



Брюксел, 28.2.2017 г.
COM(2017) 124 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ
ПАРЛАМЕНТ**

**Първопричини за грешките и предприети действия (член 32, параграф 5 от
Финансовия регламент)**

СЪДЪРЖАНИЕ

I.	ВЪВЕДЕНИЕ И РЕЗЮМЕ.....	5
II.	ОБЩ ПРЕГЛЕД	9
1.	Контекст.....	9
1.1.	Бюджетът на ЕС и как се изпълнява той.....	9
1.2.	Контрол от Комисията върху изпълнението на бюджета на ЕС..	10
1.3.	Искания от Европейския парламент и от Съвета при освобождаването от отговорност за 2014 г.	11
2.	Методология за анализ на постоянно високите нива на грешките	11
2.1.	Основни определения и критерии	11
2.2.	Подходите на Комисията и на Сметната палата за изчисляване на нивото на грешките	12
а)	Подходът на Комисията за изчисляване на нивото на грешките	12
б)	Подходът на Сметната палата за изчисляване на нивото на грешките	14
в)	Съпоставяне на резултатите от подходите на Комисията и Сметната палата	14
3.	Положение на бюджета на ЕС като цяло	15
3.1.	Непрекъснатите усилия на Комисията да намали общото равнище на грешките:.....	15
3.2.	Типове грешки, установени от Комисията и от Сметната палата.....	18
3.3.	Последици от многогодишния характер на значителна част от разходите на ЕС.....	18
3.4.	Разходи за контрол и опростяване	20
3.5.	Необходимост от допълнително усъвършенстване на съществуващите системи за управление и контрол, по-конкретно контрола на първо ниво в държавите членки	21
III.	ПОЛОЖЕНИЕ ВЪ ВРЪЗКА С РАЗЛИЧНИ ФУНКЦИИ ОТ МФР.....	22
1.	Въведение	22
2.	Подфункция 1А от МФР — Конкурентоспособност: Научни изследвания и иновации (т.е. ГД „Научни изследвания и иновации“ (RTD) и ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ (CNECT).....	24
2.1.	Ниво на грешките	24
2.2.	Основни причини за грешките	26
а)	Цели и приоритети на политиките.....	26
б)	Допустимост.....	27
в)	Причината за неразкриване на грешките — слабости в системите за управление и контрол	27
2.3.	Предприети корективни действия.....	28
а)	Опростяване.....	28
б)	Укрепване на системите за управление и контрол	29
в)	Правна рамка за периода 2014–2020 г.: по-нататъшно опростяване, но също така области с повишен риск.....	29
3.	Подфункция 1Б от МФР — Сближаване.....	30

3.1.	Подфункция 1Б: ГД „Регионална и селищна политика“ (REGIO)	31
3.1.1.	Ниво на грешките	31
3.1.2.	Основни причини за грешките	33
3.1.3.	Предприети корективни действия	34
а)	Опростяване	35
б)	Укрепване на системите за управление и контрол	36
в)	Правна рамка за периода 2014–2020 г.: Засилен контрол и разпоредби в областта на отчетността	39
3.2.	Подфункция 1Б: ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (EMPL)	40
3.2.1.	Ниво на грешките	40
3.2.2.	Основни причини за грешките	42
3.2.3.	Предприети корективни действия	43
а)	Опростяване	44
б)	Укрепване на системите за управление и контрол	46
в)	Правна рамка за периода 2014–2020 г.: Засилен контрол и разпоредби в областта на отчетността	47
4.	Функция 2 от МФР — „Природни ресурси“	47
4.1.	Ниво на грешките	47
4.2.	Европейски фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ)	50
4.2.1.	Основни причини за грешките	50
4.2.2.	Предприети корективни действия	50
4.3.	Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)	51
4.3.1.	Основни причини за грешките	51
4.3.2.	Предприети корективни действия	51
а)	Опростяване	51
б)	Укрепване на системите за управление и контрол	52
в)	Правна рамка за периода 2014–2020 г.: Значителни подобрения	54
5.	Функция 4 от МФР — „Глобална Европа“	54
5.1.	Ниво на грешките	54
5.2.	ГД „Международно сътрудничество и развитие“ (DEVCO)	55
5.2.1.	Основни причини за грешките	55
5.2.2.	Предприети корективни действия	56
а)	Опростяване	56
б)	Укрепване на системите за управление и контрол	56
в)	Правна рамка за периода 2014–2020 г.:	57
5.3.	ГД „Европейската политика за съседство и преговорите за разширяване“ (NEAR/ELARG)	58
5.3.1.	Основни причини за грешките	58
5.3.2.	Предприети корективни действия	58
IV.	ЗАКЛЮЧЕНИЕ	60
1.	Финансовото управление се е подобрило значително и това е довело до намаляване на нивото на грешки	60
2.	Комисията и Сметната палата стигат до еднакви оценки за нивото на грешките и основните причини за тях	60

3.	Необходимост от отчитане на многогодишния характер на значителна част от разходите на ЕС	60
4.	Разходи за управление и контрол и необходимостта от допълнително опростяване	60
5.	Комисията непрекъснато предприема действия за справяне с основните причини за грешките и финансовото им въздействие.....	61

I. ВЪВЕДЕНИЕ И РЕЗЮМЕ

Настоящото съобщение предлага задълбочен анализ на основните причини за грешки в контекста на изпълнението на бюджета на ЕС и на действията, предприети в съответствие с член 32, параграф 5 от Финансовия регламент¹. То е в отговор на исканията на Европейския парламент² и на Съвета³ за представяне на доклад относно „постоянно високите нива на грешките и основните причини за тях“. Съобщението се основава на наличната в Комисията информация, която обхваща най-вече плащанията за програмния период 2007—2013 г.

Съгласно член 317 от Договора за функционирането на Европейския съюз (Договора), Комисията е тази, която е преди всичко отговорна да гарантира, че бюджетът се разходва правилно.

Въпреки че Комисията носи крайната отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС, около 80 % от разходите всъщност се извършват пряко от държавите членки в режим на споделено управление. Това се отнася най-вече за общата селскостопанска политика и за структурните и инвестиционните фондове. С цел осигуряване на добро финансово управление, регулаторната рамка изисква от държавите членки да определят органи за изпълнение (разплащателни агенции за област „Селско стопанство“ и управляващи органи за област „Сближаване“) и външни одитни органи (сертифициращи органи за област „Селско стопанство“ и одитни органи за област „Сближаване“), които извършват около 19 000 одита на място годишно. Останалите 20 % от бюджета на ЕС се изпълняват в режим на пряко или непряко управление, чрез трети страни, по-конкретно европейски и международни финансови институции като Европейската инвестиционна банка или Агенцията на ООН за бежанците.

След внимателна проверка на надеждността на извършената от външни одитори работа, Комисията прилага концепцията за „единен одит“, при която всяко ниво на контрол се основава на предходното. Този подход, който има за цел да се избегне дублиране на дейностите по контрола и да се намалят общите административни разходи за дейностите за контрол и одит, както и тежестта за крайните бенефициери, води до извършването на приблизително 250 одита годишно от различните отдели на Комисията в областите „Сближаване“ и „Селско стопанство“⁴.

По отношение на режимите на пряко и непряко управление надзорът на Комисията се основава на дейността на собствените ѝ звена за последващи проверки/одити и/или на резултатите от работата на външните одитори по договори (например за областите „Международно сътрудничество и развитие“ и „Европейска политика за съседство и преговори за разширяване“).

¹ 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.

² Доклад на Европейския парламент относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на ЕС за финансовата 2014 година, раздел III (2015/2154(DEC)).

³ Препоръка на Съвета относно освобождаването от отговорност на Комисията във връзка с изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2014 година (документ 5583/16 от 2.2.2016 г.).

⁴ Тези контролни дейности включват съществени проверки (повторно извършване на работата, извършена от външните одитни органи) и одити на системите (оценка на функционирането на системите за управление и контрол в държавите членки, като например одити за уравниване по съответствие).

Европейската комисия изготвя годишен отчет за изпълнението на бюджета, **Годишния отчет за управлението и изпълнението**⁵, както и подробни годишни отчети за дейността на различните служби на Комисията. Заедно те осигуряват цялостен преглед въз основа на информацията, с която Комисията разполага, на годишното изпълнение на бюджета и на приноса на публичните разходи за резултатите на място. В допълнение към това тези доклади съдържат оценка от съответния генерален директор за функционирането на системите за управление и контрол, резерви във връзка с идентифицирането на евентуални слабости и подробен анализ, доказващ добро финансово управление.

За целите на управлението и отчетността службите на Комисията предоставят най-добрите приблизителни преценки на нивата на грешките в своите сфери на отговорност, като вземат предвид цялата съответна информация, включително резултатите от контрола и одита на статистически представителни извадки, и използват професионална преценка. Тази оценка води до очакванията на Комисията за нивото на грешките при изпълнението на бюджета на ЕС в два момента от процеса: **разчети на изложените на риск суми в момента на плащане/отчитане** и **разчети на изложените на риск суми при приключване**, т.е. след като са били приложени всички корективни действия във връзка с неправомерно платени суми. В допълнение, Комисията публикува годишно **съобщение относно защитата на бюджета на ЕС**⁶, което съдържа повече подробности относно превантивните и корективните мерки. Тези два отчета понастоящем са включени в **пакет за интегрирано финансово отчитане**⁷, като така се осигурява пълна картина на изпълнението на бюджета на ЕС през предходната година.

Съгласно член 287 от Договора, **Европейската сметна палата** (Сметната палата) представя на Европейския парламент и на Съвета годишна **декларация за достоверност (DAS)** относно надеждността и точността на отчетите, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Сметната палата определя нивото на грешките въз основа на статистически извадки, като използва най-вероятния процент на грешки, долната граница на процента грешки и горната граница на процента грешки за всяка функция от многогодишната финансова рамка (МФР) и за разходната част на бюджета като цяло. Тези прогнозни грешки отразяват неспазването на законовите правила и, следователно, **законосъобразността и редовността от гледна точка на административните изисквания**, което не трябва да бъде погрешно приравнявано на измама или на разходи, които не съответстват на действително предоставени услуги или стоки или постигнати резултати⁸.

Благодарение на тази стабилна система за контрол на различни нива, финансовото управление се е подобрило значително през последното десетилетие. Постоянните проверки от страна на Европейския парламент, Съвета и Сметната палата доведоха до повишена професионализация на цялата верига на контрол на европейските фондове

⁵ COM (2016) 446 final.

⁶ COM (2016) 486 final.

⁷ „Пакетът за интегрирано финансово отчитане“ съдържа Годишния отчет за управление и изпълнение, Съобщението относно защитата на бюджета на ЕС, финансовия отчет и отчетите на ЕС, придружени от документа за обсъждане и анализ на финансовите отчети.

⁸ В доклада на Комисията „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз — Годишен доклад за 2015 г. относно борбата с измамите“, изготвен в сътрудничество с държавите членки и приет в съответствие с член 325 от Договора (COM(2016) 472 final), е посочено, че откритите и докладвани случаи на измама възлизат на приблизително 0,4 % от извършените плащания (стр. 22).

от страна на Комисията и компетентните органи на държавите членки, трети държави и международни организации.

Освен това, през последните години оценките на грешките от Комисията и Сметната палата водят до все по-сходни заключения относно нивата на грешки. Оценките на Комисията за функциите в многогодишната финансова рамка (МФР) и най-важните разходни области са в по-голямата си част в рамките на определения от Сметната палата диапазон, ограничен от горната и долната граница на грешките.

В унисон с подобренията в управлението на финансовите средства, **резултатите на Комисията и Сметната палата показват, че нивата на грешките намаляват** (вж. графика 2). От двуцифрени за някои области на политиката (особено за област „Сближаване“) преди 2009 г. тези годишни приблизителни оценки достигнаха значително по-ниски нива в момента — под 5 % в повечето области на политиката и близо до или дори под 2 % в някои области. Нещо повече, прогнозните нива на грешките варират в широк диапазон в зависимост от областта на политиката и схемите за помощ⁹.

Въпреки постигнатия напредък, Сметната палата не е издавала положителна декларация за достоверност до момента, тъй като годишният прогнозен процент на грешки все още не е паднал под прага на същественост от 2 %.

Тези подобрения, илюстрирани от спада на процента на грешки, наложиха много значителни инвестиции от гледна точка на контрола в публичния сектор. Това доведе до високи **разходи за контрол**¹⁰ в някои области, които поставят под въпрос целесъобразността на по-нататъшното засилване на одитите и проверките. В допълнение към това **приложимите правила често са сложни**, за да се постигнат амбициозните и целенасочени цели на политиките. Освен това те имат за цел да се вземат предвид всички възможни сценарии и да осигурят колкото е възможно повече сигурност по отношение на законосъобразността и редовността на разходите, така че да се избегнат последващи корекции.

Също така, както показват анализите на Комисията и Сметната палата, областите на политиките, които са обект на по-малко сложни правила, показват по-ниски нива на грешките.

Това обяснява **увеличаващия се брой искания от публични органи и крайни бенефициери за подобряване на пропорционалността и разходната ефективност на правната и административната рамка.** Трябва да се осъществява не повече, а по-добър контрол. Освен това, опростяването представлява най-ефективният начин за намаляване на разходите и тежестта на контрола и на риска от грешки.

С цел постигане на по-нататъшен напредък в тази област, през 2015 г. Комисията стартира **инициативата за бюджет на ЕС, ориентиран към резултатите.** Основната цел на инициативата е да гарантира, че един добре функциониращ бюджет на ЕС е в

⁹ Комисията и Сметната палата стигат до заключението, че в област „Сближаване“ нивото на грешките е над 5 %, докато в област „Природни ресурси“ то варира между 2 % и 2,9 % за 2015 г. Наред с това областите „Приходи“ и „Административни разходи“ не са засегнати от съществено ниво на грешки, и отчетите на ЕС са заверени от Сметната палата. Освен това Сметната палата стига до заключението, че схемите за възстановяване на разходите са по-предразположени на риск от схемите за права за получаване на плащане.

¹⁰ Вж. таблица 1.

съответствие с правилата и допринася за желаните резултати. Успоредно с **повишеното интегриране на съображения за резултатите в процеса на вземане на решения** в рамките на целия бюджетен цикъл, тази инициатива има за цел да увеличи доброто финансово управление чрез **по-солидна рамка за докладване, по-добра методология за оценяване на нивото на грешките в многогодишна рамка, опростени правила и по-ефективни и пропорционални механизми за контрол** с цел максимизиране на дела на публичните средства, които действително допринасят за положителни резултати на място.

За да се насочат мерки в тази област, се извършват задълбочени анализи на действителните първопричини за грешките. Както **Комисията, така и Сметната палата стигат до едни и същи най-общи заключения относно естеството и основните причини за постоянно високите нива на грешките: слабости в системите за управление и контрол**, особено в държавите членки, третите страни и международните организации/агенции. Това положение се утежнява от понякога **сложната правна рамка** за прилагане на политиките на ЕС, както се вижда от факта, че процентът на грешки е значително по-нисък за режимите на базата на опростените варианти за разходите¹¹ или режимите на „права за получаване на плащане“¹² отколкото за схеми, основани на пълно последващо възстановяване на разходите..

Следва да се отбележи, че тези грешки не означават задължително, че неточно оповестените суми са били използвани неправомерно или че целите на политиката не са постигнати.

През годините най-често срещаните видове грешки, възникващи в резултат от тази комбинация от фактори, са:

- а) недопустими разходни пера;
- б) недопустими бенефициери/проекти/периоди на изпълнение;
- в) нарушаване на правилата в областта на обществените поръчки и държавните помощи;
- г) недостатъчно надеждна документация в подкрепа на декларациите за разходите; и
- д) неправилно деклариране на допустимите площи в областта на селското стопанство.

Комисията постоянно предприема действия, както превантивни (като прекъсване и спиране на плащания), така и корективни (финансови корекции и събиране на суми), за да се справи с първопричините и въздействието на постоянно високите нива на грешките. Наличните данни за одобрените суми и за сумите, по които са извършени корективни действия, както и разчетите за бъдещи корекции показват, че **многогодишният подход осигурява адекватно управление на рисковете, свързани със**

¹¹ Сметната палата не откри никакво съществено ниво на грешките при интервенциите на Европейския социален фонд през последните 4 години, когато са били използвани опростените варианти за разходите.

¹² Пример в това отношение са преките плащания за Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ), безвъзмездната помощ от Европейския научноизследователски съвет (ERC) или схемите по „Мария Кюри“.

законосъобразността и редовността на операциите, като води до изложени на риск суми при приключване в размер на около 0,8—1,3 % от съответните общи разходи¹³.

Генералните дирекции (ГД) предприемат **целенасочени мерки** за укрепване на системите за управление и контрол на национално, европейско и международно равнище¹⁴; поуките от предишните програмни периоди доведоха до **подобрения в проектирането на следващите поколения програми**¹⁵, и **междинният преглед** на многогодишната финансова рамка (МФФ) за периода 2014—2020 г. включва значителен пакет от законодателни предложения за **опростяване**¹⁶ на правилата, приложими към изпълнението на бюджета на ЕС.

В допълнение към това, Комисията координира мрежа от експерти от държавите членки в областта на вътрешния контрол, която прави възможно идентифицирането и споделянето на добри практики за подобряване на общите системи за управление в публичния сектор. В областта на предотвратяването и разкриването на измами Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) и службите на Комисията, отговарящи за споделеното управление, си сътрудничат с държавите членки чрез работни срещи, семинари, обучение и разработване на практически насоки. Докато секторните регламенти изискват държавите членки да въведат ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите, Комисията успешно насърчава вграждането на тези мерки във всеобхватни национални стратегии за борба с измамите.

Настоящото съобщение съдържа общо описание на контекста, в който се изпълнява бюджетът на ЕС (включително контрола от страна на Комисията), за гарантиране на законосъобразността и редовността на разходите. След това различните функции на МФР са разгледани в светлината на наличието на постоянно високи нива на грешките, основните причини за тях и корективните действия, предприети от отговорните служби на Комисията.

II. Общ преглед

1. Контекст

1.1. Бюджетът на ЕС и как се изпълнява той

Бюджетът на ЕС е значим инструмент за постигане на целите на политиките. Общите разходи за 2015 г. възлизат на 145,2 млрд. евро, или около 285 евро за всеки гражданин. Те съставляват 2,1 % от общия размер на публичните разходи на държавите — членки на ЕС.

¹³ Вж. Годишния отчет за управление и изпълнение за финансова година 2015.

¹⁴ Вж. раздел III „Положение на постоянно високите нива на грешките в различните функции от МФР“

¹⁵ Както се вижда от новите инструменти и мерки по настоящата МФР за периода 2014—2020 г., като например механизма за задържане за област „Сближаване“, евентуалното прилагане на нетната финансова корекция, новите „Одитно становище/Декларации за управление“ от националните органи, въздействието на новите директиви в областта на обществените поръчки, изискването, произтичащо от предварителните условия, и опростените правила за допустимост.

¹⁶ Комисията предлага в един акт амбициозно преразглеждане на общите финансови правила (COM(2016) 605 final от 14.9.2016 г.). Този акт съдържа и съответните промени в секторните финансови правила, съдържащи се в 15 нормативни акта относно многогодишните програми, свързани, например, с европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) или селското стопанство.

Бюджетът на ЕС се приема ежегодно, в контекста на МФР, от Европейския парламент и от Съвета в съответствие с член 322 от Договора. Гарантирането на правилното разходване на бюджета е отговорност главно на Комисията. Почти 80 % от бюджета се изпълнява в така наречения режим на „споделено управление“, като държавите членки отпускат средства на бенефициери и управляват разходите в съответствие с европейското и националното законодателство (например разходи в област „Икономическо, социално и териториално сближаване“ и разходи в област „Природни ресурси“). Останалите 20 % се изпълняват в режим на пряко (от службите на Комисията) или непряко (от трети страни/международни организации) управление.

Програмите могат да бъдат групирани и според начина на определяне на разходите:

- *Програми с права за получаване на плащане*, при които плащанията се основават на изпълнението на определени условия, например стипендии за студенти и изследователи (разходи по линия на конкурентоспособността), директни плащания за земеделски производители („Природни ресурси“), пряка бюджетна подкрепа („Глобална Европа“) или заплати и пенсии („Администрация“).
- *Схеми за възстановяване на разходи*, при които ЕС възстановява допустими разходи за допустими дейности, например изследователски проекти (разходи по линия на конкурентоспособността), инвестиционни схеми за регионално развитие и развитие на селските райони („Сближаване“ и „Природни ресурси“), схеми за обучение („Сближаване“) и проекти за развитие („Глобална Европа“). Следва, обаче, да се отбележи, че използването на „Опростени варианти за разходите“ в рамките на политиката на „Сближаване“, при които финансирането се основава на резултатите по проекта или постигнатите резултати (например брой участници в професионално обучение по ЕСФ), е сходно по своя характер с понятието „права за получаване на плащане“, той като не се основава на действително извършени разходи.

