

**BG**

**BG**

**BG**



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 24.2.2009  
COM(2009) 96 окончателен

## ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

**Отговори на държавите-членки във връзка с годишния доклад на Сметната палата за 2007 г.**

{SEC (2009) 257}

## СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Обхват на доклада.....	3
2	Обобщение.....	3
3.	Общи констатации в DAS за 2007 г. и констатации в DAS при споделено управление.....	5
4.	Последващи действия по отношение на грешките.....	7
5.	Действия, предприети от държавите-членки за преодоляване на слабостите в областта на политиката на сближаване и на селското стопанство/природните ресурси.....	8
6.	Подпомагане на държавите-членки за подобряване на управлението на финансирани от ЕС проекти.....	11
7.	Заключение.....	13

## 1. ОБХВАТ НА ДОКЛАДА

Европейската сметна палата (ЕСП), която е външният одитор на Европейския съюз, представя декларация за достоверност (DAS) в годишния доклад относно надеждността на отчетите, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Основната цел на DAS е да се даде одиторско становище относно това дали приходите и разходите на ЕС са отразени точно в сметките и дали тези приходи и разходи са получени и изразходвани в съответствие с всички договорни и правни задължения<sup>1</sup>.

Комисията е длъжна да информира държавите-членки за подробностите в годишния доклад на ЕСП, свързани с управлението на средствата, за които те отговарят, веднага след предаването на доклада, а държавите-членки са задължени да изпратят отговорите си в срок от шестдесет дни<sup>2</sup>. На 11 ноември 2008 г. Комисията предаде надлежно тези констатации и прикани държавите-членки да попълнят въпросник от три части. Държавите-членки вече бяха получили отнасящите се до тях констатации на Палатата и ги бяха обсъдили с Палатата и Комисията преди приемането на доклада на Палатата. Обобщението на отговорите на държавите-членки е представено в доклад на Комисията (придружен от работен документ на службите на Комисията) до ЕСП, Съвета и Европейския парламент преди 28 февруари 2009 г.

## 2. ОБОБЩЕНИЕ

Годишният доклад на ЕСП за 2007 г. е от значение поради две причини. Първо, Палатата промени структурата на доклада, която вече отразява точно новата финансова рамка. Второ, това е последната DAS, представена в мандата на настоящата Комисия и Европейски парламент.

Резултатите от усилията на Комисията за допълнително подобряване на контролната рамка започват да личат в констатациите на ЕСП. За първи път Палатата даде становище без резерви (положително) относно надеждността на отчетите. Палатата даде също становища без резерви относно законосъобразността и редовността на операциите по приходите, поетите задължения и плащанията в областите „Икономически и финансови въпроси“ и „Административни и други разходи“. Палатата отбелязва, че като цяло системите за управление и контрол в тези области функционират ефективно. Обратно, по отношение на споделеното управление преобладават отрицателните становища на Палатата за законосъобразността и редовността на операциите. Освен това изглежда, че системите за управление и контрол в тези области са само частично ефективни. По отношение на областта „Селско стопанство и природни ресурси“ Палатата заключи, че при свързаните с разходите за тази област на политиката операции като цяло е налице съществено ниво на грешки, но че при ЕФГЗ, на който се падат 85 % от

---

<sup>1</sup> Европейска сметна палата — Годишен доклад относно бюджета на ЕС за 2007 г. — Информационна бележка, стр. 7.

<sup>2</sup> Член 143, параграф 6 от Финансовия регламент.

селскостопанските разходи, нивото на грешки е малко под прага на същественост. Политиката на сближаване е най-засегнатата от грешки област според Палатата, която смята, че около 11 % от общия размер на разходите не е следвало да бъдат възстановявани. Основните слабости са установени в ежедневните проверки от управляващите и разплащателните органи, както и в работата на одитните органи. Трябва да се отбележи, че повечето одитирани от ЕСП операции се отнасят до програмния период 2000—2006 г.

През ноември 2008 г., един ден след представянето на годишния доклад, Комисията информира надлежно всяка държава-членка относно подробностите за грешките, установени вследствие на извършените от ЕСП одити във всяка конкретна страна. Повечето държави-членки отговориха на Комисията в приемлив срок и достатъчно подробно.

