР/ЕФЗР	41	25	66
ФЕОГА „Ориентиране“	13	5	18
Други	-	-	-
Вътрешни политики	5	274	279
Външни политики	Не е приложимо	108	108
Администрация	Не е приложимо	5	5
Общо извършени през 2014 г.	2 244	736	2 980

Коригирането на недължимо платени суми е важен аспект на доброто финансово управление. Комисията ще използва всяка възможност да насърчава органите на държавите членки да използват максимално всички налични инструменти, за да предотвратяват допускането на грешки, и да носят своята отговорност и изпълняват задълженията си в рамките на всички програми със споделено управление, така че да осигурят защита на бюджета на ЕС и да се справят с все още съществуващите недостатъци в системите си за управление и контрол.

Освен това всички служби на Комисията положиха усилия да укрепят своите системи за вътрешен контрол, така че да се борят по-ефективно с риска от измами. Всички служби приеха стратегия за борба с измамите и спазват това изискване на стратегията на Комисията за борба с измамите.

3 ПОЛУЧАВАНЕ НА УВЕРЕНОСТ ВЪВ ВРЪЗКА С УПРАВЛЕНИЕТО

В раздели 1 и 2 беше обяснено как службите на Комисията подобриха докладването относно резултатите от политиката и предизвикателствата, свързани с управление на ресурсите. Настоящият раздел обхваща декларациите за достоверността на генералните директори и общото становище на Службата за вътрешен одит (IAS), които представляват основата, на която Комисията поема политическа отговорност за управлението на бюджета.

3.1 Увереност, получена въз основа на годишните отчети за дейността

Оправомощените разпоредители с бюджетни кредити направиха оценка на резултатите от контрола и на всички останали подходящи елементи, на които се опира тяхната увереност относно постигането на целите на контрола. Те разгледаха всички установени значителни слабости и направиха оценка на тяхното кумулативно въздействие върху общото ниво на увереност, както в количествено, така и в качествено отношение, за да се определи дали това въздействие е със съществен характер. В резултат на това те формулираха в своите декларации за управлението общо 25 резерви, като 20 от тях бяха количествено измерими, а другите пет, без да са количествено измерими, се основават на причини, свързани с репутацията. Оправомощените разпоредители с бюджетни кредити дават декларация за увереност без резерви за приходните операции.

Броят на резервите в годишните отчети за дейността се увеличи в сравнение с резервите (21) през 2013 г. Бяха включени четири¹⁶ нови резерви, докато една¹⁷ беше оттеглена¹⁸. Една повтаряща се резерва беше разделена¹⁹ на два отделни резерви, за всяка от които има конкретен план за действие.

Въпреки това увеличение в броя на резервите, разходите, засегнати от количествено измерими резерви, намаля с 6 856 милиона евро (от 51 248 милиона евро през 2013 г. на 44 392 милиона евро), или близо 31 % от общите разходи, управлявани²⁰ през 2014 г. Това се дължи на ограничаването на обхвата на съществуващите резерви, изразени от ГД AGRI, ГД REGIO, ГД EMPL, и тези в областта на политиката за научните изследвания. Новите резерви не се отнасят до най-големите разходни програми и поради това не доведоха до значително увеличаване на обхвата. Изложената на риск сума по отношение на разходите²¹, по които има изразени резерви, като се вземат предвид събирането на вземания и финансовите корекции до момента, се оценява на 2285 милиона евро. Резултатите за всяка област на политиката са представени в таблица 4. Подробни резултати за всяка служба са представени в приложение 2.

¹⁶ Новите резерви се отнасят до общата външна политика и политика на сигурност (под управлението на Службата за инструментите в областта на външната политика — FPI), ИПП/CARDS/ФАР — „Непряко управление от държавите бенефициери“ и „Непряко управление от други оправомощени субекти“ (и двете под управлението на ГД ELARG) и програмата за подкрепа на политиката в областта на ПКИ-ИКТ (под управлението на ГД CNECT).

