

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 15.10.2008
COM(2008) 628 окончателен

ДОКЛАД ОТ КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

**относно последващите мерки във връзка с Решенията за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2006 г.
(Обобщение) – Препоръки на Съвета, представени в съответствие с член 276 от Договора за ЕО, член 180б от Договора за Евратом и член 147 от Финансовия регламент, приложим за общия бюджет и член 119, параграф 5 от Финансовия регламент за ЕФР и подобни разпоредби от предходния ad hoc Финансов регламент за ЕФР**

{SEC(2008)2580}

СЪДЪРЖАНИЕ

ПРЕАМБЮЛ	3
I. Препоръка на Съвета по отношение на общия бюджет.....	4
А) Въведение (работен документ на Комисията, точки 1—2)	4
Б) Декларацията за достоверност относно надеждността и точността на отчетите, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции (DAS) и оправдателна информация (работен документ на Комисията, точки 3—5)	4
В) Вътрешен контрол на Комисията (работен документ на Комисията, точки 6—10)	4
Г) Бюджетно управление (работен документ на Комисията, точки 11—14).....	5
Д) Приходи (работен документ на Комисията, точки 15—17).....	5
Е) Общата селскостопанска политика (работен документ на Комисията, точки 18—20).....	6
Ж) Структурни мерки (работен документ на Комисията, точки 21—25)	7
З) Вътрешни политики, включително научноизследователска дейност (работен документ на Комисията, точки 26—32).....	7
И) Външни дейности (работен документ на Комисията, точки 33—35).....	8
Й) Предприсъединителна стратегия (работен документ на Комисията, точки 36-38)	9
К) Административни разходи (работен документ на Комисията, точки 39—46)	9
Л) Финансови инструменти и банкови дейности (работен документ на Комисията, точки 47— 48).....	10
II. Специални доклади на Сметната палата (работен документ на Комисията, точки 49—63)	10
III. Европейски фондове за развитие (работен документ на Комисията, точки 64—66)	10

ПРЕАМБЮЛ

Следвайки разпоредбите на Договорите и Финансовите регламенти, Комисията изготви доклади за последващи мерки във връзка с освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2006 г., свързани с препоръката на Съвета от 12 февруари 2008 г. и резолюциите, гласувани от Европейския парламент на 22 април 2008 г. Предмет на настоящия доклад за последващи мерки са препоръките, направени от Съвета. Отделен доклад за последващи мерки се занимава с препоръките на Парламента.

Обобщаващите доклади за последващи мерки, които се публикуват на всички официални езици на ЕС, се допълват от работни документи на Комисията, предоставящи подробни отговори по всяка конкретна препоръка както на Съвета, така и на Парламента. Отговорите посочват действия, които Комисията възнамерява да предприеме или вече е предприела, както и препоръките, които Комисията не възнамерява или няма възможност да следва. Поради ограничения, свързани с превода, подробните работни документи се публикуват на английски, френски и немски език. Всяка глава от обобщаващите доклади включва препратки към съответните номера на препоръките в работните документи.

Комисията установи общо 66 препоръки, отправени от Съвета към Комисията в контекста на освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2006 г. Комисията е на мнение, че необходимите действия вече са предприети за 42 от препоръките, въпреки че в някои случаи е наложително да се разгледат резултатите от действията. За други 24 препоръки Комисията е съгласна да предприеме действието, препоръчано от Съвета.

I. ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА ПО ОТНОШЕНИЕ НА ОБЩИЯ БЮДЖЕТ

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

Комисията споделя мнението на Съвета по отношение на необходимостта всички актьори, които участват в изпълнението на бюджета, да продължат да правят максимално необходимото за подобряването на функционирането на системите за надзор и контрол и да продължат да бележат напредък към постигането на безрезервна декларация за достоверност относно надеждността и точността на отчетите, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции във всички области на бюджета.

През февруари 2008 г. Комисията представи доклад за напредъка по плана за действие на Комисията за интегрирана рамка за вътрешен контрол (СОМ(2008) 110) и заключи, че повечето от „пропуските“ са били поправени. Работата ще бъде приключена през 2008 г. и първият доклад за въздействието ще бъде публикуван в началото на 2009 г.

Комисията е в процес на приключване на оценката на разходите за контрол в областта на селското стопанство, ЕФРР и прякото централизирано управление. Резултатите ще послужат за основа на съобщение, което Комисията ще изготви през есента на 2008 г., целящо да възобнови междуинституционалната дискусия относно допустимия риск.

