



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 7.5.2015 г.  
COM(2015) 211 final

## ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

**относно разследването във връзка с манипулиране на статистически данни в Испания, както е посочено в Регламент (ЕС) № 1173/2011 на Европейския парламент и на Съвета за ефективното прилагане на бюджетното наблюдение в еврозоната (Решение на Комисията от 11 юли 2014 г.)**

{SWD(2015) 105 final}

## СЪДЪРЖАНИЕ

Обобщение.....	2
1. Въведение .....	6
1.1. Контекст.....	6
1.2. Официално разследване на Комисията във връзка със съмненията за манипулиране на статистически данни в Испания, както е посочено в Регламент (ЕС) № 1173/2011 .....	9
2. Основни констатации .....	11
2.1. Записване от страна на IGGV на сметките на кредитори в Общата сметка на АО Валенсия.....	12
2.2. Докладване от страна на IGGV пред IGAE през 2012 г.....	13
2.3. Доклади на Регионалната сметна палата относно неотразените разходи.....	17
2.4. Работна група по разходите за здравеопазване, създадена в рамките на CPFF.....	20
2.5. Частично признаване на неотразените разходи чрез сметка 411 .....	22
2.6. Установени причини за погрешното представяне на данни в АО Валенсия.....	27
3. Оценка на констатациите .....	29
4. Заключение.....	33

## ОБОБЩЕНИЕ

На 11 юли 2014 г. Европейската комисия започна официално разследване във връзка с евентуално манипулиране на статистически данни в автономна област (АО) Валенсия (*Comunidad Valenciana*) в Испания. Решението бе взето в съответствие с член 8, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1173/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. за ефективното прилагане на бюджетното наблюдение в еврозоната, както и в съответствие с Делегирано решение 2012/678/ЕС на Комисията от 29 юни 2012 г. относно разследванията и глобите във връзка с манипулиране на статистическите данни, посочени в Регламент (ЕС) № 1173/2011.

Целта на разследването бе да установи дали сериозните признаци за погрешно представяне на данните за дефицита и дълга за 2012 г. могат да бъдат потвърдени и, ако това е така, дали то се дължи на умисъл или груба небрежност.

В настоящия доклад са представени констатациите на Комисията от проведеното разследване, заедно с основни факти в подкрепа на тези констатации. Включено е и писменото становище, представено от Кралство Испания по предварителните констатации на Комисията. Докладът съдържа подробно описание на основните причини за преразглеждането на държавния дефицит на Испания през 2012 г. в размер на 1,9 милиарда евро въз основа на анализ на начина, по който държавните разходи се съставят, отразяват по сметките и отчитат в АО Валенсия.

В доклада се стига до заключението, че при осчетоводяването, отразяването по сметките и отчитането на разходите на АО Валенсия в продължение на години са били налице сериозни нередности. Принципът на текущото начисляване не е спазван, извънбюджетните сметки не са били използвани съобразно действащата нормативна уредба, понякога разходите не са били отразявани в счетоводните сметки в продължение на значителен период от време, а статистическите данни, подавани от регионалните органи на Валенсия до националните органи, са били подвеждащи, в резултат на което се е стигнало до погрешно представяне на данните за дефицита на Испания. В резултат на това в данните за ППД (процедурата при прекомерен дефицит), представени на Евростат, не е включена част от разходите на АО Валенсия, като по този начин са нарушени правилата на ESA 95.

В доклада е разгледана възловата роля на IGGV (Регионална служба за вътрешен одит на АО Валенсия — *Intervención General de la Generalitat Valenciana*) в обстоятелствата, свързани с неотразяването по сметките и неотчитането на разходите. Разгледано е и участието на други институции (Национален статистически институт — *Instituto Nacional de Estadística* — INE), Национална служба за вътрешен одит (*Intervención General de la Administración del Estado* — IGAE), Регионално министерство на здравеопазването на Валенсия (*Consejería de Sanidad de la Generalitat Valenciana*) и

Регионалната сметна палата на Валенсия (*Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana*).

Наред с другите основни констатации, в доклада се стига до заключението, че информацията относно неотразените разходи е била публично достъпна в годишните доклади на Регионалната сметна палата на Валенсия, която е препоръчала Регионалната служба за вътрешен одит на Валенсия (IGGV) да гарантира правилното записване на тези разходи в счетоводните сметки.

Практиката на незаписване на разходите в продължение на значителен период от време обаче е прекратена едва след като през 2012 г. централното правителство въвежда специален механизъм за финансиране на неплатени разходи на регионите. Във основа на гореизложеното се стига до заключението, че един от органите на държавното управление на Кралство Испания — IGGV, е проявил, груба небрежност поради факта, че не е отразявал разходи в националните сметки. В резултат на това данните, изпратени от Испания на Евростат в контекста на докладването по ППД са били непълни, тъй като значителна част от разходите за здравеопазване не са били отчетени.

Въз основа на констатациите в настоящия доклад относно поведението на органите на разглежданата държава членка за периода от 13 декември 2011 г. до започването на разследването на 11 юли 2014 г. Комисията може да реши да приеме препоръка до Съвета за налагане на глоба на Кралство Испания, както е предвидено в Регламент (ЕС) № 1173/2011.

## Списък на използваните съкращения

АО — автономна област (*Comunidad Autónoma*)

В.9 — държавен дефицит/излишък

CPFF — Съвет за фискална и финансова политика (*Consejo de Política Fiscal y Financiera*)

ППД — Процедура при прекомерен дефицит

ESA — Европейска система от сметки

IGAE — Национална служба за вътрешен одит (*Intervención General de la Administración del Estado*)

IGGV — Регионална служба за вътрешен одит на Валенсия (*Intervención General de la Generalitat Valenciana*)

INE — Национален статистически институт (*Instituto Nacional de Estadística*)

МФ — Министерство на финансите (*Consejería de Hacienda y admistración Pública*)

PGCP — Общ план за счетоводно отчитане в публичния сектор (*Plan General de contabilidad Pública*)

PGCPGV — План за счетоводно отчитане в публичния сектор на област Валенсия (*Plan General de Contabilidad Pública de la Generalitat Valenciana*)

SGCAL — Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local — Генерален секретариат за координация на автономните област и на местно равнище

СМР — Специален механизъм за разплащания (*Mecanismo de Pago a Proveedores*)

СВ — Стандартизиран въпросник

РГ — Работна група

## **Списък на таблиците**

Таблица 1: Сметки на кредитори в счетоводния баланс на АО Валенсия, Обща сметка, публикувана от IGGV

Таблица 2: Суми по сметка 409, данните за които са представени от IGGV на IGAE в стандартизирания въпросник (СВ) през януари, април и юни 2012 г.

Таблица 3: Обмен на информация между IGGV и IGAE в хронологичен ред

Таблица 4: Размер на непризнатите (неотразени) разходи, посочени в докладите на Регионалната сметна палата на АО Валенсия

Таблица 5: Разходи за здравеопазване, за които предстои да се разпределят бюджетни средства до края на всяка година, представени в докладите на работната група (РГ) по разходите за здравеопазване, 2007 г.

Таблица 6: Подробна информация за непризнатите (неотразени) разходи в АО Валенсия

## **Списък на приложенията**

Приложение: Становище на Кралство Испания по предварителните констатации от разследването във връзка с манипулирането на статистически данни в Испания

## **Списък на документите, придружаващи доклада (само на английски език)**

Работен документ на службите на Комисията: Основни данни и информация, свързани с погрешното представяне на данни в автономна област Валенсия, придружаващ доклада на Комисията относно разследването във връзка с манипулирането на статистически данни в Испания, както е посочено в Регламент (ЕС) № 1173/2011 на Европейския парламент и на Съвета за ефективното прилагане на бюджетното наблюдение в еврозоната (Решение на Комисията от 11 юли 2014 г.)

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

### 1.1. Контекст

От декември 2011 г. насам с [Регламент \(ЕС\) № 1173/2011](#) за ефективното прилагане на бюджетното наблюдение в еврозоната<sup>1</sup> Комисията е оправомощена да започне разследване, ако са налице сериозни признаци за манипулиране на статистически данни, умишлено или поради груба небрежност. Някои от критериите, процедурите и правилата, които имат отношение към упражняването на този мандат, са посочени в Делегирано решение 2012/678/ЕС на Комисията<sup>2</sup>. Съгласно Регламент (ЕС) № 1173/2011 в резултат на такива разследвания може да се стигне до препоръка от Комисията до Съвета за налагане на глоба от страна на Съвета на държавата членка. Размерът на глобата съгласно препоръката се изчислява от Комисията, но Съветът има последната дума относно налагането ѝ и нейния размер. Ако се установи, че държавата членка умишлено или поради груба небрежност е представила погрешно данните за дефицита и за дълга си, Съветът може да реши да ѝ наложи глоба в размер до 0,2 % от нейния БВП.

Държавите членки са задължени да докладват на Комисията (Евростат) годишните данни за дефицита и дълга си при пълно спазване на европейските статистически правила и процедури (Европейска система от сметки, ESA<sup>3</sup>).

В съответствие с член 16 от Регламент (ЕО) № 479/2009 на Съвета за прилагане на Протокола за процедурата при прекомерен дефицит, приложен към Договора за създаване на Европейската общност<sup>4</sup>, *„Държавите членки гарантират, че отчитаните пред Комисията (Евростат) актуални данни се предоставят в съответствие с принципите, установени в член 2 от Регламент (ЕО) № 223/2009. Във*

---

<sup>1</sup> Регламент (ЕС) № 1173/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. за ефективното прилагане на бюджетното наблюдение в еврозоната, ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 1.

<sup>2</sup> Делегирано решение 2012/678/ЕС на Комисията от 29 юни 2012 г. относно разследванията и глобите във връзка с манипулиране на статистическите данни, посочени в Регламент (ЕС) № 1173/2011 на Европейския парламент и на Съвета за ефективното прилагане на бюджетното наблюдение в еврозоната, ОВ L 306, 6.11.2012 г., стр. 21.

<sup>3</sup> В конкретния случай докладването на данните е направено в съответствие с Регламент (ЕО) № 2223/96 на Съвета от 25 юни 1996 г. относно Европейската система от национални и регионални сметки в Общността, ОВ L 310, 30.11.1996 г., стр. 1 (ESA 95). Регламент (ЕС) № 549/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 г. относно Европейската система от национални и регионални сметки в Европейския съюз, ОВ L 174, 26.6.2013 г., стр. 1 (ESA 2010) се прилага от 1 септември 2014 г.

<sup>4</sup> Регламент (ЕО) № 479/2009 на Съвета от 25 май 2009 г. за прилагане на Протокола за процедурата при прекомерен дефицит, приложен към Договора за създаване на Европейската общност, ОВ L 145, 10.6.2009 г., стр. 1.

*връзка с това националните статистически органи отговарят за осигуряване на съответствието на отчетените данни с член 1 от настоящия регламент, както и с основните счетоводни правила на ESA 2010.“*

В съответствие с член 3 от Регламент (ЕО) № 479/2009 на Съвета държавите членки отчитат пред Комисията (Евростат) планирания и актуалния държавен дефицит и нивата на държавен дълг два пъти годишно, като първото отчитане е преди 1 април на текущата година (година „n“), а второто — преди 1 октомври на година „n“. Данните, предоставени през година „n“, се отнасят за годините „n-1“, „n-2“, „n-3“ и „n-4“.

Испания е изпратила на Евростат първата нотификация в рамките процедурата при прекомерен дефицит (ППД) за 2012 г. на 30 март 2012 г. Наред с другото, нотификацията съдържа първите отчетени данни за 2011 г. След като е приключил обичайната процедура по оценка на данните, Евростат е валидирал и публикувал данните за Испания на 23 април 2012 г. в съобщението си за медиите във връзка с ППД<sup>5</sup>. На 17 май 2012 г. обаче испанските статистически органи са уведомили Евростат, че е налице увеличение на разходите на регионалните правителства (автономните области) в размер на около 4,5 милиарда евро (около 0,4 % от БВП), което би имало отражение върху общия държавен дефицит на Испания, главно за 2011 г., пораждайки необходимост от преразглеждане в посока нагоре на данните за дефицита, представени в нотификацията по ППД през април 2012 г.

На 24 май 2012 г. Евростат е провел техническо посещение в Испания. Последващите действия в резултат на посещението са били обсъдени допълнително по време на посещението относно отчитането по ППД (Upstream Dialogue Visit)<sup>6</sup> на 18 — 22 юни 2012 г. и на 11 — 14 септември 2012 г. През септември 2013 г. е било проведено допълнително ad hoc посещение.

