

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 16.12.2008
СОМ(2008) 866 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО
СЪВЕТА И ДО ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА**

Към общо разбиране на концепцията за допустим риск от грешки

{SEC(2008) 3054}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО СЪВЕТА И ДО ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

Към общо разбиране на концепцията за допустим риск от грешки

1. ИСТОРИЯ НА ДОСИЕТО

При представянето на годишния си доклад за 2007 финансова година Европейската сметна палата отбеляза, че е открила „съществено ниво“ на грешки в бюджетни области, представляващи 54 % от бюджета на ЕС. По-конкретно Палатата откри нива на грешки над прага от 2 % в „Развитие на селските райони“, „Околна среда“, „Кохезионна политика“, „Енергетика“, „Научни изследвания“, „Транспорт“, „Външна помощ“, „Помощ за развитие“, „Разширяване“, „Образование“ и „Гражданство“.

В резултат на това бюджетният орган и широката публика остават с впечатлението, че ЕС е неспособен да управлява по подходящ начин много от основните си политики. В доклада на Палатата се поставят „жълти“ и „червени“ флагчета на някои от вероятните бъдещи разходни приоритети за бюджета на ЕС в контекста на прегледа на бюджета и на световната финансова и икономическа криза. Комисията положи големи усилия да се справи със ситуацията и през последните четири години беше постигнат значителен и осезаем напредък.

Увеличаването на броя на проверките и подобряването им на всички нива очевидно би помогнало. Опростяването на законодателство ще отговори също на множеството грешки, причинени от надценяването на разходите от страна на крайните бенефициери, от неправилното разбиране или прилагане на често пъти сложните правила и норми, чрез които се управляват средствата на ЕС.

Както обаче отбелязва също Палатата, начинът, по-който средствата на ЕС се изплащат на милиони бенефициери из целия Съюз въз основа на собствена декларация, е рисков по своя характер. А отвъд границите на Съюза Европа развива дейност в областта на сътрудничеството за развитие и хуманитарните усилия и други глобални предизвикателства, често при трудни и рисковани условия, но въпреки това при широката подкрепа на европейската общественост.

Тези политически императиви трябва да се изпълняват при ефективни от гледна точка на разходите проверки. Срещу измамата се прилага нулева толерантност, но вземащите политически решения осъзнават факта, че на някои схеми рискът е вътрешно присъщ. Те са свикнали да оценяват и поемат такива рискове, като знаят, че някои грешки могат да бъдат коригирани, едва след като се открият.

Понастоящем Палатата, както много върховни одитни институции, използва праг от 2 % предимно за съществеността на счетоводните отчети. Този единен показател, при който не се отчитат различните характеристики на риска при различните политики, се използва също от Палатата за решението ѝ относно законността и правомерността на свързаните с отчетите операции. Напълно е възможно бюджетният орган да определи различен праг, ако вземе предвид едновременно политическите императиви, ползите от дадена политика (и нефинансовите), вътрешно присъщия риск, възможностите за по-

нататъшно опростяване и допълнителните разходи, свързани с намаляването на нивата на грешки чрез повече проверки.

Практическото приложение на този политически подход е концепцията за „допустим риск от грешки“ и дебатът за въвеждането му е отдавна закъснял за бюджета за ЕС.

В действителност концепцията за допустим риск от грешки бе въведена за първи път на равнище ЕС от Европейската сметна палата в нейното становище № 2/2004 за „единния контрол“¹. Според Палатата *всяка система за контрол е съпоставка между разходите по извършването на предвидения интензитет на проверките, от една страна, и ползите, които тези процедури носят, от друга. В общия контекст ползите са свързани с намаляването на риска от пилеене на средства и свеждането на риска от грешка до приемливи нива.*

Освен това Палатата заявява, че съгласно международните стандарти за одит операциите, свързани с докладите за одит, рядко могат да бъдат напълно лишени от грешки и следователно се допуска известна степен на толериране по отношение на точността им². Това толериране е отразено в прилаганото от Палатата равнище на същественост от 2 % за оценяване на законността и правомерността на операциите във всички области на политиката³. По този начин, екстраполираното ниво на грешки от повече от 2 % въз основа на извадките на Палатата води до мнение с резерви или отрицателно мнение.

В становището си Палатата стигна по-нататък до заключението, че *е вероятно нивото на допустими грешки или нередности да варира между различните бюджетни области в зависимост от разходите за контрол, както и от присъщия за съответната област риск*. Палатата посочи, че за балансиране на разходите и ползите от контрола равнището от 2 % не е непременно точният показател за преценка на управлението от страна на Комисията на риска в някои бюджетни области. Ето защо Палатата прикани Комисията да предложи нива на допустим риск, за които да се постигне решение на политическо равнище. Комисията включи предложенията на Палатата в своя план за действие на Комисията за интегрирана рамка за вътрешен контрол от 2006 г. (действие 4) и започна събиране на данни за разходите за проверки (действие 10)⁴.

В съответствие със становището на Палатата за единния контрол Съветът през ноември 2005 г. стигна до заключението, че *следва да постигне споразумение с Европейския*

¹ Становище № 2/2004 на Сметната палата на Европейските общности относно модела за единен контрол (single audit) (и предложение за рамка за вътрешен контрол в Общността) (ОВ С 107, 30.4.2004 г., стр. 1).

² Методологията за изготвяне на становището, гарантиращо точността на отчетите, както и законността и правомерността на свързаните с тях операции (DAS), на Европейската сметна палата може да се намери на <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/audit/StatementofAssurance>, 7.10.2008 г.

³ Прагът от 2 % е получен от стандартите за одит, свързани с финансовите одити в частния сектор, и първоначално бе определен за показател от самата Палата при липса на сравними международни стандарти за одит на операциите или на указание за забрана на използването на този праг на политическо равнище. Някои върховни одитни институции в държавите-членки също прилагат равнището на същественост от 2 %.