¹⁷ ГД SANCO оттегли резервата си по програмите за ерадикация и мониторинг на болестите по животните в областта на политиката за храните и фуражите.

¹⁸ За да могат да оттеглят дадена резерва, от оправомощените разпоредители с бюджетни кредити се изискваше да покажат, че слабостите са били ефективно отстранени.

¹⁹ ГД REGIO раздели на две своята повтаряща се резерва по отношение на ЕФРР/Кохезионния фонд/ИПП с цел по-голяма яснота: една резерва за ЕФРР/Кохезионния фонд и втора за ИПП.

²⁰ Включително ЕФР.

²¹ С изключение на споделеното управление, при което докладваните суми не включват финансовите корекции и събирането на вземания.

Таблица 4: Обхват и изложени на риск суми на резервите през 2014 г. (в млн. евро).

Област на политиката ²²	Общо разходи	Обхват: разходи, за които е изразена резерва ²³	Сума, изложена на риск, за която е изразена резерва ²⁴
Селско стопанство	55 650	27 255 ²⁵	1 447
Сближаване ²⁶	56 770	5 650	418
Външна помощ	10 288	7 940	216
Научни изследвания ²⁷	10 560	3 489	200
Други вътрешни политики	3 587	58	4
Администрация	5 583	-	-
Общо	142 439	44 392	2 285

Тези резерви засягат всички основни разходни области (селското стопанство, структурните и кохезионните фондове, външните отношения, научните изследвания и други вътрешни политики). Във всеки от случаите съответните оправомощени разпоредители с бюджетни кредити приеха планове за действие, за да отстранят основните слабости и да намалят рисковете, произтичащи от тях.

²² Таблиците в приложение 2 съдържат списък на службите, включени във всяка тематична област, както и съответните суми. Сумата в колоната „Общо разходи“ се базира на извършените плащания през 2014 г., както е докладвано в приложение 3 (таблица 2) на всеки годишен отчет за дейността. Тези данни са резултат от предварителните счетоводни данни за 2014 г., налични към 31 март 2015 г., които могат да бъдат преразгледани. Разпределението на разходите между различните служби съответства на отговорностите, възложени на оправомощените разпоредители с бюджетни кредити според вътрешните правила на Комисията.

²³ Обхватът на резервите покрива разходите, извършени чрез системата за управление и контрол, засегнати от докладваните слабости.

²⁴ Общата сума, изложена на риск, представлява приблизителна оценка на сумата, изложена на риск, за която са изразени резерви, и приблизителна оценка на грешката за разходите, които не са засегнати от резервите, което представлява стойност до 2 % в зависимост от конкретната ситуация или програма.

²⁵ Посочената сума от 27 255 милиона евро представлява разходи, управлявани от системи за контрол, за които е изразена резерва и при които системата за управление и контрол е поставена под строго наблюдение от страна на ГД AGRI. Това означава, че понастоящем се провеждат процедури за уравниване по съответствие с цел защита на бюджета на ЕС, както и мониторинг от страна на ГД AGRI във връзка с корективните действия, които държавите членки следва да предприемат, където е целесъобразно.

²⁶ Включително ГД HOME.

²⁷ За ГД DEVCO общите разходи включват бюджета на ЕС (3 844 милиона евро) и разходите от ЕФР (3 671 милиона евро).

Когато нивата на грешки са постоянно високи, Финансовият регламент предвижда Комисията да установи слабостите в правните разпоредби и/или в системата за контрол, да анализира разходите и ползите от евентуални корективни мерки и да предприеме или да предложи подходящи действия. Системите за управление и контрол са значително променени в програмите за периода 2014—2020 г. Изпълнението на тези програми започна едва наскоро и Комисията ще може да определи въздействието на новите мерки върху нивото на грешки едва с течение на времето.

Оправомощените разпоредители с бюджетни кредити изложиха основните причини за изразените от тях резерви и посочиха корективни действия за отстраняването им.