Тези посещения (и по-специално последното ad hoc посещение през септември 2013 г.) са проведени, за да се разбере напълно естеството на преразглежданията от 17 май 2012 г. и за да се установи евентуалното наличие на сериозни данни за започването на разследване в съответствие с член 8, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1173/2011, в който е посочено, че Комисията може „да започне разследване, когато установи, че съществуват сериозни данни за наличието на факти, които могат да представляват [такова] погрешно представяне“.

---

<sup>5</sup> Съобщението за медиите във връзка с ППД е на разположение на следния интернет адрес: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5147302/2-23042012-AP-EN.PDF/30b8f91b-4325-4d6b-9c6f-6e699ff87cd5>

<sup>6</sup> Основната цел на посещението относно отчитането по ППД (Upstream Dialogue Visit) бе да се направи преглед на качеството на системата за отчитане по ППД, и по-специално на първичните („нагоре по веригата“) източници на публични счетоводни данни. Заседанието е било планирано още преди 17 май 2012 г., когато Евростат е установил погрешното представяне на данни от страна на автономна област Валенсия.



Било е установено, че в автономна област Валенсия (*Comunidad Valenciana*, наричана по-нататък „АО Валенсия“) са налице съществени нередности, тъй е допуснато държавни разходи, по-специално в сектора на здравеопазването, да се натрупат в продължение на редица години, без да бъдат отразявани в публичните счетоводни сметки, в нарушение на принципа на текущото начисляване<sup>7</sup>. Преразглеждането на разходите, отчетени от АО Валенсия при нотификацията по ППД през април 2012 г., съответстващо на неплатените разходи, е възлизало на около 1,9 милиарда евро.

Причината, поради която неплатените разходи са били обявени, е че през 2012 г. испанското правителство е въвело *специален механизъм за финансиране*, който представлява специален механизъм за разплащане (СМР) при просрочени задължения на автономните области и общините. Механизмът е регламентиран в Споразумение 6/2012 от 6 март 2012 г. на Съвета за фискална и финансова политика (СРФФ) (за автономните области, оттук нататък наричано „Споразумението“), Закон № 4/2012 (за общините) и Закон № 7/2012 (както за автономните области, така и за общини). Процедурата и графикът за прилагане за финансирането чрез СМР са определени в Споразумението<sup>8</sup>. В СМР се предвижда, че автономните области или общините следва да обявят всички свои неплатени задължения в замяна на плащането на тези задължения пряко от централното правителство.

По-специално, за да могат да кандидатстват за използването на СМР, автономните области следва да процедурат по следния начин:

1. да изпратят заявление до Министерството на финансите (*Ministerio de Hacienda y Administración Pública*, наричано по-нататък „МФ“) преди 1 април 2012 г.;
2. да изпратят на МФ фактурите за неплатените задължения преди 15 април 2012 г.;
3. да представят план за корекции (Икономически и финансов план) до 30 април 2012 г., който е трябвало да бъде заверен от СРФФ в срок от 15 дни.

Следователно фактурите за неплатените задължения вече са били изпратени от повечето региони до МФ чрез регионалните министерства на финансите преди 17 май 2012 г. Освен това плановете за корекции, гарантиращи, че заемите ще могат да бъдат върнати, вече са били вече представени от регионите, заверени от СРФФ и публикувани на неговата интернет страница. На същия ден националният статистически институт (INE) за първи път уведомява Евростат, че е установил неотразени разходи в някои автономни области. След като Регионалното министерство на финансите на АО

---

<sup>7</sup> Принципът на текущото начисляване означава, че разходите трябва да се отразяват по сметките в момента на извършването им, а не при плащането им. В параграф 1.57 от ESA 95 е посочено, че „Системата отчита потоците на начислена база; т.е. при създаване на икономическа стойност, при нейното трансформиране или погасяване, или когато искове, или задължения, се трансформират или анулират.“

<sup>8</sup> Споразуменията за автономните области могат да бъдат намерени на следния адрес: <http://www.boe.es/boe/dias/2012/04/14/pdfs/BOE-A-2012-5080.pdf>

Валенсия (наричано по-нататък „Регионалното МФ“) е било в състояние да изпрати молбата си за СМР до националното МФ преди 1 април 2012 г., следователно то вече е разполагало с информацията относно неотразените разходи към момента на отчитането на данните по ППД пред Евростат в рамките на нотификацията от април 2012 г.

Изискванията, които трябва да бъдат изпълнени, за да може неплатените задължения да бъдат приети за възстановяване в рамките на СМР, също са определени в Споразумението. Едно от съществените условия е непогасените задължения да съответстват на начислените и отразени по сметките разходи, които предстои да бъдат платени в края на 2011 г. По този начин, за да се възползват от възстановяването от страна на централното правителство на неплатените задължения, автономните области и общините са били принудени да оповестят пълния размер на съществуващите дългове (непогасени задължения) към доставчиците, а в резултат на това е трябвало да бъдат обявени неотразените преди това разходи.

В хода на тези действия става ясно, че някои разходи, извършени през 2011 г. и годините преди това, не са били отчетени в нотификацията по ППД през април 2012 г. (нито в друга нотификация по ППД преди това). Тези суми са станали причина за нарастване на дефицита на автономните области, а оттук и на държавния дефицит с 0,4 % от БВП.

Както вече бе посочено, съществена част от неотразените разходи са съсредоточени в АО Валенсия. Става ясно, че нарушенията на принципа на текущото начисляване са често явление в този регион, тъй като значителни по размер разходи за здравеопазване, които не са платени и не са предвидени в бюджета, не са отразени по никаква счетоводна сметка, било то бюджетна или извънбюджетна.

## **1.2. Официално разследване на Комисията във връзка със съмненията за манипулиране на статистически данни в Испания, както е посочено в Регламент (ЕС) № 1173/2011**

След проведените посещения и въз основа на допълнителния анализ на ситуацията, Евростат стига до заключението, че са налице сериозни признаци за погрешно представяне на статистически данни, което е основание за започването на разследване в съответствие с член 8, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1173/2011. Поради това Евростат препоръча на Комисията да започне разследване на погрешното представяне на данните, отчетени от Испания в рамките на ППД. На 11 юли 2014 г. Европейската комисия реши да започне официално разследване във връзка с евентуалното манипулиране на статистически данни в АО Валенсия, Испания<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Решение С(2014) 4856 на Комисията от 11.7.2014 г. относно започването на разследване във връзка с манипулиране на статистическите данни в Испания, както е посочено в Регламент (ЕС) № 1173/2011 на Европейския парламент и на Съвета за ефективното прилагане на бюджетното наблюдение в еврозоната. Вж. също [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-822\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-822_en.htm)

Това е първият случай, в който Комисията използва новите правомощия, предоставени ѝ с Регламент (ЕС) № 1173/2011, за разследване на съмнения за манипулиране на данни за дефицита и дълга на държава членка.

В рамките на отделни срещи екипът по разследването на Комисията проведе събеседвания с представители на Националния статистически институт (*Instituto Nacional de Estadística – INE*), Националната служба за вътрешен одит (*Intervención General de la Administración del Estado - IGAE*<sup>10</sup>), Регионалната служба за вътрешен одит на Валенсия (*Intervención General de la Generalitat Valenciana - IGGV*<sup>11</sup>), Регионалното министерство на здравеопазването на Валенсия (*Consejería de Sanidad de la Generalitat Valenciana*, наричано по-нататък „Регионално министерство на здравеопазването“), Регионалната сметна палата на Валенсия (*Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana*, наричана по-нататък „Регионална сметна палата“), както и бившият главен финансов контролор на автономна област Валенсия (ръководителят на IGGV) през периода 1997 — 2012 г., с когото бе проведено събеседване по негово желание. Изготвени бяха протоколи от всички проведени срещи и бяха подписани от всички участници.

Цитатите в бележките под линия в края (изброени като a, b, c) на настоящия доклад са извадки от официалните протоколи на посочените по-горе срещи и възпроизвеждат дословно изявленията, направени от представителите на различните ведомства по време на събеседванията.

В настоящия доклад са представени констатациите на Комисията от разследването, проведено в съответствие с Делегирано решение 2012/678/ЕС на Комисията, заедно с основните факти в подкрепа на тези констатации. Допълнителна информация за фактите относно погрешното представяне на данни през 2012 г. могат да бъдат намерени в работния документ на службите на Комисията „Основни данни и информация, свързани с погрешното представяне на данни в автономна област Валенсия,“ (наричан отгук нататък SWD), който придружава настоящия доклад.

Следва да се отбележи, че в хода на разследването за погрешното представяне на данни за разходите целта на Комисията бе да установи цялостния мащаб на проблема и как се е стигнало до него, с цел да предотврати бъдещи такива случаи. Поради това неизбежно подробната проверка включва и факти, които хронологично предхождат датата на влизане в сила на Регламент (ЕС) № 1173/2011 — 13 декември 2011 г. Целта на разследването обаче бе да покаже, че погрешното представяне на данни е извършено след влизането в сила на регламента. Съответните действия на държавата членка, с които Комисията може да обоснове отправянето на препоръка към Съвета, са

---

<sup>10</sup> IGAE отговаря за събирането на данни за нефинансовите държавни сметки, както и за преминаването от публичните към националните сметки (ESA 95).

<sup>11</sup> IGGV е специализиран отдел в рамките на Регионалното МФ, който отговаря за съставянето, вътрешния контрол и отчетността на публичните сметки на региона.

действията през периода от 13 декември 2011 г. до започването на разследването на 11 юли 2014 г.

Предварителните констатации от разследването във връзка с манипулирането на статистически данни в Испания, както е посочено в Регламент (ЕС) № 1173/2011, бяха изпратени на Кралство Испания за коментар на 19 февруари 2015 г. съгласно изискването в член 6 на Делегирано решение 2012/678/ЕС на Комисията. Комисията прикани Кралство Испания да представи писмено становище по предварителните констатации в срок до 19 март 2015 г. Кралство Испания представи писменото си становище на 24 март 2015 г.

По отношение на становището на Кралство Испания като цяло следва да се отбележи, че някои от забележките, представени в него, съвпадат с аргументите, представени от тази държава членка по дело T-676/14, Испания/Комисия. Това дело понастоящем е висящо пред Общия съд на Съда на Европейския съюз. Доколкото представеното от Испания становище включва забележки, които се отнасят до въпроси от правно естество, включително въпросът за нейното право на защита, който Испания повдигна пред Съда, тези забележки ще бъдат разгледани в контекста на делото. Затова в рамките на настоящия доклад Комисията се съсредоточава върху забележките в становището на Испания, които са свързани с фактите по случая.

Писменото становище, представено от Испания относно предварителните заключения на Комисията, е приложено към настоящия окончателен доклад (приложение). Всички забележки в приложение II към испанските становища, а именно списъкът на грешките и неточности относно фактите, са включени в окончателния доклад<sup>12</sup>.

## **2. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ**

В настоящия раздел от доклада е направено подробно описание на основните причини, довели до преразглеждането на държавния дефицит на Испания в размер на 1,9 милиарда евро през май 2012 г., както и на участието на различните институции. АО Валенсия е единственият регион, в който от страна на Комисията (Евростат) бяха установени сериозни нередности. Тези нередности са свързани главно с отразяването в счетоводните сметки на разходите за здравеопазване. Разходите от различни години, които не са били отразени нито в публичните сметки на АО Валенсия, нито в националните сметки, възлизат на общо 1,9 милиарда евро.

---

<sup>12</sup> Поради това докладът е изменен.

Тази сума никога не е била отчетена от IGGV пред IGAE<sup>a</sup> в стандартизирания въпросник (СВ)<sup>13</sup>, въпреки че от 1988 г. насам в годишните си доклади Регионалната сметна палата посочва наличието на суми за неотразени разходи.

Едва след влизането в сила на СМР, създаден от централното правителство за плащане на просрочените задължения на автономните области, сумата от 1,9 милиарда евро е била отчетена пред IGAE<sup>b</sup>, тъй като основното изискване за получаване на финансирането чрез СМР е било сумите да съответстват на отразени по сметките разходи, чието изплащане предстои до края на 2011 г.

## 2.1. Записване от страна на IGGV на сметките на кредитори в Общата сметка на АО Валенсия

В таблица 1 е направен преглед на сметките на кредиторите в счетоводния баланс за периода 2001 — 2011 г., съставени от IGGV.