1.2. Контрол от Комисията върху изпълнението на бюджета на ЕС

При режим на споделено управление, Комисията упражнява строг надзор над работата на националните програмни органи чрез интервенциите на своите собствени одитори и чрез щателни проверки на предоставената от държавите членки информация. Тази информация е два вида:

- Първата категория се предоставя от националните органи (като разплащателните агенции в област „Селско стопанство“ или управляващите органи в област „Сближаване“), които искат и получават европейски средства от Комисията и след това ги плащат (отчасти чрез междинни звена) на крайните бенефициери.
- Вторият вид се предоставя от националните външни одитори, които са независими от изпълнението на програмата (като сертифициращите органи в област „Селско стопанство“ или одитните органи в област „Сближаване“) и предоставят увереност по отношение на надеждността на системите за управление и контрол и свързаните с тях операции.

Когато след внимателна проверка Комисията стигне до заключението, че може да разчита на контролната дейност на тези национални външни одитори, тя прилага

концепцията за „единен одит“. Тази концепция означава система за вътрешен контрол и одит, която се основава на идеята, че всяко ниво на контрол и одит стъпва на предходното. „Единният одит“ има за цел да се предотврати дублирането на контролната и одитната дейност и да се намалят общите разходи за дейности за контрол и одит на нивото както на държавите членки, така и на Комисията. Той също така цели намаляване на административната тежест за одитираните обекти. Като институция, която носи крайната отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС, Комисията е на върха на пирамидата на „единния одит“.

При режимите на пряко и непряко управление надзорът на Комисията се основава на дейността на собствените ѝ звена за последващи проверки/одити и/или на заключенията на външните одитори по договори, които най-общо извършват последващ контрол.

1.3. Искания от Европейския парламент и от Съвета при освобождаването от отговорност за 2014 г.

Нивата на неправомерните разходи от бюджета на ЕС се отразяват в медиите от много години насам. От особено значение са областите с постоянно високи нива на грешките и възможните причини за тях.

Член 32, параграф 5 от Финансовия регламент гласи: *Ако при изпълнението нивото на грешките постоянно се запазва високо, Комисията открива слабостите в системите за контрол, анализира разходите и ползите от евентуални корективни мерки и предприема или предлага целесъобразни действия, като опростяване на приложимите разпоредби, подобряване на системите за контрол и повторно планиране на програмата или системите за постигане на резултати.* С оглед на това изискване, в рамките на процедурата за освобождаване от отговорност за 2014 г. Европейският парламент¹⁷ и Съветът¹⁸ призоваха Комисията да представи доклад относно „постоянно високите нива на грешките и основните причини за тях“. С настоящия доклад се отговаря на това искане.

2. Методология за анализ на постоянно високите нива на грешките

2.1. Основни определения и критерии

Грешка е налице, когато дадена операция не се извършва в съответствие с приложимите закони, регулаторни и договорни разпоредби и поради това прави декларираните (и възстановени) разходи неправомерни¹⁹.

В този контекст е важно да се вземе предвид следното:

- Грешка не означава, че средствата са изчезнали, били са изгубени или прахосани.
- Въпреки наличието на грешки средствата най-общо са били използвани за предвидената цел и за одобрените проекти. Въпреки че съществуват слабости в

¹⁷ Доклад на Европейския парламент относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на ЕС за финансовата 2014 година, Раздел III (2015/2154(DEC)).

¹⁸ Препоръка на Съвета относно освобождаването от отговорност на Комисията за изпълнение на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2014 година (Документ 5583/16 от 2.2.2016 г.).

¹⁹ Законовото определение на нередност по отношение на бюджета на ЕС се съдържа в член 1, параграф 2 от Регламент 2988/95.

изпълнението на проектите или са установени недопустими разходи, качеството или резултатите по проектите не са били задължително засегнати.

- Грешка не означава задължително измама. Когато грешките са свързани с нарушения на определени условия за финансирането, измамата е преднамерена. От решаващо значение е да се отбележи, че процентът на разкритите измами е изключително нисък²⁰. Въпреки това, с оглед на нулевата търпимост на Комисията към измамите и корупцията, всички поделения на Комисията вече са разработили стратегия за борба с измамите и в момента усъвършенстват своите инструменти за предотвратяване и откриване на измами.

Поради това за настоящия доклад Комисията взе предвид следните основни критерии:

- Нивата на грешките са свързани с идентифицираните от Комисията, националните органи и/или Сметната палата неправомерни разходи.
- Постоянно високи са онези нива на грешките, за които финансовото въздействие или рисковете са над прага на същественост (2 %) в продължение на няколко години. В настоящия доклад са взети предвид три години (2013—2015 г.).
- Данните са синтезирани въз основа на „семејства“ от политики и служби на Комисията, като са следвани функциите от МФР за периода 2014—2020 г.

Следващият анализ обхваща главно положението при плащанията за предишния програмен период (2007—2013 г.). Това е така, тъй като равнището на изпълнение на програмите/проектите, свързани с новия програмен период 2014—2020 г., все още не предоставя на Комисията достатъчно данни за смислена оценка на постоянно високите нива на грешките. Докладът, обаче, разглежда дали наученото от програмния период 2007—2013 г. е взето предвид при изготвянето на новите законови бази за периода 2014—2020 г. Комисията ще следи отблизо дали новите системи и/или новите правила за допустимост се справят ефективно с установените в миналото проблеми чрез:

- предотвратяване на грешки; и/или
- идентифициране и коригиране на тези грешки.

2.2. Подходите на Комисията и на Сметната палата за изчисляване на нивото на грешките

а) Подходът на Комисията за изчисляване на нивото на грешките

Както е обяснено в Годишния отчет за управление и изпълнение за финансовата 2015 година (ГОУИ), Комисията измерва нивото на грешките, за да прецени дали финансовите операции са извършени в съответствие с приложимите регулаторни и договорни разпоредби. Това се прави, за да се получи увереност относно законосъобразността и редовността на извършените операции и да се даде възможност на Комисията да изпълнява своите задължения по изпълнението на бюджета и контролни функции, като прилага превантивни и корективни мерки, когато бъдат идентифицирани сериозни нередности. Нивото на грешките се определя като

²⁰ Съгласно доклада на Комисията „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз — Годишен доклад за 2015 г. относно борбата с измамите“ (COM(2016) 472 final), откритите и докладвани случаи на измама възлизат на приблизително 0,4 % от извършените плащания (стр. 22).

най-добра преценка на оправомощения разпоредител с бюджетни кредити, като се взема предвид цялата съответна налична информация и се прави професионална преценка за разходите или приходите, за които се установява, че са били в нарушение на приложимите регулаторни и договорни разпоредби към момента на одобряване на финансовите операции.

Комисията използва три показателя за измерване на нивото на грешките:

- Изложена на риск сума: нивото на грешки, изразено като абсолютна стойност.
- Процент на грешки: нивото на грешки, изразено като процент от разходите.
- Остатъчен процент на грешки: нивото на грешки след прилагане на корективни мерки, изразено като процент.

Нивото на грешки се измерва или изчислява в различни моменти в зависимост от отделната област на политиката:

- В момента на плащането/отчитането; когато част от корективните мерки са били приложени, но други ще бъдат приложени през следващи години.
- В момента на приключването (годишно или окончателно), когато всички корективни мерки са били приложени. За многогодишни програми това означава края на изпълнението на програмата. За годишните разходи или програми изчислението се прави в края на многогодишен период, който обхваща изпълнението на корективните мерки, в зависимост от съответната област на политиката или програмата.

Терминът „корективни мерки“ означава различните проверки, извършени след одобряването на плащането, които имат за цел откритие и коригиране на грешки чрез финансови корекции и възстановявания на суми²¹.

В тази обща рамка всяка служба на Комисията прилага подхода, който е най-подходящ за осигуряване, за целите на управлението, на реалистична оценка на нивото на грешките за областите на политиката, за които съответното поделение отговаря. Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ (AGRI) и Генералните дирекции в област „Сближаване“ използват в този контекст потвърдените проценти на грешки, тъй като изчисляването на процента до голяма степен се основава на проверените или коригирани данни, предоставени от органите на държавите членки, които извършват или проверки на управлението, или последващи проверки и одити на базата на статистически представителни извадки. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Сближаване“ определят до каква степен могат да разчитат на националните данни и, по-конкретно, използват заключенията на собствените си звена за последващи проверки/одити. ГД, извършващи дейност в областите „Научни изследвания“ и „Външни отношения“, съсредоточават анализа си на грешките върху комбинация от процент на откритите грешки и/или остатъчен процент на грешки, основаващи се на последващи одити, извършени от техните собствени одитори и/или от одитори по договор (за подробности вж. Раздел III „Положение в различни функции от МФР“).

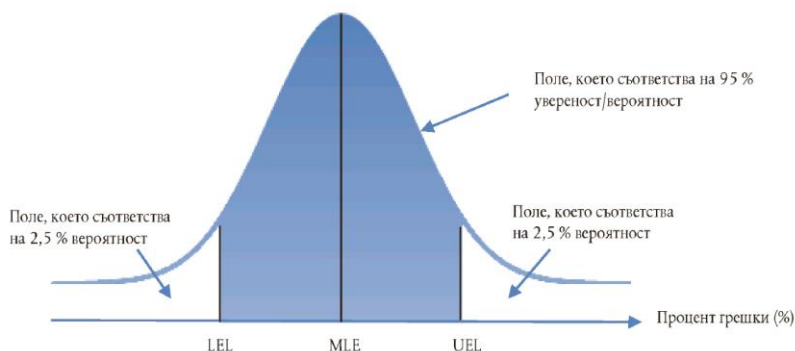
²¹ Приложение 2 на Годишния отчет за управлението и изпълнението на бюджета на ЕС за 2015 г. (COM(2016) 446 final).

б) Подходът на Сметната палата за изчисляване на нивото на грешките

Сметната палата е външният одитор на ЕС. Изискване на член 287 от Договора за функционирането на Европейския съюз е на Европейския парламент и на Съвета да се предостави „външна“ декларация за достоверност относно надеждността и точността на отчетите, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции (DAS).

Сметната палата изчислява нивото на грешките въз основа на статистически извадки, като използва най-вероятния процент на грешки (MLE) за функциите от МФР, както и за разходите по бюджета като цяло. Само остойностените грешки се включват в това изчисление. Най-вероятния процент на грешки е статистическа приблизителна оценка на най-вероятния процент на грешки в съвкупността. Като примери за грешки могат да се посочат количествено измеримите нарушения на приложимите нормативни разпоредби, правила, договорни условия и условия за отпускане на безвъзмездни средства. Сметната палата определя също така долна граница на грешките (LEL) и горна граница на грешките (UEL) (вж. графика 1)²².

Графика 1: Начин на оценяване на нивото на грешки от Сметната палата



Процентът на заштрихованата област под кривата показва вероятността нивото на грешки в съвкупността да е между долната граница на грешките и горната граница на грешките.

в) Съпоставяне на резултатите от подходите на Комисията и Сметната палата

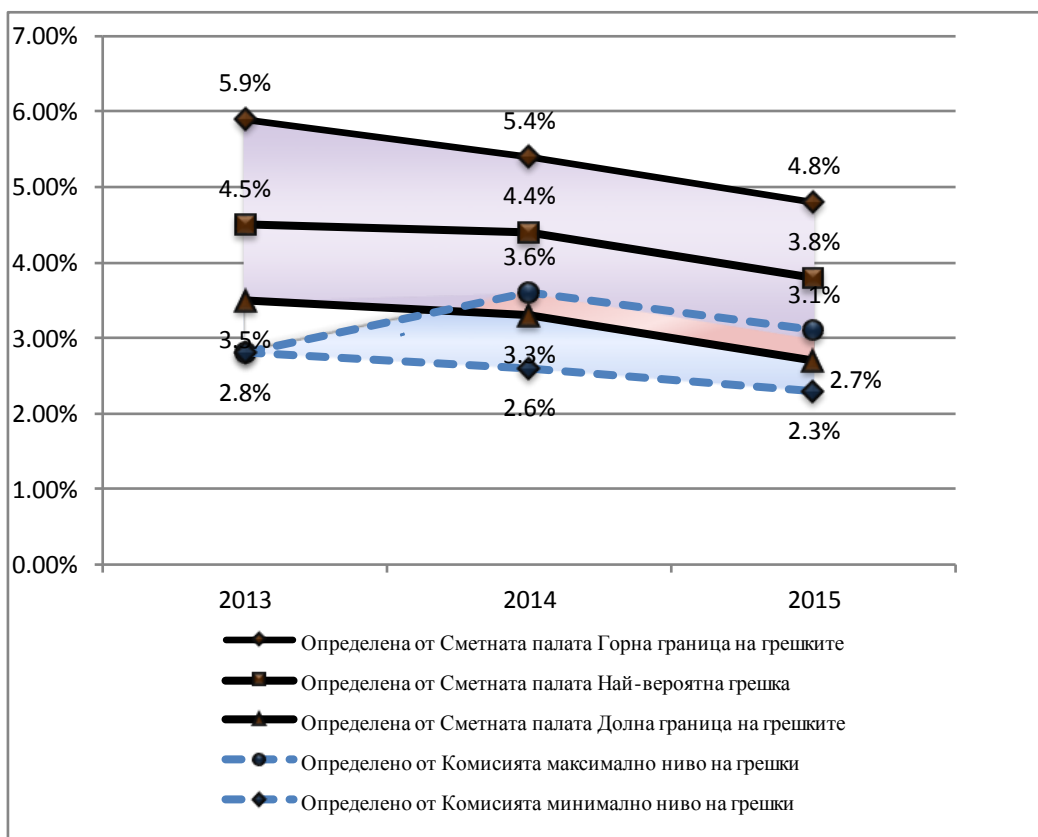
Службите на Комисията са предоставили на държавите членки указания, семинари и обучение в областта на статистическите извадки, които позволяват на Комисията да разчита на 95 % от данните от контрола, предоставени от заинтересованите страни (като одитните органи и сертифициращите органи на държавите членки, които извършиха около 19 000 одита през 2015 г.). Това представлява огромен напредък в сравнение с началото на програмния период 2007—2013 г. Все пак има още възможности за подобрения. Това означава, че Комисията трябва да използва професионална преценка, за да коригира част от получените данни (за подробности вж. Раздел III „Положение в различни функции от МФР“).

Комисията счита, че като се има предвид относителната точност на съответните подходи и получените резултати, нивата на грешки, отчетени в годишните отчети за дейността (ГОД) на генералните дирекции на Комисията, както и прогнозните оценки, предоставени в Годишния отчет за управление и изпълнение (ГОУИ, наричан преди

²² Източник: Приложение 1.1 към Глава 1 от Годишните доклади на Сметната палата за финансова година 2013—2015.

обобщаващ доклад), до голяма степен съответстват на очакваните от Сметната палата нива на грешки за 2014 г. и 2015 г. (вж. графика 2).

Графика 2: Диапазони на Комисията за очакваните нива на грешки при плащане и общи нива на грешки, определени от Сметната палата (2013—2015 г.)*



* Линиите, свързващи различните нива на грешки, не трябва да се разглеждат като непрекъсната еволюция, а по-скоро помагат за по-добро сравнение на диапазоните на грешка.

Очакванията на Комисията за нивата на грешки за 2013 г. и 2014 г. са на касова основа (извършени плащания, включително авансово финансиране). За да се постигне по-консервативен подход, оценката на нивата на грешки за 2015 г. бе променена от оценка на касова основа на оценка на начислена основа (т.е. извършени плащания, без платено авансово финансиране, и включително приключеното авансово финансиране). Вж. също ГОУИ за 2015 г. (стр. 49).

Източник: Годишни доклади на Сметната палата за финансова година 2013—2015. Обобщаващи доклади на Комисията за финансови години 2013 и 2014 и ГОУИ на Комисията за 2015 г.

Предвид това, че резултатите на Комисията и на Сметната палата са подобни, представените по-долу анализи на постоянно високите нива на грешки се основават на съвкупността от показатели, получени чрез двата описани по-горе подхода. Общият термин, използван за тези показатели, е „очаквани нива на грешки“.

3. Положение на бюджета на ЕС като цяло

3.1. Непрекъснатите усилия на Комисията да намали общото равнище на грешките:

Дори когато поради различните подходи, прилагани от Комисията и Сметната палата, резултатите не са пряко сравними, трябва да се подчертае, че:

- И двете методики дават възможност за оценка на диапазон на грешка²³;
- Диапазонът на Сметната палата е по-широк (между 3,3 % и 5,4 % през 2014 г. и между 2,7 % и 4,8 % през 2015 г.), отколкото диапазона на Комисията (между 2,6 % и 3,6 % през 2014 г. и между 2,3 % и 3,1 % през 2015 г.); и
- Двата диапазона се припокриват за 2014 и 2015 г. (защрихованата в червено област в Графика 2: между 3,3 % и 3,6 % през 2014 г. и между 2,7 % и 3,1 % през 2015 г.).

Въпреки че прилаганите от Комисията и Сметната палата методи показват ясно, че общият процент грешки намалява (определеното от Комисията минимално ниво на грешки за 2013 г. е 2,8 %, за 2014 г. – 2,6 %, а за 2015 г. – 2,3 %; определеното от Сметната палата минимално ниво на грешки за 2013 г. е 3,5 %, за 2014 г. – 3,3 %, а за 2015 г. – 2,7 %), те показват също така, че нивото на грешките продължава да е над прага на същественост от 2 %. Поради това Сметната палата издаде отрицателна декларация за достоверност. Въпреки че този факт изглежда показва друго, в действителност нивото на съответствие на Комисията със законовите изисквания се е подобрило значително. От двуцифрени за някои области на политиката (особено за област „Сближаване“) за програмните периоди 2000—2006 г. и преди това, нивата на грешките достигнаха значително по-ниски нива в момента (под 5 % в повечето области на политиката и близо до или дори под 2 % в някои области). Постоянните проверки от страна на Европейския парламент, Съвета и Сметната палата доведоха до допълнителна „професионализация“ на цялата верига на контрол на европейските фондове от страна на Комисията и компетентните органи на държавите членки, трети държави и международни организации.

По-специално, по-нататъшното подобряване на звената за последваща проверка/одит на Комисията, укрепването на съществуващите и/или въвеждането на нови системи, както и новите мерки за опростяване са важни елементи на тези непрекъснати усилия.

Комисията също така подпомага мрежа на експертите от държавите членки в областта на вътрешния контрол. Тази мрежа за Вътрешен контрол в публичния сектор осигурява възможност за идентифициране и обмен на добри практики за подобряване на системите за управление в публичния сектор. Мрежата обхваща всички системи за вътрешен контрол на държавите членки и следващата ѝ конференция, планирана през юни 2017 г., ще разгледа, отчасти, мерките за управление, свързани с управлението на средства от ЕС. С цел постигане на по-нататъшен напредък, през 2015 г. заместник-председателят на Комисията К. Георгиева стартира инициативата за бюджет на ЕС, съсредоточен върху резултатите, като целта е максимизиране на ефективността на бюджета на Съюза в подкрепа на растежа, заетостта и стабилността в Европа, но също така и намаляване на нивото на грешки чрез допълнителни мерки за опростяване и по-добър контрол. Основната цел на инициативата е да гарантира, че един добре функциониращ бюджет на ЕС е в съответствие с правилата и допринася за желаните резултати. Разходите за одит и контрол трябва да бъдат намалени, като в същото време се намалят грешките при разходването и се защити по-добре бюджета на ЕС.

По отношение на политиките за борба с измамите, координирани от Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ), МФР за периода 2014—2020 г. беше засилена по

²³ За 2013 г. Комисията представи разчет на нивото на грешки (2,8 %).

отношение на оценката на риска от измами, предотвратяването и откриването на измами. В областта на споделеното управление секторните регламенти изискват от държавите членки да създадат ефективни и пропорционални мерки за борба с измамните при отчитане на установените рискове, както и да предприемат необходимите мерки за предотвратяване, откриване и санкциониране на измамните и нередностите и за възстановяване на неправомерно изплатените суми в бюджета на ЕС.

Отвъд непосредствените регулаторни изисквания обаче Комисията насърчава държавите членки да включат тези мерки за борба с измамните в Национална стратегия за борба с измамните, така че да се осигури по-добро наблюдение на борбата срещу измамните, засягащи финансовите интереси на ЕС и на държавите членки, както и да се осигурят хомогенни и ефективни практики, особено когато организационните структури са децентрализирани.

Успоредно с това ОЛАФ и ГД „Регионална и селищна политика“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, ГД „Морско дело и рибарство“, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Миграция и вътрешни работи“ си сътрудничат с държавите членки в областта на предотвратяването и откриването на измами чрез работни семинари, семинари, обучения и разработване на практически насоки.

Като очертава пътя напред, Комисията прие пакет относно Междинен преглед/преразглеждане на МФР за периода 2014—2020 г. Той стъпва на усилията за модернизация и подобрения, постигнати в рамките на настоящата МФР. В този контекст по-нататъшното опростяване ще бъде от ключово значение.

Комисията предлага в един акт („омнибус“) амбициозно преразглеждане на общите финансови правила²⁴. Този акт съдържа и съответните промени в секторните финансови правила, съдържащи се в 15 нормативни акта относно многогодишните програми, свързани, например, с Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) или селското стопанство. Вместо да се започне отново политическият дебат, предложените изменения са с технически характер, което позволява бързо да се постигне съгласие, така че опростяването и по-голямата гъвкавост да могат да се приложат спрямо разходите през втората половина на настоящата МФР.