⁴ План за действие на Комисията за интегрирана рамка за вътрешен контрол, COM(2006) 9, 17.1.2006 г.

*парламент относно допустимите рискове при извършваните операции, като се отчитат разходите и ползите от проверките в различните области на политиката и размерът на съответстващите им разходи*⁵. Във връзка с това Словенското председателство заяви през юни 2008 г., че *в съответствие със заключенията на Съвета от 2005 г. смята, че Европейският парламент и Съветът следва да постигнат общо разбирателство относно остатъчния допустим риск при извършваните операции, като се отчитат разходите и ползите от проверките в различните области на политиката и размерът на свързаните с тях разходи*⁶.

Европейският парламент също винаги е подкрепял въвеждането на подход на допустимия риск (по-специално в решенията си за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета от 2003 и 2006 г.) и през април 2008 г. председателят на Комисията по бюджетен контрол при Парламента изготви работен документ относно допустимия риск⁷. В този документ се предлагаше *насърчаване на политическо признаване на пресметнатите рискове, свързани с дейностите на ЕС и предоставяне на точна и надеждна информация по отношение на текущото състояние*.

В годишния си доклад за 2007 г.⁸ Съдебната палата препоръча на Комисията и на законодателните органи да осъществят напредък при развиването на концепцията за допустим риск. В светлината на изразените от институциите позиции Комисията смята, че е налице обща основа за необходимостта от осъществяване на напредък към подход на допустимия риск, чрез който се осигурява прозрачност за рисковете, свързани с различните политики на ЕС, и за разходите за управлението им до определено ниво. Решението за допустимия риск трябва да се основава на общото отчитане на политическите императиви, на ползите от политиката (също и нефинансови), на вътрешно присъщия риск, на възможността за по-нататъшно опростяване и на допълнителните разходи, свързани с намаляването на нивата на грешки чрез повече проверки.

В настоящото съобщение се дефинира допустимият риск и се описва подходът, използван за илюстриране на концепцията (раздел 2); посочват се пояснителни примери в основни области на разходване на средства (които са били „червени светлини“ през 2006 и 2007 г. според Палатата), като се използват резултатите от събирането на данни за първо изчисление на разходите за проверки (раздел 3), и се предлагат насоки за развитие към официално определяне на нивата на допустимия риск (раздел 4).

⁵ Съобщение за пресата, 2688-о заседание на Съвета по икономически и финансови въпроси, 8.11.2005 г., параграф 17.

⁶ Съвет на Европейския съюз, бележка от Председателството до делегациите — Подобро финансово управление на средствата на ЕС, 10284/08 FIN 217, 3.6.2008 г.

⁷ Работен документ № 2 относно прегледа на бюджета, „Допустим риск от грешка“, член на ЕП Херберт Бьош (Herbert Bösch), 8.4.2008 г.

⁸ Годишен доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за финансовата 2007 година, ОВ С 286, 10.11.2008 г., стр.1).

2. ДЕФИНИЦИЯ И ПОДХОД, ИЗПОЛЗВАНИ В НАСТОЯЩОТО СЪОБЩЕНИЕ

2.1. Дефиниции

Допустимият риск е нивото на неоткритите или толерираните грешки след намаляване на вътрешно присъщия риск чрез ефективни от гледна точка на разходите проверки.

Допустим риск = вътрешно присъщ риск – намален риск чрез ефективни от гледна точка на разходите проверки

В това уравнение **вътрешно присъщият риск** е рискът, свързан със самата дейност. Показателите за вътрешно присъщия риск за дейностите на Комисията включват сложността на законодателството; управленската рамка, като агенции, национални администрации (например при споделено управление) и национални изпълнителни орган; стабилността на средата, в която се осъществява политиката; броя и видовете бенефициери и естеството на дейностите. Например, за да се постигнат целенасочени резултати в политиките, ползите от които се смятат за ценни, понякога са необходими сложни правила и критерии за допустимост, дори те да водят до уязвимост на операциите откъм грешки. С други думи добре обмислените правила и норми с еднозначно тълкуване и просто изпълнение намаляват риска от грешки.

Системите за вътрешен контрол са създадени, за да намалят или смекчат вътрешно присъщия риск от грешки до приемливо ниво. Законодателните разпоредби, свързани с контрола, оказват влияние върху вероятността от предотвратяване и откриване на грешки — например минималните нива на контрол, определени за земеделския и структурните фондове. Изборът на законодателя относно стратегиите за контрол и прилагането им от Комисията и държавите-членки и степента, до която органите на държавите-членки съблюдават изискванията по отношение на контрола при споделеното управление, имат пряко отражение върху нивото на риска.

Палатата определя два вида финансови грешки — такива, които пряко се отразяват върху сумата, която трябва да се плати, и такива, които нямат пряко отражение върху плащането, но съдържат финансов риск и/или биха довели до финансови корекции. Важно е да се отбележи, че нито една от тези грешки не показва наличието на измама.

Вероятните нива на грешки могат да бъдат ограничени чрез повече и/или по-добри проверки, но тази инвестиция трябва да бъде балансирана въз основа на принесените от нея ползи, измервани до голяма степен чрез финансовите грешки, които е вероятно да бъдат открити и коригирани. Въз основа на горепосоченото уравнение оставащият риск след прилагането на проверки може да се счита за приемлив или допустим, при условие че може да се докаже, че са взети всички мерки вътрешно присъщият риск да не излиза извън границите на доброто финансово управление. Приемането на подход на „допустимия риск“ би означавало определяне на нива, до които Комисията и партньорите ѝ по изпълнението, включително държавите-членки, е разумно да се очаква да намалят грешките, като същевременно използват ресурсите за контрол по начин, ефективен от гледна точка на разходите. Решението следва да се вземе на политическо равнище.