**Таблица 1: Сметки на кредитори в счетоводния баланс на АО Валенсия, Обща сметка, публикувана от IGGV**

Сметки на кредитори в счетоводния баланс. Източник: IGGV, Обща сметка на региона (неконсолидирана)  
Единица: милиони евро

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Нов запис	2011
Сметки на кредитори, включени в бюджета	1107	1478	1521	1501	1484	1195	1224	1972	2211	2368	3917		5791
От които по сметка 409 (*)	N.A.	21	15	41	25	15	15	40	75	37	344		2218
Извънбюджетни сметки (включва сметка 411)	-12	102	204	392	432	490	1254	1130	2755	2711	2640		2640

(\*) Сметка 409 е извънбюджетна, но в стария план за счетоводно отчитане е била включена в групата на бюджетните сметки. Независимо към коя група сметки се причислява, съдържанието на сметката е едно и също - неизплатени суми, които не са включени в бюджета и следва да бъдат разпределени в бюджета за следващата година.

Таблица 1 включва две колони за 2011 г. Втората колона (правилното вписване) е версията, публикувана от IGGV в края на юни 2012 г. след преразглеждането на дефицита през май 2012 г. Първата колона показва предварителните данни, изпратени от IGGV на IGAE през януари 2012 г., които са използвани за нотификацията по ППД през април 2012 г.

На първия ред са показани сумите, които не са изплатени през годината, но са предвидени в бюджета (публичните сметки) и затова са отразени и в националните сметки. Както може да се види от таблица 1, сметките на кредиторите в бюджета показват доста стабилна тенденция и сумите започват да нарастват от 2008 г. насам.

Третият ред — извънбюджетните сметки — включва суми, които не са изплатени през годината, не са предвидени в бюджета, но са вписани в тези сметки, за да бъдат разпределени в бюджета за следващата година. Тези суми нарастват значително през две години: 2007 и 2009 г. Това се дължи на признаването на неотразените разходи през тези две години в резултат на одобряването на специфични регионални закони

<sup>13</sup> Стандартизираният въпросник се използва за събиране на цялата информация, свързана с публичните сметки на региона (за повече подробности вж. SWD— раздел 3.3.3 (Преминане от публични сметки към национални сметки))

(член 59bis — раздели 2d и 3 от Закона за публичните финанси) и подписването на различни споразумения (за повече подробности вж. раздел 2.5).

Сумите по сметка 409<sup>14</sup> (втори ред) са незначителни до момента на първото правилно отразяване за 2011 г., когато влиза в сила СМР. В резултат на това преди юни 2012 г. по сметка 409 пред IGAE са отчитани само незначителни суми. Първата по-съществена сума (макар и все още непълна), засягаща 2011 г., е отчетена през януари 2012 г. (и потвърдена през април 2012 г.) след намесата на IGAE. При третото предаване на данни през юни 2012 г. са отчетени значителни преразглеждания по сметка 409 за 2011 г., в потвърждение на преразглеждането на дефицита в размер на 1,9 милиарда евро в АО Валенсия.

За тези разходи АО Валенсия е използвала сметка 411<sup>15</sup>, вместо сметка 409. Други региони са използвали само сметка 409<sup>c</sup>.

## 2.2. Докладване от страна на IGGV пред IGAE през 2012 г.

В таблица 2 са представени подробно сумите, докладвани от IGGV на IGAE през януари, април и юни 2012 г. в таблиците, съответстващи на сметка 409 в стандартизирания въпросник (СВ). Таблицата показва, че не всички суми са били докладвани от IGGV на IGAE в СВ, изпратен през януари 2012 г.

**Таблица 2: Суми по сметка 409, данните за които са представени от IGGV на IGAE в стандартизирания въпросник (СВ) през януари, април и юни 2012 г.**

Единица: милиони евро		Използвано за нотификацията по ППД през април 2012 г.		Използвано за нотификацията по ППД през октомври 2012 г.		
Таблица в СВ		СВ, изпратен през януари 2012 г.	Добавено в телефонен разговор след запитане от IGAE	Общо януари 2012 г.	СВ, изпратен през април 2012 г.	СВ, изпратен през юни 2012 г.
A7	Обща администрация	33	0	33	37	163
C7	Други служби	139	5	144	174	174
E7	Здравеопазване	0	323	323	257	2048
F7	Социални услуги	1	0	1	1	7
<b>ОБЩО</b>		<b>173</b>	<b>328</b>	<b>501</b>	<b>469</b>	<b>2392</b>
януари 2012 г. (ППД април 2012 г.) - юни 2012 г. (ППД октомври 2012 г.)						<b>1891</b>

<sup>14</sup> По сметка 409 се вписват разходи, които не са включени в бюджета за година T, за които задължението за плащане е било признато (получена фактура) и които трябва да бъдат включени в бюджета за година T + 1. Такива разходи оказват въздействие върху дефицита по ППД (В. 9) за година T. За повече подробности вж. SWD, раздел 2 (Преглед на сметките на кредиторите в испанския национален общ план за счетоводно отчитане).

<sup>15</sup> По сметка 409 се вписват разходи, които не са вписани в бюджета за година T, за които задължението за плащане не е възникнало, тъй като липсва основанието за разхода (официалната фактура още не е получена) и които трябва да бъдат включени в бюджета за година T + 1 след като фактурата е получена след датата на срока и задължението за плащане е признато. Такива разходи се отразяват на дефицита по ППД (В. 9) за година T. За повече подробности вж. SWD, раздел 2 (Преглед на сметките на кредиторите в испанския национален общ план за счетоводно отчитане).

При събирането на данни през януари 2012 г. IGAE се е свързала с IGGV, отправяйки запитване относно данните, отчетени по сметка 409, тъй като е забелязала, че отчетените по тази сметка суми са изключително малки. В резултат на запитването в телефонен разговор IGGV е отчела допълнителни разходи в размер на около 300 милиона евро, които преди това не са били включени в СВ. След това IGAE е включила тази допълнителна информация, получена по телефона, в данните, изпратени на Евростат в рамките на нотификацията по ППД през април 2012 г. IGGV официално докладва тези данни чрез СВ едва на 30 април 2012 г.

Данните за сумата от 1,9 милиарда евро неплатени задължения не са представени пред IGAE в нито една от версиите на СВ, изпратени от IGGV в края на януари и края на април 2012 г. При все това до края на април 2012 г. данните за същите тези неплатени задължения, включени в сумата от 1,9 милиарда евро, вече са били изпратени от Регионалното МФ на Националното МФ, а Икономическият и финансов план за 2012 — 2014 г. на Валенсия, в който също фигурира тази сума, също е бил изпратен на CPFF.

В началото на май 2012 г. както фактурите, така и корекцията (Икономически и финансов план) са били подложени на анализ и проверени от националното МФ и CPFF. Едва в този момент IGAE е била уведомена от националното МФ<sup>d</sup> за преразглеждането в размер на 1,9 милиарда евро в АО Валенсия. IGAE незабавно се е свързала с IGGV, за да потвърди информацията. В телефонен разговор IGGV е потвърдила, че допълнителният дълг възлиза на около 1,8 милиарда евро, но че точната сума не е известна на този етап, тъй като данните все още са в процес на валидиране. Тогава IGAE е отнесла въпроса до испанския Технически комитет по националните сметки<sup>16</sup> и е било взето решение Евростат незабавно да бъде уведомен (на 17 май 2012 г.) за случващото се, независимо че данните все още са били в процес на валидиране.

Данните за неплатените задължения, които за първи път са отразени по сметка 409, в крайна сметка са били изпратени официално от IGGV до IGAE едва в края на юни 2012 г.

По-голямата част от неотразените неплатени задължения, отчетени официално през юни 2012 г. (1,9 милиарда евро), са възникнали през 2011 г. През 2011 г. са възникнали задължения в размер на 862 милиона евро, а в годините преди това — приблизително 1 милиард евро, както следва: 29 милиона евро през 2008 г. и годините преди това, 378 милиона евро през 2009 г. и 624 милиона евро през 2010 г.

В таблица 3 в хронологичен ред са представени основните факти относно обмена на информация между IGGV и IGAE. Сумата от 1,9 милиарда евро е включена в „Плана за корекции за периода 2012 — 2014 г.“, представен от АО Валенсия на националното

---

<sup>16</sup> В състава му влизат INE, IGAE и Централната банка на Испания и ролята му се свежда до класификация на единиците и методологически въпроси.

МФ през април 2012 г., но не е включена в СВ, изпратен на IGAE до края на април 2012 г., въпреки че крайният срок и в двата случая е бил 30 април 2012 г.<sup>17</sup>.

Могат да бъдат направени следните заключения по отношение на отразяването на разходите за здравеопазване в АО Валенсия:

- Записваните по сметка 409 суми<sup>18</sup> са били незначителни до момента, в който започва да се прилага СМР (през март 2012 г.), както се вижда от ред 2 на таблица 2. Разходите са отразени правилно едва през 2011 г. след преразглеждането на данните, извършено, за да бъде получено финансиране чрез СМР (през юни 2012 г. по отношение на данните по сметка 409 за 2011 г.).
- Значителни по размер непризнати дългове от предходни години са били отразявани по сметка 411, както е показано в ред 3 от таблица 1.
- Сумите по сметка 409 за 2011 г., които са изпратени от IGGV на IGAE, са преразгледани с 1,9 милиарда евро в периода между предаването на данните през януари 2012 г. и юни 2012 г.
- Разходите, отчетени за 2011 г. по сметка 409 в изпратения през юни 2012 г. СВ, включват суми за предходни години.

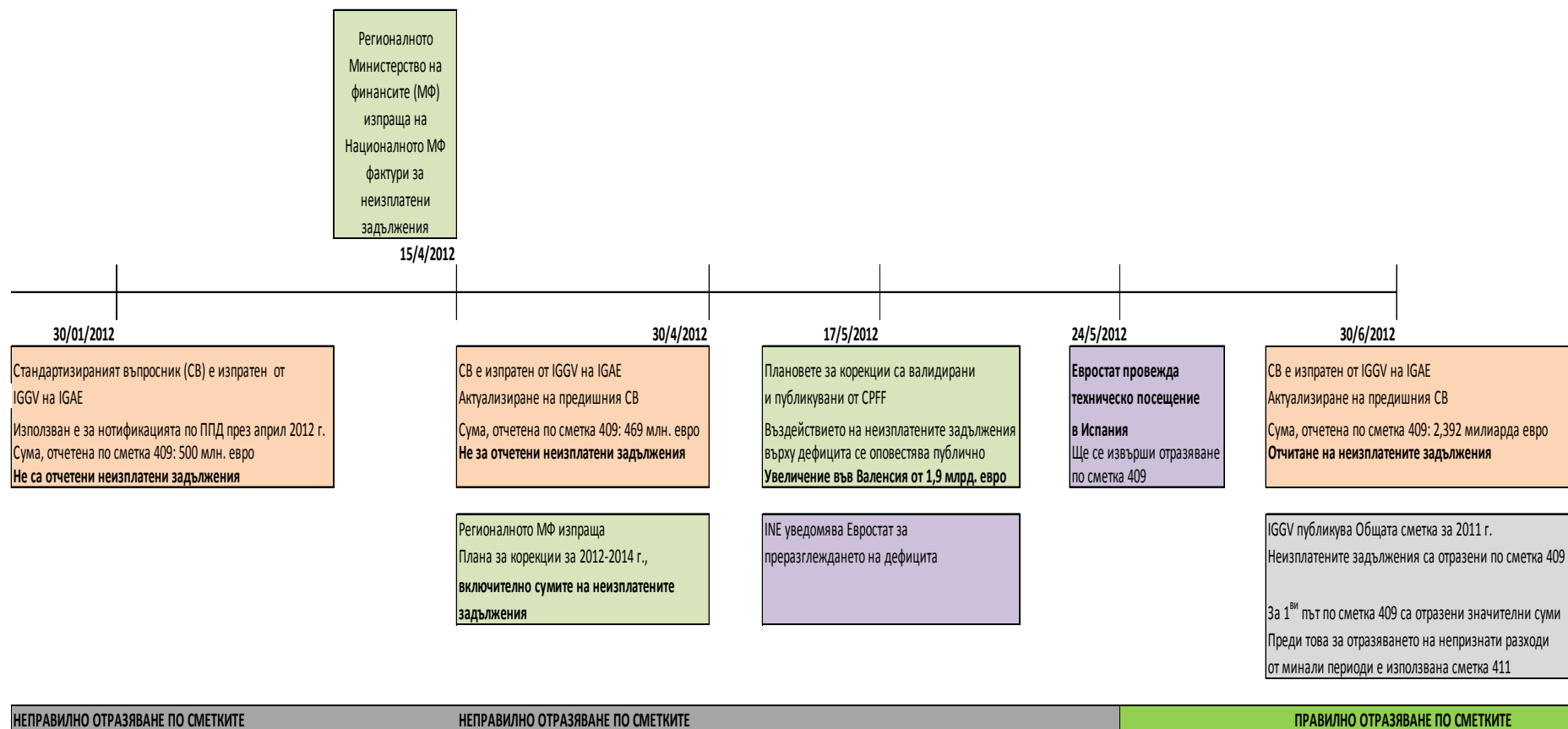
---

<sup>17</sup> Регионалните органи във Валенсия са преценили, че тези данни са достатъчно надеждни, за да послужат пред националните органи за целите на предоставянето на специалния механизъм на разплащане, но не са достатъчно надеждни, за да бъдат изпратени на IGAE с цел отчитане на реалната сума на неотразените разходи за здравеопазване. Това показва, че данните са били на разположение на регионално равнище, но не са били изпратени от IGGV на IGAE в рамките на нотификацията по ППД през април 2012 г.