В преразглеждането „омнибус“ на Финансовия регламент и на секторните правила са предложени следните подобрения:

- опростяване за получателите на средства от ЕС;
- преминаване от контрол на многобройни равнища към взаимно използване на одит, на оценка или на разрешение и хармонизиране на изискванията за докладване;
- разрешаване на прилагането само на един набор от правила за хибридните действия, както и по-голяма съвместимост на различните инструменти и режими на управление;
- по-ефективно използване на финансовите инструменти, комбинации от мерки или инструменти;
- по-гъвкаво управление на бюджета;

²⁴ COM(2016) 605 final от 14.9.2016 г.

- съсредоточаване върху резултатите и рационализиране на докладването; и
- опростена и по-стройна администрация на ЕС.

Мерките, имащи за цел намаляване на риска от грешки, включват възможността за обвързване на плащанията с резултатите и с изпълнението на определени условия, премахването на принципа на недопускане на печалба, опростяването на правилото за некумулятивно отпускане на безвъзмездни средства и повишеното използване на опростени варианти за разходите (еднократни суми, единични разходи и единни ставки).

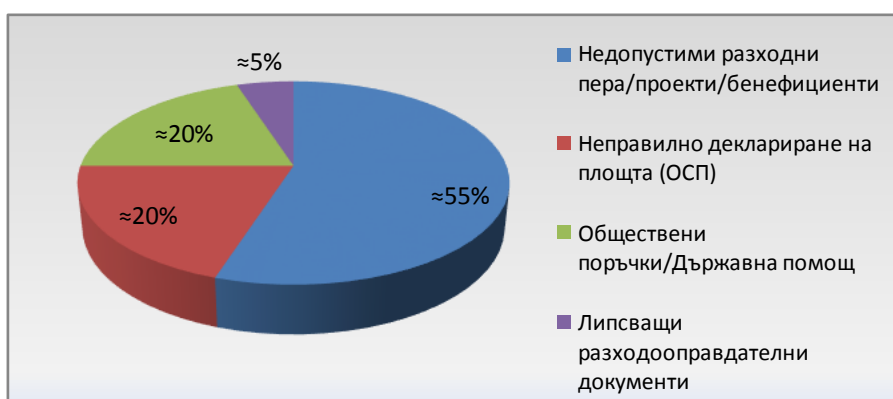
Съобщението на Комисията относно междинния преглед също така съдържа някои насоки, ориентирани към следващата МФР: въпроси като продължителността ѝ и последователната реформа на разходната част и частта, свързана с финансирането.

3.2. Типове грешки, установени от Комисията и от Сметната палата

Комисията и Сметната палата са на едно мнение за най-често срещаните типове грешки, които са:

- недопустими разходни пера;
- недопустими бенефициери/проекти/периоди на изпълнение;
- нарушаване на правилата в областта на обществените поръчки и държавните помощи;
- недостатъчно надеждна документация в подкрепа на декларациите за разходите; и
- неправилно деклариране на допустимите площи в областта на селското стопанство.

Графика 3: Очакван принос на различните типове грешки към очакваните нива на грешки (средно за периода 2013—2015 г.)²⁵



3.3. Последици от многогодишния характер на значителна част от разходите на ЕС

Съгласно Финансовия регламент (член 2, буква с)), рисковете следва да се управляват чрез прилагане на многогодишен подход:

²⁵ Въз основа на данните на Сметната палата, представени в Годишните ѝ доклади за финансова година 2013—2015, и, когато са налични, Годишните отчети за дейността на поделенията на Комисията.

„контрол“ означава всички мерки, предприети с цел да се осигури достатъчна увереност по отношение на [.....] предотвратяването, разкриването и коригирането на измами и нередности и последващи дейности във връзка с тези измами и нередности и подходящо управление на рисковете, свързани със законосъобразността и редовността на извършените операции, като се взема предвид многогодишният характер на програмите, както и естеството на съответните плащания. Контролът може да включва различни проверки, както и изпълнението на всички политики и процедури за постигане на целите, описани в първото изречение; ...

Осъществяването на всеобхватни подробни предварителни проверки на всички (милиони) плащания, извършвани от Комисията, държавите членки, трети държави и т.н. с цел предотвратяване на грешки в самото начало би довело до твърде високи разходи от гледна точка на ресурси и време. Поради това всички системи включват последващ контрол по време на времетраенето или при приключването на програмите и проектите. Освен това, когато бъдат открити грешки, прилагането на корективни механизми (т.е. финансови корекции и възстановяване на разходи) защитава бюджета на ЕС от разходи, направени в нарушение на закона²⁶.

В светлината на многогодишния характер на значителна част от разходите на ЕС е очевидно, че окончателно ниво на грешки може да се установи само при приключването на програмите, когато са приложени всички нива на контрол.

В отговор на искане от страна на Европейския парламент²⁷, за първи път в рамките на ГОУИ за 2015 г. службите на Комисията са включили своите най-добри оценки на изложените на риск суми в бюджетите, за които отговарят, с оценки на корекциите, които очакват да приложат в бъдеще.

Очакваните бъдещи корекции са сумите на разходите в нарушение на приложимите нормативни и договорни разпоредби, които ГД оценяват консервативно. Тези суми ще бъдат установявани и коригирани чрез проверки, извършвани след одобряване на плащането, т.е. ще включват не само корекции, прилагани по време на докладването, но и корекции, които ще бъдат налагани през следващи години. Разчетите на ГД се основават на средните финансови корекции и събрани вземания за последните години и се преизчисляват при необходимост за неутрализиране на: i) елементите, които вече не са валидни при новата правна рамка и ii) еднократните събития.

Разчетите за бъдещите корекции представляват между 1,5 % и 1,9 % от общия размер на съответните разходи. Разчетите за изложените на риск суми при приключване, когато вече са приложени всички корективни мерки, възлизат на 0,8 % до 1,3 % от общия размер на разходите за 2015 г. По такъв начин многогодишните корективни механизми адекватно защитават бюджета на ЕС от разходи в нарушение на закона²⁸.

²⁶ Съобщението на Комисията относно защитата на бюджета на ЕС съдържа подробна информация за превантивните и корективните механизми за защита на бюджета на ЕС.

²⁷ Искане, представено от докладчика по освобождаването от отговорност за 2014 г., г-жа Martina Dlabajova, в рамките на дебатите в Комисията за бюджетен контрол относно освобождаването от отговорност за 2014 г., състоели се на 23 февруари 2016 г. Вж. също параграф 54 от Решението на Парламента за освобождаване от отговорност за 2014 г.: Общ бюджет на ЕС: Европейска комисия и изпълнителни агенции.

²⁸ За подробности вж. стр. 48 до 51 от ГОУИ за 2015 г.

3.4. Разходи за контрол и опростяване

Неоткриването на грешки е присъщ риск на всяка система за управление. Широко признато е, че намаляването на процента на грешките до нула ще доведе до нереалистично високи разходи както за бенефициерите, така и за органите. Сметната палата определя своя „праг на същественост“ на 2 % от одитираните суми. Този праг, обаче, не е определен въз основа на очакванията на заинтересованите страни, нито въз основа на анализ на разходите и ползите от проверките, необходими за осигуряване на съответствие със законовите задължения. Вместо това, нивото на същественост от 2 % е получено от практики, разработени за одитите на надеждността на отчетите. Обаче системите, осигуряващи вярна и точна представа за финансовите отчети, най-общо са по-малко сложни и скъпи от системите, които трябва да бъдат приложени, за да се даде уверение по отношение на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции.

В Таблица 1 са посочени общите разходи за контрол (разходи за предварителни проверки, последващ контрол и оценки от страна на службите на Комисията/държавите членки/трети страни/международни организации), свързани със законосъобразността и редовността на операциите и определени приблизително от ГД в техните Годишни отчети за дейността.

Таблица 1: Разходи за контрол

ГД	Разходи за контрол като % от разходите за
„Земеделие и развитие на селските	4.6% ²⁹
„Регионална и селищна политика“	2.3% ³⁰
„Трудова заетост, социални	5% ³¹
„Научни изследвания и иновации“	2.3% ³²
„Международно сътрудничество и	5.11% ³³
„Политика за съседство и	3.6% ³⁴
„Съобщителни мрежи, съдържание	1.75% ³⁵

Комисията отбелязва, че въпреки намаляването на очакваните нива на грешка, те продължават да са над прага на същественост от 2 %. Въпреки това, увеличаването на съществуващите равнища на контрол и одит не може да се счита за подходящ път напред. Както се вижда от Таблица 1, разходите за контрол (и административната тежест от него) вече са високи. Освен това сред бенефициерите е налице усещане, че са претоварени от броя на проверките. Следователно намаляването на постоянно високите нива на грешки трябва да се постигне не чрез повече, а по-скоро чрез по-добър контрол. Всъщност засилването на ключовите контролни функции в съществуващите системи на държавите членки ще позволи намаляване на нивото на грешки без да изисква повече ресурси.

В допълнение към това, всички заинтересовани лица признават, че опростяването е пътят напред, тъй като то намалява риска от грешки и оказва положително влияние

²⁹ ГОД на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за 2015 г.; стр. 77.

³⁰ ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2015 г.; стр. 88.

³¹ ГОД на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за 2015 г.; стр. 72.

³² ГОД на ГД „Научни изследвания и иновации“ за 2015 г.; стр. 90—91.

³³ ГОД на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ за 2015 г.; стр. 61.

³⁴ ГОД на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ за 2015 г.; стр. 50.

³⁵ ГОД на ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ за 2015 г.; стр. 60

върху разходите за управление и контрол и тежестта³⁶. Приложените мерки за опростяване са довели по-специално до въвеждане на понятието „опростени варианти за разходите (ОВР)“, които предотвратяват грешки от самото начало, както и до намаляване на „свърхрегулирането“ (вж. повече подробности в Раздел III „Положение в различни функции от МФР“).

3.5. Необходимост от допълнително усъвършенстване на съществуващите системи за управление и контрол, по-конкретно контрола на първо ниво в държавите членки

Анализите на Комисията и на Сметната палата са единодушни, че в областта на споделеното управление значителен брой грешки са могли да бъдат предотвратени или открити и коригирани чрез контрола на първо ниво от управляващите органи в държавите членки. Както се вижда от годишните доклади на Сметната палата за последните години, при почти половината от нередностите, открити от Сметната палата, националните органи са разполагали с достатъчно информация (например от крайните бенефициери, външните одитори или от собствените им механизми за контрол) за предотвратяване или откриване и коригиране на грешките преди декларирането на разходите пред Комисията. В допълнение, част от докладваните от Сметната палата грешки са причинени от самите национални органи. Ако е била използвана цялата налична информация, нивото на грешките би било много по-близо до прага на същественост от 2 % или дори под него.

Подобни недостатъци са установени и за прякото и непрякото управление (вж. Таблица 2).

³⁶ Предстоящият „Доклад на Комисията до Европейската сметна палата, Съвета и Европейския парламент. Отговори на държавите членки по годишния доклад на Европейската сметна палата“ ще предостави информация за анализа на основните причини за грешки от отделните държави членки.

Таблица 2: Процент на грешки, които би следвало да бъдат предотвратени или установени и коригирани от държавите членки или третите страни преди декларирането на разходите пред и плащането им от службите на Комисията*

Бюджетен ред	Годишен доклад за 2013 г.			Годишен доклад за 2014 г.			Годишен доклад за 2015 г.		
	Процент на грешки (1)	Процент на грешките, които е можело да бъдат предотвратени или идентифицирани и коригирани (2)	Минимален процент на грешки (1) – (2)	Процент на грешки (3)	Процент на грешките, които е можело да бъдат предотвратени или идентифицирани и коригирани (4)	Минимален процент на грешки (3) – (4)	Процент на грешки (5)	Процент на грешките, които е можело да бъдат предотвратени или идентифицирани и коригирани (6)	Минимален процент на грешки (5) – (6)
Изследователски и други вътрешни политики (конкурентоспособност) Ф 1А	4 %		4 %	5,6 %	2,8 %	2,8 %	4,4 %	0,6 %	3,8 %
Конкурентоспособност, регионална политика, енергия и транспорт/Ф 1Б	6,9 %	3 %	3,9 %	6,1 %	3,3 %	2,8 %	5,2 %	2,4 %	2,8 %
Конкурентоспособност, заетост и социални въпроси/Ф 1В	3,1 %	1,3 %	1,8 %	3,7 %	3,2 %	0,5 %			
Селско стопанство: пазари и преки помощи/Ф 2	3,6 %	1,1 %	2,5 %	2,9 %	0,6 %	2,3 %	2,2 %	0,3 %	1,9 %
Развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване/Ф 2	6,7 %	4,7 %	2 %	6,2 %	3,3 %	2,9 %	5,3 %	1,7 %	3,6 %
Глобална Европа/Ф 4	2,6 %		2,6 %	2,7 %	0,2 %	2,5 %	2,8 %	1 %	1,8 %

*Източник: Годишните доклади на Сметната палата за финансова година 2013—2015.

III. ПОЛОЖЕНИЕ ВЪ ВРЪЗКА С РАЗЛИЧНИ ФУНКЦИИ ОТ МФР

1. Въведение

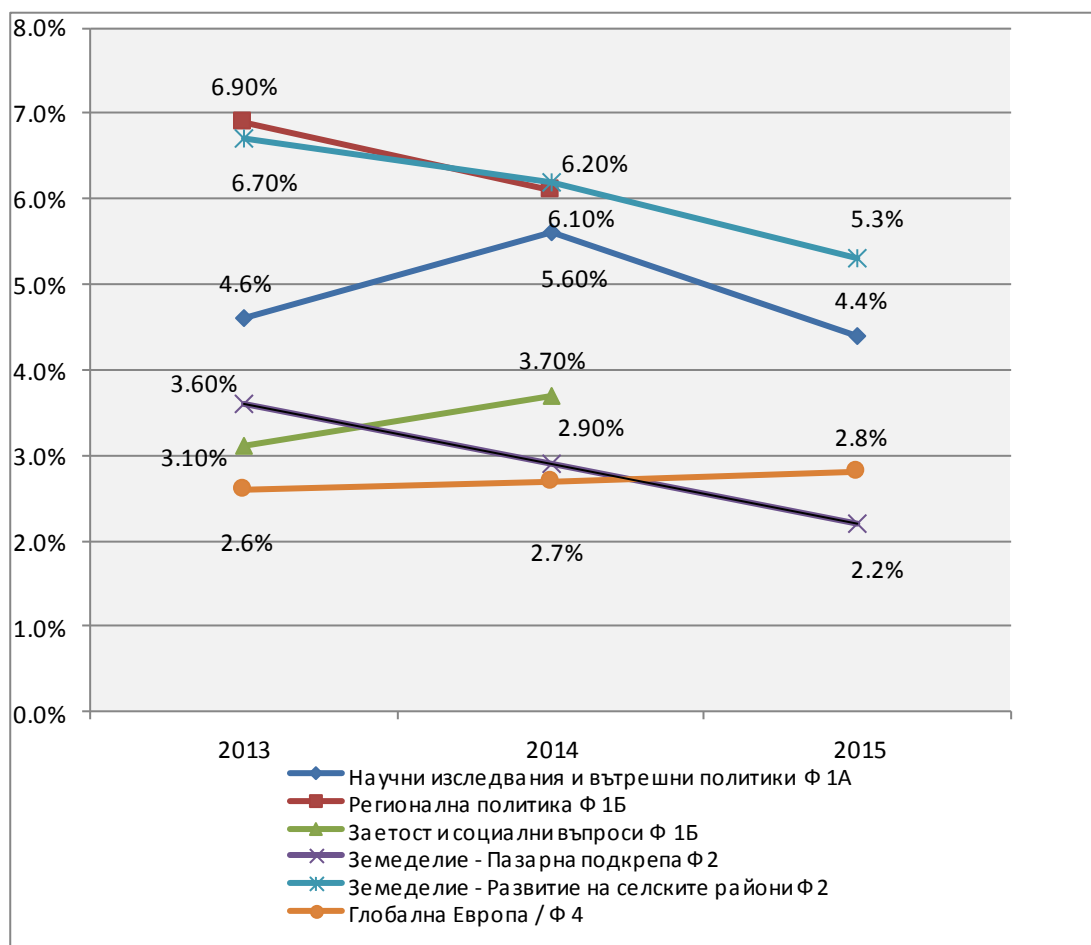
Съгласно резултатите от собствената одитна дейност на Комисията и данните, предоставени от Комисията в нейните годишни отчети за дейността за периода 2013—2015 г. (вж. разделите по-долу), областите, за които са постоянно високи очакваните нива на грешки, са:

- Във функция 1А) от МФР, Политика в областта на научните изследвания и иновациите;
- Във функция 1Б), Регионална и селищна политика и Политика в областта на заетостта и социалните въпроси (втората в по-малка степен);

- Цялата функция 2, Природни ресурси (обаче ЕФГЗ – Пазарни мерки и преки помощи, които съставляват основната част от разходите, са засегнати от ниво на грешки, близко до прага на същественост);
- Цялата функция 4, Глобална Европа (но в по-малка степен, отколкото всички други функции).

Същите области са идентифицирани и от Сметната палата, като докладваният от нея най-вероятен процент на грешки е постоянно над прага на същественост от 2 % (вж. Графика 4) за тези функции и области³⁷.

Графика 4: Определени от Сметната палата най-вероятни проценти на грешка за различните области на политиките за периода 2013—2015 г.*



* През 2015 г. Сметната палата престана да предоставя конкретни приблизителни оценки за нивата на грешки за ГД „Регионална и селищна политика“ — функция 1Б (REGIO) и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (EMPL) — функция 1Б.

Линиите, свързващи различните нива на грешки, не трябва да се разглеждат като непрекъсната еволюция, а по-скоро помагат за по-добро сравнение на диапазоните на грешка.

Източник: Годишни доклади на Сметната палата за финансова година 2013—2015

Според Сметната палата различните рискове, свързани със схемите за възстановяване на разходите (при които плащането от бюджета на ЕС се основава на допустими

³⁷ Поради относително ниското си значение от гледна точка на обема на средствата и въздействието върху общото ниво на грешки, функция 3 „Сигурност и гражданство“ не е разглеждана в настоящия доклад, нито пък Сметната палата е изготвила представителна извадка за своя одит във връзка с годишните доклади за 2014 г. и 2015 г.

разходи за допустими дейности) и схеми за права за получаване на плащане (при които плащанията от бюджета на ЕС се основават на изпълняването на определени условия), имат по-голямо отражение върху нивото на грешки в различните области на разходите, отколкото различните принципи на управление (споделено, пряко и непряко)³⁸. Тъй като одитите на Комисията стигат до подобни резултати, следващите раздели съдържат анализ на възможностите за заменяне на възстановяването на разходи въз основа на допустимите разходи с плащания, основани на права за получаване на плащане, или най-малко, с въвеждане на мерки за опростяване, като например „опростени варианти за разходите (ОВР)“, еднократна обща сума или финансиране с единна фиксирана ставка.

2. Подфункция 1А от МФР — Конкурентоспособност: Научни изследвания и иновации (т.е. ГД „Научни изследвания и иновации“ (RTD) и ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ (CNECT)³⁹

2.1. Ниво на грешките

По отношение на Седма рамкова програма, представителният процент на грешки, изчислен въз основа на общата извадка, е 4,47 %. Този процент е основан на 298 приключили одита към 31 декември 2015 г. от общо 324 включени в извадката операции.

Съгласно собствената одитна дейност на Комисията във връзка със Седма рамкова програма (7РП), при която са използвани резултатите от 3 336 одита за периода от 2008 г. до 2015 г., общото ниво на грешки, открити за 2015 г., е между 4,47 % и 5 %. Това съответства на определения от Сметната палата общ диапазон от 2—6,7 % за анализа на функция „Конкурентоспособност“, с най-вероятен процент на грешка 4,4 % (вж. Графика 5). Следва да се отбележи обаче, че общите стойности могат да прикрият разлики в някои части на 7РП. По-специално, субсидиите по линия на Европейския научноизследователски съвет (ERC) и схемите по „Мария Кюри“ съдържат редица опростени критерии за допустимост, единични разходи и единни фиксирани ставки, които намаляват риска от недопустими разходи и водят до нива на грешка под 2 %, като например:

- единни фиксирани ставки за някои разходи за персонал и косвени разходи;
- опростени изисквания за отчитане на времето; и
- безвъзмездни помощи за един бенефициер с ограничен кръг бенефициери от публичния сектор.

Тези опростени критерии за допустимост са подходящи с оглед на конкретните цели и конкретните бенефициери, към които са насочени тези мерки. Въпреки това,

³⁸ За повече подробности вж. параграфи 1.21—1.33 от годишния доклад на Сметната палата за финансовата 2015 година.

³⁹ Настоящият анализ се съсредоточава върху областта „Научни изследвания и иновации“, тъй като тя представлява над 60 % от бюджетните средства за функция 1А. Освен това, очакваните нива на грешки, свързани с другите области на вътрешните политики, в повечето случаи са под прага на същественост от 2 %.