В настоящото съобщение се илюстрира подходът на „допустимия риск“, като се използват наличните данни за видовете и нивата на грешките, настоящите разходи за контрол и контролираните обекти. Данните за грешките са взети от становището,

гарантиращо точността на отчетите, както и законността и правомерността на свързаните с тях операции (DAS), на Сметната палата за 2006 г. или от резултатите от контрола, извършен от държавите-членки. Данните за разходите за контрол и контролираните обекти се основават отчасти на анкети, отчасти на изчисления.

2.2. Илюстриране на допустимия риск от грешки

2.2.1. Използван подход

Комисията признава, че е настоящите нива на съблюдаване и качеството на проверките могат още да се подобрят, например като Комисията и държавите-членки предоставят допълнителни насоки и обучение на управленските органи на всички равнища (национално, регионално, секторно и т.н.), както и на бенефициерите, като обърнат внимание предимно на области, в които грешките са най-разпространени. Възможната степен на подобряване ще зависи от ефективността, с която Комисията и партньорите ѝ по изпълнението, например в държавите-членки, прилагат тези мерки⁹, и от ресурсите, които инвестират в проверки.

След това подобрене на съществуващите проверки при незначителни разходи всяко по-нататъшно намаление на нивата на грешки може да бъде постигнато само чрез повишена интензивност на проверките на управлението от първо ниво, включително проверки по документи и на място. Допълнителните проверки на място обикновено са скъпи предвид големия брой бенефициери на програми на Общността, които трябва да бъдат контролирани.

За да се илюстрира балансът между разходите за проверки и ползите от тях, може да се използва прост модел. Този модел има за цел да определи теоретичното ниво на допустимия риск („точката на допустимия риск“), при което пределните разходи за допълнителен контрол са равни на пределните ползи от този контрол.

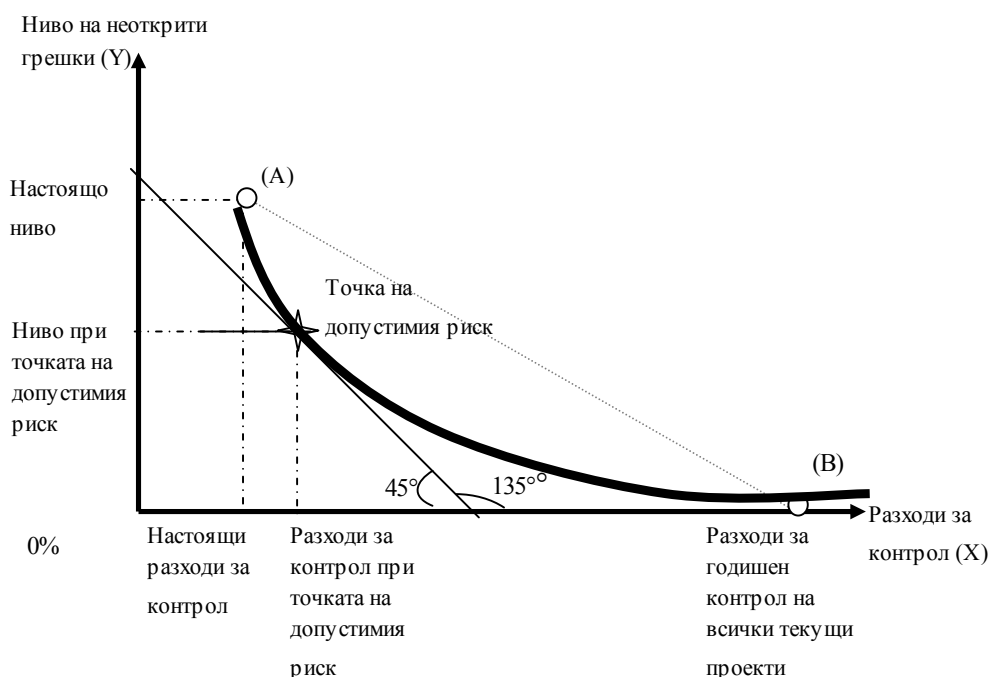
Моделът е основан на следните координатни оси:

- точка (А): настоящото ниво на грешки и изчислените настоящи разходи за контрол¹⁰.
- точка (В): теоретична точка, при която координатите са изчислените настоящи разходи за контрол плюс изчислените разходи за годишен контрол на всички проекти на място, като се приема, че това би довело до нулево ниво на грешки.

⁹ Пример: проверка от първо ниво на операция по програма на структурните фондове, проведена на място от управляващия орган в държава-членка, е могла да бъде подобрена, ако инструментите за контрол (напр. подходящи насоки и адекватни контролни списъци) са били използвани ефективно при проверката.

¹⁰ За Европейския фонд за регионално развитие (вж. раздел 3.1 нивото на грешки при точка А е най-долната граница на грешките в извадката на DAS за 2006 г. на Палатата, намалено с изчисленото прогнозирано отражение от повишеното качество на предварителните оценки. За мерките, свързани със земеделие и околна среда (вж. раздел 3.2), точка А представлява средното ниво на грешки, докладвано от разплащателните агенции на държавите-членки.

Въз основа на тези две координати е начертана линия на тенденцията между точки А и В.



Този подход е опростен, тъй като при него се приема, че всички обекти притежават еднакви характеристики по отношение на риска, което не е вероятно за програмите на Общността. Следователно може да се постигне по-добър модел на реалната ситуация, като от линията се състави крива, която представя по-ясно обекти с различни характеристики.

Там, където кривата се допира с тангента с ъгъл от 135° , се намира точката, при която пределните разходи за проверки са равни на пределните ползи. Тази точка наричаме точка на допустимия риск. Всяка проверка преди тази точка от кривата е вероятно да доведе до откриване и коригиране на грешки на стойност, по-голяма от тази на допълнителната проверка. Увеличаването на проверките след тази точка би довело до повече разходи, отколкото грешките, които е вероятно да бъдат открити и отстранени, и следователно според стратегията за ефективен от гледна точка на разходите контрол допустимото ниво на грешки се определя в тази точка.