<sup>18</sup> За някои години не са отразени никакви суми.



**Таблица 3: Обмен на информация между IGGV и IGAE, в хронологичен ред**



### 2.3. Доклади на Регионалната сметна палата относно неотразените разходи

През юни всяка година IGGV е предоставяла на Регионалната сметна палата данни за Общата сметка на автономната област за година T-1. През ноември Регионалната сметна палата е изпращала на IGGV проекта на доклада си за оценка за коментари. IGGV е разпространявала проектодоклада до всички субекти в региона, към които евентуално е имал отношение, и е събираща всички коментари/предложения за изменения, които след това са били изпращани на Регионалната сметна палата за евентуално изменение на доклада. Регионалната сметна палата е анализирала коментарите един по един, за да реши дали да ги вземе предвид в окончателната версия на документа. Окончателната версия на доклада за година T-1, включително измененията, ако Регионалната сметна палата е сметнала за уместни, се били одобрявани и публикувани до декември на година T.

Всяка година коментарите от страна на всички засегнати организации, които са били изпратени от IGGV на Регионалната сметна палата с цел евентуално изменение на доклада, са били публикувани от Регионалната сметна палата като приложение II<sup>19</sup> към доклада, включително решението и последващите обяснения от нейна страна относно мотивите да бъдат взети под внимание или отхвърлени.

В годишните доклади на Регионалната сметна палата относно Общата сметка на АО Валенсия се посочва, че от 1988 г. насам в региона съществуват непризнати (и неотразени) разходи. В таблица 4 са показани непризнатите разходи по години за периода 1988 — 2011 г. съгласно информацията в докладите на Регионалната сметна палата<sup>20</sup>.

Във всички доклади, публикувани от Регионалната сметна палата в течение на годините, се подчертава наличието на значителни суми непризнати разходи, свързани със сектора на здравеопазването. В тези доклади се отправят препоръки (поне от 2003 г. насам) тези непризнати разходи, свързани със сектора на здравеопазването, да се отразяват по сметка 409 в съответствие с правило № 5 от Счетоводната инструкция за АО Валенсия (*Instrucción de contabilidad de la Generalitat*). Всяка година Регионалната сметна палата е посочвала конкретните суми неотразени разходи. IGGV обаче не е предприела никакви действия в изпълнение на препоръките<sup>e</sup>.

---

<sup>19</sup> Всички доклади са на разположение на следния интернет адрес:

<http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/vInformesCastellanoCGGV?SearchView&idioma=castellano&query=field%20Titulo=anexo%20or%20field%20Titol=anexo%20or%20field%20claves=anexo&check=1&nomVista=Informes+castellano+-+Cuenta+general+de+la+GV&vista=vInformesCastellanoCGGV&qOriginal=anexo>

<sup>20</sup> Докладите на Регионалната сметна палата относно Общата сметка за периода 1988 — 2013 г. могат да бъдат намерени на следния интернет адрес:

<http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/vInformesCastellanoCGGV?OpenView&start=1&Count=20>

Регионалната сметна палата е отправила препоръка до регионалното правителство (*Consell*) да приеме необходимите мерки за уреждането и изплащането на съществуващите непризнати разходи. В този контекст тя е препоръчала да се анализират и уравният разходите по сметките на кредитори за предходни години. Освен това в доклада на Регионалната сметна палата се препоръчва бюджетът за сектора на здравеопазването да бъде изготвян в съответствие с реалното състояние, тъй като текущата версия възпрепятства прилагането на принципите на ефективност, ефикасност, икономичност и законосъобразност. За да преодолее тази ситуация, регионалното правителство предприема различни мерки от 2007 г. насам (подписване на споразумения, признаване на задължения от минали периоди). В препоръките до него се посочва то да продължи да приема такива мерки до постигането на равновесие.

В началото пълният размер на разходите, които не са признати през дадена година, незабавно е бил прехвърлян към следващата година, а освен това става въпрос за доста малки суми, поради което общото им въздействие е ограничено. След 1993 г. обаче само част от разходите, които не са признати през дадена година, а не пълният им размер, са били включвани към следващата година. В резултат на това размерът на разходите, които все още не са платени, не са предвидени в бюджета и не са отчетени, постепенно е нараствал, достигайки значителни суми.

В докладите на Регионалната сметна палата се посочва, че тъй като данните са предоставени от Регионалното министерство на здравеопазването, те следователно са на разположение и на обществеността<sup>f</sup>.

По време на разследването Регионалната сметна палата потвърди, че винаги е получавала от Регионалното министерство на здравеопазването цялата необходима счетоводна информация на точните дати и че сътрудничеството с министерството в това отношение винаги е било много добро<sup>g</sup>.

Регионалното министерство на здравеопазването предоставя на Регионалната сметна палата информацията за разходите за здравеопазване обикновено между февруари и май всяка година. Датата е различна всяка година и зависи от това кога Регионалната сметна палата е поискала данните. Обикновено в началото на годината Регионалното министерство на здравеопазването вече разполага с тази информация, така че може своевременно да я предостави на Регионалната сметна палата. През 2006 г. Регионалното министерство на здравеопазването по изключение е изпратило в началото на годината данните за цялата сума на неотразените разходи за здравеопазване, направени през периода 2001 — 2005 г. директно на IGGV<sup>h</sup>.

**Таблица 4: Размер на непризнатите (неотразени) разходи, посочени в докладите на Регионалната сметна палата на АО Валенсия**

Единица: милиони евро

Година	Непризнати разходи	Препратка	Връзка към доклада	% непризнати разходи, включени в бюджета за следващата година	% непризнати разходи, които не са включени в бюджета за следващата година
1988	24,5	13.2.2	<a href="http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/7ED932E37B2D89C9C1257211002C3406/\$file/88VII.pdf">http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/7ED932E37B2D89C9C1257211002C3406/\$file/88VII.pdf</a>	100%	0%
1989	12,0	2.5.b), 11.3	<a href="http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/FE78A748C9951364C125721000391B88/\$file/89VII.pdf">http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/FE78A748C9951364C125721000391B88/\$file/89VII.pdf</a>	100%	0%
1990	63,6	2.4.f), 4.7.d)	<a href="http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/F165391EBC95D8B5C12571FD002A38DE/\$file/90VII.pdf">http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/F165391EBC95D8B5C12571FD002A38DE/\$file/90VII.pdf</a>	100%	0%
1991	95,6	2.4.d), 4.4	<a href="http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/9F861B063101A3A1C12571FB003986EF/\$file/91VII.pdf">http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/9F861B063101A3A1C12571FB003986EF/\$file/91VII.pdf</a>	100%	0%
1992	33,9	4.3, 15.e)	<a href="http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/A9D05DAD187B1DB2C12571F7003D53F6/\$file/92VII.pdf">http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/A9D05DAD187B1DB2C12571F7003D53F6/\$file/92VII.pdf</a>	100%	0%
1993	50,9	4,4	<a href="http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/93DEDBE0A3F785B3C12571F4002D07E3/\$file/93VII.pdf">http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/93DEDBE0A3F785B3C12571F4002D07E3/\$file/93VII.pdf</a>	12%	88%
1994	88,1	2,4	<a href="http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/DD6EBAD994C6EC4BC12571F0003B5249/\$file/94VII.pdf">http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/DD6EBAD994C6EC4BC12571F0003B5249/\$file/94VII.pdf</a>	0%	100%
1995	178,2	2,4	<a href="http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/4EA5B8B04CF0FF9C12570D60039FB62/\$file/95CVII.pdf">http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/4EA5B8B04CF0FF9C12570D60039FB62/\$file/95CVII.pdf</a>	94%	6%
1996	62,9	2,4	<a href="http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/02B6A6DCABDE2FB6C12570D60029E982/\$file/96CVII.pdf">http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/02B6A6DCABDE2FB6C12570D60029E982/\$file/96CVII.pdf</a>	93%	7%
1997	191,4	2.4.2	<a href="http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/AB233C4C9771008FC12570D5003CBFE5/\$file/97CVII.pdf">http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/AB233C4C9771008FC12570D5003CBFE5/\$file/97CVII.pdf</a>	98%	2%
1998	344,9	2.4.2	<a href="http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/54B5FAC803B41A3BC12570D20045515D/\$file/98CVII.pdf">http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/54B5FAC803B41A3BC12570D20045515D/\$file/98CVII.pdf</a>	83%	17%
1999	338,1	2.4.2	<a href="http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/110725455807BD1CC12570D00049D5D5/\$file/99CVII.pdf">http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/110725455807BD1CC12570D00049D5D5/\$file/99CVII.pdf</a>	57%	43%
2000	445,1	2.4.2	<a href="http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/D60C8AA2AC1F26FAC12570CE00325BE8/\$file/00CVII.pdf">http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/D60C8AA2AC1F26FAC12570CE00325BE8/\$file/00CVII.pdf</a>	46%	54%
2001	643,5	4.3.2	<a href="http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/0D0F73ABAA4EBCB0C12570CB0045522D/\$file/01CVII.pdf">http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/0D0F73ABAA4EBCB0C12570CB0045522D/\$file/01CVII.pdf</a>	47%	53%
2002	840,5	4.3.2	<a href="http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/491E691ED6D84E43C12570CB0034EC83/\$file/02CVII.PDF">http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/491E691ED6D84E43C12570CB0034EC83/\$file/02CVII.PDF</a>	36%	64%
2003	1121,3	4.3.2	<a href="http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/ACDF5C75264DF25FC12570BC003B77C8/\$file/03CVII.pdf">http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/ACDF5C75264DF25FC12570BC003B77C8/\$file/03CVII.pdf</a>	43%	57%
2004	1240,1	4.3.2	<a href="http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/8B8A1302179A54ECC12570DF00308BFB/\$file/04CVII.PDF">http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/8B8A1302179A54ECC12570DF00308BFB/\$file/04CVII.PDF</a>	30%	70%
2005	1129,8	2.1.c), 8.1.g)	<a href="http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/D81BD32BABA363F5C12573B100446B8A/\$file/05CVI.pdf">http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/D81BD32BABA363F5C12573B100446B8A/\$file/05CVI.pdf</a>	25%	75%
2006	1224,4	2.1.c), 8.1.g)	<a href="http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/EEC5B83032458B03C1257248002C98B4/\$file/06CVI.pdf">http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/EEC5B83032458B03C1257248002C98B4/\$file/06CVI.pdf</a>	21% + голяма сума по сметка 411	около 10 %
2007	562,9	2.1.d), 8.1.g)	<a href="http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/90BE8262F5D1CDF5C125751B002CD842/\$file/07CVI.pdf">http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/90BE8262F5D1CDF5C125751B002CD842/\$file/07CVI.pdf</a>	46%	54%
2008	1061,0	2.1.d), 8.1.g)	<a href="http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/1599791B22614DA2C125768E00495C53/\$file/08CVI.pdf">http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/1599791B22614DA2C125768E00495C53/\$file/08CVI.pdf</a>	26% + голяма сума по сметка 411	около 0 %
2009	962,6	3.1.d), 8.1.f)	<a href="http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/C70D02311ADD9F98C1257801002B513C/\$file/09CVI.pdf">http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/C70D02311ADD9F98C1257801002B513C/\$file/09CVI.pdf</a>	34% + малка сума по сметка 411	около 50 %
2010	1602,3	3.1.d), 8.1.f)	<a href="http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/8FC2E0021E79B8D6C1257968002DB8DD/\$file/10CVI.pdf">http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/8FC2E0021E79B8D6C1257968002DB8DD/\$file/10CVI.pdf</a>	34% + малка сума по сметка 411	около 50 %
2011 <sup>1</sup>	300,5	3.1.e)	докладът е публикуван през декември 2012 г. и включва преразгледаните данни, изпратени на Евростат в рамките на нотификацията по ППД през октомври 2012 г. <a href="http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/80054832E39FEBBCC1257C3C002D37FB/\$file/11C_VI.pdf">http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/80054832E39FEBBCC1257C3C002D37FB/\$file/11C_VI.pdf</a>		

<sup>1</sup> През април 2012 г., когато данните са изпратени на Евростат в рамките на нотификацията по ППД през април 2012 г., размерът на непризнатите разходи е 1,842 милиарда евро

Регионалната сметна палата е предложила да предостави на IGGV цялата информация (ако службата няма достъп до нея) относно неотразените неплатени задължения в здравния сектор, както се посочва в публичния доклад на Регионалната сметна палата от 2010 г.<sup>1</sup>. Въпреки това предложението IGGV не е поискала от Регионалната сметна палата да ѝ предостави тези данни.

