

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 2.6.2010
COM(2010) 281 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА
И СМЕТНАТА ПАЛАТА**

Обобщение на резултатите от управлението на Комисията през 2009 година

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И СМЕТНАТА ПАЛАТА

Обобщение на резултатите от управлението на Комисията през 2009 година

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В съответствие с член 317 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) Европейската комисия поема цялата отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС. Това е важна отговорност, тъй като бюджетът на ЕС е основен инструмент за осъществяването на политиките на Съюза, а ефективността на разходите на ЕС влияе на способността на ЕС да изпълнява очакванията на своите граждани.

Оперативното изпълнение на бюджета е делегирано от Колегията на генералните директори и ръководителите на служби, които в качеството си на „оправомощени разпоредители с бюджетни кредити“ (ОРБК) отговарят за доброто и ефикасно управление на средствата и за осигуряването на целесъобразни и ефективни системи за контрол в своите служби. Генералните директори и ръководителите на служби докладват за изпълнението на своите задължения в годишните отчети за дейността (ГОД)¹, които включват подписана декларация за достоверност, покриваща законосъобразността и редовността на финансовите операции. Това е основното средство, чрез което те документират отчетността си пред Колегията. Съдържанието на тези отчети се обсъжда със съответния(ите) член(ове) на Комисията, преди генералният директор или ръководителят на служба да положи подписа си.

Чрез приемането на настоящия обобщаващ доклад Комисията поема своята политическа отговорност за управлението, извършено от нейните генерални директори и ръководители на служби, въз основа на изразените от тях уверения и резерви в годишните отчети за дейността. В него също така се отбелязват важни въпроси, свързани с управлението, които са посочени в ГОД и на които трябва да се обърне приоритетно внимание (дори ако не са изисквали резерви), и се определят насоките на действие за отстраняване на установените недостатъци.

Това е първият обобщаващ доклад, приет през мандата на настоящата Комисия. Членът на Комисията, отговарящ за одита и борбата с измамите, потвърди² пред органите, които вземат решение за освобождаване от отговорност, ангажираността на новата Комисия да продължи да счита получаването на декларация за достоверност (ДД) без резерви от Европейската сметна палата (ЕСП) за приоритетно.

Стратегическата цел на предишната Комисия за получаване на ДД без резерви доведе до мобилизирането на енергия и фокусира вниманието върху фундаментални въпроси на доброто управление и ръководене, като се постигнаха осезаеми резултати (вж. раздел 2). Комисията е убедена, че е постигнат значителен напредък в управлението на фондовете на ЕС благодарение на значителните промени в системите за управление и

¹ Член 60 от Финансовия регламент.

² Изслушване на СОСОВУ на 26 март 2010 г.

контрол, методите на работа, и културата. Тя също така обаче признава, че все още има области, които се нуждаят от подобрене, например в споделеното управление, където държавите-членки изпълняват около 75 % от бюджета.

Комисията приканва другите институции и държавите-членки да започнат задълбочено проучване как по-нататък да подобрят концепцията на схемите за финансиране, както и техните механизми за изпълнение, управление и контрол, с цел, както да се повиши тяхната ефективност в действие, така и да се гарантира, че контролът върху разходите, извършвани от ЕС, е ефикасен, пропорционален и ефективен спрямо разходите.

В този контекст прегледът на бюджета и прегледът на всеки три години на Финансовия регламент³, включително по-нататъшното развитие на работата, започнала през 2008 г.⁴ върху концепцията за допустимия риск, ще бъдат решаващи при определянето на подходящите условия за по-ефективно и по-ефикасно управление на фондовете на ЕС в периода след 2013 г.

2. УКРЕПВАНЕ НА ОСНОВИТЕ ЗА ДОСТОВЕРНОСТ

2.1. Засилване на механизмите за контрол с цел постигане на законосъобразност и редовност на операциите в цялата Комисия

Усилията на Комисията за засилване на механизмите за контрол, както на управляваните от службите на Комисията, така и на тези, използвани от държавите-членки, с цел да гарантира законосъобразността и редовността с оглед получаване на ДД без резерви, продължиха през 2009 г. с положителни резултати.

ДД за 2008 г. беше най-добрата до този момент: ЕСП даде становище без резерви за съответните операции за **47 % от бюджета**, сравнено с **6 % за 2003 г.**; за пръв път има „зелена светлина“ за съответните операции за цялото селско стопанство и природни ресурси, както и за главата за образование и гражданство. За втора последователна година Палатата също така даде положително становище за консолидираните сметки. Освен това, тя призна качествените подобрения на ГОД (вж. 2.2 по-долу) и почти пълното прилагане на стандартите за вътрешен контрол в цялата Комисия.

Също така през 2009 г. бяха изпълнени важни етапи от усилията за подобряване на управлението на фондовете на ЕС като завършването на окончателния доклад за **Плана за действие за засилване на надзорните функции на Комисията при споделено управление на структурни действия**⁵, който доведе до положително развитие в тази основна област на разходи, включително значително увеличение на финансовите корекции (вж. раздел 3.2 на глава 6).

През 2009 г. Комисията също така прие **Доклада за отражението на Плана за действие на Комисията за интегрирана рамка за вътрешен контрол**⁶, който заключи, че е постигнат значителен напредък в укрепването на системите за вътрешен

³ COM(2010) 260, 28.5.2010 г.

⁴ „Към общо разбиране на концепцията за допустим риск от грешки“ — COM(2008) 866, 16.12.2008 г.

⁵ COM(2008) 97, 18.2.2008 г.; вж. също така окончателния доклад SEC(2009) 1463, 28.10.2009 г.

⁶ COM(2009) 43, 4.2.2009 г.

контрол по време на мандата на предишната Комисия, и че въпреки факта, че някои от подобренията могат да бъдат отдадени на мерки, въведени преди 2005 г., са налице ясни свидетелства, че напредъкът е ускорен значително със стартирането през 2006 г. на плана за действие.

От основно значение за постигането на разумна достоверност е **ролята на функцията за вътрешен одит**. През 2009 г. Службата на Комисията за вътрешен одит (СВО) завърши стратегическия си план за одит за периода 2007—2009 г., изпълнявайки 87 % от работната си програма за 2009 г. с 67 доклада, 32 от които бяха проследяващи доклади, а един беше консултантски доклад. Процентът на приемане от страна на одитираните на препоръките от одита беше 98,8 %. Одитите на СВО през 2009 г. обхванаха *inter alia* непрекъснатост на дейността, управление на риска, възлагане на обществени поръчки и управление на отпуснатите безвъзмездни средства, външни политики и политики на ГД за надзор на споделеното управление. Вследствие на тези одитни действия бяха направени 260 препоръки, включително 2 от критично значение и 113 много важни.

Следва да се подчертаят две от начинанията на СВО през 2009 г.: първо, проследяващият одит на СВО на **процеса за достоверност на ГОД**, който през декември 2009 г. заключи, че всички препоръки, направени при първоначалния одит (2007 г.), са изпълнени; второ, **одитът на СВО на изпълнението на рамката на Комисията за управление на риска**, проведен през 2009 г., който заключи, че рамката на Комисията за управление на риска е съгласувана с международните стандарти и предлага солидна основа за подпомагане на управлението на риска. СВО идентифицира няколко области за подобряване, главно във връзка с ролите и отговорностите за управление на риска в ГД, нужда от допълнителни насоки и изясняване на някои въпроси, както и отработването на напречни рискове. През 2010 г. по тези въпроси работят централните служби.

Беше постигнат напредък също така за бързото и ефективно изпълнение на всички приети, но неизпълнени препоръки от одита, счетени от „критично значение“ или „много важни“, както беше поискано в обобщаващия доклад от 2008 г. През 2009 г. Комитетът за контрол на одити (ККО) отбеляза, че няма останали открити препоръки с критично значение шест месеца след крайната им дата за изпълнение. Независимо от това обаче ККО отбеляза, че изпълнението на много важните препоръки продължава да бъде предизвикателство (68 остават открити шест месеца след крайната им дата за изпълнение).

Комисията ще продължи да наблюдава отблизо изпълнението на препоръки от вътрешния одит от „критично значение“ и „много важни“. Тя призова генералните директори и ръководителите на служби да осигурят обръщането на необходимото внимание на този въпрос от ръководството.

2.2. Подобряване на яснотата и съгласуваността на годишните отчети за дейността (ГОД)

ГОД представляват основен източник на данни за Европейската сметна палата (ЕСП) при подхода ѝ към освобождаването от отговорност (ДД). Качеството на тези доклади се подобри през последните години. През 2009 г. в годишния си доклад за 2008 г. ЕСП

даде на ГОД на всички ГД и служби на Комисията само оценки „А“ и „В“ и дори на глава 5 (Селско стопанство и природни ресурси) даде безпрецедентното „В+“⁷.

След инструкции в обобщаващия доклад за 2008 г. от страна на Колегията, Генералният секретариат и Генерална дирекция „Бюджет“ проведоха през 2009 г. проучване в цялата Комисия за определяне на факторите за успех, които влияят на качеството на ГОД. В отговор на определените проблеми бяха въведени редица мерки.

- Постоянните инструкции за ГОД бяха обект на основна преработка, включително въвеждането на ясно разграничение между част 2 (информация за финансовите и нефинансовите системи за вътрешен контрол) и част 3 (градивните елементи, поддържащи декларацията за достоверност).
- Понастоящем в част 2 от ГОД се изисква нова, специална оценка на цялостното функциониране на стандартите за вътрешен контрол.
- Генералният секретариат и Генерална дирекция „Бюджет“ създадоха специално бюро за помощ, което да отговаря на въпросите на службите на Комисията.
- В интранет беше създадено интерактивно представяне на постоянните инструкции, улесняващо навигацията и включващо услуги за по-лесно намиране на отговорите на специфични въпроси.
- На персонала, изготвящ отчетите, бяха предложени курсове за обучение за това как да се създаде ефективен ГОД, с оглед консолидиране на ключовите послания в постоянните инструкции (посетени от около 70 служители).
- Постоянните инструкции бяха издадени по-рано, отколкото преди (5 ноември 2009 г.).
- Партньорската проверка на ГОД беше допълнително засилена от ранните намеси на централните служби (предпартньорски проверки) и систематичната обратна връзка към службите за качеството на техните проектни ГОД.

ГОД за 2009 г. показват забележимо подобрене навсякъде в Комисията, както по отношение на качеството на доказателствата, представени в подкрепа на достоверността, така и на четимостта на отчетите. Централните служби продължиха да се намесват рано в процеса на изготвяне на ГОД, обсъждайки ключови въпроси с ГД и службите и предоставяйки необходимите насоки за подобряване на качеството на окончателните текстове.

Комисията ще продължи да работи за подобряване на ГОД като главно средство, чрез което ОРБК документирант своята отчетност пред Колегията, и като източник на доказателства за ДД. Тя инструктира ГС и ГД „Бюджет“ да продължат да дават насоки на ГД и службите посредством редовен преглед на постоянните инструкции, бележки с

⁷ Оценка „А“ означава, че ГОД предоставя достатъчно доказателства (ясни и недвусмислени) за заключенията на Палатата; „В“ означава, че ГОД предоставя подкрепящи доказателства за заключенията на Палатата. Знакът „+“ означава, че няма доказателства, които да оправдават промяна на оценката, но въпреки всичко Палатата е забелязала съществено подобрене. ОВ С 269, 10.11.2009 г., стр. 44.