По отношение на опростяването се очакват малко по-нататъшни промени в рамките на настоящото законодателство. За законодателния цикъл 2007—2013 г. някои елементи, целящи да намалят грешките, бяха въведени в определени сектори, включително в развитието на селските райони и структурните дейности. Комисията разясни някои от правилата чрез насоки, например по отношение на Седмата рамкова програма, правилата за прилагане на структурните фондове за периода 2007—2013 г., образователната политика за 2007 г. Комисията ще продължи да предоставя подкрепа и по-нататъшни напътствия, където е необходимо. Тя също така ще гарантира, че бъдещите законодателни предложения включват ясни и недвусмислени правила.

Б) Декларацията за достоверност относно надеждността и точността на отчетите, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции (DAS) и оправдателна информация (работен документ на Комисията, точки 3—5)

По препоръка на Съвета, при изготвянето на отчетите на Общността за 2007 г. Комисията надлежно взе предвид забележките на Палатата в нейния годишен доклад за 2006 г., включително по отношение на процедурите по разделяне на финансовите периоди. Разделението между Генерална дирекция „Образование и култура“ и изпълнителната агенция бе извършено, и годишните отчети за 2007 г. бяха изготвени отделно.

В) Вътрешен контрол на Комисията (работен документ на Комисията, точки 6—10)

Необходими са по-нататъшни усилия, за да бъдат премахнати редица слабости в системите за надзор и контрол, по-специално тези, подчертани в изразените от

упълномощените разпоредители с бюджетни кредити резерви, както и тези, засягащи областите на бюджета, за които оценката на Сметната палата е незадоволителна. Комисията ще предприеме енергични действия, за да се справи с причините за резервите в годишните доклади за дейността за 2007 г., и ще следи отблизо напредъка в тази област.

Комисията ще положи всички необходими усилия да демонстрира ефективността на своите контролни проверки. Тя включи в бележките към годишните отчети на Европейските общности за 2007 финансова година нов раздел относно събирането на платени недължими суми вследствие на решения за корекции на Комисията. Целта на този раздел е да направи преглед на действащата процедура за събиране на платени недължими суми и да даде възможно най-точна прогноза за общата сума.

Понастоящем счетоводната система на Комисията се разширява, за да позволи от 2008 г. нататък пълно отчитане на коригирането на грешки от Комисията, включително на грешките, свързани с плащания от предишни години, и да предложи по-пълна информация за способността на Комисията да събира средства на многогодишна основа.

Освен това Комисията засилва дейността си, насочена към събирането на надеждна информация от държавите-членки по отношение на финансовите корекции и събиранията на средства, извършени от тях. Информацията, свързана със събирането на средства, бе представена във финансовия доклад на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието, секция „Гарантиране“ и в 18-ия годишен доклад относно изпълнението на структурните фондове, както и в бележките към окончателните отчети за 2006 г.

Г) Бюджетно управление (работен документ на Комисията, точки 11—14)

Комисията е напълно съгласна с важността на реалистичното бюджетиране и е предприела препоръчаните действия, за да гарантира ефективно бюджетно управление през целия период на планиране. Предварителният проектобюджет (ППБ) за 2009 г. е съставен в пълно съответствие с тези принципи.

Поетите задължения редовно се вписват в бюджета с по-висока стойност от плащанията поради по-дългия период за плащанията в сравнение с този за поетите задължения. Тъй като цяло поетите задължения се увеличават всяка година, размерът на неизпълнените поети задължения (RAL) също ще се повиши. С правилото „година $n + 2/n + 3$ “, прилагано в политиката на сближаване, се гарантира обаче, че поетите задължения се използват до голяма степен в рамките на 2—3 години.

Д) Приходи (работен документ на Комисията, точки 15—17)

Комисията е доволна, че и през 2006 г. Палатата заключи, че общото функциониране на системите за надзор и контрол на приходите е задоволително и че като цяло операциите, свързани с тях, са законосъобразни и редовни.

Въз основа на работен документ, изготвен от Комисията, Консултативният комитет по собствените ресурси (ККСР) обсъди искането на Съвета за качествена оценка на администрирането, управлението и контрола на традиционните собствени ресурси и

собствените ресурси на база ДДС. Бе заключено, че тази оценка би била по-подходяща в по-широкия контекст на прегледа на бюджета.