Регионалната сметна палата е изпращала докладите си до около 60 души в различни ведомства на автономните области, включително Регионалното министерство на здравеопазването и IGGV<sup>1</sup>. Проектодокладите са били изпращани на IGGV за предаване на ръководителите, които са изготвили коментарите. Окончателният доклад (със заключенията и препоръките) е бил изпращан до всички ръководители на различните ведомства и до IGGV.

При разследването стана ясно, че изглежда ведомствата на бюджетна издръжка (като Регионалното министерство на здравеопазването) нямат правомощия да отразяват извършените, но неплатени разходи по сметка 409 или други подобни на нея сметки (нещо, което само IGGV може да направи), а само в бюджетните сметки. Съгласно Закона за публичните финанси, в АО Валенсия органът, който отговаря за това да се гарантира, че разходите се записват в съответствие с принципа на текущото начисляване, е IGGV. Правилното прилагане на принципа на текущо начисляване е чисто счетоводен проблем.

#### **2.4. Работна група по разходите за здравеопазване, създадена в рамките на CPFF**

През 2007 г. CPFF е създал работна група (РГ) по разходите за здравеопазване, чиято главна задача е била да анализира тези разходи<sup>21</sup>. Всички 17 автономни области са били представени от регионалните министри на здравеопазването, придружени от регионалните главни финансови контролори (ръководителите на регионалните одитни служби). Валенсия е била представлявана от Регионалното министерство на здравеопазването и Регионалното МФ, което е прекият ръководител на IGGV. IGAE също е участвала в тази РГ.

Три от автономните области (Андалусия, Каталония и Валенсия) имат дял от 75 % от общите разходи, които предстои да бъдат разпределени към бюджета до края на всяка съответна година (вж. таблица 5). Между тях обаче има съществена разлика. В Андалусия и Каталония сумите са били отразени правилно в извънбюджетните сметки (409 или подобни на нея) и съответно са били отчетени пред IGAE. Във Валенсия случаят не е такъв.

---

<sup>21</sup> Докладът на работната група от 2007 г. е на разположение на следния уебсайт: <http://www.meh.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Grupo%20de%20Trabajo%20Gasto%20Sanitario.pdf>

**Таблица 5: Разходи за здравеопазване, които предстои да бъдат включени в бюджета към края на всяка съответна година, представени в докладите на работната група (РГ) по разходите за здравеопазване, 2007 г.**

Единица: хиляди евро

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Andalucía</b>	1 086 077	975 389	1 178 710	1 303 220	1 357 858	1 498 278	1 573 254	1 570 740
<b>Aragón</b>	0	0	0	0	0	43 399	118 568	34 404
<b>Asturias</b>	0	0	0	35 211	66 606	128 979	144 551	116 132
<b>Baleares</b>	0	0	0	0	27 861	53 690	57 980	56 789
<b>Canarias</b>	28 145	58 924	45 734	53 594	48 625	184 937	17 370	48 738
<b>Cantabria</b>	0	0	0	20 748	19 110	33 271	41 525	28 130
<b>Castilla y León</b>	0	0	0	0	0	150 408	258 643	233 738
<b>Castilla-La Mancha</b>	0	0	0	0	0	71 119	0	93 000
<b>Cataluña</b>	1 234 950	1 341 047	1 444 787	1 530 882	1 769 734	2 175 896	1 928 310	1 536 480
<b>Comunidad Valenciana</b>	<b>344 934</b>	<b>337 292</b>	<b>469 777</b>	<b>643 691</b>	<b>817 696</b>	<b>1 111 633</b>	<b>1 222 924</b>	<b>1 112 924</b>
<b>Extremadura</b>	0	0	0	0	14 400	73 959	123 014	118 960
<b>Galicia</b>	62 832	102 318	128 396	168 220	93 811	218 061	389 832	176 661
<b>Madrid</b>	0	0	0	0	125 038	223 579	407 618	281 115
<b>Murcia</b>	0	0	0	0	45 480	93 025	153 134	165 148
<b>Navarra</b>	0	0	0	0	0	0	0	1075
<b>País Vasco</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>La Rioja</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>ОБЩО</b>	<b>2 756 938</b>	<b>2 814 970</b>	<b>3 267 404</b>	<b>3 755 566</b>	<b>4 386 219</b>	<b>6 060 234</b>	<b>6 436 723</b>	<b>5 574 035</b>

В АО Валенсия са били налице значителни суми неплатени задължения, свързани с разходи за здравеопазване, които не са били отразени в нито една счетоводна сметка. Тъй като IGAE също е взела участие в тези срещи, тя е знаела за тези „неотразени неплатени задължения“.

По време на разследването IGAE е потвърдила, че неотразените разходи за здравеопазване във Валенсия за пръв път са били установени през 2007 г. след доклада на работната група на CPFF по разходите за здравеопазване.

В този контекст IGAE е поискала от IGGV да потвърди сумите, отразени по сметки 409 и 411, и IGGV е потвърдила, че данните, изпратени на IGAE, са верни.

През 2007 г. АО Валенсия е подписала първото споразумение, с което признава голяма сума неотразени преди това задължения чрез сметка 411. През 2007 г. АО Валенсия за първи път е докладвала на IGAE за съществуването на неотразени неплатени задължения, заедно с разпределението им по съответните години, през които разходите е трябвало да бъдат отразени. Следователно IGAE е смятала, че всички незаписани неплатени преди това задължения вече са отразени или по сметка 411, или в бюджета.

При разследването се стигна до заключението, че IGAE не е била във връзка, нито пряко, нито косвено, с Регионалната сметна палата или с друг орган за външен контрол. Между IGAE и Регионалната сметна палата няма сключено споразумение. IGAE е имала достъп до докладите на Регионалната сметна палата едва след

публикуването им. Тя е започнала да следи тези доклади редовно едва от 2009 г. насам. Докладите за данните от година T-1 обаче обикновено са на разположение най-рано едва през месец декември на година T, докато данните трябва да бъдат докладвани на Евростат още през април.

По време на разследването IGAE събщи, че редовно е отправяла запитвания до IGGV за това защо такива значителни суми, които са фигурирали в докладите на Регионалната сметна палата, не са били отразявани по сметките на региона. IGGV е отговаряла, че не разполага с никаква информация, за да провери дали данните в докладите на Регионалната сметна палата са правилни.

Това е дало повод на IGAE да смята, че тези суми са щели да бъдат включени най-късно в бюджета за януари/февруари на следващата година. IGAE посочи, че е имала нужда от сътрудничеството на IGGV и че информацията в докладите на Регионалната сметна палата не е била достатъчно подробна, за да може директно да се използва в националните сметки, тъй като в стандартизирания въпросник IGAE изисква по-подробна информация, отколкото са данните в доклада на Регионалната сметна палата. Според IGAE само въз основа на информацията от докладите на Регионалната сметна палата не е било възможно да се направят необходимите изменения в националните сметки.

Освен това IGAE не е разполагала с необходимите правомощия едностранно да промени изпратените от IGGV данни и не е имало начин да провери дали тези данни са правилни. IGAE е могла само да поиска допълнителни разяснения относно информацията и е трябвало да приеме данните, изпратени официално от автономните области. Ако в резултат на запитването на IGAE регионите са потвърждавали изпратените данни, IGAE е трябвало да ги приеме.

Следва да се обърне внимание на факта, че автономните области могат да изпращат на IGAE СВ с преразгледани данни до 15 март на съответната година, с цел те да бъдат включени в нотификацията по ППД през април. Такива въпросници с преразгледани данни са били изпращани от някои региони, но никога от АО Валенсия.

Според IGAE, когато качеството на данните, изпратени от АО Валенсия, е било поставяно под въпрос, IGGV е потвърждавала първоначално изпратените данни.

## **2.5. Частично признаване на неотразените разходи чрез сметка 411**

Когато до края на 2006 г. размерът на неотразените разходи е нараснал съществено (вж. таблица 6), регионалното правителство е приело мерки за признаване на част от разходите.

Това е описано подробно в таблица 6. Всяка година от натрупаните към началото на годината неотразени разходи са били приспадани определени суми (сумите, включени в бюджета за съответната година, и сумите, които трябва да бъдат признати по сметка

411), а други са били добавяни (незаписаните разходи, генерирани през съответната година), за да се получи нов размер на незаписаните разходи към края на всяка година.



## Таблица 6: Подробна информация за непризнатите (неотразени) разходи в АО Валенсия

ДАНИИ ЗА НЕПРИЗНАТИТЕ РАЗХОДИ, Източник: Доклади на Регионалната сметна палата

Единица: милиони евро

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
<b>Размер на непризнатите разходи в началото на годината</b>	<b>1240</b>	<b>1130</b>	<b>1224</b>	<b>563</b>	<b>1061</b>	<b>963</b>	<b>1602</b>
Суми от предишната година, включени в бюджета за посочената година	-377	-283	-254	-258	-275	-326	-259
Отразени по сметка 411			-847		-786	-96	-106
Задължения от предишни години, които да бъдат включени по сметка 411					96		
<b>Непризнати разходи, генерирани през текущата година</b>	<b>267</b>	<b>377</b>	<b>439</b>	<b>756</b>	<b>866</b>	<b>1.062</b>	<b>637</b>
<b>Размер на непризнатите разходи в края на годината</b>	<b>1130</b>	<b>1224</b>	<b>563</b>	<b>1061</b>	<b>963</b>	<b>1602</b>	<b>1874</b>

Източник: Доклади на Сметната палата за годините 2005-2010

\* Данните за 2011 г. са представени въз основа на информацията към април 2012 г. и не включват преразглеждането на данните, отчетени през октомври 2012 г.

В публикувания през декември 2012 г. доклад на Сметната палата се потвърждава, че неотразените преди това разходи са били отразени за първи път по сметка 409 и след това отчетени пред Евростат в рамките на нотификацията по ППД през октомври 2012 г.

В доклада от 2012 г. обаче се посочва, че по сметките все още не са отразени извършени през 2011 г. разходи в размер на 300 милиона евро.

На практика част от неотразените разходи са „заличени“ от натрупаните непризнати задължения и са включени по сметка 411 (включени са в публичните сметки), считано от 2007 г. насам. В регулаторната уредба са били въведени две изменения, които според регионалното правителство са осигурили възможност за признаването на непризнатите задължения чрез сметка 411.

Първо „*Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana*“ (Законът за публичните финанси<sup>22</sup>), с който се определя структурата на бюджета и счетоводната рамка и който представлява основата за контрола на публичните сметки в региона, е бил изменен неколkokратно, що се отнася до признаването на разходите. Със Закон 12/2004 от 27 декември обхватът на член 59 е разширен, като е включен нов член 59bis, с който се определя рамката за непризнаването на задължения за плащане при определени обстоятелства. По-късно чрез Закон 10/2006 от 26 декември към член 59bis са добавени два нови раздела (раздел 2.d и раздел 3). Тези нови раздели 2.d и 3 са осигурили възможност да се приемат конкретни механизми за разпределянето на извършени, но непризнати разходи в бюджетите за следващи години, в случай че бюджетните средства са недостатъчни за посрещането на минали и настоящи задължения за плащане.