насоки, мерки за обучение, срещи, свързани с партньорските проверки, или чрез всички други средства, сметени за полезни. Тя призова всички генерални директори и ръководители на служби да дадат активната си подкрепа за всички мерки, насърчавани от централните служби за повишаване на качеството на ГОД.

3. ДОСТОВЕРНОСТ, ПОСТИГНАТА ПОСРЕДСТВОМ ГОДИШНИТЕ ОТЧЕТИ ЗА ДЕЙНОСТТА, И РЕЗЕРВИ, ИЗРАЗЕНИ ОТ ГЕНЕРАЛНИТЕ ДИРЕКТОРИ

След като разгледа годишните отчети за дейността, и по-специално декларациите, подписани от всеки генерален директор, Комисията отбелязва, **че всички декларации са дали достатъчни уверения** за достоверност относно използването на средствата за целта, за която са били предназначени, спазването на принципите на доброто финансово управление и относно факта, че въведените процедури за контрол дават необходимите гаранции по отношение на законосъобразността и редовността на съответните финансови операции. Някои генерални директори установиха остатъчни слабости и изразиха резерви в своите ГОД, **без да поставят под въпрос даденото цялостно ниво на достоверност.**

Тринадесет генерални директори изразиха общо **двадесет резерви** в своите ГОД за 2009 г. Това включва девет резерви, вече направени през 2008 г. и по които действията все още продължаваха в края на 2009 г., заедно с единадесет нови резерви. Този брой представлява с пет повече, отколкото в същия период на миналата година (петнадесет през 2008 г.). Причините за това са няколко: главно фактът, че през 2008 г. са направени само няколко или не са направени никакви плащания по програмите за 2007—2013 г., чийто краен срок настъпваше през 2009 г.; **продължаващото наличие на сложни правила за допустимост за бенефициерите на безвъзмездни средства** (въпрос, който влияе върху фондовете под пряко централизирано управление: имаше девет резерви, касаещи схемите за безвъзмездни средства за 2009 г., в сравнение с четири за 2008 г.); както и проблеми в прилагането на **правилата за обществени поръчки**, често срещана причина за грешки при споделеното управление.

Увеличение в броя на резервите трябва да се разглежда като признак, че доброто финансово управление се възприема много сериозно от ОРБК навсякъде в Комисията и че е налице осъзнаване на реалното и потенциалното въздействие върху репутацията на Комисията от евентуални нередности в управлението на фондовете на ЕС.

Също така е важно да се отбележи, че в светлината на оценката си на резултатите от контрола няколко ГД можаха да свалят резервите, прехвърлени от предишни години, например в областите на селското стопанство и природните ресурси (ГД „Морско дело и рибарство“), икономически и финансови въпроси (ГД „Икономически и финансови въпроси“ и образование и гражданство (ГД „Комуникация“). Генералните директори по разширяване и по регионална политика можаха да свалят резервите, вписани през 2008 г. и свързани с управлението на предприемаческите фондове в България, а Генералният директор по селско стопанство и развитие на селските райони също можа да свали резервата, касаеща SAPARD в България и Румъния.

Всяка от ГД и службите определи основните въпроси, довели до резервите ѝ, и определи действия, с които да им се отговори. Както и преди, ГД и службите адекватно обосноваха свалянето на резервите, като посочиха не само взетите мерки за отговор на проблема, но също така и доказателствата, които показват, че на проблема е отговорено

ефективно на място. В повечето случаи това означаваше, че се разполага с конкретна информация, че процентът на грешката е намалял до приемливо равнище, или че системите са били подходящо подсилени.

3.1. Селско стопанство и природни ресурси

В своя годишен доклад за 2008 г. Палатата за пръв път отбеляза, че като цяло процентът на грешка за групата политики по селско стопанство и природни ресурси е малко под прага на същественост от 2 %. Въпреки че процентът на грешка в сферата на развитие на селските райони все още е по-висок, отколкото за Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ), той е по-нисък, отколкото през предишните години. Палатата установи, че интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК) като цяло е била ефективна при ограничаване на риска от грешка или неправилни разходи, но все още са необходими подобрения в отделни разплащателни агенции в някои от държавите-членки.

В ГОД за 2009 г. генералният директор за селско стопанство и развитие на селските райони вписа **две резерви**. Първата резерва засягаше **разходите по мерки за развитие на селските райони** по ос 2 (подобряване на околната среда и ландшафта) от програмния период 2007—2013 г., по отношение на контролните статистики, докладвани от държавите-членки, които показаха процент на грешка от **3,4 %**. Тази резерва беше вписана, тъй като откритият процент грешка е по-висок от прага на същественост, използван понастоящем от Европейската сметната палата.

Втората резерва касаеше **сериозни недостатъци на ИСАК в България и Румъния**. Резервата беше вписана от гледна точка на репутацията, тъй като недостатъците съществуват от времето на присъединяването и имаше забавяния в изпълнението на плана за действие, предвиден да приключи през 2011 г.

Генералният директор по морско дело и рибарство изрази две резерви: една за **допустимостта на плащанията, извършени в полза на държавите-членки за компенсиране на допълнителните разходи при маркетинга на някои продукти на рибарството от най-отдалечените райони**, в която се посочва, че **3 %** от плащанията са може би неправилни. Втората резерва засяга оперативните програми по ФИОР; тя беше остойностена на 46,8 млн. EUR или 41 % от плащанията през годината по ФИОР, които през 2009 г. бяха особено ниски. Вследствие, процентът на грешката е значително по-висок, ако се изрази по отношение на плащанията, извършени през годината. Изразено като процент от средните годишни плащания за периода 2005—2007 г., откритата грешка е 9,4 %.

Генералният директор по околна среда изрази една резерва, свързана с **допустимостта на разходите, декларирани от бенефициерите на безвъзмездни средства**, с оглед на факта, че 5,97 % от плащанията на безвъзмездни средства през 2009 г. са били с риск, или **3,89 %** от общата сума на плащанията, извършени през 2009 г. за съответната дейност от БД.

Комисията е решена да осигури ефективността на контрола в сферата на развитие на селските райони, основно извършван от държавите-членки. Контролът в тази сфера обаче е скъп и броят на бенефициерите е голям (3,6 млн. през 2008 г.). На 26 май 2010 г.

Комисията прие съобщение до другите институции⁸, с което предлага равнище на допустим риск в областта на развитието на селските райони между 2 % и 5 %. Нивото на допустимия риск е определено, като е взета предвид ефективността на контрола спрямо разходите и едно приемливо ниво на остатъчна грешка, което е обосновано по отношение на тези разходи. Комисията ще продължи да работи заедно с компетентните органи в държавите-членки за оптимизиране на ефективността на системите за контрол.

По отношение на проблемите, предизвикани от сложните изисквания за допустимост на бенефициерите на безвъзмездни средства, Комисията възнамерява да предприеме конкретни стъпки за справяне с основните препятствия (вж. раздел 4 по-долу, „Напречни въпроси“).

Комисията припомня ангажиментите, поети от властите в България и Румъния по отношение плановите за действие, изготвени с цел коригиране на недостатъците, открити в техните ИСАК, и отново заявява, че ще извършва близък и строг мониторинг на тяхното изпълнение.

3.2. Сближаване

Политиката за сближаване се изпълнява въз основа на споделеното управление и представлява около 31 % от бюджета на Съюза. Тя остава областта на разходи с най-висок процент на грешка в ДД от 2008 г. (11 %) и единствената област на политиката, която получава червена светлина от Палатата⁹. Това в основна степен се дължи на неефективното функциониране на специфични системи за управление и контрол в някои държави-членки.

В светлината на тези високи проценти грешка Комисията предприе през 2009 г. значителни инициативи за подобряване на системите за управление и контрол в областта на сближаването. След като завърши изпълнението на плана за действие, през февруари 2010 г. Комисията докладва¹⁰ за въздействието от тези действия, както и за изпълнението от Комисията на допълнителни действия съгласно съвместната стратегия за одит на структурни действия („Стратегия за одит“). Ключовите въздействия включваха значително увеличение на **финансовите корекции**, чиято стойност се увеличи както през периода 1994—1999 г., така и през периода 2000—2006 г., възлизайки общо на 3 801 млн. EUR през 2008 г. и 2009 г., в сравнение с приблизително 3 567 млн. EUR общо за 2000—2007 г.

От получената се пълна обща стойност на корекциите от 7 368 млн. EUR между 2000 г. и 2009 г. около 70 % са предложени от Комисията и са приети от държавите-членки (което означава, че държавите-членки могат да пренасочат приноса на Комисията към допълнителни, допустими за финансиране проекти, така наречените „оттегляния“), а за остатъка се взема решение от Комисията (което означава, че сумите се възстановяват за бюджета на ЕС). Комисията изрази намерението си да запази динамиката, създадена от плана за действие и да следва строги надзорни действия в контекста на стратегията си за одит.

⁸ Вж. Съобщението на Комисията за допустимия риск от грешки — COM(2010) 261, 26.5.2010 г.

⁹ ОВ L 269, 10.11.2009 г., стр. 26.

¹⁰ COM(2010) 52.

Службите продължиха да разработват насоки за системите за управление и контрол, създадени от държавите-членки за изпълнението на фондовете на ЕС в областта на кохезионната политика (например чрез завършване на последната глава за включване в референтното ръководство за одит за програмния период 2007—2013 г.). Те преразгледаха известието, съдържащо указания за годишните обобщения, приеха и анализираха годишните обобщения на наличните одити и декларации от държавите-членки, дължими за трети път на 15 февруари 2010 г. Обобщенията показаха подобрене в сравнение с предишни години, въпреки че обобщенията на четири държави-членки не бяха съобразени пряко с минималните изисквания (те бяха поканени да изпратят допълнителна информация). Освен това, девет държави-членки предоставиха (доброволно) цялостна декларация за достоверност.

2009 г. беше също така първата, през която имаше значително изпълнение за програмния период 2007—2013 г. Законодателството за периода 2007—2013 г. за структурните фондове изисква от органите на държавите-членки да предоставят **годишни доклади за контрола и одитни становища**. Налице са първи признаци от резултатите от **специалното одитно проучване**, започнато от генералните дирекции по регионална политика и по трудова заетост и социални въпроси, че засилените разпоредби за контрол в регулаторната рамка за 2007—2013 г. и превантивните мерки, предприети от Комисията в ключовата област кохезионна политика, са започнали да влияят положително върху процента на грешка.