Насоките относно сметка „Б“ бяха публикувани и обсъдени на заседанието на ККСР през декември 2007 г.

Комисията планира стратегия, състояща се от три елемента, по отношение на премахването на резервите относно позиции в годишните декларации за ДДС на държавите-членки, които резерви са включени от Комисията в нейните доклади за контрол. Резервите ще бъдат категоризирани в рамка, която ще определи ясни приоритети. В случаите, в които това е необходимо, ще бъде осъществена връзка с държавите-членки с единствената цел да се преразгледат и създадат начини за отстраняване на оставащите резерви (едно такова преразглеждане е планирано за 2008 г.). В случаите, в които държавите-членки не могат да докажат напредък в отпадането на резервите, Комисията ще обмисли възможността за започването на процедури за нарушение.

Е) ОБЩАТА СЕЛСКОСТОПАНСКА ПОЛИТИКА (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА КОМИСИЯТА, ТОЧКИ 18—20)

Комисията и държавите-членки продължават да полагат усилия за укрепването на системите за управление и контрол въпреки значителните подобрения, постигнати до този момент по отношение на управлението на разходите по линия на Общата селскостопанска политика (ОСП). Европейската сметна палата отбелязва, че в случаите, в които се прилага правилно, интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК) представлява ефективна система за контрол за намаляването на риска от неправомерни разходи.

В момента ИСАК покрива около 84,5 % от разходите на ЕФГЗ. Последниците от различните реформи ще разширят това покритие до около 89 % до 2010 г. и до около 92 % до 2013 г., което се очаква да засили позитивната тенденция и да допринесе за още по-голямо намаляване на общия риск.

По отношение на условията за допустимост за агроекологичните мерки в развитието на селските райони държавите-членки вече са задължени да гарантират, че всички мерки за развитието на селските райони, включително агроекологичните мерки, могат да бъдат проверени и контролирани и че споразуменията за контрол на ниво държави-членки предлагат разумна гаранция, че условията за допустимост и всички други задължения се спазват. Този въпрос се разглежда и в контекста на планирането на мерките за развитието на селските райони за периода 2007—2013 г.

По отношение на управлението на сметките прилагането на новото „правило 50/50“, посочено в член 32, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 1290/2005, се основава на цифрите, предоставени от държавите-членки и удостоверени от органите за сертифициране. Комисията следи за прилагането на това правило с помощта на проверки на място и одитиране на документи, които в случаите на неспазване могат да доведат до финансови корекции.

Ж) Структурни мерки (работен документ на Комисията, точки 21—25)

Комисията продължава да си сътрудничи тясно с държавите-членки за подобряването на системите за управление и контрол по отношение на разходите по структурни действия. Някои от актуалните мерки включват публикуването на насоки за добри практики в областта на проверките на управлението (COCOF 08/0020/02) и проверките от органите за сертифициране (COCOF 08/0014/01) и семинар за обучение за 500 представители на националните органи по управлението и сертифицирането през юни 2008 г. Други мерки са изброени в плана за действие на Комисията от 19 февруари 2008 г. (СОМ(2008) 97) за засилване на надзорните ѝ функции в тази област. Освен това Комисията провежда годишни срещи за координиране с националните одиторски органи като допълнение към редовните обсъждания с държавите-членки на въпроси, свързани с управлението и контрола, в Комитета за управление на структурните действия (COCOF) и на технически *ad hoc* заседания.

Всички дейности на Комисията по предоставянето на насоки, обучение и координация имат за цел да опростят ежедневното използване на фондовете, като разясняват изискванията и избягват дублиране на проверките. Комисията предприема специални действия, за да насърчи използването на разпоредбите за фиксирани суми и частично приключване и да предостави насоки относно правилата за допустимост. Тези действия са представени в плана за действие от 19 февруари 2008 г., действия 4.3 и 4.4.

Комисията счита, че одиторската ѝ дейност вече е ефективна по отношение на постигането на подобрения в системите за управление и контрол, например чрез изпълнението на оздравителни планове за действие, но се опитва да повиши въздействието ѝ, като ускори приемането на решения за преустановяването на плащания или прилагането на финансови корекции в случаите, в които това е уместно.