По-конкретно, в този раздел са избрани двете най-важни от финансова гледна точка генерални дирекции, извършващи дейност в областта на научните изследвания, с най-високата очаквана изложена на риск сума във връзка с плащанията: ГД „Научни изследвания и иновации“ и ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“.

използването им в цялата програма няма да позволи на научноизследователските услуги да изпълнят всички различни цели, определени за политиката в областта на научните изследвания.

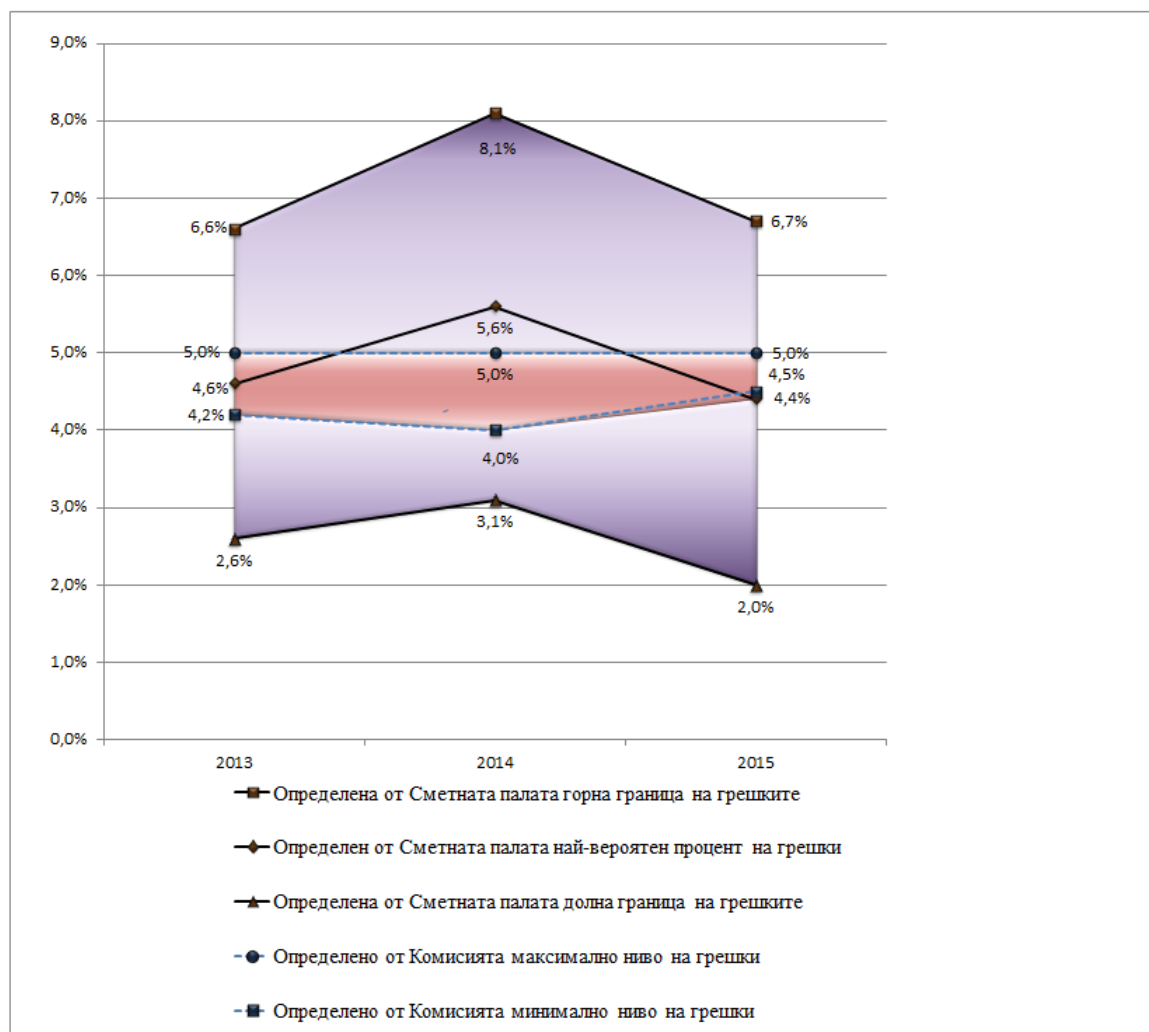
Остатъчният процент на грешки за 7РП е много по-близък до прага на същественост (2,88 % за ГД „Научни изследвания и иновации“ и 2,58 % за ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“). Следва да се отбележи, че окончателната остатъчна грешка за Шеста рамкова програма, след всички механизми за контрол и възстановявания, беше много близка до и дори под прага на същественост. Това подчертава значението на многогодишната гледна точка.

Общата изложена на риск сума във връзка с плащанията за общите разходи на ГД „Научни изследвания и иновации“ за 2015 г. варира между 107 и 125 млн. евро (2,1 до 2,5 %). Консервативно изчислените бъдещи корекции възлизат на 46 млн. евро (0,9 %). Очакваните изложени на риск суми при приключване са между 61 и 79 млн. евро (1,2 до 1,6 %).

Общата изложена на риск сума във връзка с плащанията за общите разходи на ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ за 2015 г. варира между 63 и 66 млн. евро (3,7 до 3,9 %). Консервативно изчислените бъдещи корекции възлизат на 22 млн. евро (1,3 %). Очакваните изложени на риск суми при приключване са между 40 и 44 млн. евро (2,4 до 2,6 %).

За цялата област на политиката *Научни изследвания, промишленост, космически изследвания, транспорт и енергия*, общата очаквана изложена на риск сума във връзка с плащанията варира между 259 и 290 млн. евро (2,1 до 2,3 %), а очакваните изложени на риск суми при приключване варират между 132 и 163 млн. евро, или 1,1 до 1,3 % от съответните разходи за 2015 г.

Графика 5: Определени от Комисията очаквани нива на грешки за 7РП и определени от Сметната палата проценти на грешка за област „Конкурентоспособност/Вътрешни политики“ за периода 2013—2015 г.*



* Линиите, свързващи различните нива на грешки, не трябва да се разглеждат като непрекъсната еволюция, а по-скоро помагат за по-добро сравнение на диапазоните на грешка.

В годишния доклад за финансовата 2013 година Сметната палата разглежда тази област на политиката в Глава 8 „Научни изследвания и други вътрешни политики“.

„Определеното от Комисията минимално ниво на грешки“ е изчислената стойност за съответната година;

„Определеното от Комисията максимално ниво на грешки“ е очакваното окончателно ниво на грешки.

Източник: Годишни доклади на Сметната палата и Годишни отчети за дейността на ГД „Научни изследвания и иновации“ и ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ за финансова година 2013—2015.

2.2. Основни причини за грешките

а) Цели и приоритети на политиките

Разнообразният обхват (различни цели и разнообразна съвкупност от бенефициери) на политиката в областта на научните изследвания оказва влияние върху процента на грешки. Рамковата програма има за цел да привлече голям брой участници (над 50 000 участия в „Хоризонт 2020“ до момента) на територията на Европейския съюз и по света. Особено много се насърчават малките и средни предприятия (МСП) и новите участници, въпреки че е известно, че процентът на грешки при тези категории е много по-висок (2,5—3 пъти), отколкото при другите участници. Също така, повечето проекти са мултинационални и с повече от един бенефициер, което е от съществено значение

за постигане на свързаните с политиката цели на програмата, но по-често води до грешки, отколкото проектите с един бенефициер.

б) Допустимост

Неспазването на критериите за допустимост (недопустими разходи) е единствената съществена причина за грешка при изследователските програми. Този тип грешка възниква при всички видове разходи. Най-голям принос за общото ниво на грешки имат:

- неправилно изчислените разходи за персонал;
- недопустими „други преки разходи“ поради неправилно изчисляване на амортизация, или поради
- недостатъчна документация за покупките и пътните разходи и др.;
- недопустимите непреки разходи, основани на грешни проценти на непреките разходи; и
- недопустимите категории разходи, несвързани с проекта.

Според собствената одитна дейност на Комисията, тези типове грешки съставляват над 87 % от процента на откритите грешки. Сметната палата стига до същите заключения, като посочва, че 86 % от откритите грешки са свързани с възстановяване на недопустими разходи за персонал и непреки разходи, декларирани от бенефициерите.

в) Причината за неразкриване на грешките — слабости в системите за управление и контрол

Най-голямата част от неразкритите грешки се дължи на сертификатите на финансовите отчети (СФО), предоставени от външни одитори или компетентни и независими държавни служители. Разнородното качество на СФО е известен проблем в службите, занимаващи се с научни изследвания. Въпреки тази слабост службите са изчислили, че процентът на грешки е средно с 50 % по-нисък, ако има СФО. Въпреки това сертификатите определено не водят до избягване на всички грешки.

През 2014 г. Сметната палата установи, че 2,8 % от общия процент на грешки (5,6 %) са грешки, които е следвало да бъдат установени от мерките за контрол преди плащане. През 2015 г. тази стойност е 0,6 % от общо 4,4 %. В този контекст са положени допълнителни усилия за предоставяне на насоки и повишаване на осведомеността, особено на заверяващите одитори.

Графика 6: Оценки на Комисията и Сметната палата за основните причини за грешките

а) Комисия



б) Сметна палата⁴⁰



2.3. Предприети корективни действия

а) Опростяване

Опростени варианти за разходите вече се използват в 7РП и „Хоризонт 2020“ (вж. по-долу):

- единични цени за персонал по схемата „Мария Склодовска-Кюри“, отпускани на мениджърите на МСП от 2011 г. насам;
- единна фиксирана ставка за непреките разходи — възможност в 7РП, общоприложима по „Хоризонт 2020“; и
- еднократна обща сума за етап 1 на схемата за МСП.

Тези варианти ще бъдат разширени, където могат да бъдат полезни от гледна точка на намаляване на нивата на грешки и на административната тежест, както и на постигане на приоритетите на политиката.

По отношение на разходния модел, при консултацията със заинтересованите страни по „Хоризонт 2020“ последните бяха помолени да преценят дали финансиране чрез еднократна обща сума (основана на резултати) ще бъде подходящ начин за финансиране на изследванията като цяло. Това ще представлява схема за права за получаване на плащане, която се основава на предварително договорена фиксирана цена за извършването на определена работа. Такава основана на резултатите система на финансиране би избегнала всякакви грешки, свързани с допустимостта.

Заинтересованите страни като цяло не подкрепиха този вариант и предпочетоха да се запази методологията на „възстановяване на разходите“, особено поради опасения, че това не би бил най-добрият начин за подкрепа на научноизследователските усилията в рамките на ЕС. Без да се поставя под съмнение, че такава схема може да е от полза за понижаване на процента на грешки от финансова гледна точка, тя може да включва редица разходи и странични ефекти, които не биха били желателни.

Въпреки това, в резултат на наблюденията на Сметната палата за по-ниския риск от грешки в схеми за права за получаване на плащане, Комисията ще продължи да проучва възможностите за въвеждане на схеми за финансиране, основани на резултатите. През 2018 г. е планирана пилотна схема, която да позволи по-добра оценка на разходите и ползите от промяна в разходния модел.

⁴⁰ Източник: Годишен доклад на Сметната палата за финансовата 2015 година, Фигура 5.2 за цялата Глава 5 „Конкурентоспособност“.

Както беше обяснено по-горе, Комисията вече предложи редица промени в общите финансови правила с цел намаляване на риска от грешки, включително разширеното използване на опростени варианти за разходите (вж. раздел 3.1).

б) Укрепване на системите за управление и контрол

Системите за управление и контрол в областта на научните изследвания се преразглеждат непрекъснато. Създаването на Общ център за подкрепа, обхващащ всички служби, отговарящи за научни изследвания, ще доведе до ползи под формата на общи ИТ инструменти и бизнес процеси и обща служба за одит. Въпреки това, в съответствие с принципа на ефективност на разходите, моделът за предоставяне на увереност ще продължава до голяма степен да се основава на последващи одити, с ограничени подробни предварителни проверки. Причините за това са, че предварителният контрол е скъп, особено като се вземе предвид големия брой финансирани участия (50 000 по „Хоризонт 2020“ до момента), и може да осигури само частична увереност, ако не се провеждат посещения на място. Голям брой предварителни проверки също така създава голяма административна тежест за бенефициерите, а законодателството изисква от Комисията да сведе до минимум тази тежест.

По програма „Хоризонт 2020“ сертификат на финансовите отчети ще се изисква в края на проекта, а не на етапа на междинните плащания. Това означава, че положителният ефект от сертификатите на финансовите отчети ще се усети по-късно и това може да окаже временно влияние върху нивата на грешки. С други думи, бъдещите анализи на нивата на грешки в тази област ще трябва да отчитат многогодишния характер на системата за контрол.

в) Правна рамка за периода 2014–2020 г.: по-нататъшно опростяване, но също така области с повишен риск

Като се запазват съществуващите опростявания, за „Хоризонт 2020“ са въведени и нови:

- единна ставка на финансиране за всички безвъзмездни средства, посочена в поканата за представяне на предложения;
- единна фиксирана ставка за непреките разходи за всички безвъзмездни средства;
- разширено използване на единични цени, единни фиксирани ставки и еднократни общи суми за някои разходи в някои програми;
- опростени изисквания за отчитане на времето, особено за персонал, който работи по проекта на пълно работно време;
- опростени правила за изчисляване на продуктивните часове;
- по-прости правила за използване на консултанти; и
- опростени процедури за признаване на разходи за подизпълнители и разходи на трети страни.

Във финансовите отчети, придружаващи предложеното законодателство, е изчислено, че тези опростявания ще намалят представителното максимално ниво на грешки от 5 % на около 3,5 %. Целта за остатъчния процент на грешки или изложената на риск сума

при приключване е те да са колкото е възможно по-близки до 2 %, но не задължително по-ниски.

Предлаганите опростявания са приети най-общо от законодателния орган. Последният, обаче, включи редица елементи, които биха могли да доведат до по-високи грешки:

- по-висока цел за участие на малки и средни предприятия (като се знае, че МСП представляват по-висок риск от другите бенефициери);
- възможност за искане на разходи за големи изследователски инфраструктури;
- съкратено време за предоставяне (следователно съкратено време за проверки);
- и
- лимит от 8 000 евро годишно за „допълнително възнаграждение“ за еквивалент на пълно работно време.

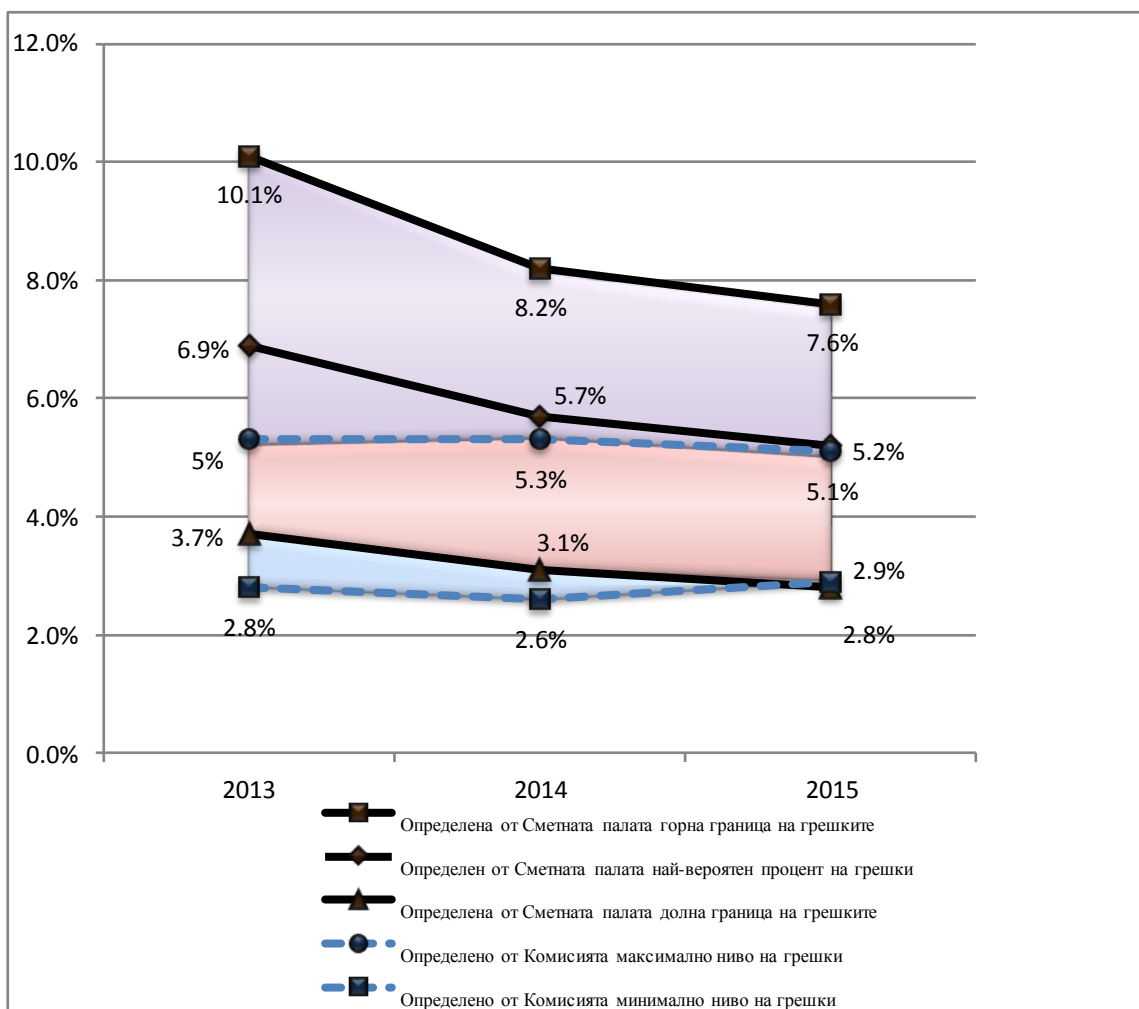
Допълнително опростяване на правилата и процедурите ще бъде предложено през периода на Рамковата програма.

3. Подфункция 1Б от МФР — Сближаване

През 2015 г. Сметната палата изостави своя подход да представя в Глава „Сближаване“ отделни проценти на грешки за двете генерални дирекции, отговарящи за структурните фондове, ГД „Регионална и селищна политика“ (REGIO) и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (EMPL), като вместо това представя общ най-вероятен процент на грешка за областта „Сближаване“ в размер на 5,2 %. Това е съпоставимо с очакваните от ГД, отговарящи за Структурните фондове, горно ниво на грешки от 5,1 % и валидиран процент на грешки от 2,9 % (вж. Графика 7).

Очакваните бъдещи корекции, докладвани от ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ през 2015 г., възлизат на 1 435 млн. евро. В резултат на тези консервативни очаквания е възможно най-високата стойност на изложените на риск суми при приключване (1 267 млн. евро, или 2,3 % от разходите за 2015 г. в тази област на политиката) да е надценена. Действителното равнище на бъдещите корекции ще бъде определено въз основа на действителния риск, установен при приключването, така че да се гарантира, че остатъчният риск за всяка оперативна програма е под прага на същественост (2 %).

Графика 7: Очаквани нива на грешки на Комисията и на Сметната палата за цялата функция 1Б за периода 2013—2015 г.*



* Линиите, свързващи различните нива на грешки, не трябва да се разглеждат като непрекъсната еволюция, а по-скоро помагат за по-добро сравнение на диапазоните на грешка.

Източник: Годишни доклади на Сметната палата и Годишни отчети на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за финансова година 2013—2015.