Палатата класифицира грешките като „количествено измерими“ или „количествено неизмерими“. Държавите-членки са отговорни за над 90 % от всички количествено измерими грешки при споделено управление. В отговорите си относно действията, предприети с оглед на констатираните количествено измерими грешки, 15 от общо 17 засегнати държави-членки представиха информация за взетите мерки и вероятния резултат от тях. Комисията ще извърши мониторинг на тези действия в последващата си работа по констатираните от Палатата грешки.

Държавите-членки бяха поканени също да отговорят на шест конкретни въпроса относно областта на селското стопанство и тази на политиката на сближаване. По отношение на селското стопанство Палатата изрази загриженост относно надеждността на плащанията, направени по схемата за единно плащане (СЕП). Почти всички държави-членки отговориха на този въпрос, като посочиха, че са направени някои подобрения. Въпросите относно политиката на сближаване засягаха персонала и обучението на персонала в управляващите и разплащателните органи. Няколко държави-членки посочиха в отговорите си, че през последните 12 месеца към персонала в тези органи са се присъединили нови служители. Над 70 % от държавите-членки отговориха, че персоналят както в управляващите, така и в разплащателните органи е получил обучение по финансово управление и контрол през последните 12 месеца.

Държавите-членки бяха поканени да отговорят и на два общи въпроса. Първият се отнасяше до проведените през май—юни 2008 г. между Комисията, някои държави-членки и ЕСП тристранни дискусии относно индивидуалните констатирани грешки. Шест държави-членки заявиха, че са взели участие в тези тристранни дискусии. В отговорите бе изразено задоволство от инициативата.

С втория въпрос от държавите-членки се искаше да посочат по какъв начин Комисията би могла да подобри надзорната си роля при споделено управление. Бяха предложени следните основни подобрения: опростяване на правилата и нормативната уредба, подобряване на мониторинга и предоставяне на насоки в областта на обществените поръчки.

### **3. ОБЩИ КОНСТАТАЦИИ В DAS ЗА 2007 Г. И КОНСТАТАЦИИ В DAS ПРИ СПОДЕЛЕНО УПРАВЛЕНИЕ**

Резултатите от усилията на Комисията за допълнително подобряване на контролната рамка започват да личат в констатациите на ЕСП. Въпреки че тази тенденция бе отбелязана от някои държави-членки, други подчертаха, че за 14-та поредна година Комисията не е успяла да получи положителна DAS. В този контекст бе предложено преосмисляне на настоящия подход към DAS, а препоръката на Палатата за определяне на ниво на допустим риск от грешки, с което да се постигне баланс между разходите и ползите от проверките, бе посрещната с одобрение.

Одиторското становище на Палатата относно свързаните с отчетите операции бе много сходно с представеното през 2006 г. Въпреки че в две области на политиката, които преди спадаха към „Вътрешни политики“ и „Външни действия“, приблизителният процент на грешки намалю, това не промени общата картина. Независимо от това Палатата даде становище без резерви (положително) относно надеждността на отчетите. Освен това Палатата даде също становища без резерви относно законосъобразността и редовността на операциите в някои области, а именно за приходите, поетите задължения и плащанията в областите „Икономически и финансови въпроси“ и „Административни и други разходи“. Системите за управление и контрол в тези области като цяло функционират ефективно и избраната извадка от операции бе обявена за несъдържаща съществени грешки.

В общ план при споделеното управление преобладават отрицателните становища на Палатата относно законосъобразността и редовността на операциите. Заключениеето на Палатата е, че в различна степен тези области продължават да са засегнати от съществено ниво на грешки.

В таблица 1.1 по-долу е дадено обобщение по глави на резултатите в DAS относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции.