В своите годишни отчети, както и на всяко тримесечие, Комисията вече докладва за финансовите корекции и събраните средства, които са резултат от нейната одиторска дейност или тази на Сметната палата в областта на структурните действия. Данни за събраните от държавите-членки суми се публикуват и в годишния доклад за изпълнението на структурните фондове.

З) Вътрешни политики, включително научноизследователска дейност (работен документ на Комисията, точки 26—32)

Основен риск по отношение на законосъобразността и редовността на разходите за научноизследователска дейност представлява фактът, че бенефициерите могат да преувеличат разходите си в декларациите за разходи и че впоследствие това може да остане незабелязано от Комисията и тя да не го коригира. Много грешки, засягащи законосъобразността и редовността могат да бъдат забелязани (и следователно коригирани) единствено чрез проверки на място. За да реши този проблем, Комисията пренасочи фокуса на стратегията си за контрол към откриването и коригирането на грешки *ex-post*, след като плащането е било извършено. Генералните дирекции, работещи в областта на научните изследвания, реализираха своя стратегия за одит, свързана с Шестата рамкова програма, която включва увеличаване на броя на одиторските проверки, нова стратегия за вземане на проби и корекция на грешки в системата, ако те са били повторени от същия бенефициер в други договори, които не са били подложени на одиторска проверка. Стратегията за одит ще бъде реализирана в

продължение на четири години. Поради многогодишния си характер ефективността на стратегията за контрол на ГД „Изследвания“ може да бъде измерена и оценена напълно през последните етапи на рамковата програма. Бяха положени и усилия да бъдат опростени и разяснени насоките за изчисляването и отчитането на разходите за бенефициерите и за сертифициращите одитори.

В сферата на образованието и културата Комисията реализира преработена стратегия за надзор, основаваща се на подхода „интегрирана рамка за контрол“. Тя включва *ex-ante* декларации за достоверност относно надеждността и точността на отчетите, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции за периода 2007—2013 г., издадени от националните органи, и годишни *ex-post* декларации за достоверност относно надеждността и точността на отчетите, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции по отношение на използването на средствата през предходната година. Последващата дейност във връзка с препоръките за одиторски проверки на системите бе включена в процеса на оценка на *ex-ante* декларации за достоверност относно надеждността и точността на отчетите, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции за периода 2007—2013 г., издадени от националните органи, и е обект на постоянно наблюдение. Освен това правилата за новите програми в областта на образованието и културата за периода 2007—2013 г. бяха опростени и се използват широко договорености за финансиране под формата на плащане на еднократна сума и на фиксирана сума.

Комисията взема адекватни мерки, за да се съобрази с препоръката на Съвета, свързана със забавените плащания към бенефициери, и с необходимостта да се спазват сроковете за разходните операции, фиксирани във Финансовия регламент. Положените усилия увеличиха процента на плащанията, извършени навреме. Този въпрос се следи отблизо и е обект на засилено внимание, за да се гарантира по-нататъшно подобрене.

И) Външни дейности (работен документ на Комисията, точки 33—35)

Комисията предприе редица мерки, насочени към подобряването на системите, създадени така, че да гарантират законосъобразността и редовността на разходите за външни дейности на ниво организации, изпълняващи проектите: стандартни насоки за проверка на разходите за безвъзмездни средства и договори за услуги, основаващи се на такса (задължителни от февруари 2006 г.), нови стандартни насоки за финансовите одити и одитите на системите (задължителни от октомври 2007 г.), годишно консолидиране на резултатите от външни одиторски проверки в синтезиран отчет, имащ за цел откриването на типология на заключенията и на корективни действия, разработване на CRIS одит, който би подобрил отчитането на резултатите от одитите.

В областта на хуманитарната помощ бе преразгледан балансът между одиторските проверки, извършвани в централните офиси, и одиторските проверки на място. Този баланс следва да се разглежда в контекста на цялостна стратегия за контрол. Броят на одиторските проверки на място се е увеличил на 37 през 2007 г. в сравнение с 20 извършени проверки през 2006 г.

Й) Предприсъединителна стратегия (работен документ на Комисията, точки 36—38)

Комисията продължава да следи отблизо националните системи за надзор и контрол на разходите по предприсъединителните програми и в случаите, в които това е наложително да насърчава силно страните бенефициери да предприемат действия за коригирането на незадоволителните ситуации. По отношение на програма САПАРД по препоръка на Съвета Комисията засили допълнително своите проверки и свързаните с тях последващи мерки. Приключването на програмите по САПАРД се извършва въз основа на заявлението за плащане на крайното салдо, решението за уравниването на сметките и окончателния доклад за изпълнението.