<sup>22</sup> Законът за публичните финанси на Generalitat Valenciana е на разположение на следния интернет адрес: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/CCAA/va-dleg260691.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/va-dleg260691.html)

В първоначалния си вариант член 59bis гласи:

„1. В случаите, в които съгласно приложимите разпоредби предварителното одобрение е било задължително, но поради пропуск не е било извършено, задължението няма да може да бъде признато, плащането няма да бъде уредено и нито едно тези действия не може да бъде извършено, докато пропускът не бъде отстранен при условията, предвидени в настоящия член.

2. Органът в рамките на IGGV, до чието знание е сведен пропускът, посочен в предишния параграф, извършва необходимия одит/проверка на документацията, като приеме за валидирани извършените административни действия, при условие че, независимо от нарушението, свързано с липсата на одитен доклад, съответното действащо законодателство е било спазено.

В противен случай е необходимо този орган да представи одитен доклад, в който да се съдържа най-малко следната информация:

а) законовите нарушения, които биха били разкрити, ако проверката на одитора е била представена в правилния момент;

б) ползите, произтичащи от това действие;

в) произходът на преразглеждането на действията, обезсилени посредством нарушенията на конкретната правна норма;

г) наличието на адекватни и достатъчни бюджетни кредити през текущата година, с които да бъдат посрещнати дължимите задължения, или, ако е приложимо, предложеният многогодишен механизъм за разпределяне на бюджета, посочен в следващия раздел, с изричното съгласие на Регионалното МФ.

Този доклад ще бъде изпратен на органа, който е започнал съответните действия, а в случай че е изготвен от заместник-регионален одитор, той трябва да информира регионалната служба за одит.

3. Съответното решение трябва да бъде прието от ръководителя на службата в региона, към който принадлежи или с който е свързан отговарящия за случая орган, без да могат да се делегират правомощия. Правителството на автономна област Валенсия следва да бъде информирано за това. Когато обаче през съответната текуща година не са налице адекватни и достатъчни бюджетни кредити за посрещане на съществуващите задължения и в допълнение, използването на възможността, предвидена в член 32 от настоящия нормативен акт, не е счетоно за уместно, документацията ще трябва да се изпрати предварително на Consell (регионалното правителство), заедно с положителното становище от Регионалното МФ, така че при необходимост Consell да приеме програма за разпределението на бюджета за следващите години.

4. Приемането на положително решение по процедурата, предвидена в настоящия член, не представлява освобождаване от съответната отговорност“.

Второ, през 2007 и 2010 г. регионалното правителство е подписало специфични споразумения<sup>23</sup>. Според регионалното правителство тези споразумения са осигурили възможност непризнатите разходи за здравеопазване от минали години да бъдат включени в публичните сметки (по-специално по сметка 411).

Споразуменията са следните:

- Споразумение, подписано на 20 април 2007 г. Признаване на 847,4 милиона евро по сметка 411. Разходите са били признати през 2007 г., но са били извършени през периода 2002 — 2004 г.
- Споразумение, подписано на 13 юни 2008 г. Признаване на 145,4 милиона евро по сметка 411. Разходите са били признати през 2008 г., но са били извършени през периода 2002 — 2004 г. С това споразумение се удължава срока на предишното.
- Споразумение, подписано на 13 март 2009 г. Признаване на 774,3 милиона евро по сметка 411. Разходите са били признати през 2009 г., но са били извършени през периода 2006 — 2008 г.
- Споразумение, подписано на 31 юли 2009 г. Признаване на 82,7 милиона евро по сметка 411. Разходите са били признати през 2009 г., но са били извършени през периода 2004 — 2008 г.
- Споразумение, подписано на 15 октомври 2010 г. Признаване на 96,3 милиона евро по сметка 411. Разходите са били признати през 2010 г., но са били извършени през периода 2002 — 2004 г. Това споразумение е второ удължаване на споразумението, подписано на 20 април 2007 г.

С подписването на всяко споразумение натрупаните неотразени разходи са били намалявани със съответната сума и са били включвани автоматично в сметка 411, което е оказвало незабавно въздействие както върху публичните, така и върху националните сметки.

Това обяснява увеличението по извънбюджетна сметка 411 за 2007 и 2009 г., както и съответното намаляване на размера на непризнатите разходи, както може да се види съответно в таблици 1 и 6.

През 2007 г. по сметка 411 са били добавени 847 милиона евро, съответстващи на непризнати разходи за здравеопазване, направени през периода 2002 — 2004 г. През 2009 г. по сметка 411 този път са били отразени 857 милиона евро, съответстващи на непризнати разходи за здравеопазване, извършени през периода 2004 — 2008 г. През 2008 и 2010 г. по сметка 411 са били включени други малки суми<sup>24</sup>, съответстващи на минали непризнати разходи за здравеопазване, но поради малкия им размер въздействието им не е осезаемо. Намаляването на размера на непризнатите разходи е било незабележимо, тъй като признаването на малки суми по сметка 411 е

---

<sup>23</sup> Приети от *Generalitat Valenciana*

<sup>24</sup> Включително някои разходи, извършени през 2002 г.

неутрализирано от значителните суми непризнати разходи, извършени през същата година.

## **2.6. Установени причини за погрешното представяне на данни в АО Валенсия**

В настоящия раздел се изброяват нередностите, установени при съставянето, отразяването по счетоводните сметки и отчитането на разходи в АО Валенсия. Нередностите са извършени на регионално равнище от Регионалното МФ, и по-специално от IGGV.

Първо, фактът, че реално извършени разходи не са отразени, противоречи на основния принцип на текущо начисляване, който се прилага както на национално равнище, така и в съответствие с ESA 95<sup>25</sup>.

Второ, използването на сметка 409 е посочено както в общия план за счетоводно отчитане в публичния сектор (*Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana*), така и в Счетоводната инструкция за АО Валенсия (*Instrucción de contabilidad de la Generalitat Valenciana*) за отразяването на разходите, които предстои да бъдат разпределени в бюджета<sup>26</sup>. Правилното използване на сметка 409 в съответствие с посочените инструменти е щяло да гарантира правилното отчитане на данните. Тъй като обаче задължителното ѝ използване не е било спазено, неотразените разходи не са били включени от IGGV в тази сметка. Сумите, заведени по сметка 409, са били незначителни до момента на отчитане на правилните данни през май 2012 г. и последвалото преразглеждане на дефицита.

В докладите на Регионалната сметна палата е имало изрични препоръки неосчетоводените и неотразени разходи за здравеопазване да бъдат отразени по сметка 409. Тази препоръка е била подкрепена и от Регионалното министерство на здравеопазването<sup>27</sup>. Тя обаче не е била изпълнена от IGGV. IGGV е започнала да признава (отразява) някои суми от 2007 г. насам, но само частично, а практиката да не се отразяват действително извършени разходи е продължила, което е довело до натрупване на неотразените разходи на региона.

В резултат на това и в нарушение на правилата на ESA 95 в АО Валенсия принципът на текущо начисляване не е бил спазен, а данните, отчетени в рамките на ППД и за целите на държавната финансова статистика, са били неверни и не са били коригирани до преразглеждането при нотификацията по ППД през октомври 2012 г. В СВ IGGV не е изпратила до IGAE данни за съществени по размер суми, които предстои да бъдат разпределени в бюджета (сметка 409). Това е довело до неправилно отразяване на

---

<sup>25</sup> Този принцип трябва да се зачита както при изготвянето на националните сметки (ESA 95), така и на общия счетоводен план на Испания.

<sup>26</sup> Принципът на текущо начисляване е универсален принцип, който е залегнал в общия счетоводен план (PGCP) на Испания.

<sup>27</sup> Вж. приложение II към доклада на Регионалната сметна палата за 2008 г.

сумите от предишни години, като е оказало въздействие върху дефицита (В.9) за годините, през които тези разходи не са извършени, чрез признаването на минали разходи по сметка 411. В резултат на неспазването на принципа на текущото начисляване в АО Валенсия, в нарушение на правилата на ESA 95, данните, отчетени през 2012 г. в рамките на ППД и за целите на държавната финансова статистика, са били неверни и не са били коригирани до преразглеждането при нотификацията по ППД през октомври 2012 г.

Съгласно Закона за публичните финанси (*Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana*) IGGV отговаря за вътрешния контрол на сметките в региона и за съставянето на Общата сметка, които следва да дават вярна представа за икономическото състояние. Тази задача не е била изпълнена, тъй като значителни по размер разходи не са били отразени в счетоводните сметки (Общата сметка на региона) и IGGV не ги е признала. IGGV трябва да е била запозната с тези суми, като се има предвид, че Регионалното министерство на здравеопазването и Регионалната сметна палата са били наясно със съществуването на тези суми и неофициално са уведомили IGGV за тях чрез електронни писма от Министерството на здравеопазването и официално чрез докладите на Регионалната сметна палата.

Макар приетите ad hoc нормативни актове, одобрени от региона (член 59bis от Закона за публичните финанси и различните други споразумения, подписани от регионалното правителство) да са дали възможност за използването на процедурата, следвана от IGGV при осчетоводяването, а именно отразяването на съответни суми непризнати задължения от минали години по сметка 411, това не е отменило задължението на испанските органи да спазват принципите на ESA 95 при отчитането на данните в рамките на ППДк.

В допълнение, Общата сметка на региона, съставена от IGGV, изглежда не е била достатъчно подробна, що се отнася до извънбюджетните сметки. В Общата сметка не са били отразени съществени по размер разходи за здравеопазване. Сумите, признати от 2007 г. насам по сметка 411, не са били ясно обяснени и не е била предоставена разбивка. В други таблици са били обяснени подробно незначителни суми, докато за сумата от близо 2 милиарда евро, която е била призната по сметка 411 между 2007 и 2010 г., не е дадено никакво обяснение. В доклада накратко се посочват извънбюджетните сметки на кредитори и сметка 411. В годишните си доклади Регионалната сметна палата е отправяла препоръки към IGGV за повече яснота в това отношение, като е искала по-подробна информация относно обяснението и разбивките за някои сметки в рамките на Общата сметка на региона.

По отношение на информацията, изпратена от IGGV на IGAE в СВ, във въпросника, изпратен на IGAE на 30 април 2012 г., не са били включени никакви суми за неплатени неотразени задължения, при положение, че информация за тях вече е била подадена на националното МФ чрез фактурите, изпратени за целите на СМР, и в плана за корекции, представен на СРFF. Освен това IGGV е получила информация за тези суми от

Регионалното министерство на здравеопазването по електронна поща още през февруари 2012 г.

На практика Евростат е бил уведомен за нередностите в АО Валенсия едва след като INE му е изпратил новото преразглеждане на дефицита (B.9) през май 2012 г. След като получава тази информация, Евростат е направил техническо посещение в Испания и едва след това посещение в АО Валенсия е започнала нова процедура по отразяване на разходите, като е използвана сметка 409 и съответните суми са били отразени както в Общата сметка на региона, така и в СВ, който се изпраща на IGAE.

### **3. ОЦЕНКА НА КОНСТАТАЦИИТЕ**

Окончателният доклад показва, че при счетоводното отчитане, отразяването и докладването на разходите на АО Валенсия в продължение на значителен период от време е имало сериозни нередности. Принципът на текущото начисляване не е бил спазван<sup>28</sup>, извънбюджетните сметки не са били използвани правилно, разходите понякога не са били отразявани по сметките с години, а статистическата информация, изпращана от регионалните органи на Валенсия на националните органи, е била подвеждаща, което е довело до погрешно представяне на данните за дефицита на Испания през 2012 г.

Практиката на неотразяване на разходи по сметките е била прекратена по-късно през 2012 г. поради въвеждането на СМР, с който е бил осигурен стимул за регионите да разкрият пълния размер на неплатените си задължения с цел да получат финансова помощ от централното правителство. Пълното оповестяване на разходите е било необходимо поради факта, че съгласно едно от основните условия на СМР, неплатените задължения е трябвало да бъдат свързани изключително и само с разходи, които са начислени и отразени към края на 2011 г.