По време на това специално одитно проучване Комисията изследва статистическа извадка, подбрана съгласно същите насоки като на Палатата, на плащанията, извършени до май 2009 г. в петнадесет държави-членки, които дотогава са декларирали разходи. То доведе до петнадесет одитни мисии, обхващащи сто шестдесет и четири проекта, съфинансирани по седемнадесет оперативни програми в десет държави-членки; проучването заключи, че процентът на грешка за разходите, декларирани за одитирания период от петнадесетте държави-членки е около **5 %**. Количествено определените грешки касаеха несъответствие с правилата за обществени поръчки и допустимост. Одиторите също така откриха множество грешки, които не могат да бъдат определени количествено. Честотата сред изследваните операции на такива, които са повлияни от количествено определени грешки с възможно финансово въздействие съответстваше на 20 % от общия брой операции.

В тази област бяха вписани четири резерви от ОРБК: две за програмния период 2000—2006 г. (ГД „Регионална политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“ съответно за ЕФРР и ЕСФ) и за пръв път две резерви за програмния период 2007—2013 г. (също съответно за ЕФРР и ЕСФ). Всяка от резервите ясно посочва засегнатите държави-членки и програми, както и предприетите или предложени действия за справяне със слабостите.

Генералният директор по трудова заетост и социални въпроси вписа две резерви: едната касае системите за управление и контрол за определени оперативни програми по ЕСФ 2000—2006 г. (в Белгия, Германия, Франция, Италия и Испания), а другата — системите за управление и контрол за определени оперативни програми по ЕСФ 2007—2013 г. (в Белгия, Германия, Италия, Люксембург, Румъния и Испания). Първата резерва е определена количествено на 0,77 % от междинните плащания, извършени за периода 2000—2006 г.; втората е определена количествено на 1,60 % от междинните плащания за периода 2007—2013 г. И двете резерви са издадени от гледна точка на

репутацията, с оглед на сериозни недостатъци в ключови елементи на системите за управление и контрол.

Генералният директор по регионална политика издаде две резерви: една за системите за управление и контрол по ЕФРР/Кохезионния фонд в периода 2000—2006 г. (в България, Италия, Германия и Обединеното кралство и засягаща 15 програми по Interreg) и друга за системите за управление и за контрол по ЕФРР/Кохезионния фонд за периода 2007—2013 г. (в Германия, Испания, България, Италия и засягаща 15 програми за европейско териториално сътрудничество).

Първата резерва касае само 0,44 % от засегнатите дейности от БД поради факта, че през 2009 г. за някои от програмите не са извършвани плащания; втората резерва беше определена количествено на 0,69 % от дейността от БД. И двете са вписани от гледна точка на репутацията, с оглед на сериозни недостатъци в ключови елементи на системите за управление и контрол.

Експозицията, докладвана от ГД за периода 2007—2013 г., е въз основа на оценка на системите за управление и контрол в държавите-членки, както в предходните години, и техния капацитет да предотвратяват, откриват и коригират грешки. Следва да се обърне внимание на факта, че тези системи са многогодишни и че годишният процент на грешка в ДД вероятно ще е по-висок, тъй като отразява грешки, които могат да бъдат открити и коригирани през следващите години, и ще продължава да отразява грешки, направени при законодателството за предишния програмен период, за който присъщият риск беше по-висок.

Комисията ще продължи да наблюдава отблизо годишните обобщения и да работи с компетентните органи в държавите-членки, за да може да им бъде по-полезна за целите на достоверността. Тя ще продължи също така да организира годишните заседания на „групата на хомолозите“, както и двустранни заседания за координиране и мерки за обучение. За да се увеличи още повече отчетността на държавите-членки съгласно член 317 от ДФЕС, Комисията включи в предложението си за преразглеждане на всеки три години на Финансовия регламент изискването за отговорните органи, акредитирани в държавите-членки, да предоставят годишни декларации за управлението, обхващащи всички фондове със споделено управление.

Комисията приветства инициативите на някои държави-членки доброволно да предоставят национални декларации и се ангажира да предостави консолидиран преглед преди лятото на 2010 г. за добавената стойност на текущите декларации по отношение на достоверността.

Комисията също така подчертава важността от определяне на подходящи критерии за оценката на управлението и на риска, които напълно отчитат разходите за контрол и сложността на правилата, което е основна причина за грешки. Тя ще представи предложението за нива на допустим риск в областта на политиката за сближаване до края на 2011 г.

3.3. Изследвания, енергетика и транспорт

Както беше за 2008 г., ГОД за 2009 г. на всяка от четирите генерални дирекции, изпълняващи действия по **6-та Рамкова програма** по изследвания („Предприятия и промишленост“, „Информационно общество и медии“, „Изследвания“ и „Мобилност и

транспорт¹¹⁾) съдържаха резерва, свързана с допустимостта на разходите, декларирани от бенефициерите на безвъзмездни средства.

Всяка служба докладва за изпълнението на своя дял от многогодишната стратегия за одит и по-ниски проценти на кумулативна остатъчна грешка в сравнение с 2008 г. Докато това представлява напредък към многогодишната цел на контрола за намаляване на процента на остатъчната грешка под прага от 2 % до края на 2010 г., за изпълнението на заключенията на значителен брой одити е необходимо да се пристъпи към възстановяване на средства, както и бъде завършена цялата програма за одит до края на 2010 г. Въз основа на текущите резултати, налице е обаче вероятността, целта от 2 % да не бъде постигната въпреки значителното увеличение на проведените одити в сравнение с плана.

Генералният директор по предприятия и промишленост също издаде резерва, свързана с надеждността на финансовото докладване от делегирания орган относно изпълнението на една от дейностите по съвместното управление. Предварителните данни от одита показаха съществена грешка във финансовия доклад на изпълнителния орган. Количественото определяне на въздействието не е възможно, тъй като то ще стане известно едва в края на програмата, когато се изчислява окончателният принос на Съюза въз основа на разходите, извършени за изпълнението на програмата.

Комисията признава факта, че сложните изисквания за допустимост за бенефициерите на безвъзмездни средства са основната причина за грешките, открити в глава „Изследвания, енергетика и транспорт“.

В съобщението си „Опростяване на изпълнението на рамковите програми за научни изследвания“¹²⁾ Комисията представи мерки и варианти за опростяване на финансирането от ЕС на изследвания и призова другите институции на ЕС да се включат в дебата и да изразят становища относно вариантите. Извън непосредствените действия Комисията също така предлага възможни направления за по-радикално опростяване, такива, които впоследствие могат да се превърнат в конкретни действия или да приемат формата на нови законодателни предложения, включително прегледа на всеки три години на Финансовия регламент.

До ефективното въвеждане на такива предложения Комисията трябва да решава проблемите, предизвикани от сложните правила за допустимост за бенефициерите на безвъзмездни средства. На 26 май 2010 г. Комисията прие съобщение до другите институции, с което предлага допустимо ниво на риск в тази област между 2 % и 5 %¹³⁾. Нивото на допустимия риск е определено, като са взети предвид ефективността на контрола спрямо разходите и едно приемливо ниво на остатъчна грешка, което е обосновано по отношение на тези разходи.

Освен това, Комисията създаде оперативна група на високо равнище, специализирана в областта на изследванията, която да разгледа *inter alia* управленски и организационни въпроси в областта на изследванията.

¹¹⁾ Преди „Енергетика и транспорт“

¹²⁾ COM(2010) 187, 29.4.2010 г.

¹³⁾ COM(2010) 261

Съвместното управление представлява особени предизвикателства по отношение на управлението на фондове на ЕС в тази и в други глави от разходите на ЕС. Комисията инструктира Генералния секретариат и Генерална дирекция „Бюджет“ да започнат заедно с отговорните служби преглед на най-често срещаните проблеми и да предложат възможни подобрения в областта на съвместното управление.

3.4. Външна помощ, развитие и разширяване

В тази глава има няколко важни събития, свързани с управлението, които трябва да бъдат подчертани. Генералният директор по разширяване може да свали резервата по управлението на фондове на ЕС в България въз основа на постигнатия напредък от компетентните органи в изпълнението на плана за действие. Също така през февруари 2009 г. **сметките на Европейския фонд за развитие (ЕФР) бяха прехвърлени** успешно в централната (с натрупвания) счетоводна система на Комисията АВАС — промяна, която беше препоръчана от Сметната палата и органа за освобождаване от отговорност. Значителни подобрения бяха въведени в методиката за планиране на външните одити на EuropeAid, а с организацията, част от ООН, беше договорено техническо задание за външните одити при мисиите за проверка. Накрая, с влизането в сила на Договора от Лисабон започна работата по създаването на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД). Новата структура ще има голямо въздействие по отношение на докладването по тази глава най-напред в ГОД за 2010 г.

В ГОД за 2009 г. генералният директор по външни отношения вписа резерва за управлението на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) и на инструмента за стабилност. Проблемът в основата на това е свързан с трудността за изпълнение на подходящ последващ контрол и получаването в резултат на този контрол на достатъчни количествени данни за операциите. Резервата е издадена от гледна точка на репутацията, с оглед на сериозни слабости, открити от одитите на ЕСП, СВО и ИСАК, и на възможността, че, веднъж определени количествено, тези слабости могат да покажат процент на грешка, надхвърлящ прага на същественост от 2 %.

Деятелностите на Комисията, свързани с контрола на управлението на фондовете по разширяване/следприсъединителните фондове, които във финансово отношение представляват значителна част от тази глава, доведоха до успешното коригиране на потенциалното въздействие на откритите преди това слабости, като позволиха свалянето на важна резерва.

Проблемите, определени от генералния директор по външни отношения, засягат много по-малки суми, но трябва да бъдат решени също така ефективно. По въпроси, свързани със своите отговорности, и в рамките на своите възможности ГД „Външни отношения“ изготвя цялостен план за действие в резултат на тази резерва, като консолидира и гради върху съществуващите специфични планове за действие, които са в процес на изпълнение вследствие на одитни констатации. Въпросите, по които трябва да се работи, включват преглед на капацитета за финансово управление (включително ресурсите) в контекста на растящите бюджети и нуждата от подпомагане на мисиите на ОВППС за постигане на съответствие с правилата; организиране на последващ контрол за получаване на количествени резултати; изясняване на методите за последващ контрол; и проектиране на външни одити и използване на техните констатации.

Комисията инструктира генералния директор по външни отношения отблизо да наблюдава разработването и изпълнението на плана за действие. Тя предвижда

създаването на специална служба в Комисията, която да докладва пряко на заместник-председателя и Върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, с цел осигуряване на финансов контрол на инструментите, включително бюджета на ОВППС и приемника на инструмента за стабилност.

До края на 2010 г. Комисията ще представи предложение за допустимо ниво на грешка в областта на външната политика.

3.5. Образование и гражданство

Предвид успешната реализация на всички действия, предвидени в плана за действие, генералният директор, отговарящ за комуникациите, свали резервата, която бе изразил през 2008 г. относно недостатъците в качеството, открити при последващите проверки на прякото централизирано управление. Въпреки това генералният директор запази резервата относно възможното нарушение на авторските права от службите на Комисията, въведена през 2008 г., по причини, свързани със запазването на репутацията.