**Таблица 1.1 — Обобщение на резултатите в DAS за 2007 г. относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции<sup>3</sup> съгласно тълкуването на Комисията**

	<i>Приблизителен процент на грешки</i>
Приходи	Под 2 %
Селско стопанство и природни ресурси — ЕФГЗ*	Под 2 %
Селско стопанство и природни ресурси — несвързани с ЕФГЗ*	Над 5 %
Политика на сближаване	Над 5 %
Изследвания, транспорт и енергетика	Между 2 % и 5 %
Външни действия	Между 2 % и 5 %
Образование и гражданско участие	Между 2 % и 5 %
Икономически и финансови въпроси	Под 2 %
Администрация	Под 2 %
ЕФР	Между 2 % и 5 %

\*Разбивка на глава 5 в годишния доклад на Палатата.

По-високите проценти на грешки според оценките на Палатата се наблюдават в областите „Политика на сближаване“ и „Развитие на селските райони“. В областта с най-големи разходи — „Селско стопанство и природни ресурси“, Палатата заключи, че операциите, свързани с разходите за тази област на политиката, като цяло са засегнати от съществено ниво на грешки. Палатата също заяви, че системите за управление и контрол са само частично ефективни. Докато процентът на грешки при разходите по ЕФГЗ, които представляват около 85 % от всички разходи за селско стопанство, е малко под 2 %, голяма част от общия процент на грешки е свързана с развитието на селските райони. Освен това, както през предходната 2006 г., Палатата отбеляза ефективността на интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК) за намаляване на риска от неправомерни разходи, когато се прилага правилно и ако се

<sup>3</sup> Годишен доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за финансовата 2007 година, придружен от отговорите на институциите (ОВ С 286, 10.11.2008 г., стр. 29).

въвеждат точни и достоверни данни в системата. Ето защо Палатата препоръча да се подобрят установяването, регистрацията и управлението на правата за плащане.

Политиката на сближаване е най-засегнатата от грешки област според Палатата. Палатата изчисли, че най-малко 11 % от общата възстановена сума за проекти по политиката на сближаване не е следвало да бъдат възстановявани. За първи път през 2007 г. Палатата оцени системите за управление и контрол (Комисията и държавите-членки) в рамките на политиката на сближаване като частично ефективни. Всички одитирани от ЕСП операции в областта на политиката на сближаване се отнасят до програмния период 2000—2006 г. През 2007 г. Палатата отново установи основните слабости на проверките на първо ниво, както и в одитните органи. Те са следните<sup>4</sup>:

**управляващи органи** — недостатъчни ежедневни проверки на действителността на разходите, невъзможност да се посочат декларациите за разходи, които не са подкрепени от подходящи доказателства, и неспособност да се открият слабостите в тръжните процедури;

**разплащателни органи** — неспособност да се установи кога управляващите органи не са извършили адекватни ежедневни проверки;

**одитни органи** — неспособност за извършване на достатъчно проверки с оглед достигане на увереност относно ефективното функциониране на системите за контрол.

Палатата посочи, че сложният или неточен характер на правните изисквания има сериозно влияние върху законосъобразността и редовността на операциите в областите „Развитие на селските райони“ и „Политика на сближаване“.

Разходите в областта „Образование и гражданско участие“ частично се управляват чрез споделено управление. Заключение на Палатата е, че свързаните с тази област на политиката плащания са засегнати от съществено ниво на грешки. Палатата е на мнение, че системите за управление и контрол също са само частично ефективни.

#### 4. ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ГРЕШКИТЕ

В писмото си Комисията информира надлежно всяка държава-членка относно подробностите за грешките, установени вследствие на извършените от ЕСП одити във всяка конкретна страна. След това държавите-членки бяха поканени да посочат подробна информация за предприетите действия за коригиране на грешките, както и за графика, съдържанието и очаквания резултат от тези действия. По-голямата част от държавите-членки предоставиха исканата информация в приемлив срок. Освен това като цяло отговорите бяха с добро качество, като някои страни изпратиха много подробна информация за действията, предприети по констатациите от одита. Комисията ще извърши

<sup>4</sup>

Годишен доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за финансовата 2007 година, придружен от отговорите на институциите (ОВ С 286, 10.11.2008 г., стр. 150).



мониторинг на тези действия в рамките на рутинната последваща работа по докладите на Палатата.