Комисията дава указание на своите служби да продължат усилията си за набелязване на по-нататъшни мерки за опростяване и да работят за подобряване на системите за контрол, за да се намали рискът от грешки, като вземат предвид разходите и произтичащата от това административна тежест.

3.1.1 Конкурентоспособност за растеж и работни места

Както и през 2013 г., четирите генерални дирекции и двете изпълнителни агенции, които изпълняват Седмата рамкова програма за научни изследвания (РП7), запазиха резервите си, свързани със законосъобразността и редовността на безвъзмездните средства, изплатени по декларациите за разходи. Нивото на грешки, установено при общата представителна одитна извадка, продължава да е около 5 % за 2014 г. (в съответствие с това през 2013 г.), с процент на остатъчна грешка от около 3 %.

Изпълнителната агенция на Европейския научноизследователски съвет (ERCEA) и Изпълнителната агенция за научни изследвания (REA) не изразиха резерва за две конкретни подгрупи (проектите „Идеи“ и проектите „Хора“), при които имаше достатъчно допълнителни доказателства, че нивата на грешки за тези програми са по-ниски от прага на същественост.

Директорът на REA запази резервата за подгрупата на малките и средните предприятия (проекти за МСП), поради относително по-високите нива на риск и специфичните рискове за безвъзмездните средства при счетоводството на МСП. Беше изготвен специален план за действие за намаляване на тези рискове.

Изпълнителната агенция за образование, аудиовизия и култура (ЕАСЕА) запази резервата си относно програмата „Учене през целия живот“ с оглед на процента на остатъчна грешка (4,1 %). Грешките са свързани най-вече с трудността за някои бенефициери да представят подходящите оправдателни документи и с неспазването на някои правила за допустимост. Понастоящем агенцията анализира най-често срещаните грешки и ще предприеме допълнителни корективни действия, ако е необходимо, като вземе предвид разходите и ползите. Задължителното използване от бенефициерите на одиторски заверки, заедно с подобряването на комуникацията относно финансовите задължения, следва допълнително да намалят процента на остатъчни грешки.

Генералният директор на ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ направи **нова резерва относно процента на остатъчна грешка (2,94 % през 2014 г.) по**

отношение на точността на декларациите за разходи в контекста на Програмата за подкрепа на политиката в областта на ИКТ по Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации. Като се отчита малкият брой одити, въз основа на които се определят кумулативният и остатъчният процент на грешки (18 последващи одита, които обхващат 10,9 милиона евро или 1,6 % от поисканото финансово участие на ЕС), резултатите следва да разглеждат предпазливо. Въпреки това нивата на грешки през последните години (5,29 % през 2014 г., 2,82 % през 2013 г.) се увеличават и не се очаква постигане на целта за процент на остатъчна грешка от 2 % в края на програмния период за Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации. За да се намали допълнително процентът на остатъчна грешка при Програмата за подкрепа на политиката в областта на ИКТ по Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации, генералната дирекция ще продължи да извършва последващи одити в съответствие със своята стратегия за последващ контрол за разходи, които не са свързани с изследователски дейности (42 одита, стартирани през 2014 г.), и да дава насоки и обратна информация на участниците и сертифициращите одитори, за да се избегне допускането на грешки.

3.1.2 Икономическо, социално и териториално сближаване

Генералният директор на ГД „Регионална и селищна политика“ изрази две резерви поради сериозни недостатъци в ключови аспекти на системите за управление и контрол на определени оперативни програми.

- **Финансова резерва за ЕФРР и Кохезионния фонд през периода 2007—2013 г. за 77 оперативни програми в 12 системи за управление и контрол на държави членки. Количественото изражение на резервата съответства на 0,5 % от междинните плащания по ЕФРР/Кохезионния фонд през 2014 г.**
- Друга финансова резерва за две програми по Инструмента за предприемаческа помощ (за Турция и региона на Адриатическо море) съответства на 7 % от междинните плащания през 2014 г.; и
- Резерва, свързана с репутацията, за системи за управление и контрол по **ЕФРР/КФ през периода 2000—2006 г.** за три програми през 2014 г. (две в Италия и една в Ирландия) и два транспортни сектора по Кохезионния фонд (в Румъния и в България), но без финансово отражение.