Допълнителни подробности за подхода могат да се намерят в приложения работен документ.

2.2.2. *Направените допускания*

При този подход се правят някои допускания, предвид това, че анализът на този етап е ограничен до готови налични данни, които лесно се изразяват количествено. Следните допускания и опростявания биха могли да доведат до потенциално надценяване на точката на допустимия риск.

- проверките имат възпиращ ефект¹¹, но това е трудно за измерване: при този модел разходите и ползите от проверките са изразени чисто количествено и финансово.
- всички проекти (100 %) трябва да бъдат контролирани годишно на място, за да се гарантира 0 % грешки: моделът изключва ефекта от допълнително обучение и насоки и екстраполацията на грешки, при която корекции на систематични грешки се прилагат към неконтролирани проекти.
- по отношение на оста за разходи за проверки се предполага, че всяка проверка е свързана с едни и същи разходи и че няма икономии от мащаба от едновременни проверки на няколко проекта за същия бенефициер или от проверки на разходи за няколко години, осъществени еднократно.
- предполага се, че обектите от проекти за контролиране са хомогенни по размери и риск от грешки, докато в действителност проверките биха били насочени към области с по-висок риск, като по този начин се намалява рискът от неоткриване на грешки на по-ниска цена.
- въведените многогодишни механизми за корекция (напр. за кохезионната политика) оказват влияние върху нивото на грешките, тъй като много от контролираните проекти в годишната извадка на Палатата няма да преминат през пълния набор проверки, изисквани от законодателството, през целия жизнен цикъл на програмите¹². Следователно точката на (годишния) допустим риск в този пояснителен пример е напълно различна от нивото на грешки при приключване на всяка отделна (многогодишна програма) и от становищата, гарантиращи точността на отчетите, в годишните отчети за дейността на службите на Комисията, които становища се основават на оценка на капацитета на системата за откриване и коригиране на грешки за няколко години.

Следните други допускания в модела биха могли да доведат до потенциално подценяване на точката на допустимия риск:

- предполага се, че подобряването на съществуващите предварителни проверки за коригиране на минималното ниво на грешки, докладвано от Палатата през 2006 г., например чрез по-добри насоки и обучение от страна на Комисията за държавите-членки и от страна на държавите-членки за техните органи и бенефициери, не е свързано с никакви (или е свързано с незначителни) разходи.
- одитният риск не се взема предвид: предполага се, че чрез извършените проверки се откриват и коригират всички грешки в даден проект.

¹¹ Това може да включва възможността обектът да бъде контролиран и превантивният ефект, произтичащ от постоянните системни подобрения. Например ефективността на интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК) в рамките на общата земеделска политика може да се обясни частично с възпиращия ефект от санкциите, съчетани с високата вероятност за проверка от националните органи.

¹² Изпълнението на програма може да продължи 9 години и по този начин декларациите за приключване за всяка програма, чрез които се потвърждава законността и правомерността на операциите, или всякакви изразени резерви по тях могат да се подават до 10 години след стартирането на програмата.

Освен това предоставените примери се основаваха на една година и се предполага, че тази година е представителна. Комбинираният ефект от тези предположения (надценяване и подценяване) може да доведе до взаимното им неутрализиране. Освен това бе сметнено, че въвеждането на по-сложни математически подходи (при които се използват параболични и логаритмични функции, както и концепцията за алтернативни разходи) предоставя сравними резултати и че следователно методът е достатъчно надежден (вж. приложението).

Ясно е, че някои от горепосочените допускания са доста значителни и моделът може да бъде допълнително разработен с помощта на мащабен анализ на финансовите операции и нивата на грешки¹³ и на широко събиране и анализ на подробни данни на проектно ниво, така че да се вземе предвид:

- естеството на проектите, за да се определят вътрешно присъщите нива на риск за различните видове проекти;
- различните нива на риска за различните дейности и типове бенефициери, за да се гарантира, че тези с най-висок риск се проверяват най-напред;
- размерът на проектите, така че на дадено ниво риск най-големите проекти да бъдат контролирани приоритетно, като по този начин ресурсите за контрол се използват ефикасно; както и
- продължителността на проектите, така че проверките да бъдат предвидени във времето по начин, който позволява контролът на максимален размер от средства.

Тъй като обаче разработването на тази усъвършенствана версия на модела ще е свързано със скъпоструващо и изискващо време събиране на данни в държавите-членки, тази възможност не се разработва допълнително на този етап.

3. ПОЯСНИТЕЛНИ ПРИМЕРИ ЗА РАЗХОДИ ЗА КОНТРОЛ И РИСК ОТ ГРЕШКИ

Като се използва горепосоченият прост модел, в следващия раздел се разглеждат по-конкретно части от две области на политиката, за които Палатата констатира в годишните си доклади за 2006 и 2007 г., че нивото на грешки е високо¹⁴. Свързаните с това допускания са прости и осигуряват показателни резултати. И в двата случая основният модел е адаптиран, за да се приспособят особеностите на наличните за всяка област данни. Следователно резултатите не са сравними между двете области. И в двата случая паричните суми и представените проценти са закръглени предвид приблизителния им характер.

3.1. Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР)

През програмния период 2000—2006 г. чрез ЕФРР бяха съфинансирани приблизително 700 000 отделни проекта. Фондът се осъществява при споделено управление, като

¹³ В това отношение помощта на Палатата при определянето на грешките и методологията на съставянето на извадки би могла да бъде от полза.

¹⁴ Структурни дейности (ЕФРР) и земеделие (агроекологични мерки за развитие на селските райони).