### **Определяне и обработване на грешките**

Според ЕСП грешките могат да са свързани с „условие за плащане“ или с „друг критерий на съответствие“. Понастоящем Палатата класифицира грешките като „количествено измерими“ или „количествено неизмерими“<sup>5</sup>. При определяне на финансовото отражение на грешките за цялата одиторска популация и общия процент на грешки, който следва да се публикува, са взети предвид само количествено измеримите грешки.

Държавите-членки са отговорни за над 90 % от всички количествено измерими грешки при споделено управление (100 % в областта „Политика на сближаване“). Всички държави-членки отговориха поне частично по отношение на количествено измеримите грешки с процент на грешка от 100 %. Във всеки един случай те посочиха дали грешката е приета или отхвърлена и какви действия са предприети. Някои държави-членки (Чешката република, Германия, Ирландия, Испания, Гърция и Обединеното кралство) приеха повечето грешки, посочени от Палатата. В отговорите си относно действията, предприети с оглед на констатираните количествено измерими грешки, 15 от общо 17 засегнати държави-членки представиха информация за взетите мерки и вероятния резултат от тях. Някои държави-членки изтъкнаха, че възстановяването на неправомерно изплатените суми е започнало или вече извършено, като бяха посочени и възстановените суми. За една държава-членка — Гърция, във всеки случай на приета грешка вноската на Общността бе сведена до нула.

### **5. ДЕЙСТВИЯ, ПРЕДПРИЕТИ ОТ ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА СЛАБОСТИТЕ В ОБЛАСТТА НА ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ И НА СЕЛСКОТО СТОПАНСТВО/ПРИРОДНИТЕ РЕСУРСИ**

Изпратеният на държавите-членки въпросник съдържаше въпрос относно глава „Селско стопанство и природни ресурси“, отнасящ се до подобренията в СЕП. В доклада за 2007 г. Палатата изрази загриженост за надеждността на извършените плащания по СЕП. Според Палатата най-спешните въпроси, които трябва да се разгледат, засягат правата за плащане, информацията относно парцелите земя и изясняването и опростяването на правилата, свързани с мерките, особено използването на националния резерв. Почти всички държави-членки отговориха на този въпрос, като посочиха, че са направени някои подобрения. Няколко нови държави-членки заявиха, че за момента не прилагат СЕП. Същевременно държавите-членки, в които тази система е въведена, посочиха, че неотдавна тя е била одитирана и подобрена от компетентния национален орган. Всички повдигнати от Палатата въпроси са били взети предвид. Някои държави-членки, които вече прилагат системата, посочиха, че непрекъснато се правят подобрения, особено в сферата на

---

<sup>5</sup> Годишен доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за финансовата 2007 година, придружен от отговорите на институциите (ОВ С 286, 10.11.2008 г., стр. 28).

ортографията и правата за плащане. Освен това в някои случаи базите данни са били в процес на актуализиране и реструктуриране.

Четирите въпроса относно политиката на сближаване засягаха персонала и обучението на персонала в управляващите и разплащателните органи. Повечето държави-членки отговориха на въпроса относно броя на новите членове на персонала, които са се присъединили към тези органи през последните 12 месеца. Нови служители са постъпили в условията на реструктуриране и в някои случаи за приключване на програмния период 2000—2006 г., както и за покриване на програмите за новия период 2007—2013 г. По-специално новите държави-членки показват обща тенденция за значително увеличение на персонала — за България то достига 88 %.