К) Административни разходи (работен документ на Комисията, точки 39—46)

По отношение на обществените поръчки, както е споменато в отговора на Комисията на годишния доклад за 2006 г. на Палатата, СИЛБ и СИЛЛ въведоха специфични мерки за контрол с цел подобряване на управлението на обществените поръчки. В случая на разходите за недвижимо имущество процедурите на договаряне са разрешени по силата на член 126, параграф 1, буква з) от Разпоредбите за прилагане.

По отношение на пенсионните задължения на Общностите Комисията представи цифрите и прогнозите, изискани по време на представянето на ППБ в Бюджетната комисия на Съвета, на 10.6.2008 г. и предаде допълнителни документи на 13.6.2008 г. Тази информация ще представлява част от стандартното представяне за в бъдеще.

По отношение на агенциите на 9.7.2008 г. Комисията прие изменение на рамковия Финансов регламент¹, което съдържа разпоредби, засилващи задължението на агенциите да представят в заявленията си за плащане надеждни прогнози за своите реални нужди от средства през годината, с цел да бъдат избегнати ненужни парични потоци. Би следвало това да позволи на Комисията да следи по-отблизо паричните наличности на агенциите и така да доведе до по-строго планиране и повишена прозрачност в съответствие със Съвместната декларация от 13 юли 2008 г.

Агенциите са независими органи на Общността, които носят пълна юридическа и финансова отговорност за управлението на собствените си ресурси. В рамките на наличните ресурси Комисията ще продължава да подкрепя агенциите, за да им позволи да се възползват от знанията, опита и съветите на Комисията в областта на финансовото управление.

Освен това в контекста на съобщението на Комисията от март 2008 г. „Европейските агенции — пътят напред“ ще бъде стартиран процес на хоризонтална оценка. Освен всичко останало тази оценка ще оцени ефекта на агенциите върху вътрешната организация и дейностите на Комисията. Междуетноститионалната работна група, която Комисията предлага да учреди с участието на Европейския парламент и Съвета, ще допринесе *inter alia* за дефинирането на целите и обхвата на тази хоризонтална

¹ Регламент (ЕО, Евратом) № 652/2008 на Комисията за изменение на Регламент (ЕО, Евратом) № 2343/2002 относно рамковия Финансов регламент за органите, посочени в член 185 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности.

оценка. Комисията възнамерява да докладва за резултатите от тази оценка до 2009—2010 г.

Л) Финансови инструменти и банкови дейности (работен документ на Комисията, точки 47—48)

По отношение на управлението на банковите мерки в областта на Средиземноморието, попадащи в обхвата на регламента за МЕДА, слабостите, установени от Палатата, се отнасят до миналото и са коригирани. Конвенцията за управлението между Комисията и Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) е в процес на предоговаряне.

II. СПЕЦИАЛНИ ДОКЛАДИ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА КОМИСИЯТА, точки 49—63)

Съветът отправи редица препоръки към Комисията относно специални доклади, публикувани от Сметната палата през 2006 г. и 2007 г. Отговорите на Комисията на тези препоръки могат да бъдат намерени в работния документ на Комисията (точки 49—63).

III. ЕВРОПЕЙСКИ ФОНДОВЕ ЗА РАЗВИТИЕ (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА КОМИСИЯТА, точки 64—66)

Комисията надлежно взе предвид препоръките на Съвета относно Европейските фондове за развитие. По отношение на отчетите, след преминаването от OLAS към CRIS счетоводните процедури, и по-специално приключването на сметките, ще бъдат автоматизирани. Макар че приключванията се извършват ръчно в OLAS, за да бъдат избегнати грешки, се провеждат голям брой ефективни проверки.

Що се отнася до бюджетната подкрепа Комисията потвърждава, че гарантира спазването на условията на Споразумението от Котону и на споразуменията за финансиране при процедурите за отпускане на бюджетна подкрепа и преди да бъде извършен трансферът на средства.

Информация относно управлението на риска, анализа на системата за вътрешен контрол и одита на операции може да бъде намерена в годишния доклад за дейността за 2007 г. на EuropeAid.

* * *