задачите по прилагане, включително контролът на бенефициерите, са делегирани на държавите-членки на национално, регионално и местно равнище. Чрез секторното законодателство са въведени структури за контрол и минимални нива на контрол за управляващите органи, разплащателните/сертифициращите органи и структури за контрол и в него се посочва, че грешките и нередностите следва да се предотвратяват, откриват и коригират най-напред от държавите-членки¹⁵. Комисията наблюдава тези системи за управление и контрол и генералните дирекции правят заключения относно ефективността им в годишните си отчети за дейността. През февруари 2008 г. Комисията прие план за действие за засилване на надзорните функции на Комисията при поделено управление на структурни действия¹⁶.

Собствените стратегии и практики за контрол на Комисията се основават на многогодишен подход¹⁷. Механизмите за корекция и контрол в държавите-членки също са многогодишни, като включват проверки от първо ниво (проверки по документи и на място), преди разходите да се декларират пред Комисията; последващи проверки на място на операции след деклариране на разходите пред Комисията; проверки на системите и декларация за приключване от независим сертифициращ орган.

Поради залегналия в Договора принцип на ежегодност на DAS следващото изчисление на точката на възможния допустим риск е на годишна база и се основава на DAS на Палатата за 2006 г. и на определенията за грешки и констатациите, докладвани от Палатата.

През 2006 и 2007 г. структурните дейности (включително ЕФРР)¹⁸ получиха негативна оценка от Сметната палата, в която се цитираха нива на грешки при изплащанията за всички структурни фондове съответно от поне 12 % и 11 % въз основа на извадката на Палатата.

Като използва настоящото минимално ниво на грешки, констатирано от Сметната палата, и като го намалява до около 9 %, за да вземе предвид очакваните ползи от подобряването на съществуващите последващи проверки при ограничени или незначителни допълнителни разходи, Комисията определи годишните разходи за проверки, както и точката на допустимия риск, както е посочено в раздел 2.2.1 по-горе.

Въз основа на данни от държавите-членки Комисията изготви предварително изчисление на общите разходи за контрол на ЕФРР за 2006 г., според което разходите възлизат на около 215 млн. EUR, т.е. приблизително 0,7 % от общите публични разходи за дейности, съфинансирани от ЕФРР през тази година.

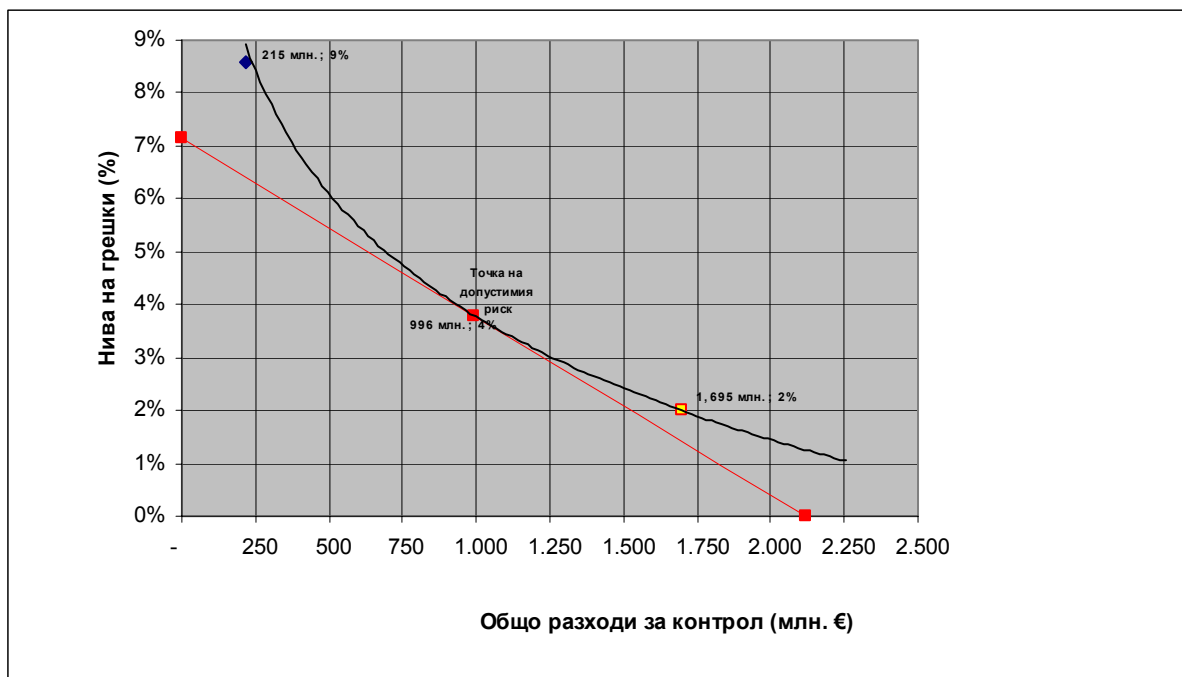
В следната графика се илюстрира теоретичната връзка между нивата на грешки и разходите за контрол за ЕФРР (вж. приложението за повече подробности):

¹⁵ член 39, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета.

¹⁶ COM(2008) 97 окончателен.

¹⁷ Многогодишният подход е отразен в становищата, гарантиращи точността на отчетите, в годишните отчети за дейността на службите на Комисията.

¹⁸ Структурните дейности през 2006 г. включваха генералните дирекции REGIO, EMPL, AGRI (ФЕОГА, секция „Ориентиране“) и MARE (ФИОР).



Въз основа на прогнозните цифри за размера на разходите/броя на контролираните проекти през 2006 г. годишните разходи за постигане на теоретично нулево ниво на грешки чрез проверяване на място биха възлизали на 2,25 млрд. EUR (което представлява 8 % от общите публични разходи за дейности, съфинансирани от фонда). Въз основа на това бе съставена крива, посочваща възможната връзка между нивата на грешки и разходите за контрол¹⁹.