Във всеки от случаите бяха предприети или планирани специфични действия, за да се получи увереност, че са изпълнени необходимите корективни мерки. Тези корективни мерки се изразяват в строго спазване на политика за прекъсване и спиране на плащанията с цел защита на средствата на ЕС. Плащанията ще бъдат възобновени само въз основа на доказателства за цялостно изпълнение на корективните действия, включително на финансови корекции, когато това е необходимо. Във връзка с програмния период 2000—2006 г. бяха предприети действия във всеки отделен случай и процедурите за финансови корекции са в ход като част от процеса на приключване.

Генералният директор на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ запази две резерви поради сериозни недостатъци в ключови аспекти на системите за управление и контрол на определени оперативни програми:

- основната резерва е финансова резерва, изразена през 2014 г., за 36 оперативни програми по Европейския социален фонд (ЕСФ) за периода 2007—2013 г. в 11 държави членки (Белгия, Чешката република, Франция, Германия, Гърция, Унгария, Италия, Румъния, Словакия, Испания и Обединеното кралство). Изложената на риск сума във връзка с резервата за периода 2007—2013 г. се изчислява на 1,7 % от междинните плащания през 2014 г. по ЕСФ за периода 2007—2013 г.; и
- другата резерва е свързана с риск за репутацията, изразена през 2014 г., за седем оперативни програми по ЕСФ за периода 2000–2006 г. във Франция, Италия и Испания.

Що се отнася до програмния период 2000—2006 г., не съществува финансов риск, тъй като окончателните плащания ще бъдат извършени едва след като всички въпроси бъдат решени и бъде постигнато споразумение с държавите членки относно размера на наложената финансовата корекция. Комисията предприе специфични действия за всяка програма, за да получи увереност, че необходимите корективни мерки са изпълнени. Тези действия се основават на строго спазване на политика за прекъсване и спиране на плащанията с цел защита на средствата на ЕС и изпълнение на необходимите финансови корекции, но същевременно Комисията ще продължи активно да насърчава използването на опростените варианти за разходите за ЕСФ.

Основният **нов въпрос, възникнал през 2014 г., се отнася до Гърция**, където нивото на грешки за четирите оперативни програми по ЕСФ по предварителни изчисления е 5 %. Понастоящем всички гръцки програми са включени в списъка на резервите и не се извършват плащания като предпазна мярка в очакване на текущите обсъждания с Европейската сметна палата и гръцките органи.

3.1.3 Устойчив растеж: природни ресурси

Генералният директор на Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ (ГД AGRI) запази резерви относно:

- **някои пазарни мерки по ЕФГЗ** за схеми за помощ в шест държави членки (Австрия, Франция, Нидерландия, Полша, Испания и Обединеното кралство), като бяха въведени нови резерви по отношение на Франция (за допълнителна мярка) и Румъния. Изложената на риск сума съответства на 3,13 % от направените разходи. За по-голямата част от мерките Комисията констатира недостатъците в хода на одитите на място. За схемата за предлагане на мляко в училищата във Франция налагането на резерва беше предизвикано от високия процент на грешки, докладван от компетентния орган на държавата членка. За всеки от случаите бяха набелязани необходимите корективни действия и държавите членки бяха информирани;
- **преки плащания по ЕФГЗ** чрез 15 разплащателни агенции в шест държави членки (Испания (10), Франция, Обединеното кралство (Англия), Гърция, Унгария и Португалия). Изложената на риск сума съответства на 2 % от направените разходи. Тъй като недостатъците бяха констатирани от самата

Комисия, необходимите корективни действия вече са установен и държавите членки са уведомени;