Поради това трябва да се направи заключението, че данните, изпратени през 2012 г. на Евростат, не са включвали част от разходите, извършени от АО Валенсия. Принципът на текущо начисляване, който е залегнал в правилата на ESA 95, не е бил взет под внимание. Освен това, фискалната, финансовата и счетоводната рамка, приета на национално и регионално равнище, също е била пренебрегната, що се отнася до отразяването на разходите за здравеопазване (и други видове разходи в по-малък размер) по счетоводните сметки. Сметките, които се предполага, че е трябвало да бъдат използвани за вписването на направени, но неплатени разходи (с цел те да бъдат включени в бюджета за следващите години и да бъдат отчетени съгласно правилата на ESA 95 през текущата година), не са били използвани.

Практиката на неотразяване на някои разходи е започнала през 1988 г. В началото сумите са били много малки и неотразените разходи през дадена година са били

---

<sup>28</sup> Този принцип трябва да се зачита както при изготвянето на националните сметки (ESA 95), така и на общия план за счетоводно отчитане на Испания.

отразявани през следващата година. От 1993 г. общата сума на неопознатите разходи е започнала да нараства и не всички неопознати разходи през дадена година са били отразявани през следващата.

До 2007 г. общият размер на тези неопознати разходи от минали години е достигнал над 1 милиард евро. Между 2007 и 2010 г. са подписани пет споразумения, с които чрез приемането на специални регионални разпоредби е осигурена възможност тези разходи да бъдат включени в сметките на региона, а също и плащанията към доставчиците на стоки и услуги, които са били предоставени на регионалното правителство в контекста на здравната му политика и които отдавна са били просрочени. IGGV не е предприела никакви мерки, за да гарантира правилното отразяване на разходите за в бъдеще. Практиката на неопознати разходи е продължила, което е довело до значително преразглеждане в посока нагоре на дефицита на Испания през 2011 г. в размер на около 1,9 милиарда евро.

IGGV не е отчетла тази сума пред IGAE в СВ от януари 2012 г. Тя не е била съобщена на IGAE и три месеца по-късно при изпращането на СВ в края на април 2012 г.<sup>29</sup> по време на второто годишно предаване на СВ, независимо че към този момент регионалното правителство вече е било изпратило на централното правителство информацията, че съществуват задължения в посочения размер, които не са платени, нито отразени. Правилните данни в крайна сметка са били потвърдени на IGAE едва през май 2012 г.

Липсата на осчетоводяване на разходи в АО Валенсия, описана в настоящия доклад, е довела до неточно предаване на данни на Евростат в контекста на първата нотификация във връзка с ППД през 2012 г.

Основните участници в описаните по-горе обстоятелства са IGGV, IGAE, INE, Регионалното министерство на здравеопазването и Регионалната сметна палата<sup>1</sup>. Всички лица, с които бяха проведени събеседвания, оказаха пълно съдействие на екипа по разследването на Комисията, като предоставиха на Комисията (Евростат) информацията, която бе необходима за целите на разследването.

В годишните си доклади Регионалната сметна палата редовно е посочвала наличието от 1988 г. насам на неопознати разходи, като е отправяла препоръки тези суми да бъдат вписвани в сметките на АО на Валенсия<sup>m n</sup>. По-специално в докладите фигурират непризнати разходи в АО Валенсия в размер над 1 милиарда евро за периода между 2003 и 2010 г. (с изключение на 2007 г. и 2009 г., когато сумата е била по-малка поради признаването на неопознати разходи по сметка 411). Фактът обаче, че Регионалната сметна палата системно е изтъквала наличието (и непрекъснатото нарастване) на непризнати разходи, не е довело до никакви конкретни мерки на регионално равнище

---

<sup>29</sup> Независимо от факта, че през февруари 2012 г. IGGV вече е получила информацията за неопознатите разходи за здравеопазване по електронна поща от регионалното министерство на здравеопазването.

за коригирането на тази ситуация, което е било направено едва в счетоводните сметки за 2011 г., както се потвърждава и в доклада на Регионалната сметна палата<sup>o</sup>.

Националният статистически институт (INE) е уведомил Евростат за ситуацията на 17 май 2012 г., след като IGGV е потвърдила на IGAE, че данните е трябвало да бъдат преразгледани с 1,9 милиарда евро във връзка с неотразени преди това разходи.

В резултат на дейността на работната група, която е създадена, за да се справи с проблема с разходите за здравеопазване в региона, през 2007 г. IGAE се осъзнала, че има нещо нередно. IGAE обаче е смятала, че проблемът е бил решен чрез споразуменията, одобрени от АО Валенсия, първото от които е сключено през 2007 г.<sup>p</sup>, с които се признават значителни по размер неотразени разходи от минали периоди, които в този момент са били отразени по сметка 411 (въпреки че е трябвало да бъдат отразени по сметка 409)<sup>30</sup>. Практиката на неотразяване на разходи обаче е продължила. Нещо повече, разследването показва, че правомощията на IGAE да коригира проблема изглежда са били ограничени, тъй като тази служба не е могла (и все още не може) да изменя едностранно данните, предоставени ѝ от регионите<sup>q</sup>.

Регионалното министерство на здравеопазването е органът, който предоставя изходните данни за отразяването на разходите за здравеопазване в АО Валенсия<sup>r</sup>. Регионалното министерство на здравеопазването официално е предоставило на Регионалната сметна палата (както и на националното Министерство на здравеопазването)<sup>s</sup> наличната информация за извънбюджетните разходи, като е изпратило данните на IGGV<sup>t</sup> неофициално по електронна поща<sup>u</sup>. Освен това Регионалното министерство на здравеопазването е изразило съгласие с твърдението на Регионалната сметна палата, че извънбюджетните разходи е трябвало да бъдат отразени по сметка 409.

Изглежда IGGV носи основната отговорност за факта, че принципът на текущото начисляване не е спазен и че не са отразени значителни по размер разходи за здравеопазване<sup>v</sup>, в подкрепа на които има доказателства, предоставени от различни институции, включително самата IGGV, Регионалното министерство на здравеопазването, IGAE и Регионалната сметна палата. Отговорността за съставянето на публичните сметки на региона<sup>w</sup> е била на IGGV. В тази връзка констатациите от доклада показват, че IGGV:

1. Не е спазила изцяло нито общия план за счетоводно отчитане в публичния сектор, нито регионалния план за счетоводно отчитане на АО Валенсия, като е използвал неправилно сметки 409 и 411<sup>x</sup>. Освен това IGGV не е спазила Счетоводната инструкция за АО Валенсия (*Instrucción General de contabilidad Pública de la Generalidad Valenciana*), одобрена през 2002 г.

---

<sup>30</sup> Въпреки неправилното използване на сметка 411 вместо сметка 409 неотразените разходи от минали периоди в крайна сметка все пак са били отразени.



2. Не е отразила по счетоводните сметки разходи, извършени през минали периоди, като е нарушила правилата на ESA 95, и по-специално принципа на текущо начисляване.
3. Не е взела предвид докладите на Регионалната сметна палата<sup>y</sup>, подкрепени от коментарите от Регионалното министерство на здравеопазването<sup>z</sup>, което е довело до практиката на незаписване и необявяване на извършени разходи<sup>aa</sup>. През 2008 г. IGGV е започнала да записва неотразените дотогава разходи от минали периоди, но само за част от сумите, а не за целия размер на неотразените разходи.
4. Не е довела до знанието на IGAE недостатъците по отношение на информацията, изпращана от IGGV на IGAE в контекста на СВ.
5. Изпратила е на IGAE, както в края на януари 2012 г., така и в края на април 2012 г., стандартизирани въпросници, които не са включвали сумата на непризнатите разходи (1,9 милиарда евро), при положение че данните за тях вече са били предоставени от IGGV на централното правителство по друг повод през април 2012 г., независимо от факта, че IGGV неофициално е получила тази информация от Регионалното министерство на здравеопазването по електронна поща още през февруари 2012 г. Това е била една от основните причини за преразглеждането в посока нагоре на дефицита на Испания за 2011 г. в периода между нотификациите в рамките на ППД през април и октомври 2012 г. IGGV е потвърдила официално на IGAE точните суми едва през юни 2012 г., тоест не само след като данните за размера на непогасените задължения (които никога не са били отразени като разходи) вече са били изпратени директно на централното правителство, но и след като Икономическият и финансов план на региона (в който са посочени тези неплатени задължения) е бил изпратен на CPPF.
6. Съставила е Общата сметка за региона (на разположение на уебсайта), в която до юни 2012 г. неотразените разходи не са били изрично посочени и в която е била включена само минимална информация за значителните суми, записани по сметка 411.
7. Не е взела предвид данните, изпратени от Регионалното министерство на здравеопазването до Регионалната сметна палата (неофициално, а в един случай — официално до самата IGGV), в които е бил посочен пълният размер на натрупаните през годините разходи за здравеопазване<sup>bb cc</sup>.
8. Въпреки задължението си не е получила, нито е разгледала документацията, необходима за съставянето на Общата сметка на региона<sup>dd</sup>.
9. Не е използвала мрежата от „*interventores delegados*“ в болниците в региона, за да получи директно информация за разходите за здравеопазване<sup>ee</sup>.
10. Настоявала е пред IGAE, че данните, изпратени в СВ, са правилни, макар това да не е било вярно.

11. Не е изпратила верните данни на IGAE в СВ<sup>31</sup> дори след като Регионалната сметна палата е публикувала верните данни за неотразените здравни разходи.

12. Не е приела предложението на Регионалната сметна палата да предоставя правилните данни пряко на IGGV с цел включването им в отчетите на АО Валенсия и не е поискала от Регионалното министерство на здравеопазването да предостави официално на IGGV информацията за неотразените разходи за здравеопазване, която то е изпращало на Регионалната сметна палата. Според заявленията на представителите на Регионалното министерство на здравеопазването изглежда, че до 2012 г. ръководителят на IGGV устно е давал инструкции на Регионалното министерство на здравеопазването да не изпраща официално на IGGV данните за неотразените разходи за здравеопазване.

13. Макар да е знаела, че отчетените пред IGAE данни в Общата сметка не са верни, службата не се е свързала с Регионалното министерство на здравеопазването или с друг орган, за да коригира на тази ситуация, и не се е опитала да направи оценка<sup>ff</sup> на неотразените разходи за здравеопазване, за да спази принципа на текущото начисляване.

#### **4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ**

Въз основа на горепосочените факти и съображения може да се направи заключението, че един от органите (IGGV) на държавното управление в Кралство Испания е проявил най-малкото груба небрежност по отношение на неотрязването на разходи за здравеопазване (и неспазването на принципа на текущо начисляване) в националните сметки (ESA 95), което е довело до неправилно отчитане пред Евростат на данните за дефицита през 2012 г., т.е. след влизането в сила на Регламент (ЕС) № 1173/2011. Неотрязването на разходите не е било коригирано независимо от факта, че информацията за естеството и мащаба на този проблем е била обществено достъпна в докладите на Регионалната сметна палата.

В резултат на това данните, изпратени от Испания на Евростат в контекста на докладването по ППД за 2012 г. са били непълни, тъй като значителна част от разходите за здравеопазване не са били отчетени, което от своя страна е довело до преразглеждане в размер на 1,9 милиарда евро на отчетения държавен дефицит.

Въз основа на констатациите в настоящия доклад относно поведението на органите на разглежданата държава членка в периода от 13 декември 2011 г. до започването на разследването на 11 юли 2014 г. Комисията може да реши да приеме препоръка до Съвета за налагане на глоба на Кралство Испания, както е предвидено в Регламент (ЕС) № 1173/2011.

---

<sup>31</sup> Тази практика често е използвана от други автономни области в Испания.

## Бележки под линия

<sup>a</sup> По този въпрос IGAE посочи, че „на запитванията на IGAE към IGGV относно неотразените разходи IGGV винаги е отговаряла, че не ѝ е известно наличието на неотразени разходи, по които е извършена надлежна проверка. IGAE действително е следяла докладите на регионалната Сметна палата (макар и с известно закъснение, в момента на публикуването им) и постоянно е отправяла запитвания до IGGV. Отговорът на IGGV е бил винаги един и същ, а именно, че предоставените на IGAE данни са правилни, т.е. че всички данни, получени от Регионалното министерство на здравеопазването, са били отчетени пред IGAE, и че IGGV не е можела да гарантира качеството на данните, публикувани от Регионалната сметна палата. IGAE не е имала правомощия да изменя данните, изпратени от IGGV, и не е разполагала с други начини да провери дали тези данни са правилни, особено като се има предвид, че IGGV винаги е потвърждавала, че изпратените данни са верни.“

<sup>b</sup> По този въпрос IGAE заяви, че „през април 2012 г. не е знаела за прогнозиите, нито за окончателните данни за разходите за здравеопазване във Валенсия във връзка със Специалния механизъм за разплащане. IGGV никога и по никакъв начин не е уведомила IGAE за това, нито с писмо, нито по телефона. При събирането на данните през април 2012 г. IGAE е знаела само това, което е било отчетено във въпросника. Веднага след като IGAE е разбрала за значителното преразглеждане на разходите за здравеопазване, Евростат е бил уведомен“.