Над 70 % от държавите-членки отговориха утвърдително, че персоналят както в управляващите, така и в разплащателните органи е получил обучение по финансово управление и контрол през последните 12 месеца. Повечето страни разполагаха със статистически данни за обученията персонал, а някои подчертаха, че обучението, провеждано в хода на работата, по финансово управление и контрол, както и по управление на програми и договори под формата на семинари, информационни срещи и конференции е стандартен елемент от програмите им за обучение. Въвеждащите курсове (продължаващи до три дни в един случай) и информационните досиета за започване на работата са били неделима част от модулите за обучение на повечето държави-членки. Освен това, досиетата за започване на работа, предназначени за новопостъпилите служители, са били налични в 80 % от държавите-членки. Те са били съставени от основни документи, включващи контролни списъци, насоки и процедурни наръчници. Някои държави-членки посочиха, че управляващите и разплащателните органи разполагат с уебсайтове и че е стандартна практика да се използва интранет за разпространение на информация. В няколко случая е липсвал лесен достъп до документацията за обществени поръчки, а Литва заяви, че в тази област е необходима по-голяма подкрепа от Комисията. Трудностите, свързани с обществените поръчки, и произтичащите от тях проблеми при провеждането на тръжни процедури водят до една от най-често наблюдаваните от ЕСП грешки.

Въпрос № 6 засягаше забележката на Палатата относно одитните органи<sup>6</sup>. С този въпрос се целеше да се установят причините, поради които одитните органи не са извършили достатъчно проверки. Почти всички държави-членки изтълкуваха термина „одитен орган“ като означаващ върховния национален одитен орган и заявиха, че въпросната институция е независима и извършва висококачествена работа. Всъщност забележката на Палатата се отнася до другите одитни структури, които изпълняват одитни функции в рамките на управлението и контрола на проекти, както е посочено в точка 6.29 от годишния доклад на ЕСП. Ето защо не е възможно да се използват отговорите на държавите-членки.

И накрая, въпрос № 7 засягаше общото намаляване на установените във всяка страна грешки през миналата година. Повечето държави-членки не бяха в

---

<sup>6</sup> Вж. бележка под линия № 4 по-горе.

състояние да направят сравнение, тъй като ЕСП не е провела одити в същата страна през две последователни години. Все пак четири страни — Унгария, Обединеното кралство (Шотландия), Полша и Испания, посочиха намаляване на грешките като цяло в сравнение с одити през предходни години.

В таблица 1.2 по-долу са дадени обобщение на общия брой отговори на въпросника и подробности за увеличението и обучението на персонала и за информационните досиета за започване на работа в държавите-членки.

**Таблица 1.2**

<b>Въпрос</b>	<b>Общ брой отговори</b>	<b>Общ брой липсващи отговори</b>
<b>1) Селско стопанство</b>	24	3
<b>2) Увеличение на персонала в управляващите и разплащателните органи</b>	25	2
<i>Увеличение на персонала в % (когато са посочени количествени данни)</i>		
5—24 %	4	
25—49 %	8	
50—100 %	5	
<b>3) Обучение в управляващите органи</b>	24	3
<i>Персонал, преминал обучение, в % (когато са посочени количествени данни)</i>		
5—24 %	3	
25—49 %	5	
50—100 %	5	
<b>4) Обучение в разплащателните органи</b>	24	3
<i>Персонал, преминал обучение, в % (когато са посочени количествени данни)</i>		
5—24 %	1	
25—49 %	2	
50—100 %	9	
<b>5) Съдържание на</b>	22	5

информационните досиета за започване на работа			
	да	не	без отговор
<i>Контролни списъци</i>	20	2	5
<i>Насоки относно стратегиите за контрол</i>	17	5	5
<i>Насоки относно докладването на констатациите от контрола и на процентите на грешка</i>	20	2	5
<i>Справочник на правилата за допустимост за проверка на декларациите</i>	19	3	5
<i>Правила за обществени поръчки</i>	19	3	5
<i>Правила за окончателни плащания и проверки, които следва да бъдат направени</i>	20	2	5
<i>Нередности — последици</i>	19	3	5
<i>Други процедурни наръчници</i>	19	3	5
<b>6) Одитни органи</b>	23		4
<b>7) Намаляване на грешките</b>	23		4
<b>8) Тристранни дискусии</b>	24		3

#### 6. ПОДПОМАГАНЕ НА ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ФИНАНСИРАНИ ОТ ЕС ПРОЕКТИ

За да се определи по какъв начин Комисията би могла да съдейства допълнително за подобряване на управлението от държавите-членки на проектите, финансирани от ЕС, във въпросника бяха включени два общи въпроса.