Коригиращи действия, предвидени в плана за действие, са в процес на изпълнение: за всички искове, заведени от организации за колективно управление на права, е намерено решение и вътрешното разглеждане на ситуацията с авторските права в различните области на дейност на Комисията е приключено. Споразуменията и правната информация се актуализират, освен това се сключват споразумения за авторски права с организации за колективно управление на права и други притежатели на права. Съставени бяха насоки относно авторските права за служителите на Комисията и в началото на 2010 година в ГД „Комуникации“ беше създадена специална служба за помощ относно авторските права. Комисията очаква планът за действие да бъде изцяло изпълнен в края на 2010 г.

Генералният директор на ГД „Образование и култура“ изрази резерва относно твърде високия процент на грешка в централизираното пряко управление предвид значителното наличие на грешки в извършените трансакции, открити при последващи проверки. Одитите на случаен принцип, приключени през 2009 г., показаха **процент на грешка от 2,3 %**. Наблюдаваните грешки най-често се отнасят до невъзможността от страна на бенефициерите да представят документи, служещи като доказателство, или документи с достатъчно качество.

Генералният директор в областта на правосъдието, свободата и сигурността изрази три резерви в годишния отчет за дейността за 2009 г. Първата беше прехвърлена от 2008 г. и представлява резерва по причини, свързани със запазването на репутацията, относно забавянето на завършването на проекта за Шенгенската информационна система (ШИС II). Втората резерва е подобна и се отнася до забавянето на реализацията на друга широкообхватна информационна система, Визовата информационна система (ВИС). Третата резерва бе изразена въз основа на процентите на съществената грешка: **2,15 % остатъчен процент на грешки** беше открит в групата на безвъзмездните средства, които могат да бъдат проверени, по програмите за основни права и гражданство.

Комисията признава, че създаването и управлението на широкообхватни информационни системи като ШИС II и ВИС представлява особено предизвикателство. Тя ще продължи усилията си за укрепване на управлението и подобряване на сътрудничеството със заинтересованите страни, като същевременно извършва

мониторинг на подизпълнителите с помощта на подизпълнител, който следи за качеството. Тя ще укрепи наличните договорни и финансови коригиращи мерки, включително финансовите санкции и нарежданията за възстановяване, в случаите, когато подизпълнителите не изпълнят договорните си задължения своевременно и ефективно.

Комисията прикани всички генерални дирекции и служби, които създават и управляват широкообхватни информационни системи, да осигурят наличието на необходимите експертни знания за управление на проекти, за да създадат подходящи планове за управление на риска и планове за непредвидени обстоятелства.

Комисията съзнава, че сложните изисквания за допустимост на бенефициерите на безвъзмездни средства са една от основните причини за грешките, открити в глава „Образование и гражданство“. Тя приветства усилията на съответните отдели за намаляване на проблема чрез увеличаване на броя на посещенията за мониторинг и процента на одитираните проекти, особено за рисковата група, както и чрез по-бързо приключване на стари досиета. Комисията напомня за необходимостта от анализиране на разходите за контрол и ще направи предложения за допустимите нива на риск през 2011 г. Комисията също ще предложи опростяване и подобряване на управлението на безвъзмездни средства (вж. раздел 4 по-долу „Напречни въпроси“).

Накрая, Комисията е доволна от работата, извършена в отговор на възможни нарушения на правилата за авторските права от страна на нейните служби, което бе причина за резервата, изразена от генералния директор, отговарящ за комуникациите, в годишния отчет за дейността за 2008 г. Комисията отбелязва факта, че не са представени нови искове и планът за действие следва да бъде напълно реализиран до края на тази година с цел да се позволи на оправомощените разпоредители с бюджетни кредити да вдигнат резервата от годишния отчет за дейността за 2010 г.

3.6. Икономически и финансови въпроси

Генералният директор по икономическите и финансовите въпроси беше в състояние да вдигне резервата, изразена през 2008 г., относно слабостите, установени в системите за контрол на изпълнителен орган. Резервата се отнасяше до възможността новите смекчаващи проверки, въведени вследствие на резултатите от доклада за последващата проверка, да не са напълно ефективни за новата програма. Смекчаващите мерки, въведени през 2009 г., бяха достатъчни за решаване на проблема и позволиха на оправомощените разпоредители с бюджетни кредити да вдигнат резервата.

4. НАПРЕЧНИ ВЪПРОСИ

4.1. Правила за безвъзмездните средства и обществените поръчки

Сложността на правилата за допустимост на бенефициерите на схемите за безвъзмездни средства, включително изискването за възстановяване на действително направените разходи, беше една от причините в основата на 9 от 20-те резерви, изразени от оправомощените разпоредители с бюджетни кредити в годишния отчет за дейността за 2009 г. Това беше причина за повтарящи се няколко години резерви в глава „Научни изследвания, енергетика и транспорт“ и през 2009 г. беше признато за оказващо въздействие върху някои области на разходите в глави „Селско стопанство и природни ресурси“ и „Образование и гражданство“. Грешки при прилагането на

законите, уреждащи обществените поръчки, са сред най-честите проблеми, стоящи в основата на грешките в глава „Сближаване“.

Простите правила намаляват риска от погрешни искове от страна на бенефициерите. Въпреки това определено ниво на сложност е необходимо, за да се постигнат специфични цели на политиката, и затова трябва да се намери подходящ баланс¹⁴.

В контекста на преразглеждането на всеки три години на Финансовия регламент Комисията направи предложения за по-нататъшно опростяване на схемите за безвъзмездни средства, без да се засяга постигането на целите на политиката. Инициативите за опростяване целят безвъзмездните средства на ЕС да се доближат до система, основана на постигнатите резултати, с по-често използване на общи еднократни суми, стандартни таблици за разходите за единица продукт и фиксирани ставки. Възможността за по-нататъшно опростяване на подробното секторно законодателство за 2007—2013 г. обаче е ограничена поради времето, необходимо за завършване на процедурата по приемане.

Комисията приканва останалите институции да вземат предвид предложенията, които е направила в съобщението си „Опростяване на изпълнението на рамковите програми за научни изследвания“, и отново подчертава желанието си за улесняване на междуинституционалния дебат. Освен това ще бъде важно да се постигне споразумение относно подходящите поносими нива на риск за всички области на разходите въз основа на предложенията на Комисията.

Комисията ще проведе също задълбочено проучване за това как правилата за обществените поръчки могат да бъдат опростени. Тя призова Генералния секретариат и Генерална дирекция „Бюджет“ да създадат необходимите контакти между службите, отговарящи за създаването и мониторинга на прилагането на инструментите за обществени поръчки, както на ниво ЕС, така и на ниво държави-членки.

Задълбочените промени на законодателната рамка обаче са дългосрочна задача и основната възможност за по-нататъшен напредък ще бъде в законодателството след 2013 г. В краткосрочен план е необходимо институциите да постигнат съгласие за степента, в която е разумно да се очаква от Комисията да ограничи нивото на неоткрити грешки **на годишна основа**. Комисията е готова постоянно да подобрява своите системи за контрол, включително системите на партньорите ѝ по изпълнението. При все това тя осъзнава различните рискови профили на своите дейности и счита, че е важно да се установят разумни и стимулиращи показатели за сравнение (като се използва подходът за „допустим риск от грешка“), съгласно които нейното управление на риска може да се оценява обективно, като се вземат предвид наличните ресурси за контрол.

На 26 май Комисията прие конкретни предложения относно допустимия риск в областта на научните изследвания, енергетиката и транспорта и развитието на селските райони. Тя ще създаде нови предложения за всички глави от годишния доклад на Сметната палата и активно ще защитава идеята за допустимия риск по време на междуинституционалните обсъждания.

¹⁴ При всички обстоятелства Комисията ще запази необходимите условия за осигуряване на добро финансово управление, включително подходящи мерки за предотвратяване на измамите.

4.2. Човешки ресурси

През април 2007 г. Комисията представи своя „преглед“ на човешките си ресурси и пое ангажимент да поддържа броя на своите служители стабилен за периода 2009—2013 г. (след интеграцията на всички постове, свързани с присъединяването) и да удовлетвори необходимостта от нови служители в основни области на политиката само чрез вътрешно преразпределение. Докладът съдържа и анализ на ръководството на Комисията. Европейският парламент приветства този доклад и през 2008 г. и 2009 г. бяха представени две негови актуализирани версии. В началото на 2010 г. беше подготвен последващ доклад, който показва, че тенденцията за намаляване на броя на служителите, имащи административни и поддържащи функции, продължава, особено на ниво департамент.

Ежегодният преглед се превърна в полезен инструмент, въз основа на който да се вземат решенията за преразпределение с цел по-добре да се отговори на политическите приоритети. През 2009 г. бе събрана група от различни експерти за ограничени във времето специфични задачи, свързани с финансовата и икономическа криза. Схема на доброволен принцип позволява временното назначаване на служители в отделите, отговарящи за управлението и последващите действия във връзка с кризата и изпълнението на Европейския план за икономическо възстановяване (по-специално генералните дирекции „Конкуренция“, „Вътрешен пазар“ и „Икономически и парични въпроси“). В по-общ план Комисията продължи временно да разпределя служители за обслужване на ограничени във времето дейности, което е динамичен и гъвкав метод, позволяващ подходящо разпределение на служителите за посрещане на моменти с високо натоварване, допринасящ за динамичното управление на човешките ресурси във времето.

С цел приоритетите да се обслужват при наличие на ограничени постоянни ресурси службите на Комисията се реорганизируют, като приспособяването към политическите приоритети означаваше създаване на нови генерални дирекции, прехвърляне на отговорности и преработване на портфолия. Икономии от мащаба също се постигат чрез **обединяване на помощната инфраструктура** между генералните дирекции и създаването на дирекции с поделени ресурси: през 2009 г. станахме свидетели на нововъведението една дирекция за ресурси да обслужва ГД „Транспорт“ и ГД „Енергетика“ и една дирекция за ресурси да обслужва ГД „Околна среда“ и ГД „Действия по климата“

По отношение на прехвърлянето на управлението на програми към изпълнителните агенции Комисията спазва ангажимента си да не създава нови изпълнителни агенции освен тези, предвидени да се справят с удвоения бюджет за изследвания.

Що се отнася до назначаването на граждани на новите държави-членки, целевият брой **назначения за ЕС-10** като цяло беше надвишен в края на 2008 г., две години преди края на „преходния период“, определен за 2010 г.¹⁵ Целевият брой **назначения от ЕС-2**

¹⁵ До ноември 2009 г. бяха назначени 3 814 граждани на ЕС-10, което представлява 109 % от общия индикативен целеви брой на назначенията за периода 2004—2010 г. Повече подробности за състоянието на назначенията на граждани от ЕС-10 могат да се намерят в последния доклад на Комисията относно назначенията от ЕС-12, предаден на бюджетните комисии на Парламента и Съвета на 15 април 2010 г.

беше достигнат¹⁶ и бе докладвано, че като цяло назначенията са „в процес на осъществяване“. Въпреки това трудностите при назначаването на специализиран персонал все още пораждаат загриженост в някои служби, които имат нужда от подходящи кандидати със **специални/технически профили** в много различни области, но не винаги ги намират в резервните списъци. За някои профили перспективите за кариера и заплащането, които могат да бъдат предложени, не успяват да привлекат необходимите хора със способности. Централните служби създадоха механизъм за наблюдение с цел да се определят специфичните въпроси и техните възможни решения.