- **разходите по ЕЗФРСР по отношение на 22 разплащателни агенции в 14 държави членки**, като бяха въведени шест нови резерви. През 2014 г. има общо 28 резерви в 16 държави членки (България, Германия (3), Дания, Испания (6), Франция (2), Обединеното кралство (2), Гърция, Унгария, Италия (4), Литва, Латвия, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния и Швеция). Изложената на риск сума съответства на 4,76 % от направените разходи. Тъй като недостатъците бяха констатирани от самата Комисия, необходимите корективни действия вече са установен и държавите членки са уведомени; и
- **разходи в Турция по Инструмента за предприсъединителна помощ за развитието на селските райони (IPARD)**. Изложената на риск сума съответства на 3,2 % от общите разходи по IPARD. Необходимите корективни действия бяха набелязани и турските органи бяха информирани. ГД AGRI ще предприеме корективни действия, когато това е необходимо, като наложи нетни финансови корекции, за да събере недопустимите разходи.

Генералният директор на ГД „Морско дело и рибарство“ **запази своята резерва относно системите за управление и контрол на Европейския фонд за рибарство (ЕФР)** (допустимост на декларираните разходи за Германия (Mecklenburg-Vorpommern), Италия, Нидерландия, Полша и Румъния). **Плащанията по отношение на въпросните пет програми са прекъснати**. В момента за всеки конкретен случай се подготвя план за действие, в който се посочват мерките и графикът за коригиране на слабостите, довели до грешки. Плащанията ще бъдат възобновени само като тези въпроси бъдат решени по задоволителен начин. Изложената на риск сума по тези програми представлява едва 1,26 % от общия размер на плащанията през 2014 г. от ЕФР.

Генералният директор на ГД „Действия по климата“ (ГД CLIMA) **запази резервата си, свързана с репутацията, относно все още съществуващите сериозни слабости по отношение на сигурността, установени за регистъра на системата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ на ЕС)**. След кибератаките срещу някои национални регистри между ноември 2010 г. и януари 2011 г. един оператор подаде жалба в Съда на Европейския съюз срещу Комисията във връзка с кражбата на квоти. Това доведе до вписването на условен пасив в размер на 16,2 млн. евро в счетоводните сметки на ГД CLIMA. Съдът все още не се е произнесъл по случая.

Мерките за сигурност, набелязани от генерални дирекции „Действия по климата“, „Информатика“ и „Човешки ресурси“ след предварителна оценка на риска на регистъра на СТЕ на ЕС, до момента са приложени едва частично. При официалната задълбочена оценка на риска, завършена през 2014 г., бяха набелязани допълнителни мерки за сигурност за намаляване на риска до приемливо равнище. До 2016 г. своевременното и успешно изпълнение на плана за действие след одитния доклад на Службата за вътрешен одит относно управлението и сигурността на системата за търговия с емисии на ЕС ще осигури достатъчна увереност, че остатъчният риск от успешна кибератака ще бъде намален до приемливо равнище.

3.1.4 Сигурност и гражданство

Генералният директор на „Здравеопазване и безопасност на храните“ беше в състояние да вдигне своята 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**. Генералният директор вече беше предприел редица мерки за намаляване на риска, за да се намали нивото на грешки в тази област. Кумулативното въздействие на всички мерки доведе до намаляване на нивото на грешки под прага от 2 %.

3.1.5 Глобална Европа

Службата за инструментите в областта на външната политика (FPI) издаде нова резерва относно **остатъчния процент на грешка от 2,13 % за общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС)**. Въз основа на извършените последващи проверки в бюджета на ОВППС за неразпространение и разоръжаване беше установен висок процент на грешки.

Понастоящем FPI анализира възможността за събиране на недопустимите суми от двама бенефициери, като същевременно се отчита фактът, че в друго отношение проектите са завършени успешно. Службата обмисля също така и как може да се избегнат подобни грешки в бъдеще, например чрез подобряване на образците на споразумения за отпускане на безвъзмездни средства, по-специално по отношение на изискванията за придружаващи документи и представянето на бордни карти като доказателство за пътуване.