3.1. Подфункция 1Б: ГД „Регионална и селищна политика“ (REGIO)

3.1.1. Ниво на грешките

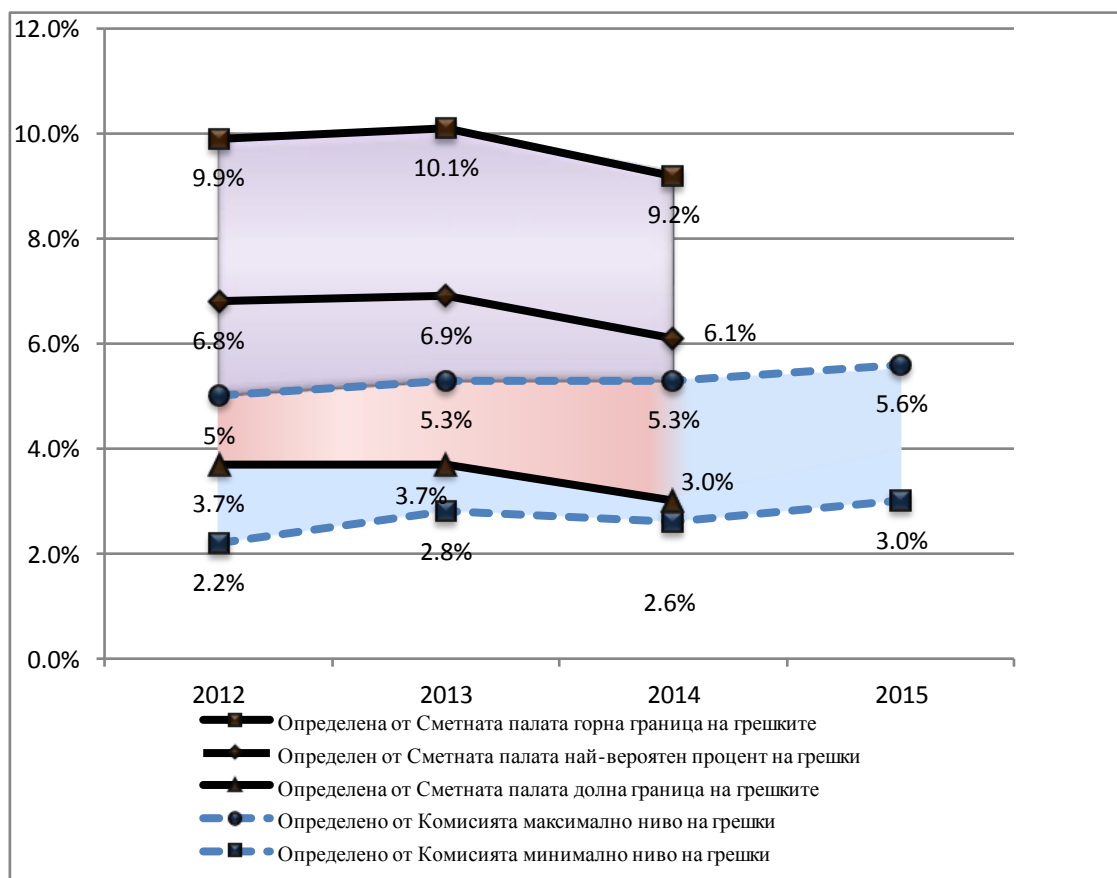
По отношение на споделеното управление, през 2015 г. ГД „Регионална и селищна политика“ посочва, че очакваният среден процент на риск, свързан с плащанията за ЕФРР и Кохезионния фонд през 2015 г. (програмен период 2007—2013 г.), е между 3 и 5,6 % на годишна база, което най-общо съответства на общата оценка на Сметната палата (вж. Графика 7 за цялата област „Сближаване“).

ГД „Регионална и селищна политика“ основава анализа си на собствените си одитни констатации и данните, предоставени от националните одитни органи в техните годишни контролни доклади (във връзка с декларираните през 2014 г. разходи са извършени около 7 300 одита на операции). За да получат увереност относно надеждността на одитните органи, одитори от самата ГД „Регионална и селищна политика“ проведоха 58 одитни мисии. От 2009 г. са проведени над 300 одитни мисии в 51 одитни органа, отговарящи за контрола на 98,5 % от програмите по Европейския

фонд за регионално развитие/Кохезионния фонд. В допълнение към това, одиторите от ГД „Регионална и селищна политика“ извършват задълбочена документална проверка на годишните контролни доклади и одитните становища на одитните органи, като допълват тази проверка с мисии за установяване на факти, когато е необходимо. Освен това, ГД „Регионална и селищна политика“ е получила от одитните органи на държавите членки 446 доклада относно проведени одити на системи и ги е анализирала внимателно (през 2013 и 2014 г. ГД „Регионална и селищна политика“ е разгледала над 540 доклада за одити на системи).

По отношение на „външните“ данни, предоставени от държавите членки, ГД „Регионална и селищна политика“ отбелязва, че 95 % от докладваните от одитните органи проценти на грешки са оценени като надежден източник на информация за целите на изчисляването на риска за плащанията през 2015 г. (вж. Графика 9). В останалите 5 % ГД „Регионална и селищна политика“ е изчислила отново предоставените от одитните органи проценти на грешки или е оценила риска на фиксиран процент, тъй като докладваните проценти на грешки са счетени за ненадеждни или към датата на оценката е била получена недостатъчна/неубедителна одитна информация, за да е възможно пълно потвърждаване на докладваните проценти на грешки.

Графика 8: Очаквани нива на грешки на Комисията и на Сметната палата в област „Регионална и селищна политика“ (ГД „Регионална и селищна политика“) за периода 2012—2015 г.*

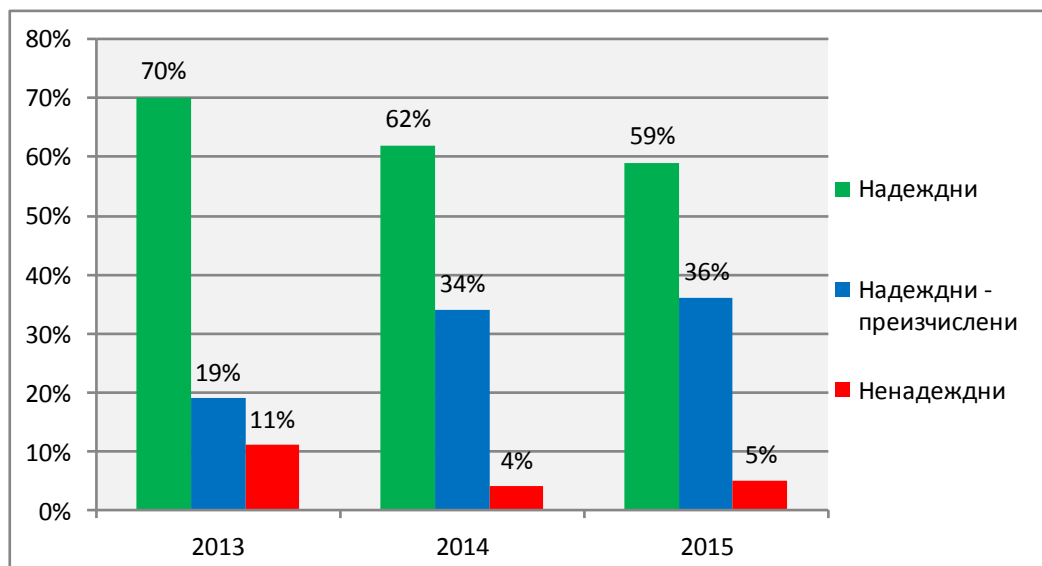


* Сметната палата престана да представя конкретни очаквания за нивата на грешки за ГД „Регионална и селищна политика“ през 2015 г. По изключение е включена и 2012 г., за да се даде по-пълна представа.

Линиите, свързващи различните нива на грешки, не трябва да се разглеждат като непрекъсната еволюция, а по-скоро помагат за по-добро сравнение на диапазоните на грешка.

Източник: Годишни доклади на Сметната палата за финансова година 2012—2014 и Годишни отчети за дейността на ГД „Регионална и селищна политика“ за финансова година 2012—2015.

Графика 9: Надеждност на процентите на грешки, предоставени от националните одитни органи на ГД „Регионална и селищна политика“



3.1.2. Основни причини за грешките

През 2015 г. ГД „Регионална и селищна политика“ идентифицира като основни първопричини за грешките за периода 2007—2013 г. сериозните недостатъци в системите за управление и контрол, свързани с 67 програми в Белгия, България, Чешката република, Франция, Германия, Гърция, Унгария, Италия, Полша, Румъния, Словакия, Испания, Обединеното кралство, както и с програмите за ЕТС, установени от одитните органи за програмите и/или Комисията. По-конкретно тези недостатъци са свързани с един или повече от следните ключови елементи:

- проверки на управлението;
- спазване на правилата в областта на обществените поръчки, държавните помощи, генериращите приходи проекти и допустимостта;
- процедури за подбор на операции;
- високи проценти на грешки след одити на операции;
- дейности по сертифицирането;
- одитна дейност (ненадежден процент на грешки поради несвършена работа, неправилно открити или количествено определени нередности в областта на обществените поръчки за ограничен брой оперативни програми).

Обществените поръчки, държавната помощ и недопустимостта бяха трите основни източника на грешки, установени от Палатата през последните години.

По-конкретно, поради тези недостатъци на системите валидираният процент на грешки е над 5 % и/или общият остатъчен риск е над 2 %. Недостатъците на системите се дължат, наред с други фактори, на сложните структури за управление в някои държави

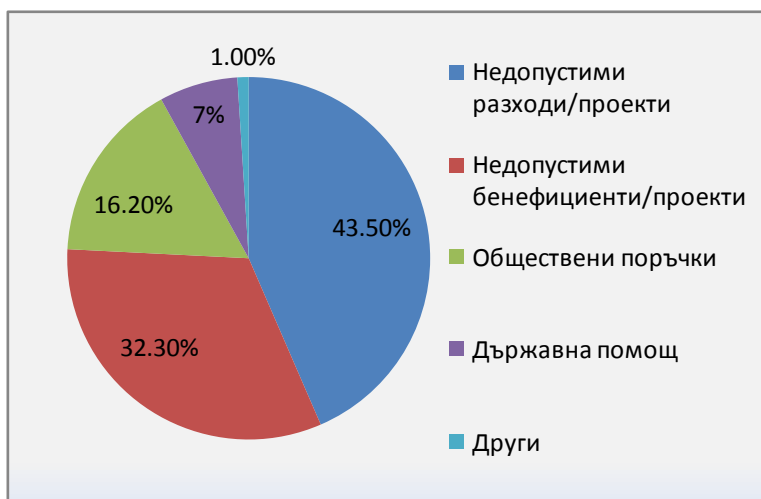
членки и голямото текучество на персонал в някои органи, което води до загуба на експертни знания и умения или недостатъчен персонал.

Причина за тях е също така фактът, че националните или регионалните правила, които се прилагат при изпълнението на програми, могат да бъдат по-взискателни от предвидените в националното законодателство за подобни разходи, финансирани с национални средства, или от това, което би било необходимо за съблюдаване на правилата на ЕС (това е известно като „свръхрегулиране“).

Проверките на управлението, извършвани от управляващите органи и междинните звена към тях, продължават да са основна област на безпокойства във връзка със слабостите в системите за управление и контрол. Основните проблеми са по-конкретно формалният характер на проверките на управлението, недостатъчните проверки на процедурите за обществени поръчки, недостатъчната структура/организация на управляващите органи или междинните звена и липсата на обучение и наблюдение в случай на делегиране на отговорности. Въпреки това следва да се отбележи, че е налице значителна разлика в качеството между проверките на управлението, извършени от управляващите органи, и контрола от страна на одитните органи, който се счита за надежден в 95 % от случаите. Дейността на одитните органи е ключова по отношение на концепцията за „единен одит“.

Идентифицираните от ГД „Регионална и селищна политика“ типове грешки, дължащи се на тези слабости на системите, съвпадат с оценката на Сметната палата в годишния доклад за 2015 г. (вж. Графика 10).

Графика 10: Оценка на Сметната палата за основните причини за грешки във връзка с ГД „Регионална и селищна политика“⁴¹



3.1.3. Предприети корективни действия

ГД „Регионална и селищна политика“ упражнява строго надзорните си функции и гарантира, че държавите членки преодоляват слабостите в своите системи за управление и контрол, като:

⁴¹ Годишен доклад на Сметната палата за финансовата 2015 година, фигура 6.2, без дела на „Заетост и социални въпроси“ в общата грешка.

- актуализира своята оценка на одиторския риск съвместно с ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Морско дело и рибарство“, като взема предвид всички налични кумулативни резултати и информацията от одитите;
- осигурява непрекъснат преглед на качеството на одитите, извършвани от одитните органи, и наблюдава статута на „единен одит“, предоставен на програми до момента; и
- прилага своевременни прекъсвания на плащанията веднага след откриване/докладване на съществени пропуски и предлага на Комисията да вземе решение за спиране на плащанията и финансови корекции, когато е необходимо, освен когато държавите членки приемат да приложат първи необходимите финансови корекции.

В допълнение към това, ГД „Регионална и селищна политика“ ще продължи да прилага следните инициативи с цел намаляване на риска и идентифицираните слабости:

а) Опростяване

Опростяването на използването на средствата от ЕС е основен стълб на инициативата „Бюджет на ЕС, съсредоточен върху резултатите“. Разпоредбите за програмния период 2014—2020 г. предлагат широк кръг възможности за опростяване и намаляване на административната тежест. Сред тях са набор от общи правила за всички ЕСИФ, разширено използване на опростените варианти за разходите, по-къси периоди на съхраняване на документите за бенефициерите и преминаване към електронно сближаване.

Пакетът от директиви в областта на обществените поръчки, гласуван от Европейския парламент на 15 януари 2014 г. и приет от Съвета на 11 февруари 2014 г., ще помогне за допълнително опростяване на правилата за всички участници.

Общите правила за ЕСИФ за периода 2014—2020 г. са опростени в сравнение с предишните периоди. Те предлагат по-широк кръг възможности за опростяване, като опростени варианти за разходите, опростени начини за водене на отчетността на генериращи приходи проекти и финансови инструменти. Преминаването към електронно сближаване също ще опрости живота на бенефициерите.

В момента ГД „Регионална и селищна политика“ оценява доколко новите разпоредби са допринесли за намаляване на административната тежест за бенефициерите и за опростяването. Започнати са няколко проучвания, които ще допринесат за оценката на възприемането на мерките за опростяване. Освен това е създадена „Група на високо равнище по въпросите на опростяването“ за бенефициерите и нейната цел е да анализира прилагането на възможности за опростяване в държавите членки и регионите и да прави препоръки за подобряване на възприемането на мерки за опростяване за периода 2014—2020 г. и за пътя напред след 2020 г. От 20 октомври 2015 г. Групата на високо равнище проведе няколко срещи за подробно обсъждане на различни теми: електронно управление, опростени варианти за разходите, достъп до финансиране от ЕС за МСП и финансови инструменти и одити. Групата вече е приела първите си заключения и препоръки относно електронното управление и опростените варианти за разходите.

Въз основа на тези първи препоръки, Комисията неотдавна предложи по-нататъшно и по-амбициозно опростяване на правилата, регулиращи ЕСИФ, по-конкретно

Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР)⁴², по-специално значително разширяване на обхвата на опростените варианти за разходите и задължителното им използване за операции под 100 000 евро. Освен това ще бъде разрешено възползването от нова възможност, предложена във Финансовия регламент, а именно финансиране въз основа на изпълнението на условия, свързани с напредъка в изпълнението, а не въз основа на разходите за операции. Комисията също така предложи намаляване на изискванията за използването на съвместни планове за действие, мерки за опростяване за генериращите приходи операции и за големите проекти, допълнително изясняване на правилата за финансовите инструменти и редица други промени. Тези предложения се съдържат в регламента „омнибус“, приет от Комисията през септември 2016 г. (раздел 3.1 по-горе).

В своя годишен доклад за 2015 г. Палатата отпрати препоръка да се извърши фокусиран анализ на националните правила за допустимост за програмния период 2014—2020 г. Комисията предвижда да извърши такъв анализ за програмите, при които е установено систематично високо ниво на грешки, което показва потенциална възможност за по-опростени правила.

б) Укрепване на системите за управление и контрол

През програмния период 2007—2013 г. службите на Комисията въведоха целеви действия за подобряване на административния капацитет в държавите членки. Тези действия продължават през програмния период 2014—2020 г. В допълнение към определените за всяка програма конкретни действия, ГД „Регионална и селищна политика“ изпълнява междусекторни инициативи за намаляване на основните установени рискове и слабости. Вече изпълнените или изпълнявани действия включват по-специално:

- Обща инициатива за административен капацитет. През 2015 г. дейността обхвана главно:
 - Обмен на опит между партньори между органите, управляващи програмите „Инструмент за техническа помощ и обмен на информация“ (TAIEX), REGIO PEER 2 PEER. До ноември 2016 г. са одобрени 109 обмена и 70 от тях, включващи 1 142 участници, са изпълнени с положителна обратна връзка.
 - Програма за стратегическо обучение за управляващи, одитни и сертифициращи органи и междинни звена относно изпълнението на регламентите за периода 2014—2020 г. До момента около 540 експерти по програмите и служители от всички държави членки са участвали в четирите различни модула за обучение.
 - Рамка с компетентности за ефективно управление и изпълнение на ЕФРР и Кохезионния фонд, насочена към подпомагане на по-нататъшната професионализация на управлението на средствата.

⁴² Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета.

- Специални семинари в сътрудничество с ОЛАФ в петнадесетте най-засегнати държави членки относно прилагането на ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите/корупцията с цел увеличаване на осведомеността за рисковете и по-голямо приемане на факта, че превантивните мерки са възможни. Дирекция „Одит“ на ГД „Регионална и селищна политика“ също така активно насърчаваше, в тясно сътрудничество с ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, използването от съответните национални органи на Arachne, инструмент за отчитане на риска с превантивно действие, разработен от Комисията.
 - Пилотни пактове за почтеност в сътрудничество с „Прозрачност без граници“. Създават се 17 пилотни пакта за почтеност в 11 държави членки, които ще имат продължителност от четири години с начало 2016 г.
- В областта на обществените поръчки ГД „Регионална и селищна политика“ е създала специални планове за действие за укрепване на капацитета в тази област в тясно сътрудничество с ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“, ГД „Конкуренция“ и други ГД в областта на ЕСИФ, като изпълнението на тези планове продължи през 2015 г. Плановете за действие са одобрени от Комисията и включват:
- Насоки в областта на обществените поръчки за практикуващи специалисти с цел избягване на грешки в проекти, финансирани от ЕСИФ, са публикувани през октомври 2015 г. на всички езици на ЕС; насоките ще бъдат актуализирани, за да обхванат новите директиви в областта на обществените поръчки, крайният срок за транспонирането на които беше 18 април 2016 г.;
 - Мониторинг на плановете за действие по предварителните условия за обществените поръчки с акцент върху държавите членки, които все още изпълняват своите планове за действие, включително предоставяне на персонализирана подкрепа на държавите членки, което не изпълняват предварителни условия;
 - Проучване на обществените поръчки, включващо над 50 примера на добри практики в областта на обществените поръчки в целия ЕС, е широко разпространено. То също така съдържа 28 профила на държави с конкретни препоръки.
 - Насърчаване на прозрачността и откритите данни за обществените поръчки, включително чрез споменатата по-горе инициатива за пилотни пактове за почтеност.
- План за действие в областта на държавните помощи, разработен от ГД „Регионална и селищна политика“ в тясно сътрудничество с ГД „Конкуренция“, също беше приет през март 2015 г. Той има за цел да повиши осведомеността и разбирането по този въпрос, да подобри сътрудничеството между различните участници в наблюдението на държавните помощи в държавите членки, както и да осигурява проактивна подкрепа на държавите членки и регионите на ЕС в правилното прилагане на правилата за държавните помощи. Планът съдържа мерки за:

- Преглед и разпространение на съществуващите добри практики;
- Стратегически програми за обучение, включително специфично обучение за експерти и по държави, планирани за втората половина на 2015 г. и началото на 2016 г.;
- Обмен между Комисията и одитните органи с цел по-нататъшно разпространение на одитните контролни листове, адаптирани към промените в Общия регламент за групово освобождаване от 2014 г.⁴³;
- Персонализирана помощ за държавите членки, които не изпълняват предварителните условия във връзка с държавните помощи, с цел да им се помогне да изпълнят плановете си за действие.

По отношение на одитните органи съществуват редовни мерки за изграждане на административния капацитет (технически срещи, обсъждания на методологии, форуми за обмен на добри практики), които да гарантират стабилна обща рамка за одит. Насоките за държавите членки непрекъснато се усъвършенстват и се обсъждат с одитните органи на технически срещи.

Основните теми, разглеждани на специалните срещи, семинари или целенасочени действия, са борбата с измамите/корупцията, методологията на одита в областта на обществените поръчки или държавните помощи, препоръчаните техники за статистически извадки за получаване на убедителни и надеждни резултати от одита, както и ефективното изпълнение на новите регулаторни функции за периода 2014—2020 г. (като например одит на показатели за изпълнение или електронно сближаване).

През последните години ГД „Регионална и селищна политика“ е прегледала дейността на най-важните одитни органи, които обхващат над 98 % от отпуснатите средства за Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд, чрез одити на място, включително повторно извършване на одити на операции, за да се оценят заключенията на одитния орган. Тя непрекъснато наблюдава ситуацията там, където е предоставен статут на „единен одит“. Повторното извършване на одити на място, включително при бенефициерите, свързано с непрекъснатото даване на съвети, насоки за одит и методически инструменти от службите на Комисията, е осигурило възможност за цялостно изграждане на капацитета на одитните органи от 2009 г. насам. В резултат на това в момента повечето одитни органи са в съответствие със стандартите и предоставят на ГД „Регионална и селищна политика“ надеждни резултати от одити, както беше доказано през 2015 г. (вж. Графика 9).

ГД „Регионална и селищна политика“ организира форуми за обмен по одитни въпроси и действия за изграждане на капацитет в полза на всички одитни органи чрез целенасочено обучение по заявка по въпроси като одит на обществените поръчки или държавните помощи, препоръчвани техники за извадки за получаване на убедителни и надеждни резултати от одита и осигуряване на добро изпълнение на новите регулаторни функции за периода 2014—2020 г., като например одит на показатели за изпълнение или електронно сближаване. На одитните органи ще бъде предоставяна непрекъсната обратна информация въз основа на оценката на техните одитни резултати от 2015 г. с цел по-добро разбиране на основните идентифицирани слабости и разпространение на добри практики в рамките на одиторската общност.

⁴³ Регламент № 651/2014 на Комисията.