През 2009 г. EPSO се подготви за стартиране на „**Програмата за развитие на EPSO**“, която предвижда основна преработка на методите на ЕС за подбор на служители с цел подходящите служители да се подбират в подходящия момент, да се подобри качеството на процеса на подбор и да се създаде положителен и съвременен образ на институциите. Беше създадена изцяло нова структура за конкурси за специалисти, за да се позволи на институциите да назначават най-добрите кандидати с необходимите умения. По отношение на персонала с непостоянни договори редица служби отбелязаха, че **се разчита прекалено на този персонал и някои генерални дирекции** продължават да са изправени пред значителни проблеми в тази област поради честата смяна на персонала в основните седалища и постоянно високия процент на свободни работни места в делегациите (в делегациите в някои страни за договорно наетите служители този процент достигна 20 % в края на 2009 г.).

Комисията отново подчертава ангажимента си да продължи усилията за ограничаване на управленската структура и прехвърляне на спестяванията към дейностите от основно значение. Тя ще продължи да извършва прегледи по сектори и, когато е необходимо, специфични действия, като създаване на изследователска целева група за разглеждане на специфични за всеки сектор управленски въпроси.

4.3. Планиране на непрекъснатостта на дейностите

През 2009 г. Комисията отбеляза допълнителен напредък в усилията си да интегрира управлението на непрекъснатостта на дейностите в институцията. Събития, като пожарът в сградата Берлемон и заплахата от грипна пандемия, подчертаха важността от наличието на подготовка за справяне с потенциални заплахи. Сред забележителните постижения през изминалата година са успешното продължаване на дейностите на Комисията по време на пожара и стартирането на нов комуникационен инструмент за управление на непрекъснатостта на дейностите („NOAH“). Тригодишен план за действие, насочен към препоръките от скорошния одит на Службата за вътрешен одит, беше приет в края на 2009 г. и в момента се изпълнява.

Колегията призовава всички служби да дадат приоритет на този въпрос, особено тези от тях, които са докладвали за частично съответствие със стандарта за вътрешен контрол. Всички генерални дирекции бяха приканени да преразгледат своите ключови функции, като извършат анализ на въздействието върху дейността въз основа на новите насоки, издадени от Генералния секретариат, изготвят по-ориентирани към действия

¹⁶ До ноември 2009 г. бяха назначени 878 граждани на ЕС-2, което представлява 103 % от общия индикативен целеви брой на назначенията за периода 2007—2010 г. Повече подробности за състоянието на назначенията на граждани от ЕС-10 могат да се намерят в последния доклад на Комисията относно назначенията от ЕС-12, предаден на бюджетните комисии на Парламента и Съвета на 15 април 2010 г.

планове за непрекъснатостта на дейностите и по-добре управляват зависимостите. Съществуващите договорености ще бъдат тествани с оглед на тяхното подобряване и усилията за повишаване на информираността следва да продължат.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

- Комисията подчертава ангажимента си да продължи да дава приоритет на получаването на декларация за достоверност (ДД) без резерви от Европейската сметна палата (ЕСП). Тя е убедена, че е постигнат значителен напредък в управлението на фондовете на ЕС благодарение на промените в системите за управление и контрол, методите на работа и културата, и е удовлетворена, че декларацията за достоверност за 2008 г. е най-добрата досега.
- Комисията признава, че съществуват още сфери за подобрене, особено в някои области на споделеното управление. Тя ще работи и занапред заедно с държавите-членки предвид техните нараснали отговорности съгласно Договора за функционирането на Европейския съюз. Тя приканва държавите-членки да продължат да усъвършенстват системите за управление и контрол за всички открити програми в областта на сближаването.
- Комисията приканва останалите институции да реагират положително на нейното предложение за годишни декларации за управлението, обхващащи всички разходи при непряко/споделено управление в контекста на преразглеждането на финансовия регламент, както и държавите-членки да се подготвят за влизането в сила на тези разпоредби.
- Комисията признава трудностите, възникващи от сложните правила за бенефициерите на безвъзмездни средства и обществените поръчки. Тя вече направи предложения за опростяване на правилата за схемите за безвъзмездни средства в контекста на преразглеждането на всеки три години на Финансовия регламент. Тя призовава останалите институции да реагират положително на нейните предложения за конкретни нива на допустим риск.
- Комисията е доволна, че плановете за действие, създадени от ОРБ, са в състояние да решат слабостите и да смекчат откритите рискове и призова всички носещи отговорност генерални директори и началници на служби да ги прилагат внимателно.
- Комисията приканва другите институции и държавите-членки да започнат задълбочено проучване как по-нататък да подобрят концепцията на схемите за финансиране, както и тяхното изпълнение, механизми за управление и контрол, с цел както да се увеличи тяхната ефективност в действие, така и да се гарантира, че контролът върху разходите, извършвани от ЕС, е ефикасен, пропорционален и ефективен спрямо разходите.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: Reservations 2005 – 2009¹⁷

DG		Reservations 2009		Reservations 2008		Reservations 2007		Reservations 2006		Reservations 2005
AGRI	2	1. Expenditure for rural development measures under Axis 2 (improving the environment and the countryside) of the 2007-2013 programming period 2. Serious deficiencies in IACS in Bulgaria and Romania	2	1. Expenditure for rural development measures under Axis 2 (improving the environment and the countryside) of the 2007-2013 programming period. 2. Management and control system for SAPARD in Bulgaria and Romania.	2	1. Insufficient implementation of IACS in Greece 2. Exactitude of rural development control data of Member States giving a first indication of the error rate in this policy area	1	1. Insufficient implementation of IACS in Greece	2	1. Preferential import of high quality beef (“Hilton” beef) – risk of non-respect of product definition. 2. Insufficient implementation of IACS in Greece
REGIO	2	1) Reservation on ERDF management and control systems for certain programmes in the period 2007-2013 in Germany, Italy, Spain, Bulgaria, 15 European Territorial Cooperation programmes 2) Reservation on ERDF management and control systems for certain programmes in the period 2000-2006 in Bulgaria, Italy, Germany, and UK and concerning 15 Interreg programmes	2	1) Reservation on ERDF management and control systems for the period 2000-2006 in certain programmes in: BELGIUM, GERMANY, ITALY, SPAIN, + 21 INTERREG programmes 2) Management and control system for the road sector in BULGARIA in 2008	2	1. Reservation concerning the ERDF management and control systems for certain programmes in the period 2000-2006 in: CZECH REPUBLIC, FINLAND, GERMANY, GREECE, IRELAND, ITALY, LUXEMBOURG, POLAND, SLOVAKIA, SPAIN + 51 INTERREG programmes. 2. Reservation concerning the management and control systems for the COHESION FUND (period 2000-2006) in:	2	1. Reservation concerning the management and control systems for ERDF in United Kingdom - 2. Reservation concerning the management and control systems for ERDF in the INTERREG programmes (except IIIB North West Europe and Azores, Canaries, Madeira)	3	1. Management and control systems for ERDF in UK-England; 2. Management and control systems for ERDF in Spain; 3. Management and control systems for the Cohesion Fund in Spain

¹⁷

This table presents a summary of reservations; it is not intended to offer an exhaustive description of them. For details of the reservations, please consult the Annual Activity Report of the relevant Commission department on http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm

						- Bulgaria, Czech Republic, Slovakia, Hungary and Poland.				
EMPL	2	1) Management and control systems for identified operational programmes under ESF 2000-2006 in BE, DE, FR, IT, and ES. 2) Management and control systems in ESF in BE, DE, IT, LUX, RO and ES for certain programmes in the period 2007-2013	1	Management and control systems for identified ESF Operational Programmes in Spain, United Kingdom, France, Italy, Poland, Belgium and Luxembourg (quantification: 41 million €, 0.6%)	1	Management and control systems for identified ESF Operational Programmes in - Spain, - United Kingdom, - France, - Italy, - Slovakia, - Portugal, - Belgium and - Luxembourg.	1	1. Systèmes de gestion et de contrôles de programmes opérationnels du FSE en Espagne, en Ecosse (objectifs 2 et 3, UK), en Suède (objectif 3 en partie), en Slovaquie, en Slovénie, en Lettonie et dans les régions Calabre et Lazio (IT)	1	1. Systèmes de gestion et de contrôle des programmes opérationnels en England (UK)
MARE (former FISH)	2	1) Management and control systems for FIFG operational programmes in two Member States and specific measures in another three Member States. 2) Eligibility of payments made to Member States to compensate additional costs in the marketing of certain fishery products from the Outermost Regions.	1	Reservation on direct centralised management concerning the eligibility of costs reimbursed for expenditure in the area of control and enforcement of the Common Fisheries Policy , where the annual error rate detected by ex-post controls is higher than the 2% of the annual payments made for the MS programmes and on a multiannual basis represents more than 2% of sample payments.			0	0	0	0

JRC	0		0		0		0	0	1	1. Status and correctness of the closing balance
RTD	1	Accuracy of cost claims under FP6 (error rates above materiality threshold of 2%)	1	Rate of residual errors with regards to the accuracy of cost claims in FP6	1	Reservation concerning errors relating to the accuracy of the cost claims and their conformity with the provisions of the Fifth Research Framework Programme (FP5).	2	1. Accuracy of the cost claims and their conformity with the provisions of FP5 research contracts. 2. Absence of sufficient evidence to determine the residual level of persisting errors with regard to the accuracy of cost claims in FP6 contracts.	1	1. Exactitude des déclarations de coûts et leur conformité avec les clauses des contrats de recherche du 5ème PCRD
INFSO	1	Accuracy of cost claims under FP6 (error rates above materiality threshold of 2%)	1	Rate of residual errors with regards to the accuracy of cost claims in FP6	1	Reservation concerning the rate of residual errors with regard to the accuracy of cost claims in Framework Programme 6 contracts.	3	1. Allocation of research personnel 2. Errors relating to the accuracy of cost claims and their compliance with the provisions of the research contracts, FP5 3. Absence of sufficient evidence to determine the residual level of persisting errors with regard to the accuracy of cost claims in Framework Programme 6 contracts	2	1. Errors relating to the accuracy and eligibility of cost claims and their compliance with the provisions of research contracts under FP5; 2. Allocation of research personnel
ENTR	2	1) Accuracy of cost claims under FP6 (error rates above materiality threshold of 2%)	1	Rate of residual errors with regards to the accuracy of cost claims in FP6	1	Unsatisfactory functioning of the financing of European Standardisation	2	1. Errors relating to accuracy and eligibility of costs claims and their compliance with the	2	1. Errors relating to accuracy and eligibility of costs claims and their compliance with the