Първият въпрос се отнасяше до тристранните дискусии между ЕСП, някои държави-членки и Комисията преди провеждане на заседанията между заинтересованите страни през юли 2008 г. Целта на тези дискусии бе да се обсъдят констатираните от Палатата грешки, свързани с одитираните програми

и проекти, като по този начин се предостави основа за заседанията между заинтересованите страни, а с въпроса се питаше доколко полезни според съответните държави-членки са били дискусиите. С втория въпрос от държавите-членки се искаше да посочат по какъв начин Комисията би могла да подобри надзорната си роля при споделено управление.

### **Тристранни срещи**

Шест държави-членки заявиха, че са взели участие в тристранните дискусии. Отговорите показват, че макар и резултатите от срещите не винаги да са изцяло благоприятни за съответната държава-членка, все пак като цяло участниците са доволни от инициативата, като според Ирландия, Гърция, Словакия и Чешката република тя е била много полезна. По-конкретно, Ирландия посочи, че *„тази процедура и опит бяха изключително полезни и за управляващия орган, и за държавата-членка“* поради следните причини:

*„Разбиране на процесите и процедурите на ЕСП.“*

*Интегриране на проверките от ЕСП в проверките и контрола, извършвани от държавата-членка.*

*Директна комуникация, в резултат на която бе постигнато съгласие по много повече точки, отколкото при писмена комуникация.*

*ЕСП обясни напълно и държавата-членка разбра и прие основанията за оставените в доклада точки.*

*Това позволи да се решат всички неуредени въпроси и окончателният доклад бъде публикуван навреме и по ефикасен начин.“*

### **Подобряване на надзорната роля на Комисията**

Като цяло държавите-членки заявиха, че са доволни от начина, по който Комисията изпълнява надзорната си роля, като две страни посочиха „договорите за доверие“, подписани с Комисията в рамките на регионалните фондове и на Кохезионния фонд. Освен това държавите-членки приветстваха факта, че Комисията укрепи ролята си, като публикува насоки за програмния период 2007—2013 г. Въпреки това малко над половината държави-членки, и най-вече новите държави-членки, посочиха, че Комисията би могла да подобри ролята си. Някои от очертаните области за подобрене се отнасят до:

- **правилата и нормите:** предоставяне на насоки, **най-добри практики** и обучение за управляващите и разплащателните органи; **опростяване** на правилата и нормативната уредба с цел насърчаване на по-ефективното изпълнение на проекти;
- **мониторинг:** подобряване на ролята на Комисията за осъществяване на мониторинг, като се предостави повече информация относно методологията, използвана от Комисията за извършване на проверки;
- **обществени поръчки:** засилване на надзора в областта на обществените поръчки и обучение по общностно право; насоки за обществените поръчки.

## 7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

- Като цяло Комисията е доволна от качеството на отговорите на въпросника, които тя получи от държавите-членки, и от това, че краткият срок за изпращането им бе спазен в почти всички случаи. Освен това някои държави-членки предоставиха и обширна документация относно предприетите коригиращи мерки.
- Държавите-членки отбелязаха подобренията в DAS за 2007 г., с която за първи път се даде становище без резерви относно надеждността на отчетите. В областта на споделеното управление държавите-членки продължават усилията си за подобряване на системите и за намаляване на грешките. Отговорите на въпросника свидетелстват за като цяло положително отношение, като показват подобрения по отношение на персонала и високи равнища на обучение и увеличение на броя на служителите в управляващите и разплащателните органи. Често установените от Палатата грешки са приети от държавите-членки и в много случаи вече са взети съответни мерки. По отношение на тях Комисията ще предприеме последващи действия.
- В общи линии държавите-членки заявиха, че са доволни от начина, по който Комисията изпълнява надзорната си роля. Те посочиха необходимостта от опростяване на правилата и нормативната уредба. Освен това някои държави-членки поискаха Комисията да засили и да развие допълнително предоставените насоки и подкрепа. И накрая, държавите-членки поискаха от Комисията и Сметната палата да пояснят някои въпроси, по-специално относно най-добрите практики.