След това бе изчислена точката от кривата, при която всяко допълнително похарчено за контрол евро донася точно едно евро от очаквани открити грешки, за да се определи точката на допустимия риск (при която пределните разходи за проверки са равни на пределните ползи). Тази точка би се намирала при ниво на грешки от около 4 % и разходи за проверки от 996 млн. EUR, равняващи се на 3,5 % от общите публични разходи. Това би означавало, че изразходването на повече средства за контрол на ЕФРР би било ефективно от гледна точка на разходите до точката на достигане на ниво на грешки от около 4 %. При вземането на политическо решение по този въпрос ще трябва да се вземе предвид капацитетът за повишаване на разходите за проверки и такова решение би довело до целево ниво на допустим риск, намиращо се между настоящото минимално ниво на грешки на Палатата, коригирано до 9 % (за да се отчетат очакваните ползи от подобрените последващи проверки на незначителна цена), и определената по-горе теоретична цел от 4 %.

Тъй като предоставената от държавите-членки информация не бе винаги изчерпателна и последователна²⁰, Комисията направи оценка на това как възможното подценяване на разходите за проверки би се отразило на изчислението. Ако тези разходи са с 50 % по-

¹⁹ Следва да се отбележи, че и двете оси x и y бяха изготвени отначало в същия мащаб (млн. EUR), за да се улесни анализът, а процентът на нивата на грешки е посочен в графиката с цел по-голяма яснота.

²⁰ Някои държави-членки предоставиха данни само за някои видове проверки. Често събирането на данни бе децентрализирано в рамките на държавите-членки, което доведе до непоследователно тълкуване на определената от Комисията методология за оценка на разходите за контрол.

високи от очакваното от държавите-членки, точката на допустимия риск ще се увеличи с един процентен пункт (до 5 %). Заедно с резултатите от анализ на чувствителността, при който бяха използвани по-усъвършенствани статистически техники и който бе основан на същите данни, тези цифри показаха, че точката на допустимия риск варира в ограничена степен (вж. приложението).

Следва да се отбележи също, че използваните по-горе данни са свързани с разходите по структурните фондове, уредени в законодателството от периода 2000—2006 г. Приложимите правила за програмния период 2007—2013 г. включват разпоредби за засилен и по-ясен контрол за националните органи, които са предназначени за спомагане намаляването на нивата на грешки. Ефектът от тези правила би следвало да бъде задълбочен от превантивните действия във връзка с периода 2007—2013 г., които се провеждат в рамките на плана за действие.

Също така на законодателния орган бяха предложени неотдавна допълнителни опростявания, които вероятно ще се отразят на нивата на грешки и отгук и на точката на допустимия риск. Обаче до 2010 г. по-голямата част от разходите за структурните фондове няма да се управлява от законодателството от 2007—2013 г. До тогава по-голямата част от разходите, декларирани от държавите-членки на Комисията, ще бъдат обхванати от правната рамка за 2000—2006 г.²¹ Тъй като в по-подробния анализ на допустимия риск ще трябва да се включи отражението от законодателството от 2007—2013 г. и от плана за действие, той ще трябва да се основе на данните за прилагането от 2010 г. и следователно би могъл да бъде изготвен от 2011 г. нататък (вж. раздел 4.1 по-долу).

Основни констатации

- *нивото на допустимия риск е над 2 % и би могло да бъде около 4 % според прост подход на теоретични разходи/ползи. Това би означавало петкратно увеличение на настоящите разходи за контрол от 0,7 % до 3,5 % от общите публични разходи. Съответно въз основа на примерните цифри допълнително похарчени средства в размер на 100 млн. EUR над настоящите нива на разходи за проверки биха донесли очаквана нетна печалба от около 285 млн. EUR от открити грешки.*
- *примерните цифри показват, че постигането на ниво на грешки от 2 % би изисквало осемкратно увеличение на разходите за контрол до почти 6 % от общите публични разходи за фонда.*
- *тъй като държавите-членки ще поемат значителни допълнителни разходи за контрол, за да достигнат теоретичната точка на допустимия риск, би могла да се определи средносрочна цел, за да се премине от минималните нива на грешки на Палатата до целево равнище от около 5%.*

²¹ Отражението на плана за действие върху нивата на грешки в програмите от 2000—2006 г. е вероятно да се види едва при приключването им.

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

На ЕЗФРСР се падат около 20 % от общите земеделски разходи за периода 2007—2013 г. Рамката за контрол на този фонд е много близка до тази за разходите на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ). Палатата стигна до заключението, че на развитието на селските райони се пада диспропорционално голяма част от общото ниво на грешки от 2 % до 5 % за земеделието, докато за разходите за ЕФГЗ нивото на грешки се изчислява на малко под 2 %.²² По-високото ниво на грешки при развитието на селските райони се дължи основно на често срещаните грешки при агроекологичните мерки. В специален доклад № 3/2005 на Сметната палата за контрола на разходите за околната среда в областта на земеделието се заключава, че тези разходи са не само рискови по естеството си, но и че не е възможно в тази област да се получи гаранция на разумна цена.