Генералният директор на ГД „Развитие и сътрудничество“ — EuropeAid (ГД DEVCO) запази **общата си резерва**, която обхваща всички дейности и цикли на управление, като се има предвид, че **общият процент на остатъчна грешка във връзка със законосъобразността и редовността на съответните операции беше 2,81 % през 2014 г.** (3,35 % през 2013 г. и 3,63 % през 2012 г.). ГД DEVCO управлява Европейския фонд за развитие (ЕФР) и шест различни инструмента с различни правни основания, референтни актове и режими на управление — пряко (от централата или делегациите) и непряко (заедно с международни организации или други агенции и органи). Операциите обхващат безвъзмездни средства, обществени поръчки, доверителни фондове и административни разходи и разходи за подкрепа. В съчетание с географския фактор (операциите се провеждат в страни и региони с ниско равнище на развитие, липса на инфраструктура и слабо управление), това води до комплексна матрица, която определя профила на риска на всяка подгрупа финансови операции и необходимостта от прилагане на ефективни превантивни проверки.

Въпреки че ГД DEVCO адаптира своята стратегия за контрол спрямо общите характеристики на операциите и използва резултатите от контрола, за да получи по-подробни данни за грешките за различните инструменти и области, генералната дирекция не предоставя диференцирана увереност. Последницата от това е, че за

последните три години генералната дирекция изразява резерва, която обхваща всички нейни операции.

Комисията е загрижена, че широкият обхват на тази обща резерва може да постави под въпрос цялостната увереност в декларацията за достоверност на ГД DEVCO.

Комисията дава указание на ГД DEVCO да търси начини, за да повиши степента, в която отчита резултатите от своите проверки с цел да предостави гаранции, които в по-голяма степен са диференцирани според риска, и като последица от това да насочи по-голяма част от своите ресурси за контрол към онези области, които са обхванати от специфични резерви, като взема предвид относителната разходна ефективност на различните проверки. До края на 2015 г. се очакват осезаеми подобрения.

Генералният директор на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ изрази две нови резерви по отношение на:

- **процента на остатъчна грешка за непряко управление от страна на държавите бенефициери**, който надвишава прага на същественост от 2 % (2,67 %). Генералната дирекция извършва събиране във връзка с грешки и нередности. Както беше препоръчано от Сметната палата, генералната дирекция намали значително нивото на предварително финансиране за държавите бенефициери. Това се отнася по-специално за непрякото управление и ще намали финансовата експозиция; и
- вредите, нанасяни на репутацията на Комисията поради слабости, констатирани в процедурите за признаване на междинните разходи при непряко управление от оправомощени субекти, , различни от държавите бенефициери. Вътрешни проверки показаха, че в някои случаи разходите, отчетени от изпълнителите по договори при непряко управление от оправомощение субекти, не са били системно записвани като разходи в системата ABAC. Поради слабости в системата за вътрешен контрол междинните разходи са съществено занижени в счетоводните записи. Като коригиращо действие през 2015 г. на всички вторично оправомощени разпоредители с бюджетни кредити и техния персонал ще бъде предложено обучение, за да се разяснят правилата за признаването на междинните разходи и уравняването на предварителното финансиране. Въпросната сума се изчислява приблизително на 150 милиона евро. Няма обаче отражение върху надеждността на отчетите, тъй като необходимите корекции в отчетите бяха направени при вписванията за приключване на финансовата година.

3.1.6 Администрация

Генералният директор на ГД „Човешки ресурси и сигурност“ запази своята резерва, свързана с репутацията, вследствие на констатациите на Сметната палата по отношение на годишните отчети на Европейските училища за 2012 г. и откриването на нередности, свързани с потенциален случай на измама във връзка с едно от тези училища.

Генералната дирекция вече предприе мерки съгласно съществуващата рамка на управление, в това число като продължи да настоява за незабавно изпълнение на препоръките на Сметната палата и на Службата за вътрешен одит.