ГД „Регионална и селищна политика“ вече въведе в своите одитни процедури идентифицирането на практиките на свръхрегулиране и насърчава одитните органи да направят същото. Освен това тя ще изпълни препоръката, отправена от Палатата в годишния доклад за 2015 г., да извърши фокусиран анализ на националните правила за допустимост за програмния период 2014—2020 г.

в) Правна рамка за периода 2014–2020 г.: Засилен контрол и разпоредби в областта на отчетността

Рамката на увереност за политиката на сближаване през периода 2014—2020 г. е съществено променена и обръща внимание на слабости от предходната регулаторна рамка, където нивото на увереност можеше да варира в зависимост от етапа на цикъла на управление и контрол.

Изменената структура на контрола е укрепена благодарение на въведените нови елементи, т.е.:

- Дванадесетмесечен отчетен период от 1 юли на година n-1 до 30 юни на година n;
- Задържане на 10 % от всяко междинно плащане по отношение на разходите на отчетната година, за да се предпази бюджета на ЕС, докато приключат всички национални дейности за контрол и проверка и се представят съответните отчети;
- Представяне за всяка програма, до 15 февруари на година n+1, на заверени отчети за разходите, декларирани пред Комисията във връзка с отчетния период, както и на придружаващи документи за получаване на увереност за точността на отчетите, за ефективното функциониране на системата, както и за законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции (Декларация за управлението, годишно обобщение на проверките и одитите, одиторско становище въз основа на остатъчния процент на грешки след вземане под внимание на всички корекции на национално ниво и контролни доклади);
- Плащане или възстановяване на дължимия остатък за годината след приемане на отчетите от Комисията до 31 май на година n+1; отчетите трябва да отразяват финансовите корекции, извършени с цел намаляване на годишния остатъчен риск под прага на същественост от 2 % за всяка година от програмата;
- Задължително прилагане на нетни финансови корекции, когато Комисията (или Сметната палата) открие нередности, показващи сериозни недостатъци на системите, освен когато тези недостатъци вече са били установени и коригирани от националните органи.

Приемането на отчетите от Комисията е нов процес, отделен от оценката на законосъобразността и редовността, предвидена в Регламента (член 139, Регламент за общоприложимите разпоредби). Комисията трябва да приеме отчетите до 31 май всяка година въз основа на предоставеното от одитните органи одиторско становище, или да уведоми държавата членка за обратното. Когато приеме отчетите, Комисията изчислява и съответно плаща или събира остатъка за годината, като взема под внимание нивото на сертифицираните разходи в отчетите, потвърдено от одиторското

становище, размера на авансовото плащане и междинните плащания с удържане на 10 %.

Обаче общите разходи, съдържащи се в отчетите по програмата, не трябва да съдържат никакво съществено ниво на нередности. В противен случай (или както е докладвано от одитния орган, или както е установено чрез одити на ЕС), Комисията може да прекъсне плащането на остатъка и незабавно да започне процедури за финансови корекции. Тези корекции ще са нетни, ако държавата членка не ги приеме (както за периода 2007—2013 г.) или ако показват сериозни недостатъци, които не са били открити/коригирани или докладвани от държавата членка (нов елемент за периода 2014—2020 г.).

Подсиленият процес на получаване на увереност за периода 2014—2020 г. ще продължи да взема предвид концепцията за „единен одит“, посредством която Комисията може да разчита основно на предишни проверки, извършени от одитните органи, след като е установила доколко може да разчита на техните одитни резултати. Регламентът предлага допълнителни възможности за прилагане на принципа на „единния одит“ (член 148, Регламент за общоприложимите разпоредби). На последния етап Комисията извършва одит на съответствието и произтичащите от това нетни финансови корекции, когато са необходими, трябва да позволят предоставяне на увереност, че остатъчният риск от грешки след прилагането на всички корекции е под 2 % за всяка програма на годишна база.

Предварителните условия са ключов елемент на реформата на ЕСИФ: Те имат за цел да гарантират наличието на подходящи регулаторни рамки и рамки на политиките и на достатъчен административен капацитет преди влагането на инвестиции, като по този начин подобряват ефективността и ефикасността на инвестициите, подкрепени от ЕСИФ, както и на другите публични и частни инвестиции. Те представляват предварителни условия, които гарантират, че съфинансираните инвестиции ще са ефективни и ефикасни в рамките на последователни и добре обмислени стратегии.

Предварителните условия обхващат също въпросите на административния капацитет, обществените поръчки и държавните помощи, основните причини за грешки в политиката на сближаване.

В случаите, в които държави членки не са изпълнили предварителните условия в момента на приемането на програмата, с Комисията се съгласуват планове за действие. ГД „Регионална и селищна политика“ внимателно наблюдава ситуацията и помага на държавите членки да изпълнят плановете си за действие.

3.2. Подфункция 1Б: ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (EMPL)

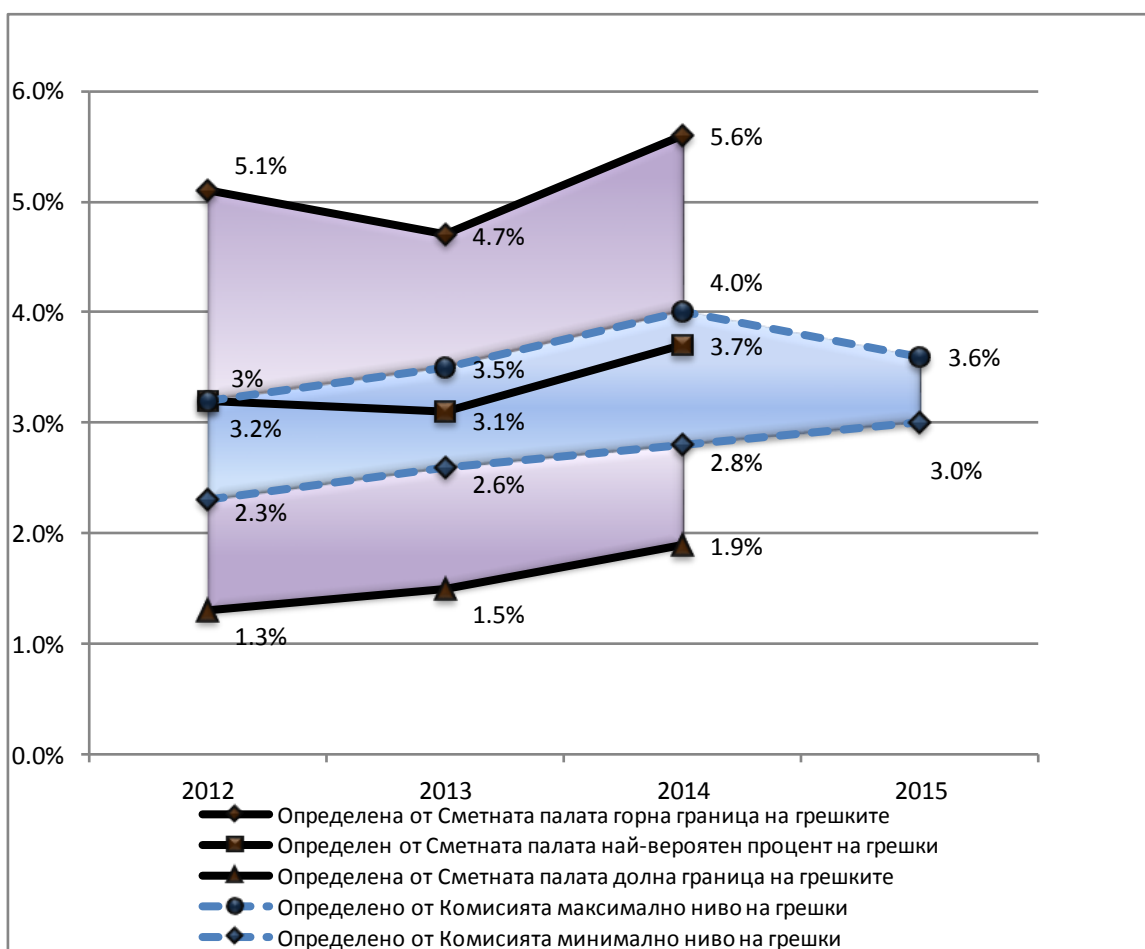
3.2.1. Ниво на грешките

Средният процент на грешки, изчислен от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за 2015 г., варира между 3,0 и 3,6 %, което най-общо съответства на общата оценка на Сметната палата (вж. Графика 7 за цялата област „Сближаване“). Откакто ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ започва да изчислява собствен процент на грешка през 2011 г., нейните очаквания съответстват в много голяма степен на тези на Сметната палата (а именно: определеното от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ минимално ниво на грешки и

определените от Сметната палата най-вероятни проценти на грешка за периода 2011—2014 г. са както следва: 2011 г.: 2,0 срещу 2,2 %; 2012 г.: 2,3 срещу 3,2 %; 2013 г.: 2,6 срещу 3,1 %, и 2014 г.: 2,8 срещу 3,7 %. Това показва стабилността на методологията на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за получаване на увереност.

Подобно на ГД „Регионална и селищна политика“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ основава очакванията си на собствената си одитна дейност (51 одитни мисии през 2015 г., обхващащи 89 от общо 92 одитни органа, отговарящи за контрола на 115 от общо 118 оперативни програми) и на данни, предоставени от националните одитни органи, които са извършили 5 114 одита на операции през 2015 г. Дирекция „Одит“ на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ задълбочено преглежда изчисленията на одитните органи, за да се осигури съблюдаването на насоките и наличието на представителни консолидирани цифри. В 95 % от случаите е счетено, че данните са надеждни (вж. графика 12).

Графика 11: Очаквани нива на грешки на Комисията и на Сметната палата в област „Заетост и социални въпроси“ (ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“) за периода 2012—2015 г.*

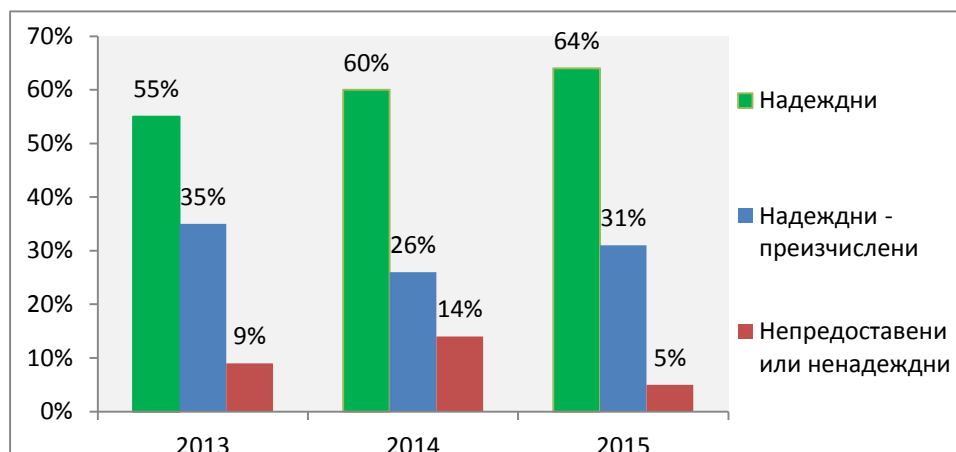


* Сметната палата престана да представя конкретни очаквания за нивата на грешки за ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ през 2015 г. По изключение е включена и 2012 г., за да се даде по-пълна представа.

Линиите, свързващи различните нива на грешки, не трябва да се разглеждат като непрекъсната еволюция, а по-скоро помагат за по-добро сравнение на диапазоните на грешка.

Източник: Годишни доклади на Сметната палата за финансова година 2012—2014 и Годишни отчети за дейността на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за финансова година 2012—2015.

Графика 12: Надеждност на процентите на грешки, изпратени от националните одитни органи на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“



3.2.2. Основни причини за грешките

Подобно на ГД „Регионална и селищна политика“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ стигна до заключението, че основните първопричини за грешките са сложността на правната рамка в област „Сближаване“ и слабостите в националните системи за управление и контрол. През 2015 г. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ изрази резерви във връзка със системите за управление и контрол на 23 оперативни програми по ЕСФ в Белгия, Хърватия, Франция, Германия, Гърция, Унгария, Италия, Румъния, Словакия, Испания и Обединеното кралство за програмния период 2007—2013 г.

Освен това, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ извърши специфичен тематичен одит на проверките на управлението от страна на органите на държавите членки. Общата цел на този тематичен одит беше да се оцени степента, до която системите за управление и контрол, свързани с процеса на проверка, функционират ефективно, така че да предотвратят или открият и коригират грешки и нередности, както и да се получи увереност за законосъобразността и редовността на декларираните пред Комисията разходи.

Основните резултати от одита бяха:

- В няколко случая одиторите от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ установиха, че проверките на управлението са извършени чисто формално, като явно са спазвани законовите изисквания, но липсва критичен поглед върху декларираните разходи;
- Проверките на управлението на проекти, които изпълняват (част от) дейностите си с помощта на обществени поръчки, трябва да се засилят. В много случаи нарушения в процедурите за обществени поръчки не са били установени в хода на проверките на управлението, въпреки че управляващите органи или междинните звена към тях са извършили проверки на място;
- При подбора и одобрението на проекти много често липсва критична оценка на капацитета за управление на управляващите органи/междинните звена. Често са одобрявани значителен брой проекти (с малка стойност), без да се отчетат последиците от необходимите за бенефициерите насоки и обучение, разходите

за проверки, които следва да се извършат от управляващите органи/междинните звена, дейността по управление на риска, необходима за идентифициране на високо рискови проекти, и добавената стойност или потенциалното влияние на тези елементи с малка стойност върху пазара на труда;

- Много управляващи органи зависят от междинните си звена за извършването на проверките на управлението. Тези междинни звена често имат повече или по-добър опит в справянето с оперативната страна и поради това решението на управляващия орган да възложи отговорността на тези междинни звена често е било оправдано. Наблюдавахме, обаче, че тези междинни звена получават малко или никакво обучение за административната страна на процеса и поради това компетентността и капацитетът за извършване на ефективни проверки на управлението често липсват; и
- Съществуват ситуации, в които проверките на управлението са извършени след сертифициране на разходите пред Комисията. В много случаи такива ситуации са предизвикани от липса на ресурси или натиск за спазване на изискванията на правилата за отмяната на бюджетни кредити.

Идентифицираните от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ типове грешки, дължащи се на тези слабости на системите, съвпадат с основните причини за грешки, идентифицирани от Сметната палата в Годишния доклад за 2015 г.

Графика 13: Оценка на Сметната палата за основните причини за грешки във връзка с ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“⁴⁴



3.2.3. Предприети корективни действия

ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ упражнява строго надзорните си функции и гарантира, че държавите членки преодоляват слабостите в своите системи за управление и контрол, като:

- актуализира своята оценка на одиторския риск съвместно с ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Морско дело и рибарство“, като взема предвид всички налични кумулативни резултати и информация от одити;

⁴⁴ Годишен доклад на Сметната палата за финансовата 2015 година, Фигура 6.2, без дела на „Регионална и селищна политика“ в общата грешка.

- непрекъснато преглежда качеството на одитите, извършвани от одитните органи; и
- прилага строга политика на прекъсване на плащания, спиране на оперативни програми и финансови корекции, когато са установени сериозни недостатъци, освен когато държавите членки приемат да изпълнят необходимия план за действие и да приложат първи необходимите финансови корекции.

В допълнение към това, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ ще продължи да прилага следните инициативи с цел намаляване на риска и идентифицираните слабости:

а) Опростяване

Както е обяснено по-горе, Сметната палата посочва, че нарушаването на правилата за допустимост на разходите е основен източник на грешки за ЕСФ. Това се дължи отчасти на задължението на бенефициерите да са в състояние да представят документални доказателства, за да оправдаят всички направени разходи, които искат да им бъдат възстановени. Алтернатива на тази традиционна система, основана на възстановяване на действително извършени разходи, е използването на така наречените Опростени варианти за разходите. Опростените варианти за разходите представляват начин за установяване на допустимите разходи не въз основа на сумите, които действително са били изразходвани (и които след това трябва да бъдат подкрепени с писмени доказателства), а въз основа на предварително определени суми. Като улесняват оправдаването на разходите, опростените варианти за разходите намаляват не само бюрокрацията, но риска от допускане на грешки. Това е доказано от Сметната палата в продължение на четири последователни години, в които в извадката за ЕСФ не са установени количествено измерими грешки при проверката на транзакции по опростените варианти за разходите. Това е навело Сметната палата до заключението, че опростените варианти за разходите са по-малко предразположени на риск от действителните разходи.

Предимство на опростените варианти за разходите също така е, че финансирането се съсредоточава върху крайните продукти или постигнатите резултати, а не върху изразходваните суми, както е в системата на действителните разходи. Това съответства на целта на Комисията да направи изпълнението на бюджета по-ориентирано към резултатите и да максимизира въздействието на изразходваните средства.

Целта на регулаторната рамка за периода 2014—2020 г. е да направи опростените варианти за разходите приложими към всички Европейски структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). В допълнение към това, предложените възможности са разширени, така че да преодолеят част от ограниченията, установени през предишния програмен период.

Опростените варианти за разходите, съществуващи в рамки, различни от тази на ЕСИФ, могат да бъдат използвани повторно, при спазване на определени условия:

- Пример за това се съдържа в член 67, параграф 5, буква б) от Регламента за общоприложимите разпоредби, който позволява опростени варианти за разходите, прилагани в други политики на Съюза, да бъдат използвани за подобен тип операции и бенефициери на ЕСФ. По-специално, това би могло да

позволи методи, определени в Еразъм +, лесно да се прилагат за подобни операции, финансирани от ЕСФ.

- По същия начин член 67, параграф 5, буква в) от Регламента за общоприложимите разпоредби позволява опростени варианти за разходите, прилагани в рамките на схеми за предоставяне на безвъзмездни средства, финансирани изцяло от държавата членка, да бъдат използвани в ЕСФ за подобен тип операции и бенефициери.

Тези два допълнителни метода дават една чудесна възможност за извличане на ползи от съществуващите опростявания: те са пряко приложими за операции, финансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) (при условие, че са за подобен тип операции и бенефициери и че схемата е все още в сила), и стойността на опростения вариант на разходите няма да трябва да бъде одитирана, което намалява обхвата и разходите за потенциален контрол. Тези два метода могат да се прилагат с лекота от държавите членки и са свързани с много малък риск от грешки.

На последно място, за най-малките операции по Европейския социален фонд (ЕСФ) (с публични средства под 100 000 евро) може да се използва проект на бюджет за определяне на опростен вариант на разходите. Този метод беше въведен, за да се изпълни задължението на проекти по ЕСФ с публични средства под 50 000 евро да използват един вид опростен вариант на разходите за покриване на поне част от разходите (освен когато се възлагат изцяло като обществена поръчка или са по схема за държавна помощ).

Новото правно основание за ЕСФ (член 14 от регламента за ЕСФ) дава право на Комисията да приема стандартни размери на единичните разходи и еднократните суми. Това осигурява правна сигурност по отношение на метода на изчисление на опростените варианти за разходите и обръща внимание на една от основните пречки, идентифицирани от държавите членки, т.е. страха им, че методологията за изчисляване на единичните разходи или еднократната сума може да бъде оспорена от одиторите (национални или на ЕС) и така да доведе до системна грешка. Предварителното валидиране на методологията от Комисията осигурява и валидира извършваната от държавите членки работа.

Като позволява на държавите членки да искат финансиране от ЕС въз основа на опростените варианти за разходите, като същевременно прилагат различна (национална) система за възстановяване на разходи на бенефициерите, новата нормативна база също така открива възможност държавите членки да използват опростените варианти за разходите в случаи, в които, при нормални обстоятелства, националните правила не позволяват такива техники.

Предвид положителното въздействие и многобройните предимства на опростените варианти за разходите и като се вземат предвид новите възможности, въведени от правната рамка за периода 2014—2020 г., Комисията е поставила амбициозната политическа цел до 2017 г. 50 % от разходите по линия на ЕСФ да се извършват чрез опростени варианти за разходите. Обзорният доклад за опростяването, представен на Европейския парламент и на Съвета през 2015 г., показва, че планираното от държавите членки ниво на прилагане на опростени варианти за разходите в ЕСФ през програмния период 2014—2020 г. се оценява на около 35 %, което е значително повече от 7 %, определени за периода 2007—2013 г., но все още не е достатъчно. ГД „Трудова заетост,

социални въпроси и приобщаване“ ще продължи да популяризира използването на ОВР и да насърчава държавите членки да увеличат още повече възприемането им, за да бъде постигната целта от 50 %.

Тази цел е стимул за значително увеличаване на използването на опростените варианти за разходите, за да се помогне за намаляване на административната тежест и на риска от грешки, като в същото време се увеличи фокусът върху резултатите. Тя насърчава всички страни — Комисията, държавите членки и бенефициерите — да увеличат максимално усилията си и да се възползват от потенциала на опростените варианти за разходите. Тази цел, обаче не трябва да се разглежда като самоцел.

С оглед постигане на още по-голямо опростяване, Комисията е въвела концепцията за „Съвместен план за действие“ (СПД).