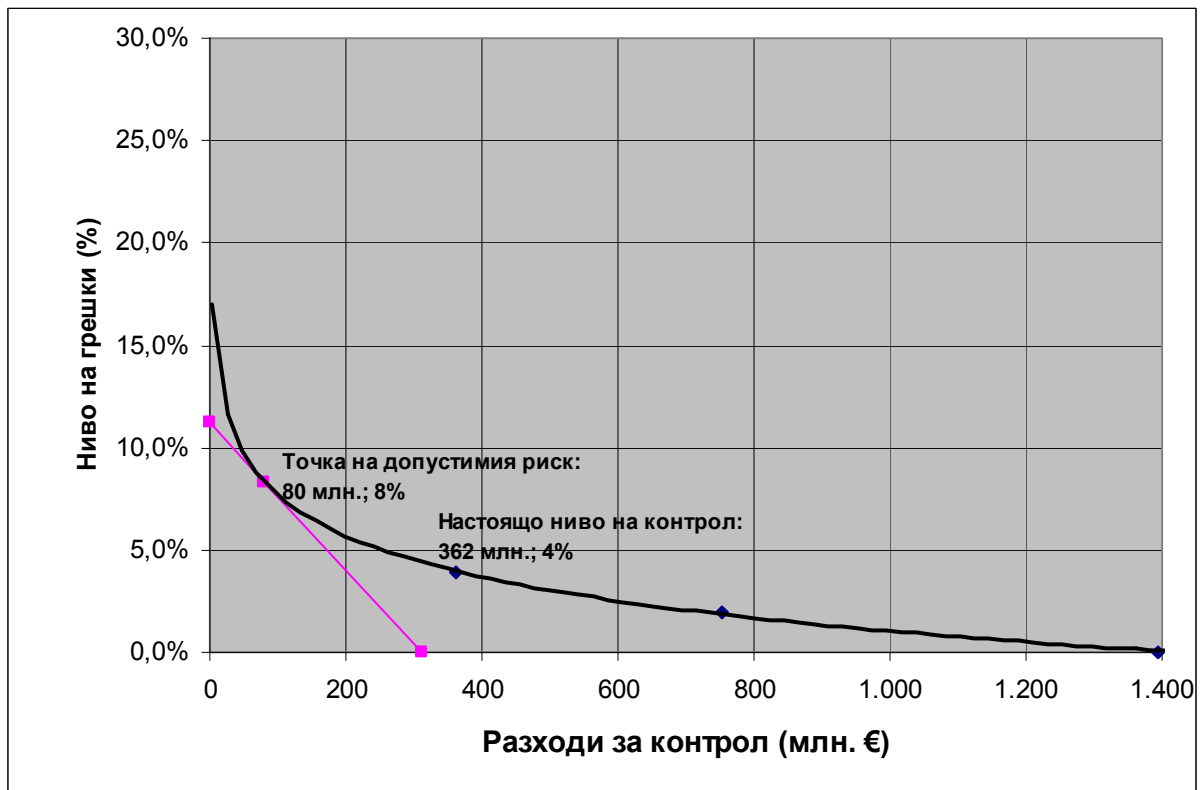
Ето защо при следващата илюстрация тези мерки са разгледани специално. По този начин Комисията се отзовава също на резолюцията за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета от 22 април 2008 г.²³

Не е възможно да се изчисли нивото на грешки за агроекологичните мерки въз основа на DAS на Палатата, но Комисията поиска от държавите-членки да предоставят статистика за резултатите от проверките на място през финансовата 2007 година за някои мерки за развитие на селските райони, включително агроекологичните мерки. Държавите-членки предоставиха исканите данни, които все пак не бяха проверени и валидирани от сертифициращите органи, а в някои случаи бяха и непълни. Въпреки това данните потвърдиха, че нивата на грешки за агроекологичните мерки бяха по-високи от тези за другите мерки в областта на развитието на селските райони и посочиха ниво на грешки от около 4 % за агроекологичните мерки през 2007 г.

Комисията поиска също от държавите-членки да ѝ предоставят информация за техните разходи за контрол за агроекологични мерки. Въз основа на получените данни тези разходи за контрол, представени за агроекологичните мерки, се изчисляват приблизително на 360 млн. EUR, което представлява 13 % от общите публични разходи за мерките през 2005 г. Следва да се отбележи, че това е три пъти повече, отколкото за мерки, свързани със земеделието като цяло (около 4 % от общите публични разходи). Проверките на агроекологичните мерки допринасят също за постигането на целта на политиката за закрила и подобряване на околната среда. Тук тези екологични ползи не са изразени количествено.

²² Комисията смята, че констатациите на Палатата през 2007 г. сочат ниво на грешки в развитието на селските райони, надвишаващо 5 %. Това, че по-често се срещат грешки за ЕФГЗ, се подчертава и от някои държавите-членки.

²³ „[...] приканва Комисията подробно да проучи и оцени възможните разходи и ползи в областта на агроекологичните мерки, както и връзката с други области на разходи, и да представи анализа на Съвета, Парламента и Европейската сметна палата като минимална основа за обсъждане на необходимостта от реформа.“ В приложения работен документ на службите на Комисията се предоставя първоначална приблизителна оценка на разходите за контрол при агроекологичните мерки, както и преглед на най-широко признатите им ползи.



Разходите за годишно контролиране на всички бенефициери се изчисляват на около 1,4 млрд. EUR. Въз основа на тези данни бе съставена крива, посочваща възможната връзка между нивата на грешки и разходите за контрол²⁴.

²⁴ Следва да се отбележи, че и двете оси x и y бяха изготвени отначало в същия мащаб (млн. EUR), за да се улесни анализът, а процентът на нивата на грешки е посочен в графиката с цел по-голяма яснота.

Основни констатации

- *Повишение на разходите за контрол над настоящото ниво (13 %) не би било ефективно, защото леко покачване на броя на проверките на място с 1 % би довело до икономии от нередовни разходи от едва около 10 % от разходите за тези допълнителни проверки.*
- *Намаляването на нивото на грешки от сегашните 4 % до равнището на същественост на Палатата от 2 %²⁵ би повишило разходите за контрол от около 13 % до почти 30 % от общите публични разходи за тези мерки и не би било ефективно от гледна точка на разходите.*
- *Агроекологичните мерки имат значителен принос в общото ниво на грешки в областта на развитието на селските райони.*
- *Тъй като не би било ефективно от гледна точка на разходите да се увеличават проверките, нивото на допустимия риск за развитие на селските райони е очевидно над 2 % и може да бъде над 5 %.*

4. БЪДЕЩО РАЗВИТИЕ

4.1. Предварителни заключения

Важно е да се наблегне на това, че да се приеме допустим риск от грешки не означава да се съгласим със съществуването на неподходящи системи за управление и контрол в Комисията или в държавите-членки. Комисията и партньорите ѝ по изпълнението ще трябва да продължат да бъдат бдителни и да постигат най-добрия възможен контрол в рамките на определени ресурси за всички области на политиката. При откриване на слабости те трябва да се отстраняват, а причините им да се анализират, за да бъдат ефективно предотвратявани, откривани и коригирани.