Специфичните действия, предприети през 2014 г., включват:

- предоставянето на съвети на Европейските училища относно необходимите изменения, които да се внесат във финансовия правилник, за да се създаде регулаторна рамка за въвеждането на счетоводна отчетност на базата на текущо начисляване, да се актуализират правилата за обществени поръчки и за плащане, да се подобри системата за вътрешен контрол и да се гарантира компетентност на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) по отношение на системата на Европейските училища; и
- командироването на служител на Комисията, който да окаже подкрепа за прилагането на добро финансово управление и ефективни системи за счетоводна отчетност.

Комисията дава указание на ГД „Човешки ресурси“ да продължи да настоява, чрез управителния съвет, Европейските училища да укрепят допълнително процедурите за контрол и да подобрят цялостната уредба за контрол. Училищата трябва да предприемат последващи действия във връзка с препоръките на Сметната палата и Службата за вътрешен одит, да въведат счетоводна система на базата на текущо начисляване и да укрепят своите системи за вътрешен контрол.

3.2 Увереност, получена чрез вътрешен одит

Комисията използва за основа на своята увереност работата на Службата за вътрешен одит (IAS) и структурите за вътрешен одит, техните основни констатации и препоръки, както и информация от Комитета за контрол на одитите (ККО). ККО подпомага Комисията в усилията ѝ да гарантира независимостта на вътрешния одитор и подходящото зачитане и изпълнение на одитните препоръки.

В своя годишен отчет за вътрешния одит за 2014 г., който Службата за вътрешен одит представя по силата на член 99, параграф 3 от Финансовия регламент, службата даде своите заключения относно одитите на изпълнението, приключени през 2014 г., позова се на общото становище относно финансовото управление през 2014 г. и докладва за напредъка в изпълнението на своите одиторски препоръки.

В края на 2014 г. одитираните обекти считаха, че 689 (или 78 %) от приетите препоръки, отправени в периода 2010—2014 г., са изпълнени. О оставащите 195 препоръки (22 %) нито една не е класифицирана като критична, но 87 са определени като много важни. От тези 87 препоръки в края на 2014 г. 17 бележеха закъснение от над шест месеца, като те представляват 2 % от общия брой на приетите препоръки през последните пет години. Извършената от Службата за вътрешен одит работа по проследяване потвърди, че като цяло препоръките се изпълняват задоволително и системите за контрол в одитираните служби се подобряват. Службата заключи, че одитираните обекти са приложили ефективно 95 % от препоръките, проследени през този период.

Службата за вътрешен одит също така извърши одити по отношение на изпълнението на многогодишната финансова рамка за 2014—2020 г.²⁸, новото икономическо управление (в рамките на службите на Комисията)²⁹, външната помощ и информационните технологии (ИТ)³⁰.

Вътрешният одитор на Комисията представи цялостно становище, главно въз основа на собствената си дейност и тази на структурите за вътрешен одит, в което се разглежда най-вече финансовото управление. Според становището през 2014 г. Комисията е въвела процедури за управление, управление на риска и вътрешен контрол, които, разглеждани в своята цялост, са подходящи, за да дадат достатъчна увереност за постигане на нейните финансови цели. Въпреки това, цялостното становище е квалифицирано във връзка с резервите, изразени от оправомощените разпоредители с бюджетни кредити в техните годишни отчети за дейността.

За постигане на това становище Службата за вътрешен одит взе под внимание комбинираното отражение на посочените в ГОД суми, които се смятат за изложени на риск, с оглед на капацитета за коригиране, доказан от финансовите корекции и събиранията, извършени в миналото. Като се има предвид мащабът на финансовите корекции и събиранията в миналото и ако се предположи, че корекциите на плащанията през 2014 г. ще бъдат извършени на сравнимо равнище, бюджетът на ЕС е защитен в достатъчна степен като цяло (не непременно в отделни области на политиката) и в дългосрочен план (понякога няколко години по-късно).