		2) Reservation concerning the reliability of the financial reporting by the delegated body about the implementation of the joint programme.					provisions of the research contracts under FP 5 2. Unsatisfactory functioning of the financing of European Standardisation		provisions of research and eligibility of costs claims and their compliance with the provisions of the research contracts under the 5th Research Framework Programme; 2. Uncertainty regarding cost claims of the European Standardisation Organisations
TREN	1	Accuracy of cost claims under FP6 (error rates above materiality threshold of 2%)	1	Rate of residual errors with regards to the accuracy of cost claims in FP6	1	Erreurs concernant l'exactitude et l'éligibilité des déclarations de coûts et respect des termes des contrats du 5 ^e PCRD	1	1. Erreurs concernant l'exactitude et l'éligibilité des déclarations de coûts et respect des termes des contrats du 5e PCRD 2	1. Risque de surpaiement concernant le 5ème Programme Cadre; 2. Sûreté nucléaire
EAC	1	<i>Too high error rate in centralised direct management, due to lack of justifying documents for cost claims, concerning projects from the previous generation of programmes</i>	0		0		1	1. Faiblesse des systèmes de contrôle constatées dans certaines Agences Nationales 2	1. Insuffisante assurance quant à la gestion à travers les agences nationales 2. Insuffisante assurance quant à la fiabilité et l'exhaustivité des montants inscrits au bilan de la Commission et au compte de résultat économique
ENV	1	Eligibility of expenditures declared by beneficiaries of grants	0		1	Eligibility of expenditures declared by beneficiaries of non-LIFE grants	0	0	0

SANCO	0		0		0	0	1	1. Insufficient assurance of business continuity of a critical activity	1	1. Health crisis management
JLS	3	1) Reputational damage due to delays in the completion of the SIS II project. 2) Reputational damage due to a delay in the completion of the VIS project. 3) Residual error rate in non-audited population of grants under programmes for fundamental rights and citizenship.	1	Delays in the implementation of the Schengen Information System II (SIS II),	2	1. Faiblesse des systèmes de contrôle et de gestion du Fonds européen pour les Réfugiés en Italie, pour les périodes de programmation 2000-2004, et 2005-2007 2. Mise en œuvre incomplète des mécanismes de supervision de la Commission en gestion partagée pour le Fonds européen pour les réfugiés 2005-2007.	1	1. Faiblesse des systèmes de contrôle et de gestion du Fonds européen pour les Réfugiés en Italie, pour la période de programmation 2000-2004	2	1. Insufficient number of ex-post controls missions and lack of a fully-fledged methodology in the area of direct management in 2005; 2. Management and control systems for the European Refugee Fund for the UK for 1002-2004
ESTAT	0		0		0		1	1. Absence de garantie sur la régularité des paiements effectués en 2006 dans le cadre des conventions de subvention signées avec trois Instituts nationaux de statistiques pour lesquels des manquements ont été constatés en 2006	0	0
ECFIN	0		1	Possibility that new mitigating controls put in place following an ex-post control report on funds managed by an external body entrusted with	1	Possibility that additionality requirements are not sufficiently met.	1	1. Possibility that additionality requirements are not sufficiently met	0	0

				indirect centralized management are not effective.						
TRADE	0		0		0		0	0	0	0
AIDCO	0		0		0		0	0	0	0
ELARG	0		1	Potential irregularities in the management of PHARE funds under extended decentralised management by two Bulgarian Implementing Agencies (named).	1	Potential irregularities in the management of PHARE funds under extended decentralised management by the following Bulgarian Implementing Agencies: - Central Finance and Contract Unit (CFCU) - Ministry for Regional Development and Public Works (MRDPW).	0	0	1	1. Legal status and liability of contractual partner in the framework of implementation of EU EU contribution to UNMIK Pillar IV in Kosovo
ECHO	0		0		0		0	0	0	0
DEV	0		0		0		0	0	0	0

RELEX	1	Lack of capacity to carry out adequate ex-post controls for CFSP and Stability Instrument	0		0		0	0	2	1. Insuffisances du contrôle et de l'information de gestion; 2. Insuffisances de la gestion administrative en délégations, et principalement au niveau de la mise en place et du respect des circuits financiers
TAXUD	0		0		0		0	0	1	1. Trans-European networks for customs and tax : availability and continuity
MARKT	0		0		0		0	0	0	0
COMP	0		0		0		0	0	0	0
COMM	1	Possible infringement of intellectual property rights	2	1. Lift the reservation from 2007 on the absence of a structured ex-post control system, but makes a follow-up reservation on the quality failings revealed by the controls. 2. Possible infringement of intellectual property rights by Commission departments.	1	Ex-post control system	1	1. Ex-post control system	1	1. Supervision (ex-post controls on grants)
ADMIN	0		0		0		0	0	0	0

DIGIT	0		0		1	Inadequacy of the Data Centre building infrastructure in Luxembourg.	1	1. Business continuity risks due to inadequacy of the data centres building infrastructure.	1	1. Business continuity risks due to inadequacy of the data centres building infrastructure
PMO	0		0		0		0	0	1	1. Council's antenna for sickness insurance
OIB	0		0		1	1. Significant weakness in the management of the non-buildings procurement procedures (evaluation of offers (e.g.: methodology used ...), delays (e.g.: no contractual basis, establishment of a 4-year reliable planning & respect, legal delays for submission...))	0		1	1. Deficiency in OIB's contracts & procurement management
OIL	0		0		0		0	0	0	0
EPSO	0		0		0		0	0	0	0
OPOCE	0		0		0		0	0	0	0
BUDG	0		0		0		0	0	2	1. Accrual accounting for the European Development Fund; 2. Accrual accounting of the Community Budget - three local systems
SG	0		0		0		0	0	0	0

BEPA	0		0		0		0	0	1	1. Weak general internal control environment
SJ	0		0		0		0	0	0	0
SCIC	0		0		0		0	0	0	0
DGT	0		0		0		0	0	0	0
IAS	0		0		0		1	1. Audit of community bodies (regulatory agencies)	1	1. Audit of community bodies (traditional agencies)
OLAF	0		0		0		0	0	0	0
TOTAL	20		15		18		20		31	

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: Synthesis 2009 multi-annual objectives

This Annex reports on the progress achieved in 2009 on the new and ongoing actions identified in the 2007 Synthesis Report to address major cross-cutting management issues. New actions introduced as a follow-up to the 2009 Synthesis report are indicated in ***bold italics***.

(Initiatives stemming from previous years' Synthesis Reports, which were completed in 2008 or before, have been deleted from this table.)

Internal control systems and performance management				
Subject	Objective	Initiative(s) to meet the objective	Responsible service(s) and timetable	Progress made in 2009
Internal control	1. Achieving an effective internal control system and ownership of internal control concepts and processes at all levels in each DG and service.	In October 2007 the Commission adopted a Communication revising the Internal Control Standards and underlying framework ¹⁸ , setting out 16 new internal control standards for effective management to replace the original set of 24 standards from 1 January 2008. Services may prioritise certain Standards with the aim of strengthening the basis of the annual declaration of assurance of the Directors-General. Furthermore the compliance reporting was simplified; moving from full reporting to exception based reporting on non-compliance.	DG BUDG for guidance and training, monitoring and reporting All Commission services for implementation Ongoing action	In 2009, the Commission adopted the Impact Report on the Commission Action Plan towards an Integrated Internal Control Framework ¹⁹ . It concluded that significant progress had been made in strengthening internal control systems during the mandate period of the previous Commission, and that there was enough evidence that progress was significantly accelerated by the launch of the Action Plan in 2006. Effective implementation of the Internal Control Framework will continue to be an objective of the Commission; however, as it is now an integral part of management in the Commission, it will be considered an ongoing action and no longer appear in this table as of the Synthesis Report 2010.

¹⁸ Communication to the Commission: Revision of the Internal Control Standards and the Underlying Framework: Strengthening Control Effectiveness - SEC(2007) 1341.
¹⁹ COM(2009) 43, 4.2.2009.

Annual reports Synthesis	activity and	2. Promoting Commission's accountability through annual activity reports and their synthesis solidly based on assurances from managers.	Assessment of critical success factors affecting the quality of AARs and take appropriate measures (training for staff involved in the preparation of AARs, further improvement of Standing Instructions).	DG BUDG and SG By September 2009 Done	In 2009 the Secretariat-General and the Directorate-General for Budget carried out a survey across the Commission, to identify the success factors influencing the quality of AARs. As a result, Standing Instructions for the AARs were subject to a major overhaul; a new, specific conclusion on the overall effectiveness of implementation of the Internal Control Standards is now required in part 2 of the AAR; a dedicated helpdesk was set up, training courses were offered, and an interactive presentation of the Standing Instructions was made available on the intranet, facilitating navigation and enabling services to find the answers to specific questions.
			To give the preparation of the AARs high priority, implementing the guidelines prepared by the central services.	All DGs By April 2010 Done	The Peer Review of AARs was further enhanced by early interventions by Central Services (pre-peer review) and systematic feedback to services on the quality of their draft AAR. The AARs 2009 show a noticeable improvement across the Commission, both in terms of the quality of the evidence presented in support of the assurance and in the readability of the reports.

Risk management	3. Establishing effective and comprehensive risk management making it possible to identify and deal with all major risks at service and Commission level and to lay down appropriate action to keep them under control, including disclosing resources needed to bring major risks to an acceptable level.	Implementation of the Action Plan agreed by SG and BUDG following the IAS audit of the implementation of the Commission's risk management framework will further improve the quality of risk management in the Commission, especially as regards the monitoring of follow-up of critical cross-cutting risks.	SG and BUDG By December 2010	The IAS audit of the implementation of the Commission's risk management framework , conducted in 2009, concluded that the risk management framework of the Commission is consistent with international standards and that it provides a solid basis to support risk management. The IAS identified some areas for improvement, mainly as regards the roles and responsibilities for risk management within DGs, a need for further guidelines and clarification on certain issues and the treatment of cross-cutting risks. These issues will be addressed by the central services in the course of 2010.
Residual risk	4. Taking further the concept of residual risk	Present to the discharge authorities concrete proposals for tolerable risk levels for the policy areas: Research, energy and transport and Rural development. Actively promote the idea of tolerable risk during the inter-Institutional discussions on the proposal for the revision of the Financial Regulation (FR)	DG BUDG together with concerned services By June 2010 DG BUDG with SG Ongoing for the process of reviewing the FR	The Commission has announced that it will continue to work on concrete proposals for tolerable risk levels for selected policy areas during 2010 as requested by the Discharge Authority.

Governance				
Subject	Objective	Initiative(s) to meet the objective	Responsible service(s) and timetable	Progress made in 2009
Internal audit recommendations	5. Ensuring a smooth implementation of accepted internal audit recommendations	Effective follow-up of critical and very important recommendations of IAS recommendations should be regularly monitored at senior management level, and fully integrated into regular management planning, especially the annual management plans.	All services	Between March and December 2009 the Audit Progress Committee (APC) met five times and sent four information notes to the College. The APC notes that the level of acceptance of IAS recommendations remains high (close to 100%), and that the number of critical recommendations still open six months after the original delivery date was zero. There has also been a reduction in the number of IAS audits issued with an unsatisfactory opinion (4 in 2008 to 3 in 2009). Nevertheless, the APC notes that follow-up of very important recommendations continued to be a challenge (68 remaining open six months after their due date), and that in 2009 there was an increase in the number of critical recommendations issued (from 0 in 2008 to 2 in 2009). The APC continued to hold DG accountable for the implementation of their own action plans; it sent reminders to Services wherever relevant. These reminders proved effective in strengthening follow-up. The APC also equipped itself with an APC Scoreboard to support its work.