Комисията признава също, че в някои сектори системите за контрол на програмите на Общността, включително управляваните от държавите-членки, биха могли да предотвратяват, откриват и коригират грешки по-ефективно при сегашното ниво на разходи. Комисията предприема действия, за да постигне това²⁶.

Инвестициите в проверки отвъд настоящите нива биха довели до откриване и коригиране на повече грешки. Увеличението на разходите за контрол ще изисква допълнителни ресурси, които да бъдат предоставени от Комисията и/или от държавите-членки, и решенията за нивото на увеличение ще трябва да се основават на очакваните ползи по отношение на намалените нива на грешки.

Оценките на Сметната палата показват, че съществува действителна разлика в нивата на грешки между областите на политиката. Горният анализ потвърждава възгледа, че

²⁵ Това е резултат от изчисление, основано на хипотезата, че нивото на грешки намалява линейно, когато се повиши нивото на проверките, и се изключва допълнителният възпиращ ефект от повече проверки.

²⁶ Например „План за действие на Комисията за интегрирана рамка за вътрешен контрол“, СОМ(2006) 9 и „План за действие за засилване на надзорните функции на Комисията при поделено управление на структурни действия“, СОМ(2008) 97.

равнище на същественост от 2 % за годишното становище, гарантиращо точността на отчетите, както и законността и правомерността на свързаните с тях операции (DAS), не е подходяща мярка според стратегията за ефективен от гледна точка на разходите контрол за някои политики. В резултат допустимото ниво на грешки ще трябва да бъде анализирано и решено отделно за всяка област на политиката на равнище Общност.

Това ниво на допустимия риск, определено от политическите органи, ще се намира между настоящото ниво на грешки, коригирано, така че да се вземат предвид възможните подобрения в съществуващите проверки, и теоретичната точка на допустимия риск. Предложеният в настоящото съобщение прост модел, основан на наличните данни и прогнози, дава първоначална представа за тези нива:

- За кохезионната политика бюджетният орган би могъл да приеме, че за целите на годишното становище, гарантиращо точността на отчетите, както и законността и правомерността на свързаните с тях операции (DAS), нивото на допустимия риск може да бъде по първоначални изчисления около 5 % на годишна основа; както и
- Въз основа на наличните данни бюджетният орган би могъл да приеме, че за развитието на селските райони всички други проверки за намаляване на грешките не биха били ефективни от гледна точка на разходите. В свой пръв анализ Комисията смята, че нивото на допустимият риск за тази област е около 5 %.

Настоящото съобщение бе насочено към две области, в които Палатата даде отрицателни оценки през 2007 г., но подходът би могъл да бъде също така приложен към други области на политиката, включително вътрешни политики, и по-специално в областта на научните изследвания, където чрез засилен контрол са предоставени точни данни за грешки и където разходите за контрол могат да бъдат измерени, както и към външни действия, които се ползват от силна политическа и обществена подкрепа, но се извършват често при трудни и рисковани условия. Опростяването и при двете области ще бъде взето предвид, когато то се отразява на ефекта върху риска от грешки и разходите за контрол. Анализът на допустимия риск също е от значение за вече получените положителна оценка от Сметната палата области. Например за административните разходи Комисията ще проучи дали niskият вътрешно присъщ риск и вече въведените ефективни проверки оправдават допустимо ниво на риска под настоящото равнище на същественост от 2 %.

За кохезионната политика моделът би могъл да се направи по-солиден, за да позволява разлики в риска между различните обекти на контрол. Това ще изисква по-задълбочен и изискващ разходи анализ, който може да бъде приключен най-рано в края на 2010 г., като все още ще се основава на законодателството от 2000—2006 г. Според Комисията тази възможност не е нито необходима, нито ефективна от гледна точка на разходите. От друга страна, преразгледаните данни за областта на кохезионната политика, основани на прилагането на новата законодателна рамка за 2007—2013 г., включително новите предложени опростявания, биха могли да бъдат полезни. Те ще трябва да бъдат основани на данните от 2010 г., докато новите програми ще са заработили и резултатите (които ще бъдат на разположение през 2011 г.) биха могли да бъдат използвани за преглед и прецизиране на точката на допустимия риск в тази област.

4.2. Възможни стъпки към споразумение за прилагане на подхода за допустимия риск

По гледище на Комисията прилагането на подхода на допустимия риск би било стабилна инвестиция и би осигурило здрава основа, за да може органът, вземащ решение за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, да оцени качеството на управлението на риска от страна на Комисията. Ясно е, че като обект на контрола, Комисията не може сама да определи нивата на допустимия риск.

Основните стъпки към подход на допустимия риск биха могли да бъдат, както следва:

- подновяване на междуинституционалния дебат със Съвета, Парламента и Сметната палата въз основа на настоящото съобщение и позицията, заета от бюджетния орган относно нивата на допустимия риск в областта на кохезионната политика и развитието на селските райони, въз основа на горепосочения анализ;
- ако заключенията на настоящия дебат го позволят, Комисията ще представи преди средата на 2010 г. допълнителни анализи на допустимия риск, по-специално за научните изследвания, енергетиката и транспорта и за външната помощ, развитието и разширяването.