Вътрешният одитор добави параграф за „обръщане на внимание“, за да подчертае три точки, които се нуждаят от особено внимание:

- i. Системите за вътрешен контрол по отношение на изпълнението на бюджета за рамковите програми за научни изследвания (2007—2013 г.) трябва да бъдат укрепени, по-конкретно за посрещане на предизвикателствата, свързани с контрола на съвместните предприятия и органите по член 185 от ДФЕС, както и за по-ефективно предотвратяване и разкриване на евентуални измами. Това следва да се разглежда на фона на плащанията по РП7 през следващите години, но и с оглед на изпълнението на „Хоризонт 2020“ в рамките на МФР 2014—2020 г. при увеличен бюджет за съвместните предприятия и органите по член 185 от ДФЕС, за който Комисията носи крайната отговорност, както и с оглед на потвърдения приоритет на Комисията за борба с измамите.

²⁸ Службата за вътрешен одит заключи, че съществуват рискове по отношение на законодателните текстове на различните програми, въведени със законодателния процес, които трябва да бъдат смекчени при проектирането и прилагането на системите за управление и контрол в генералните дирекции.

²⁹ Службата за вътрешен одит даде положителна оценка на проведените одити, като отбеляза само някои възможности за по-нататъшни подобрения.

³⁰ Според заключенията на Службата за вътрешен одит службите на Комисията трябва да гарантират, че нуждите на ползвателите са правилно набелязани и подходящо удовлетворени, че това става своевременно и в рамките на бюджета и че Комисията извлича максимална икономическа полза от своите инвестиции в ИТ.

- ii. В новото законодателство по многогодишната финансова рамка за 2014—2020 г. правилата за допустимост остават сложни и многопластови по характер, което от своя страна може да доведе до проблеми в тълкуването от страна на държавите членки и в крайна сметка до увеличаване на риска от грешки. В началото на новия програмен период Службата за вътрешен одит вече набелязва ключови области за подобряване на системите за контрол и надзор на генералните дирекции и от 2015 г. нататък ще следи внимателно постигнатия напредък чрез извършването на целеви одити.
- iii. Финансовите инструменти са сложни по своя характер и за да бъдат убедени държавите членки в ползите от тях, са необходими значителни усилия за изграждане на технически знания и капацитет както на равнище Комисия, така и на равнище държави членки. Генералните дирекции също така трябва да обърнат внимание на рисковете, свързани с практическото прилагане на някои правни разпоредби, които са отворени за тълкуване, като осигурят насоки за своите служители и за държавите членки и посредством своите стратегии за одит и контрол.

В съответствие с член 99, параграф 5 от преразгледания Финансов регламент, на органа, който взема решение за освобождаване от отговорност, ще бъде изпратен обобщен доклад с резултатите от работата на вътрешния одитор.

4 ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Акцентът на новата Комисия върху резултатите е отразен в по-доброто докладване за постиженията на политиката и тяхното въздействие и добавена стойност за гражданите. Комисията ще продължи да наблюдава и докладва за напредъка, а „ориентираният към резултатите бюджет на ЕС“ допълнително ще укрепи рамката за постигане на резултати. В бъдеще акцентът при управлението на ресурсите ще бъде върху мерките за опростяване, разходоефективните проверки и веригата за получаване на увереност. За първи път в настоящия доклад се представя възможно най-точна приблизителна оценка на общата сума, изложена на риск, заедно с очакваните бъдещи корекции.

Всички годишни отчети за дейността дават достатъчна увереност за използването на средствата по предназначение; те обхващат спазването на принципите на доброто финансово управление и относно факта, че процедурите за контрол дават необходимите гаранции за законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Оправомощените разпоредители с бюджетни кредити квалифицираха своите декларации за достоверност с общо 25 резерви, като 20 от тях бяха количествено измерими. Съответните оправомощени разпоредители с бюджетни кредити очертаха мерките, които са предприели и планирали в отговор на установени слабости и за намаляване на произтичащите рискове.

Вътрешният одитор представи цялостно становище.

Въз основа на съдържащите се в ГОД увереност и резерви колегиумът приема настоящия обобщаващ доклад и поема цялостната политическа отговорност за управлението на бюджета на ЕС.