Regulatory agencies	6. Clarifying the respective roles and responsibilities of Commission services and regulatory agencies.	The input of all institutions is necessary to negotiate a comprehensive framework, to clarify the respective responsibilities of the institutions and of the regulatory agencies. This framework would be applicable to the creation of future agencies and, at a later stage, to those already in existence.	All services concerned with the assistance of SG and DG BUDG. End 2009 Done	In a Communication of March 2008²⁰, the Commission announced a horizontal evaluation of the regulatory agencies by the end of 2009, a moratorium on creating new agencies and a review of its internal systems governing agencies. In January 2009 the Commission launched an independent horizontal evaluation of the system of regulatory agencies, as announced in its Communication of March 2008. The evaluation report, delivered in December 2009, concludes positively on several aspects of the agency system, such as their generally timely and adequate input to EU policies, coherence of the agencies' activities with the mandates and key policy priorities, synergies with actors in the same area and transparency vis-à-vis the general public. At the same time, it points at weaknesses of the agency system, including governance arrangements, and monitoring of agencies' performance. The conclusions of this evaluation are meant to feed into the ongoing inter-institutional dialogue on agencies launched in March 2009. As a follow-up to the above mentioned Communication, the Commission also issued several guideline documents with a view to optimising its relations with agencies: a tentative roadmap for setting up new agencies; guidelines for concluding memoranda of understanding between agencies and the Commission; and mapping of the assistance delivered to agencies by Commission services.
---------------------	---	--	---	---

²⁰ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: "European Agencies – the way forward" - COM(2008) 135.

Reservations	7. Ensuring strong follow-up of action plans related to the expressed reservations, notably for the progress to be made in 2009.	Directors-General will report on progress to the respective Commissioner in the context of the regular follow-up meetings on audit and control. The ABM Steering Group will closely monitor and regularly report to the College on the implementation of the remedial actions that delegated authorising officers have committed to carry out in their annual activity reports.	SG and DG BUDG for monitoring and coordinating reporting DGs concerned for implementation Continuous action	For all reservations, delegated authorising officers have laid down appropriate action plans to solve the underlying weaknesses. They monitored the implementation of action plans and reported to the Commissioner responsible. The implementation of all action plans has also been monitored by the ABM Steering Group which invited Directors-General to report regularly to the Group on the state of play of their action plans. An outcome of the review of the Standing Instructions for AARs is that two distinct parts of the report now build the argumentation towards the assurance. Part 2 deals with internal control in general and part 3 contains the building blocks towards the assurance on financial management. The AAR must include a conclusion drawn by the Authorising Officer by Delegation (AOD) on the basis of all evidence presented in part 3.
		<i>Closely follow-up the delays in the implementation of the Schengen Information System II and the VIS system.</i> <i>Financial risk corresponding to the residual error rate in the non-audited population of grants in the programmes under ABB activity 1804 – Fundamental rights and citizenship</i>	JLS, SG – by end 2010	The issue continued to be the subject of a reservation in the AAR 2009 of DG JLS. The two issues are being closely monitored by the Commission. Progress made in 2009 concerns the increased rate of projects audited in the population at risk and improvements in the procedures for direct management of grants. For a detailed list of actions to be implemented, please consult DG JLS's AAR 2009 on Europa (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm)

Financial management

Subject	Objective	Initiative(s) to meet the objective	Responsible service(s) and timetable	Progress made in 2008
Integrated internal control framework	8. Enhancing accountability by establishing a comprehensive integrated internal control framework in line with the requirements set out in the ECA's opinions on 'single audit'.	<i>Reinforce the accountability of Member States for the use of EU funds by revising the guidelines for the annual summaries to draw on the lessons learned, and continue offering support to the Member States</i>	AGRI, EMPL, MARE, REGIO, JLS By July 2010	The Directorates-General involved in shared management of EU funds have continued their efforts at coordination, including by developing and implementing joint audit strategies. As part of their work they have continued to analyze annual summaries submitted by Member States, updating the guidance and holding regular meetings with competent authorities.
Accounts	9. Increasing responsibility and accountability at the level of the Commission as a whole by the signing-off of the accounts by the Accounting Officer and by improved quality of financial information.	The Commission will further strengthen its accounting processes and systems to improve the quality of the financial information and the respect of deadlines.	All services, continuous action with the assistance of the services of the Accounting Officer Continuous action	The European Court of Auditors expressed in 2009 for the second time an unqualified opinion on the 2008 accounting data of the Commission. The accounting quality project continued in 2009. Services identified their main accounting risks and set up detailed action plans to address these as part of their annual accounting control programmes. The Accountant's report on the validation of local systems for 2009 confirmed that these in general are steadily improving. Most local systems have been validated but further improvements are needed in DGs JLS and RELEX, whose systems have not yet been fully validated, although progress on outstanding issues is being recorded. The average payment time has fallen significantly; from 34 days in 2008 to 26 days in 2009.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3: Executive and Regulatory Agencies

In line with practice in most Member States, using agencies to implement key tasks has become an established part of the way the European Union works.

Executive agencies operate within a clear institutional framework, governed by a single legal base²¹. Their tasks must relate to the management of Community programmes or actions, they are set up for a limited period and they are always located close to Commission headquarters. The Commission's responsibility for executive agencies is clear: the Commission creates them, maintains "real control" over their activity, and appoints the Director. Their Annual Activity Reports are annexed to the report of their parent Directorate(s)-General. A standard Financial Regulation adopted by the Commission, governing the establishment and implementation of the budget, applies to all executive agencies. A revision of the working arrangements was also agreed in October 2007 with the European Parliament, with the aim to further facilitate inter-institutional cooperation in this field.

Six executive agencies exist:

- the Executive Agency for Competitiveness and Innovation Programme (**EACI** – formerly known as IEEA);
- the Executive Agency for Health and Consumers (**EAHC** – formerly known as PHEA);
- the Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (**EACEA**);
- the European Research Council Executive Agency (**ERCEA**);
- the Research Executive Agency (**REA**);
- the Trans-European Transport Network Executive Agency (**TEN-TEA**).

All these executive agencies were operational in 2009. Their Annual Activity Reports, which were attached to those of their parent DG²², did not indicate any particular control issues. ERCEA and REA reported a need to continue building up their internal control system in 2010, which is natural considering that these two agencies became operational only in 2009.

The breakdown of staff employed at 31/12/2009 by the executive agencies was as follows:

²¹ Council Regulation (EC) No 58/2003 of 19 December 2002 laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes (OJ L 11, 16.1.2003).

²² EACI (parent DGs: ENTR, ENV, TREN); EAHC (parent DG: SANCO); EACEA (parent DGs: EAC, INFSO, AIDCO); ERCEA (parent DG: RTD); REA (parent DGs: RTD, ENTR); TEN-TEA (parent DG: TREN).

	Temporary agents (officials seconded by the Commission and agents recruited by the agency)	Contractual agents	Seconded national experts	Total
EACI	28	113	0	141
EAHC	11	37	0	48
EACEA	91	304	0	395
ERCEA	93	162	7	262
REA	72	238	0	310
TEN-TEA	31	60	0	91
Total	326	914	7	1247

The Commission's "screening" of human resources of April 2007 suggested that there were no strong candidates for a new executive agency²³. If new needs appear, the starting point would be to explore the option of extending the scope of an existing executive agency to cover a new programme. Under the current circumstances, it is however unlikely that new executive agencies will be needed during the period of the current financial framework to 2013. The 2009 follow-up report indicated that in 2009 the Commission respected its 2007 commitment not to create new executive agencies beyond those foreseen to cope with a doubling of the Research budget and some limited extensions of the mandate of existing executive agencies.

A 2009 special report²⁴ by the European Court of Auditors examined the executive agencies. The report concludes that agencies provide better service delivery than the Commission (reduced contracting time, more rapid approval procedures, shorter payment times) and also offer the advantages of simplified processes and increased external visibility for EU actions. Less positively, it suggests that, despite these achievements the initiative to set up the executive agencies was mainly driven by constraints on employment within the Commission and the will to save costs for the management of the programmes concerned. The report confirms that externalisation to Executive Agencies has effectively resulted in cost savings, which, however, are difficult to quantify due to a lack of reliable data for the ex-ante situation.

The 30 **regulatory agencies** are independent legal entities. 25 of these agencies receive funds from the European Union budget and are therefore granted discharge by the European Parliament in individual discharge decisions. The remaining five agencies do not receive EU funding and thus do not receive discharge by the European Parliament (two of these

²³ SEC(2007) 530 "Planning & optimising Commission human resources to serve EU priorities".

²⁴ Special report 13/2009: "Delegating implementing tasks to Executive Agencies: a successful option?"

agencies²⁵ are fully self-financed, and three²⁶ are funded on an intergovernmental basis and financed directly by the participating Member States).

In a Communication of March 2008 entitled *"EU agencies: the way forward"*²⁷ the Commission drew attention to the lack of a common vision on the role and functioning of regulatory agencies. It announced a moratorium on creating new agencies and a horizontal evaluation of regulatory agencies.

The evaluation was finalised in December 2009. It reported that there is no single legal framework governing the establishment and closure of EU de-centralised agencies, and that alternatives to creating agencies were paid limited attention until impact assessments came into practice. Furthermore, a number of chosen location sites for the agencies were assessed as inefficient. As regards agencies' effectiveness, the report concluded that the activities of the majority of agencies are coherent with their mandate, and that in general there was clear evidence that agencies have achieved the planned outputs. The evaluation further considered that in order to operate efficiently with regards to the administrative tasks, an agency needs to reach a certain critical size, somewhere between 50 and 100 staff. Finally, it was found that monitoring was not very well developed in terms of the use of quantifiable objectives and indicators.

The 2008 Communication also proposed to establish an inter-institutional working group to set ground rules to apply to all regulatory agencies. The inter-institutional Working Group was set up in March 2009 between the European Parliament, the Council of the European Union and the Commission with a view to assessing the existing situation and in particular the coherence, effectiveness, accountability and transparency of these Agencies, and finding a common ground on how to improve their work. The group was called to address a number of key issues put forward by the participating Institutions, including the role and position of the agencies in the EU's institutional landscape, their creation, structure and operation, as well as funding, budgetary, supervision and management issues.

Further to the kick-off meeting at political level held in Strasbourg on 10 March 2009, technical work started in spring 2009 and will continue during 2010. The reports produced so far are expected to be endorsed by the political meeting in 2010.

In March 2010, the European Parliament's Committee on Budgetary Control²⁸ adopted a decision to grant all agencies discharge for 2008, with the exception of the European Police College (CEPOL) whose discharge decision was postponed.