СПД е напълно нов и потенциално широкообхватен начин за използване на средствата от ЕСИФ. СПД е операция, която се управлява изцяло въз основа на крайния продукт и резултатите, които трябва да бъдат постигнати. Той може:

- да се състои от един проект или от група проекти;
- да получава подкрепа от една или повече приоритетни оси на една или повече програми; и
- да бъде подпомаган от един или повече инструменти, като например от Европейския социален фонд, Инициативата за младежка заетост, Европейския фонд за регионално развитие и/или Кохезионния фонд.

Проектите трябва да постигнат крайните продукти и резултатите, необходими за постигането на целта на съвместния план за действие. Плащанията ще бъдат единствено под формата на единични разходи и/или еднократни общи суми, свързани с крайните продукти и резултатите от всеки проект.

Въз основа на това опростяване Комисията предложи допълнителни подобрения в контекста на преразглеждането „омнибус“ (раздел 3.1 по-горе). В някои случаи съществуващите разпоредби в Регламента за ЕСФ са актуализирани и в обхвата им са включени и други ЕСИ фондове (задължително използване на опростени варианти за разходите в определени случаи, единни ставки за някои разходи за персонал). Предложенията относно Регламента за общоприложимите разпоредби (премахване на горната граница за използването на еднократни суми, установяване на по-малко изисквания за използването на СПД, нова възможност за плащания въз основа на условия; вж. раздел 3.1.3, буква а) по-горе) се допълват от съответни промени в Регламента за ЕСФ и мерки за разширяване на използването на опростените варианти за разходите в рамките на Регламента относно Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица.

б) Укрепване на системите за управление и контрол

ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ ще продължи да адаптира и преразглежда своите процедури и насоки за споделено управление, за да осигури правилно функциониране на системите за управление и контрол в държавите членки по време на текущия програмен период (вж. също раздел 3.1.3, буква б) относно ГД „Регионална и селищна политика“).

в) Правна рамка за периода 2014–2020 г.: Засилен контрол и разпоредби в областта на отчетността

ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ ще се възползва от същите подобрения в нормативната уредба за област „Сближаване“ за програмния период 2014—2020 г., както и ГД „Регионална и селищна политика“ (вж. раздел 3.1.3 в), за укрепване на системите за управление и контрол.

4. Функция 2 от МФР — „Природни ресурси“

Общата селскостопанска политика (ОСП) се изпълнява посредством два фонда (стълба): Европейският фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ, Стълб I) се състои от мерки за подкрепа на пазара и преки плащания (ЕФГЗ); Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР, Стълб II) финансира мерки за развитие на селските райони.

ОСП се осъществява в режим на споделено управление с над 8 милиона бенефициери на територията на ЕС и Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ работи в тясно сътрудничество с държавите членки, за да гарантира, че средствата се отпускат в съответствие със законодателството на ЕС.

4.1. Ниво на грешките

В годишните отчети за дейността си ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ разглежда получената от държавите членки информация за резултатите от проверките, извършени от Разплащателните агенции. Като вземат предвид становищата на сертифициращите органи, собствените последващи одити на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ (ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ провежда около 140 одитни мисии всяка година) и констатациите на Сметната палата, одиторите от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ прилагат професионалната си преценка, за да определят сумите и да изчислят консервативно коригирани проценти на грешки за разходите въз основа на Основано на дейности бюджетиране за всяка разплащателна агенция.

Таблица 3 показва коригираните проценти на грешки за ОСП, така както са оповестени в годишните отчети за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, и процентите на грешки, представени в годишните доклади на Сметната палата за свързаните със селското стопанство разходи⁴⁵.

Таблица 3: Очаквани нива на грешки на Комисията и на Сметната палата в област Селско стопанство/Природни ресурси за периода 2013—2015 г.

	2013 г.		2014 г.		2015 г.	
	ГД „Земеделие и развитие на селските райони“	Сметна палата ⁴⁶	ГД „Земеделие и развитие на селските райони“	Сметна палата ⁴⁷	ГД „Земеделие и развитие на селските райони“	Сметна палата
ЕФГЗ	2,70 %	3,6 %	2,61 %	2,2 %	1,47 %	2,2 %

⁴⁵ Сметната палата включва в оценката си ЕФГЗ, ЕЗФРСР, но също така и разходи, свързани с околната среда, рибарството и здравето.

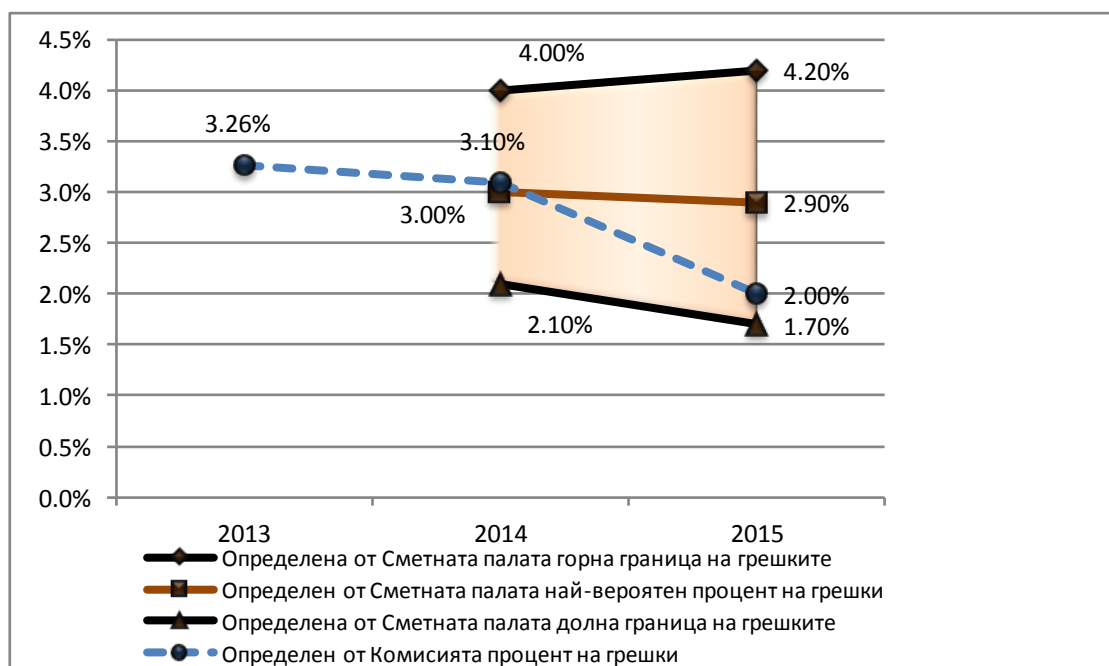
⁴⁶ Включително кръстосано спазване.

⁴⁷ Без кръстосано спазване.

ЕЗФРСР	5,19 %	6,7 %	5,09 %	6,0 %	4,99% ⁴⁸	5,3 %
ОБЩО ЗА ОСП	3,26 %	Не се прилага ⁴⁹	3,10 %	3,0 %	2,02 %	2,9 %

Съпоставка между нивата на грешки, представени от Комисията в годишните отчети за дейността, и от Сметната палата в годишните ѝ доклади показва, че и двете институции са стигнали до подобни заключения (вж. Графики 14—15).

Графика 14: Очаквани нива на грешки на Комисията и на Сметната палата в област Природни ресурси за периода 2014—2015 г.*



* От 2014 г. Сметната палата престана да предоставя диапазони на грешките по фондове. Вместо това тя представя диапазони на грешките за цялата област на политиката „Природни ресурси“.

Линиите, свързващи различните нива на грешки, не трябва да се разглеждат като непрекъсната еволюция, а по-скоро помагат за по-добро сравнение на диапазоните на грешка.

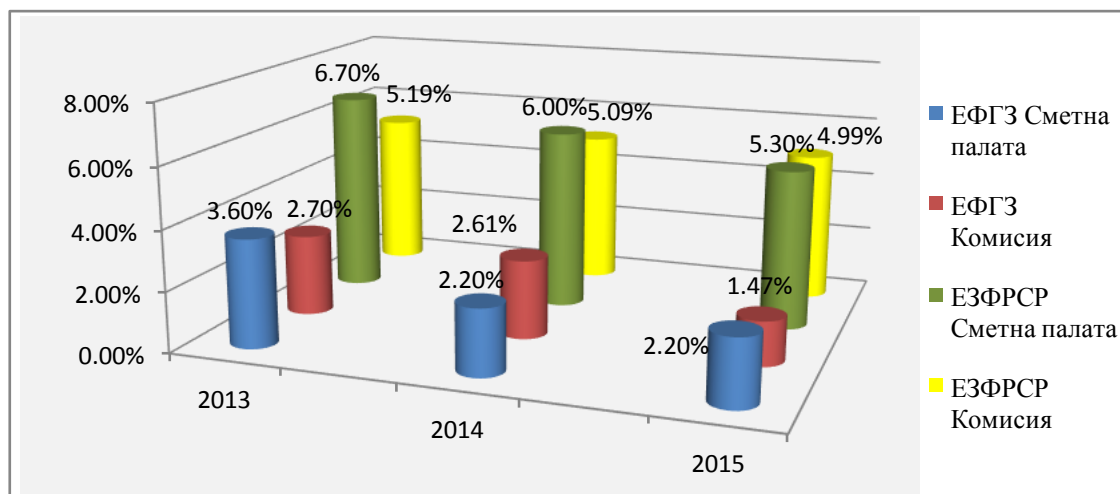
Източник: Годишни доклади на Сметната палата за финансова година 2014 и 2015 и Годишни отчети за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за финансова година 2013—2015.

За цялата ОСП коригираният процент на грешки е 2,02 %, почти в съответствие с прага на същественост.

⁴⁸ Без авансовите плащания под формата на авансово финансиране за МФР 2014—2020 (4,16 %, включително авансовото финансиране).

⁴⁹ В годишния си доклад за финансовата 2013 г. Сметната палата разглежда отделно ЕФГЗ и Развитието на селските райони и другите области на политиките (околна среда, рибарство и здраве).

Графика 15: Очаквани нива на грешки на Комисията и на Сметната палата по фондове (Европейски фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)) за периода 2013—2015 г.*



*Източници: Годишни доклади на Сметната палата и Годишни отчети за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за финансова година 2013—2015.

През последните години нивото на грешки за ОСП беше намалено и за двата стълба и остава постоянно под средното за ЕС. Тази положителна тенденция е резултат от планове за корективни мерки, прилагани от държавите членки. На държавите членки се предлагат още насоки за предотвратяване и откриване на грешки. Когато е необходимо, държавите членки изпълняват планове за действие за справяне с конкретни недостатъци в техните системи за управление и контрол.

За ЕФГЗ намаляването на нивото на грешки е доста впечатляващо, по-специално за директните плащания, които трябва да удовлетворяват по-малко сложни условия за допустимост и се управляват от Интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК), по-специално Системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП). Както потвърди Сметната палата, ИСАК е добър инструмент за постигане на добро финансово управление, а корективните действия, предприемани от държавите членки, непрекъснато подобряват надеждността на СИЗП⁵⁰.

Въпреки отбелязваната през последните години тенденция на намаляване, процентът на грешки за Развитието на селските райони (финансирано от ЕЗФРСР), със стойност 4,99 %, продължава да надвишава значително прага на същественост. Това трябва да бъде допълнително разгледано и Комисията се ангажира да подпомага държавите членки в борбата с основните причини за грешки. Важно е също така да се отиде отвъд цифрите и процентът на грешки да се разгледа в перспективата на амбициозните цели на политиката, които понякога водят до сложна структура на мерките, която е трудна за проверка и изпълнение.

В този контекст е важно да се признае, че Комисията разполага с и прилага корективни механизми, които адекватно да защитават бюджета на ЕС. Нетни финансови корекции се прилагат, когато проведените от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ одити разкриват нередности и/или недостатъци в системите за контрол. Съпоставянето на капацитета на Комисията за последващи корекции с изложените на риск суми,

⁵⁰ Вж. параграфи 7.17 и 7.41 от годишния доклад на Сметната палата за финансовата 2015 година.

идентифицирани на ниво плащания към бенефициерите, дава солидно указание за оставащия финансов риск за бюджета на ЕС, след като бъдат взети предвид всички корективни действия. За ОСП капацитетът за корекции е определен на следните нива: 802,9 млн. евро през 2013 г.; 863,49 млн. евро през 2014 г. и 1 065,7 млн. евро през 2015 г. За 2015 г. капацитетът за корекции за ОСП се равнява на 1,87 % от разходите.

Общата изложена на риск сума във връзка с плащанията за общите разходи на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за 2015 г. е 1 167 млн. евро (2,0 %). Консервативно изчислените бъдещи корекции възлизат на 1 066 млн. евро (1,8 %). Получената изложена на риск сума при приключване е определена на 101 млн. евро, или 0,2 % от разходите за тази област на политиката през 2015 г. Това показва, че има твърда увереност, че оставащият риск за бюджета на ЕС е значително под прага на същественост от 2 %.

4.2. Европейски фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ)

4.2.1. Основни причини за грешките

Основните причини за грешки по отношение на ЕФГЗ са надценяването на броя на допустимите за подпомагане хектари (присъщ риск) и неточните данни в Системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП) (недостатъци в системите за управление и контрол в държавите членки).

4.2.2. Предприети корективни действия

Около 80 % от разходите за ОСП се управляват в рамките на ЕФГЗ. Управлението и контролът на разходите за директните плащания (90 % от разходите по ЕФГЗ) се извършва чрез Интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК), която включва базата данни на допустимите земи (системата за идентификация на земеделските парцели — СИЗП). Поради това надеждността на информацията в интегрираната система за администриране и контрол (и по-специално в базата данни СИЗП) е от решаващо значение за гарантирането, че се плаща само за допустими земи. Поради това Комисията насърчава държавите членки да актуализират редовно информацията в своите СИЗП. Когато не се извършват актуализации и бъдат установени недостатъци в ИСАК/СИЗП, Комисията изисква от държавите членки да изготвят и изпълнят планове за действие за справяне с тези недостатъци. Тези планове за действие се оказали успешни. В годишния си доклад за 2015 г. Сметната палата потвърждава, че „[б]лагодарение на изготвените от Комисията и от държавите членки планове за действие, надеждността на данните в СИЗП се подобрява постоянно през последните години“⁵¹.

Надеждността на ИСАК, съчетана с поредица действия, свързани с подобрения в мониторинга, комуникациите и корективните мерки и осъществявани от Комисията, означава, че нивото на грешки за ЕФГЗ като цяло е сравнително ниско. Според Сметната палата, то е било 3,1 % през 2013 г., 2,2 % през 2014 г. (без кръстосаното спазване) и 2,2 % през 2015 г. Тези данни съответстват на публикуваните от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ в годишните отчети за дейността.

⁵¹ Вж. Годишния доклад на Сметната палата за финансовата 2015 година, параграф 7.17.

4.3. Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)

4.3.1. Основни причини за грешките

Около 20 % от разходите за ОСП се управляват в рамките на ЕЗФРСР, които се съфинансират от бюджета на ЕС и националните бюджети. Управлението на ЕЗФРСР се основава на национални или регионални многогодишни програми, при които мерките могат да се приспособяват на национално и регионално ниво с цел да се отговори на специфичните цели. Допустимостта на исканията за плащане се проверява от разплащателните агенции на държавите членки преди извършването на плащания към бенефициерите.

В годишните си отчети от 2007 г. насам (без 2010 г.) ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е изразила резерви по отношение на част или на всички разходи, свързани с развитието на селските райони. Тя е съгласна с оценката на Сметната палата за основните първопричини за грешки в тази област:

- недопустими разходи поради неспазване на често сложните правила и условия за допустимост, по-специално във връзка с инвестиционните мерки; и
- сложността на самата политика за развитие на селските райони и слабите системи за управление и контрол на държавите членки.

Други, свързани с по-малък риск мерки на развитието на селските райони са мерките, свързани с площта или броя животни, като агроекология или хуманно отношение към животните. При тях се използва интегрираната система за администриране и контрол, която позволява ефективни проверки и предотвратяване на грешки (както е обяснено в раздела за ЕФЗ по-горе).

Високият процент на грешки в разходите за развитие на селските райони не означава задължително, че неточно оповестените суми са били използвани неправомерно или че целите на политиката не са постигнати.

4.3.2. Предприети корективни действия

а) Опростяване

Комисията насърчава държавите членки да използват, когато е възможно, опростените варианти за разходите с цел да предотвратят грешките и да намалят нивото на риска. Както и в област „Сближаване“, Сметната палата признава, че използването на методите на опростените разходи е вероятно да бъде от полза за всички страни, защото би довело до намаляване на административните формалности и би могло да ограничи грешките, свързани с изготвянето и верифицирането на исканията за плащане въз основа на фактури и платежни документи⁵².

В този контекст следва да се отбележи, че мерките за опростяване са ръководен принцип за корективните действия както за ЕФЗ, така и за ЕЗФРСР: опростяването на ОСП е един от най-важните приоритети на Комисар Хоган от началото на мандата му.

В началото на 2015 г. Комисар Хоган инициира задълбочен преглед на достиженията на правото в областта на селското стопанство с цел идентифициране на потенциала за

⁵² Вж. Годишния доклад на Сметната палата за финансовата 2012 година, параграф 6.23, Годишния доклад за финансовата 2013 година, параграф 6.16, и Годишния доклад за финансовата 2014 година, параграф 6.29.

опростяване. Същевременно той прикани държавите членки, заинтересованите страни, Европейския парламент, Съвета, Комитета на регионите и Европейския икономически и социален комитет да излязат с предложения за опростяване. На 11 май 2015 г. Съветът прие заключения относно „Опростяването на ОСП“. Този процес доведе до над 1 500 предложения за опростяване. Разглеждането на тези предложения с оглед приемането им се основаваше на следните три принципа:

- Опростяването следва да бъде предимно в полза на около осемте милиона бенефициери на ОСП;
- Политическите решения на реформата от 2013 г. не трябва да бъдат поставени под въпрос; и
- Опростяването не трябва да застрашава принципа на добро финансово управление на ОСП.

Комисията предприе действия във връзка с горното, като стартира четири вълни на действия за опростяване, обхващащи пълния спектър от селскостопански политики — включително двата регламента на Комисията и свързаните с тях насоки.

Предложението „омнибус“ (вж. раздел 3.1 по-горе) съдържа изменения на четирите основни регламента в областта на общата селскостопанска политика (ОСП)⁵³. То включва технически промени, предвиждащи по-лесен достъп до фондове на ЕС, и мерки за опростяване, които не променят ориентацията на политиката. Относно развитието на селските райони с промените се насърчават по-доброто използване на финансовите инструменти, по-голямата гъвкавост при програмирането на инструменти за стабилизиране на доходите, по-бързото предоставяне за финансиране от ЕС и пълноценното използване на опростените варианти за разходите чрез привеждането на правилата на ЕЗФРСР в съответствие с общите разпоредби за ЕСИФ. По отношение на директните плащания се предлага режимът за активни земеделски стопани да стане доброволен; подкрепата за младите земеделски стопани е засилена и се предлага да стане възможно „отделянето“ на доброволно обвързаното с производството подпомагане. По отношение на пазарните мерки наставничеството ще бъде нов вид допустимо действие по кризисните мерки и националната финансова помощ няма да изисква извършване на анализ за всеки отделен случай от Комисията.

б) Укрепване на системите за управление и контрол

Комисията осъществява редовен обмен с държавите членки по въпросите, свързани с процента на грешки, и е представила подробен набор от документи с насоки за мерките за развитие на селските райони и други свързани хоризонтални въпроси (например опростени варианти за разходите, правила за възлагане на обществени поръчки, възможност за проверяване и контролиране на мерките).

ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ ще продължи да следи за изпълнението на плановете за действие, както от гледна точка на одита, така и от оперативна гледна точка, чрез двустранни срещи, комитети за мониторинг, годишни срещи за преглед и специални семинари.

⁵³ Регламент (ЕС) № 1305/2013 относно развитието на селските райони, Регламент (ЕС) № 1306/2013 относно финансирането и други хоризонтални въпроси на общата селскостопанска политика (ОСП), Регламент (ЕС) № 1307/2013 относно директните плащания за земеделски стопани и Регламент (ЕС) № 1308/2013 относно единната обща организация на пазара (ООП).

ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ ще продължи да предоставя на държавите членки препоръки и насоки, както и да разпространява добри практики за подобряване на системата за контрол с цел избягване на грешки. Европейската мрежа за развитие на селските райони вече играе важна роля в обучението и в разпространението на добри практики в държавите членки.

Освен това, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е изпълнила определени действия във времето, по-конкретно:

- През 2015 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ подсили съществуващите планове за действие за справяне с резервите, включени в Годишния отчет за дейността за 2014 г., въз основа на подобрено сътрудничество и анализ в рамките на службите на Комисията и интензивен диалог с държавите членки. С помощта на този подход беше създадена подобрена система за отчитане от страна на всички държави членки на техните национални или регионални планове за действие за намаляване на процентите на грешки. Това включва засилен акцент върху редовно проследяване на одитните констатации, както и подобряване на показателите и етапните цели с оглед на мониторинга. През 2014 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ разработи специфичен ИТ инструмент за събиране и обработване на информацията, получена от националните или регионалните планове за действие, по ефикасен и последователен начин, който осигурява обща представа и улеснява подходящите последващи действия. Този инструмент започна да функционира пълноценно през 2015 г. В параграф 7.45 Сметната палата установи следното: „Сметната палата счита, че плановете за действие по принцип са стабилен инструмент, насочен към причините за грешки, но в областта на обществените поръчки все още има възможност за подобрение“. Комисията ще продължи да наблюдава отблизо изпълнението на необходимите планове за корективни действия от страна на тези държави членки и да спира плащанията, когато тези планове за действие не са надлежно изпълнени.
- От 2013 г. насам са организирани шест семинара относно процентите на грешки, един от които се проведе през 2015 г. Те представят текущото положение на изпълнението на плановете за действие, служат за обмен на добри практики и предоставяне на насоки. Тези семинари се организират съвместно в рамките на Комитета за развитие на селските райони и Комитета по земеделските фондове с цел да се гарантира участието както на управляващите органи, така и на разплащателните агенции. В същото време, отделите по географски признак редовно следят плановете за действие и последващите действия с държавите членки на годишни и специални срещи, комитети за наблюдение и, ако е приложимо, в контекста на измененията на програмите.
- Успоредно с това, капацитетът на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е засилен. Броят на одитните мисии е увеличен спрямо 2013 г. и одитите са насочени към конкретни проблеми, свързани с процентите на грешки.

- На последно място, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ окуражава сътрудничеството между регионите и насърчава обучението по конкретни теми, свързани с по-доброто изпълнение на програмите и намаляването на грешките. Общата цел на тези събития е да улеснят конструктивния и открит диалог между съответните участници с цел обмен на добри практики и установяване на ясни насоки.

в) Правна рамка за периода 2014–2020 г.: Значителни подобрения

Новата правна рамка на ОСП за периода 2014—2020 г. съдържа няколко правила, които обръщат внимание на основните причини за грешки (например ограничен брой подробни изисквания, плащания на еднократни общи суми, единни фиксирани ставки или стандартни разходи). Предварителният анализ на програмите за развитие на селските райони беше подсилен чрез извършване от управляващите органи и разплащателните агенции на предварителна оценка на възможностите за верифициране и контрол на планираните мерки. Освен това, за ЕЗФРСР Комисията вече разполага с предварителни превантивни инструменти като спирания и прекъсвания и ги използва пълноценно.

Както е подчертано в увода към настоящия доклад, обаче, в областта на развитието на селските райони, като се вземе предвид необходимостта от постигане на равновесие между законосъобразността и редовността и постигането на целите на политиката, като в същото време се имат предвид разходите за осъществяване, не може да се очаква с някаква реална сигурност, че остатъчен финансов риск под 2 % би бил постижим с разумни усилия.

5. Функция 4 от МФР — „Глобална Европа“

5.1. Ниво на грешките

ГД „Международно сътрудничество и развитие“ (DEVCO) и ГД „Европейска политика за съседство и преговори за разширяване“ (NEAR/ELARG) са разгледани в настоящия доклад, тъй като са най-важните от финансова гледна точка генерални дирекции, извършващи дейност в областта на външните отношения.

ГД „Международно сътрудничество и развитие“ съсредоточава своя анализ на грешките върху остатъчния процент на грешки, който представлява нивото на грешки след прилагане на корективни мерки. Представената от ГД „Международно сътрудничество и развитие“ приблизителна оценка е в рамките на горната и долната граница на грешките, оповестени от Сметната палата в нейните годишни доклади по глава „Външни отношения/Глобална Европа“ за периода 2013—2015 г. (вж. графика 16).

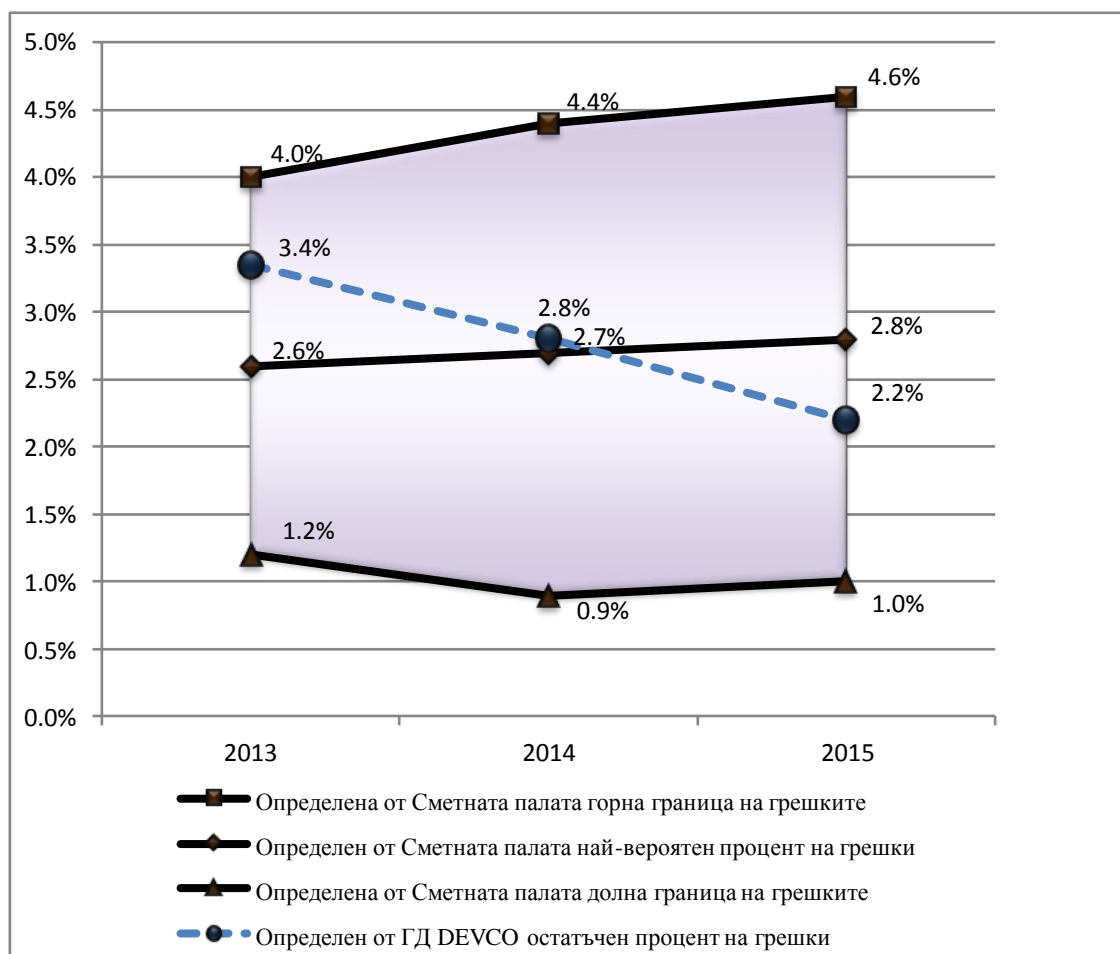
Предварителните и последващите проверки, извършени от собствените служители по контрола на ГД „Международно сътрудничество и развитие“/ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ или от одитори по договори, са обхванали 2 701,98 млн. евро през 2015 г.

Общата изложена на риск сума във връзка с плащанията за общите разходи на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ за 2015 г. е 246 млн. евро (2,9 %).

Консервативно изчислените бъдещи корекции възлизат на 50 млн. евро (0,6 %). Очакваните изложени на риск суми при приключване възлизат на 196 млн. евро (2,3 %).

За цялата област на политиката Външни отношения, общата очаквана изложена на риск сума във връзка с плащанията възлиза на 281 млн. евро (2,9 %), консервативно определените бъдещи корекции възлизат на 62 млн. евро (0,6 %), а очакваните изложени на риск суми при приключване — на 219 млн. евро (2,3 %).

Графика 16: Очаквани нива на грешки на Комисията (Остагъчни проценти на грешки, оповестени от ГД „Международно сътрудничество и развитие“) и на Сметната палата в област „Външни отношения“ за периода 2013—2015 г. *



* Линиите, свързващи различните нива на грешки, не трябва да се разглеждат като непрекъсната еволюция, а по-скоро помагат за по-добро сравнение на диапазоните на грешка.

Източник: Годишни доклади на Сметната палата и Годишни отчети за дейността на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ за финансова година 2013—2015.

5.2. ГД „Международно сътрудничество и развитие“ (DEVCO)

5.2.1. Основни причини за грешките

ГД „Международно сътрудничество и развитие“ идентифицира следните основни първопричини за грешки:

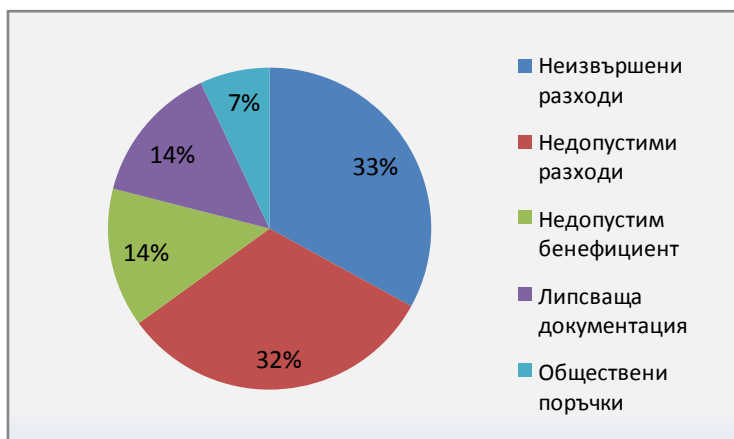
- Неспазване на правилата за допустимост (57 % от откритите грешки):
 - разходи, извършени извън периода на проекта;

- разходи, декларирани като преки, но вече включени в непреките разходи.

- Неспазване на правилата в областта на обществените поръчки (26 % от откритите грешки).
- Недостатъчна или липсваща документация.

Тази оценка най-общо съответства на констатациите на Сметната палата по цялата глава „Глобална Европа“ (вж. Графика 17).

Графика 17: Оценка на Сметната палата за основните причини за грешки за функция 4 през 2015 г.⁵⁴



5.2.2. Предприети корективни действия

а) Опростяване

Основните причини за грешките са прекалено подробните условия за предоставяне на безвъзмездни средства, които надхвърлят изискваното от закона и нямат добавена стойност по отношение на изпълнението и резултатите. Такива ненужни елементи в Практическото ръководство (PRAG) вече са били заличени. ГД „Международно сътрудничество и развитие“ е ангажирана в дискусии със своите заинтересовани страни и се провеждат редовни срещи между звената за финансиране, договаряне и одит, за да се обсъдят най-често срещаните източници на грешки и начините за избягването им. Инструментариумът за финансово управление за бенефициери на безвъзмездни средства се популяризира още повече и се провеждат и адаптират дейности за обучение във връзка с безвъзмездните средства.

Както беше обяснено по-горе, Комисията вече предложи редица изменения, свързани с безвъзмездните средства, в рамките на общите финансови правила с цел намаляване на риска от грешки (вж. раздел 3.1).

б) Укрепване на системите за управление и контрол

Планираните действия са представени по-долу съобразно режима на управление:

- За безвъзмездните средства в режим на пряко управление, ГД „Международно сътрудничество и развитие“ идентифицира недостатъчно доброто качество на проверките на разходите от страна на бенефициерите като основна причина за грешки. Предвидените мерки включват:

⁵⁴ Годишен доклад на Сметната палата за финансовата 2015 година; Фигура 8.2

- Преразглеждане на техническото задание за проверките на разходите, извършвани от бенефициерите и служби по договори, включително прилагане на критерии за оценка на качеството на докладите;
 - Използване на рамкови договори за извършване на одити за допълване на недостатъчните проверки на разходите, извършвани от бенефициерите;
 - Изискване на разходооправдателни документи за произволно избрани транзакции, свързани с искания за плащане, и проверка на тези документи преди одобряване отпускането и/или приключването на разходите; и
 - Опростяване на процедурите и договорните условия за безвъзмездни средства.
- За разходването в режим на непряко управление с международни организации и агенции на държавите членки, основните причини за повтарящите се грешки са недостатъчната или липсващата документация, мисиите за проверка с недостатъчно качество и закъснялото приключване. Предвидените мерки включват:
- В изключителни случаи, спиране на непрякото управление, когато са налице повтарящи се грешки или неспазване на правилата за предоставяне на документация;
 - Адаптиране на техническото задание за мисиите за проверка към международни организации, различни от Световната банка и Организацията на обединените нации;
 - Повишаване на осведомеността и дейностите за наблюдение на приключването на авансовите плащания, извършени към международни организации преди повече от две години (2013 г. и преди това);
 - Редовни срещи с международни организации, за да се гарантира продължаване на сътрудничеството в областта на предоставянето на информация в рамките на одитите на Сметната палата и проучванията на остатъчния процент на грешки; и
 - Създаване на фокусно звено, което да координира отношенията с международните организации на всички равнища.

Всички тези мерки са текущи.

в) Правна рамка за периода 2014–2020 г.:

Някои неотдавнашни промени направиха по-лесно за договорните партньори на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ да спазват правилата и така потенциално намалиха риска от грешки:

- Процедури за възлагане на обществени поръчки в рамките на безвъзмездни средства: Анекс IV към договорите за отпускане на безвъзмездни средства на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ беше опростен през 2015 г. и позволява на бенефициерите да използват собствените си счетоводни правила, като в същото време спазват основните принципи и критериите за възлагане.
- Липса на налични разходооправдателни документи: Възможността за приемане на копия на разходооправдателни документи по време на проверки на разходите беше въведена в образца за безвъзмездни помощи на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ за 2016 г. Това решава повтарящия

се проблем с разпръснатите в няколко държави оригинали, които не винаги са на разположение, когато одиторите извършват проверка на разходите.

- Обменни курсове при безвъзмездните средства: От 2015 г. бенефициерите могат да използват собствените си правила за обменните курсове за счетоводни цели, при условие, че правилата са правилно документирани.

Най-общо, (структурата и функционирането на) системите за управление и контрол са засилени, а някои схеми са изоставени поради съображения за ефективност на разходите.

5.3. ГД „Европейската политика за съседство и преговорите за разширяване“ (NEAR/ELARG)

5.3.1. Основни причини за грешките

Най-често срещаните проблеми във връзка с грешките в ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ са свързани с:

- Грешки, свързани с приключване на авансово финансиране:
Ключов проблем, идентифициран за ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, са грешките, свързани с приключването на авансовото финансиране. Сметната палата е критикувала системата за приключване на авансовото финансиране, използваните за приключването разходооправдателни документи и периодичността на приключването.
- Доклад за проверка на разходите:
Що се отнася до ГД „Международно сътрудничество и развитие“, идентифицирана от Сметната палата слабост са докладите за проверка на разходите, изготвени от външни одитори, на които Комисията разчита за приемането на определени разходи.
- Неспазване на законови и договорни задължения.

5.3.2. Предприети корективни действия

По отношение на приключването на авансовото финансиране, ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ е предприела редица действия за разрешаването на проблема:

- През декември 2015 г. беше прието ново ръководство по счетоводство за ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, в което допълнително се разяснява политиката на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ за приключване на авансовото финансиране;
- На вторично оправомощените разпоредители с бюджетни кредити и техния персонал бяха предоставени насоки, в които се разясняват правилата за междинно признаване на разходи и приключване на авансовото финансиране; и
- Правната рамка за Инструмента за предприсъединителна помощ II, за „Непряко управление с държавите бенефициери“ прилага по-ясна процедура и определя

задължения на бенефициерите за докладване във връзка с признаването на направените разходи.

Във връзка с докладите за проверка на разходите, ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ поддържа тясно сътрудничество с ГД „Международно сътрудничество и развитие“: Предприетите мерки за намаляване на риска включват разработване на мрежа за качество за оценяване на докладите за проверка на разходите и преглед на техническото задание за проверка на разходите. Освен това може да бъде използван рамков договор за извършване на одити за извършване на допълнителни проверки на разходите, когато е необходимо. Всички тези мерки са текущи.

За да се ограничат и намалят типовете грешки, свързани с неспазване на договорни и законови задължения, се полагат непрекъснати усилия начело с ГД „Международно сътрудничество и развитие“ за редовен преглед на ръководства и инструкции с цел да бъдат направени по-ясни (преразглеждане на Практическото ръководство, Pagoda 2). Нещо повече, редовно се предоставят обучения, за да се гарантира, че съответните участници ще прилагат правилните правила и процедури.

IV. **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

1. Финансовото управление се е подобрило значително и това е довело до намаляване на нивото на грешки

Нивото на съответствие със законите изисквания при изпълнението на бюджета на ЕС се е подобрило значително през последните години. Постоянните проверки от страна на Европейския парламент, Съвета и Сметната палата са довели до повишена професионализация на цялата верига на контрол на европейските фондове от страна на Комисията и компетентните органи на държавите членки, трети държави и международни организации. В резултат на това, от двуцифрени за някои области на политиката (особено за област „Сближаване“) за програмните периоди 2000—2006 г. и преди това, нивата на грешките са намалели до значително по-ниски нива в момента (под 5 % в повечето области на политиката и близо до или дори под 2 % в някои области).

2. Комисията и Сметната палата стигат до еднакви оценки за нивото на грешките и основните причини за тях

Комисията и Сметната палата са единодушни, че **основните първопричини за постоянно високите нива на грешки са слабостите в системите за управление и контрол, особено в държавите членки, третите държави и международните организации/агенции, както и сложната правна рамка за изпълнение на политиките на ЕС.**

Освен това, като се има предвид относителната точност на различните използвани подходи и получените резултати, **нивата на грешки, отчетени в годишните отчети за дейността на службите на Комисията, както и прогнозните оценки, предоставени в Годишния отчет за управление и изпълнение, до голяма съответстват на очакваните от Сметната палата нива на грешка за 2014 г. и 2015 г.**

3. Необходимост от отчитане на многогодишния характер на значителна част от разходите на ЕС

В светлината на **многогодишния характер на значителна част от разходите на ЕС, окончателно ниво на грешки може да се установи само при приключването на програмите, когато са приложени всички нива на контрол. Разчетите за „изложените на риск суми при приключване“,** когато вече са приложени всички корективни мерки, възлизат на **0,8 % до 1,3 % от общия размер на разходите за 2015 г.** По такъв начин многогодишните корективни механизми адекватно ще защитят бюджета на ЕС от разходи в нарушение на закона.

4. Разходи за управление и контрол и необходимостта от допълнително опростяване

Високите разходи за управление и контрол в момента поставят под въпрос ползите от по-нататъшното увеличаване на интензивността на одитите и усилията. Трябва да се осъществява **не повече, а по-добър контрол.** Освен това, **опростяването** представлява най-ефективният начин за намаляване на разходите и тежестта на контрола и на риска от грешки. Областите на политиките, в които съществуват добри системи за управление и контрол и по-малко сложни правила за допустимост, са също така по-малко предразположени към грешки. Поради това по-нататъшното **усъвършенстване на**

системите за управление и контрол на всички равнища и опростяването на правилата продължават да бъдат постоянни задачи. В този контекст през септември 2016 г. Комисията предложи амбициозно преразглеждане на Финансовия регламент и редица секторни финансови правила, за да се постигнат допълнително опростяване, гъвкавост и акцент върху резултатите.

5. Комисията непрекъснато предприема действия за справяне с основните причини за грешките и финансовото им въздействие

Комисията **непрекъснато предприема действия за справяне с основните причини за постоянно високите нива на грешки и финансовото им въздействие**; част от грешките са следствие от амбициозни цели на политиката и на практика може да е необходим по-дълъг период от време, докато усилията дадат плод, особено ако са свързани със сложни национални изисквания или механизми за изпълнение. Въпреки че настоящият анализ е съсредоточен върху плащанията за програмния период 2007—2013 година, **наученото през този период** вече е било интегрирано в правната база и подобрените системи за текущия период 2014—2020 г. (например прилагането на нетни финансови корекции и на сметките, които са нови в област „Сближаване“, но вече са обичайна практика в областта на селското стопанство, засилените „одиторски становища“ от националните одитни органи и сертифициращи органи, новите директиви в областта на обществените поръчки, изискванията, произтичащи от предварителните условия, опростените правила за допустимост и значително подобрените възможности за използване на опростени варианти за разходите, а не действителни разходи като основа за възстановяване, и механизмът за задържане на 10 % за област „Сближаване“).

В допълнение, Комисията е приела **пакет относно Междинен преглед/перазглеждане на МФР за периода 2014—2020 г.**, който стъпва на усилията за модернизация и подобрения, постигнати в настоящата МФР. Инициативата **„Бюджет на ЕС, съсредоточен върху резултатите“** започва да показва осезаем напредък към по-ефективна и проста система за изпълнение, която осигурява съответствие с правната рамка, но също така показва положителни резултати на място. В този контекст **непрекъснатото опростяване ще бъде от ключово значение**. По-нататъшен напредък ще бъде постигнат през периода на следващата МФР.

На последно място, Комисията ще продължи **да защитава бюджета на ЕС от финансовото въздействие на постоянно високите нива на грешки** чрез прилагане на превантивни мерки (като прекъсвания и спирания на плащанията) и използване на корективни механизми (финансови корекции и възстановяване на разходи).