CEPOL's 2008 accounts received a qualified opinion in 2009 from the European Court of Auditors, for the second year. The DG responsible for the grant contribution to CEPOL's running costs (DG JLS) reported that the situation of CEPOL in 2009, where only 43.6 % of the payment appropriations were used due to an unstable organisational environment, required particular attention. In accordance with the applicable financial regulations and with a view to

²⁵ The Office for Harmonisation in the Internal Market (OHIM) and the Community Plant Variety Office (CPVO).

²⁶ The European Institute for Security Studies (ISS), the European Union Satellite Centre (EUSC) and the European Defence Agency (EDA).

²⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: European Agencies – the way forward - COM(2008) 135.

²⁸ At its meeting of 22-23 March 2010.

obtain a better estimate of the cash requirements, a Memorandum of Understanding was signed in 2009 between DG JLS and CEPOL. New management took up posts in CEPOL during 2009, with a view to address the situation. Nevertheless, considering the residual risks while awaiting that the new arrangements would become effective, JLS maintained CEPOL as a "reputational event" in its 2009 AAR.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4: Report on negotiated procedures 2009

1. LEGAL BASIS

Article 54 of the Implementing Rules of the Financial Regulation requires authorising officers by delegation to record contracts concluded under negotiated procedures. Furthermore, the Commission is required to annex a report on negotiated procedures to the summary of the annual activity reports (AAR) referred to in Article 60.7 of the Financial Regulation.

2. METHODOLOGY

A distinction has been made between the 43 Directorates-general, services, offices and executive agencies which normally do not provide external aid, and those three Directorates-general (AIDCO, ELARG and RELEX) which conclude procurement contracts in the area of external relations (different legal basis: Chapter 3 of Title IV of Part Two of the Financial Regulation) or award contracts on their own account, but outside of the territory of the European Union.

These three Directorates-general have special characteristics as regards data collection (decentralised services, ...), the total number of contracts concluded, thresholds to be applied for the recording of negotiated procedures (€10 000), as well as the possibility to have recourse to negotiated procedures in the framework of the rapid reaction mechanism (extreme urgency). For these reasons, a separate approach has been used for procurement contracts of these three Directorates-general.

3. OVERALL RESULTS OF NEGOTIATED PROCEDURES RECORDED

3.1. The 43 Directorates-general, services or offices, excluding the three "external relations" Directorates-general

On the basis of the data received, the following statistics were registered: **143** negotiated procedures with a total value of € 577 million were processed out of a total of **1196** procedures (negotiated, restricted or open) for contracts over 60,000€ with a total value of € 2370 million.

For the Commission, the average proportion of negotiated procedures in relation to all procedures amounts to **12.0%** in number, which represents some **24.4%** of all procedures in value.

An authorising service is considered to have concluded a "distinctly higher" proportion of negotiated procedures "than the average recorded for the Institution" if it exceeds the average proportion by 50%. Thus, the reference threshold for 2009 was fixed at **17.9%** (12.8% in 2008).

Some 11 Directorates-general or services out of the 43 exceeded the reference threshold in 2009. Among those, it should be noted that 3 Directorates-general concluded only one to three negotiated procedures, but because of the low number of contracts awarded by each of them, the average was exceeded. In addition, 18 out of 43 Directorates-general have not used any negotiated procedure, including 5 DG that awarded no contracts at all. Furthermore, 11 DG

have recorded a substantially lower percentage (less than 5%) of negotiated procedures in terms of value than the Commission average (24.4%).

The assessment of negotiated procedures compared with the previous year (2008) shows an increase in the order of 3.4 percentage points in number and 19.3 percentage points in terms of value. This follows a continuous decrease in 2007 and 2008.

3.2. The three "external relations" Directorates-general

On the basis of the data received, the following statistics were registered: 298 negotiated procedures for a total value of contracts €290 million were processed out of a total of 1096 procedures for contracts over 10 000€ with a total value of about € 1161 million.

For the three "external relations" Directorates-general, the average proportion of negotiated procedures in relation to all procedures amounts to 27.2% in number, which represents some 25.0% of all procedures in value terms. Only one Directorate-general exceeds the reference threshold of 40.8% (average + 50%).

If compared with previous years, these Directorates-general have registered a clear increase of 20.2 points in number of negotiated procedures in relation to all procedures.

4. ANALYSIS OF THE JUSTIFICATIONS AND CORRECTIVE MEASURES

Three categories of justifications have been presented by those Directorates-general who exceeded the thresholds:

- **Statistical deviations** due to the low number of contracts awarded under all procedures.
- **Objective situations of the economic activity sector**, where the number of operators (candidates or applicants) may be very limited or even in a monopoly situation (for reasons of intellectual property, specific expertise,). Situations of technical captivity may also arise especially in the IT domain (exclusive rights connected to software or maintenance of servers hosting critical information systems, etc).
- **Additional services/works**, where it was either technically or economically impossible to separate these from the main (initial) contract, or **similar services/works** as provided for in the terms of reference.

The increase in number (and in value) of negotiated procedures in 2009 compared to 2008 is partly explained by the high number of renewals of framework contracts, which happen periodically (normally every 4 years). This is particularly true for IT, nuclear energy, the space programme and the financial sector. The latter was also exposed to emergency procedures due to the financial crisis.

Several corrective measures have already been proposed or implemented by the Directorates-general concerned:

- Regular update of standard model documents and guidance documents.
- Training and improved inter-service communication. The Central Financial Service provided regular practical training sessions on procurement.

- Improvement of the system of evaluation of needs of Directorates-general/services and an improved programming of procurement procedures. The Commission' horizontal services will continue their active communication and consultation policy with the other DGs along the following axes:
 - permanent exchange of information;
 - ad-hoc surveys prior to the initiation of procurement procedures for the evaluation of needs;
 - where necessary, attribution of separate quotas for framework contracts within the Commission's overall ceiling to entities with specific needs or with a specific budgetary environment (e.g. JRC or some Offices).
- **Phase-out from situations of technical captivity.** The "captivity mitigation study" has been delivered in 2009. Its conclusions should enable the application of a methodological framework for assessing technical captivity in specific cases.

**ПРИЛОЖЕНИЕ 5: Summary of Waivers of recoveries of established amounts
receivable in 2009**

(Article 87.5 IR)

In accordance with Article 87(5) of the Implementing Rules, the Commission is required to report each year to the budgetary authority, in an annex to the summary of the Annual Activity Reports, on the waivers of recovery involving 100.000 € or more.

The following table shows the total amount and the number of waivers above 100.000 € per Directorate-General/Service for the EC budget and the European Development Fund for the financial year 2009.

EC budget:

Directorate-General/Service	Amount of waivers in €	Number of waivers
AGRI	1.239.974	2
AIDCO	7.711.454	8
COMP	13.878.857	4
EAC	614.518	5
EACEA	948.294	6
ECHO	240.000	1
ELARG	176.996	1
EMPL	139.479	1
ESTAT	787.549	1
INFSO	370.476	3
REA	1.539.329	1
REGIO	229.667	1
RELEX	1.600.000	2
RTD	1.411.573	5
TREN	205.043	1
Total:	31.093.209	42

European Development Fund:

Directorate-General/Service	Amount of waivers in €	Number of waivers
EDF	443.254	2

ПРИЛОЖЕНИЕ 6: Compliance with payment time-limits and suspension of time-limits

(Article 106.6 IR)

Time limits for payments are laid down in the Implementing Rules of the Financial Regulation²⁹ (hereinafter IR), and exceptionally in sector-specific regulations. Under Article 106 IR, payments must be made within 45 calendar days from the date on which an admissible payment request is registered or 30 calendar days for payments relating to service or supply contracts, save where the contract provides otherwise. Commission standard contracts are in line with the time limits provided for in the IR. However, for payments which, pursuant to the contract, grant agreement or decision, depend on the approval of a report or a certificate (i.e. the interim and/or final payment), the time limit does not start until the report or certificate in question has been approved³⁰. Under Article 87 of the Regulation of the European Parliament and the Council laying down general provisions on the European Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund, a specific rule applies: payments have to be made within two months³¹.

Following the revised Implementing Rules, which entered into application on 1 May 2007, compliance with payment time limits was reported for the first time by the Services in the 2007 Annual Activity Reports³².

The table below shows the evolution of **payments made after expiration of the statutory time limit** (i.e. late payments) during the three last years, based on statistics extracted from the ABAC accounting system:

	2007	2008	2009
Late payments in number	22,6 %	22,7 %	14,0 %
Late payments in value	11,5 %	14,0 %	6,8 %
Average number of overdue days ³³	48,0 days	47,5 days	39,2 days

The table shows that in 2008 the late payments stabilised in number, but the average number of overdue days remained essentially unchanged. 2009 however saw **a significant drop in**

²⁹ Commission Regulation (EC) No 2342/2002 of 23 December 2002 (OJ L 357, 31.12.2002, p. 1) as last amended by Regulation (EC) No 478/2007 of 23 April 2007 (OJ L 111, 28.4.2007, p. 13).

³⁰ Pursuant to Article 106(3) IR, the time allowed for approval may not exceed:
(a) 20 calendar days for straightforward contracts relating to the supply of goods and services;
(b) 45 calendar days for other contracts and grants agreements;
(c) 60 calendar days for contracts and grant agreements involving technical services or actions which are particularly complex to evaluate.

³¹ Regulation (EC) No 1083/2006 of the European Parliament and of the Council laying down general provisions on the European regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999 (OJ L 210, 31.7.2006, p. 25).

³² Based on available data in ABAC as of end of the financial year 2007.

³³ i.e. above the statutory time-limit.

late payments, both as regards their number and their value. Also, the average number of overdue days was reduced from 48 days in 2008 to 39 days in 2009.

As regards **interest paid for late payments** (see statistics in the table below) the total amount paid by the Commission rose significantly in 2008, due to the fact that as from 01/01/2008 payment of interest for late payments became automatic and, in principle³⁴, no longer conditional upon the presentation of a request for payment. This trend continued in 2009, despite the reduction in late payments.

	2007	2008	2009
Interest paid for late payments (rounded amounts)	378 000 €	576 000 €	808 000 €

The **causes of late payments** include inter alia the complexity of evaluation of supporting documents, in particular of technical reports requiring external expertise in some cases, the difficulty of efficient coordination of financial and operational checks of requests for payments, and managing suspensions.

In its April 2009 Communication³⁵, the Commission announced its intention to reduce its payment times further beyond the statutory time limits, aiming to make:

- first pre-financing payments **within 20 days** from the signature date of the contract, grant agreement or decision, compared with the statutory time limit of 45 days (or 30 days for service and supply contracts).
- all other payments **within 30 days**, compared with the statutory time limit of 45 days.

The Communication has provided a clear incentive to services to reduce their payment times, as can be seen by the fact that in 2009, the global average payment time fell significantly (from 34 days to 26 days) as well as the number of late payments (from 23 % to 14 % of all payments).

³⁴ With the exception of small amounts (below 200 euros in total).

³⁵ Communication from Mrs Grybauskaite: "Streamlining financial rules and accelerating budget implementation to help economic recovery" - SEC(2009) 477, 8.4.2009.