<sup>c</sup> Както IGAE, така и IGGV и *Consejería de Sanidad* едновременно изразиха съгласие относно факта, че вместо сметка 411 е трябвало да бъде използвана сметка 409. Според IGGV: „извършените, но неизплатени и неотразени разходи е трябвало да бъдат отразени по сметка 409, но по някаква причина това не е направено... IGGV не може да коментира защо в миналото е използвана сметка 411, а не сметка 409, която е именно сметката, която според IGGV е трябвало да се използва за този вид разходи.“ Съгласно *Consejería de Sanidad*: „Тази сума е трябвало да бъде отразена по сметка 409, която е създадена именно за тази цел, за да се могат по нея да се отразяват разходи, които са извършени, не са изплатени и не са включени в бюджета (за да се осигури пълно спазване на универсалния принцип за текущо начисляване, който е установен в закона). Бившият главен финансов контролор на IGGV обаче винаги е твърдял, че не това е целта на сметка 409 и че не е целесъобразно тя да се използва за записване на този вид разходи. Бившият главен финансов контролор на IGGV винаги е пояснявал пред управителите *Consejería de Sanidad*, че сметка 409 не е подходяща за записване на разходи за здравеопазване, които са извършени, не са изплатени и не са включени в бюджета. Според него тези разходи е трябвало да бъдат включвани в бюджета на всеки две или три години чрез извършването на финансова операция за прилагане на механизма, предвиден в член 59bis от Закона за публичните финанси на *Generalitat Valenciana*.“ Напротив, според бившият главен финансов контролор на IGGV „сметка 409 е била използвана от самото начало (2003 г.), но само за много малки суми, предоставяни от *Consejería de Sanidad* (Регионалното министерство на здравеопазването). Не е било възможно сумите, които са укрити от *Consejería de Sanidad*, да бъдат отразени по тази сметка, защото IGGV не е знаела за тях.“

<sup>d</sup> По-специално, *Secretaría General de Coordinación y Autonómica y Local* (SGCAL), служба към МФ, която отговаря за прилагането на СМР, е телефонирала на IGAE, за да съобщи информацията. IGAE заяви, че „до 30 април 2012 г., когато IGGV е изпратила данните на IGAE, IGGV не е признала неотразени разходи за здравеопазване, въпреки че тези данни (т.е. всички неотразени задължения) вече са били изпратени на *Ministerio de Hacienda*. IGAE е разбрала за проблема не от IGGV, а от колега от *Ministerio de Hacienda* в разговор по телефона, в резултат на което IGAE се свързала с IGGV, за да провери наличието на тези значителни по размер неотразени разходи за здравеопазване, и след няколко дни IGGV е потвърдила, че има такива разходи. Непосредствено след като IGAE научава за това (не от IGGV, а по телефона от колега в *Ministerio de Hacienda*), тя е информирала INE и Централната банка на Испания, а на 17 май е уведомен и Евростат“.

<sup>e</sup> Всички институции, с които екипът по разследването на Комисията се среща в хода на разследването, потвърдиха, че препоръките на *Sindicatura de Cuentas* е трябвало да бъдат изпълнени от IGGV. По този въпрос IGGV заяви, че „На въпроса на ръководителя на екипа по разследването на Комисията за това чия е била отговорността за спазването на препоръките на *Sindicatura de Cuentas*, що се отнася до осчетоводяването на неотразените разходи, както и до предложението за използване на сметка 409, IGGV е на мнение, че изпълнението на тези препоръки в докладите на *Sindicatura de Cuentas* е било отговорност на IGGV като ведомство, което отговаря за правилното осчетоводяване на държавните приходи и разходи в автономна област Валенсия.“

Що се отнася до *Sindicatura de Cuentas*, фактът, че препоръките са били отправени до IGGV, се доказва от факта, че именно IGGV е отговорила на забележките на *Sindicatura de Cuentas*. *Sindicatura de Cuentas* заяви, че „В това отношение следва да се отбележи, че през 2003 г. забележките на органите, към които са били отправени коментарите, заключенията и препоръките, както и коментарите на *Sindicatura de Cuentas* по забележките, са разкрили тази информация и за първи път са били оповестени публично. В доклада си „Годишно счетоводно отчитане на администрацията на *Generalitat Valenciana*“ *Sindicatura de Cuentas* посочва, че „Налице са редица задължения, произтичащи от извършени разходи или получени стоки и услуги, които са свързани с програмите за здравеопазване на *Conselleria de Sanidad* и възлизат на най-малко 1 121 379 милиарда евро, които е трябвало да бъдат включени в бюджета на 31 декември 2003 г. и които поради своето естество е трябвало да бъдат включени в отчета за приходите и разходите и, по целесъобразност, в сметка 409 „Кредитори по операции за включване в

бюджета“. IGGV привежда довода, че „В доклада на *Sindicatura de Cuentas* понятието за операции, които предстои да бъдат включени в бюджета (правилно) се смесва с понятието за операции, извършвани извън бюджета. Тази грешка, която IGGV счита за очевидна, превръща в неоснователни всички критики, отправени по отношение на Общата сметка на *Generalitat Valenciana*, която е изрядна както от правна, така и от счетоводна гледна точка. Лицата, които отговарят за изготвянето на Общата сметка, не могат да бъдат обвинявани за несъществуваща счетоводна ситуация, която не е имало как да бъде отразена по въпросната сметка.“ В отговора си до IGGV *Sindicatura de Cuentas* стига до следното заключение: „Както е посочено в PGCPGV и в правило № 18 от Счетоводната инструкция на *Generalitat Valenciana*, въз основа на счетоводните принципи, залегнали в PGCPGV, годишните сметки на администрацията на *Generalitat Valenciana* са вярно и справедливо отражение на състоянието на активите, финансовото състояние, резултатите и изпълнението на бюджета. Правилното прилагане на принципите на текущо начисляване, предпазливост и отчетност гарантира правилно отразяване на разходите по сметките. Всеки разход, възникнал и начислен през съответната финансова година, трябва да бъде записан в сметките. Разходите трябва да бъдат отразявани по сметките поне от финансова гледна точка. Съгласно принципа на текущото начисляване разходите трябва да се отразяват по сметките в периода, когато стоките и услугите са действително предоставени или получени. Ако разходът не е свързан с изпълнението на бюджета, дори при липса на административен акт, разходът, който реално е извършен от ведомството към дадения момент, следва да бъде признат в отчета за приходите и разходи поне към края на финансовата година, а сумите, които предстои да бъдат платени, следва съответно да бъдат признати като задължения.“ По този въпрос бившият главен финансов контролор на IGGV изрази несъгласие, като посочи, че макар препоръките на *Sindicatura de Cuentas* за отразяването на всички непризнати разходи за здравеопазване да са били правилни и е трябвало да бъдат спазени, това е трябвало да бъде направено от *Consejería de Sanidad*, а не от IGGV. По този въпрос бившият главен финансов контролор на IGGV заяви, че „Считаше се, че препоръките на *Sindicatura de Cuentas* относно разходите за здравеопазване са от компетентностите на *Consejería de Sanidad*, а не на IGGV. Препоръките, които са компетентностите на IGGV, винаги са били приемани от IGGV. Дори и да е било така обаче, не става ясно защо отговорът на забележките от страна на *Sindicatura de Cuentas* е даден от IGGV, а не от *Consejería de Sanidad*.

<sup>f</sup> На въпроса защо само част от извършените разходи са отразени, бившият главен финансов контролор на IGGV отговори, че „тези разходи са укривани от *Consejería de Sanidad*, а IGGV не е знаела за това.“ *Sindicatura de Cuentas* обаче заяви, че „не знае дали *Consejería de Sanidad* е скрilo от IGGV информация по отношение на неотразените разходи за здравеопазване, въпреки че е трудно да се разбере как изобщо е възможно да бъде укривана информация, при положение че докладите на *Sindicatura de Cuentas*, в които фигурират верните данни, винаги са били публично достояние.“ По същия въпрос *Consejería de Sanidad* посочи, че „ако наистина регионалното министерство е искало да укрива разходи за здравеопазване, така че те да не бъдат отразени по сметките, то не е цяло да ги изпраща всяка година, редовно, на *Sindicatura de Cuentas*. Следователно реалният проблем не се корени в това, че *Consejería de Sanidad* съзнателно е възнамерявало да укрива разходите, а произтича от факта, че тези разходи не са отразявани в сметките на региона, което очевидно е задача на IGGV“.

<sup>g</sup> По-специално, *Sindicatura de Cuentas* потвърди, че „сътрудничеството между нея и *Consejería de Sanidad* винаги е било много добро.“ Що се касае до сътрудничеството с IGGV, Регионалната сметна палата заяви, че „коментарите (*alegaciones* (твърденията) от страна на IGGV и отговорите от страна на *Sindicatura de Cuentas*), включени в нейните (публично достъпни) доклади достоверно отразяват и са красноречив пример за равнището на сътрудничеството на *Sindicatura de Cuentas* с IGGV“.

<sup>h</sup> Следователно IGGV е уведомена за размера на неотразените разходи за здравеопазване в началото на 2006 г., а не както обикновено — косвено в края на годината чрез докладите на *Sindicatura de Cuentas*. Това е направено по изключение, тъй като през 2006 г. IGGV е поискала от *Consejería de Sanidad* да не предоставя отчетите директно на *Sindicatura de Cuentas*, а само чрез IGGV. През следващите години това повече не се повтаря, тъй като *Sindicatura de Cuentas* е отговорила, че IGGV погрешно тълкува Закона за публичните финанси и че *Sindicatura de Cuentas* има правото да изиска получаването на информация директно от *Consejería de Sanidad*.

<sup>i</sup> В тази връзка *Sindicatura de Cuentas* заяви, че „е отправила писмено предложение до IGGV да ѝ предостави цялата информация (ако IGGV няма достъп до нея) относно неотразените неплатени задължения в сектора на здравеопазването, както е публично е оповестено в доклада на *Sindicatura de Cuentas* за 2010 г. IGGV обаче, въпреки това предложение, не е поискала от *Sindicatura de Cuentas* да ѝ предостави тези данни.“ Това се потвърждава от факта, че в доклада си от 2011 г. относно сметките за 2010 г. *Sindicatura de Cuentas* заявява, че „IGGV може, когато прецени за целесъобразно, да поиска от *Conselleria de Sanidad* списъка с непризнатите задължения, които фигурират в одитния доклад на сметката за 2010 г., ако не разполага с тази информация, и тези данни ще ѝ бъдат изпратени своевременно.“ IGGV обаче не е приела това предложение, съмнявайки се, че данните може да не са пълни или правилни. Както беше посочено от *Sindicatura de Cuentas* обаче, „когато даден одитор подпише одитния доклад, това означава, че данните се считат за правилни. Въпреки че понякога на по-късен етап са установявани допълнителни разходи, които не са били включени в първоначалния доклад, се смята, че данните в доклада са точни, тъй като са се основавали на съществуващи задължения, информацията за които е предадена на *Sindicatura de Cuentas* от *Consejería de Sanidad*, и съответно дават представа за минималното равнище на направените и неотразени разходи, които е трябвало да бъдат отразени от IGGV по сметка 409. Ако *Sindicatura de Cuentas* е имала някакво съмнение относно качеството на тези данни, тя не е цяла да ги включи в

своите доклади. “ *Sindicatura de Cuentas* подчерта също така, че „на практика тези данни са използвани също така като отправна точка при определянето на разходите, които е следвало да бъдат включени в бюджета за следващата година, което свидетелства за факта, че те са били достъпни за обществеността, били са считани от правителството на автономна област Валенсия за надеждни и са използвани за целите на прогнозирането и за бюджетни цели“. *Sindicatura de Cuentas* отново изтъкна, че „нейните препоръки са ясни и че всички извършени разходи е трябвало да бъдат отразени в счетоводните сметки на автономна област Валенсия в съответствие с принципа на текущото начисляване“.

<sup>j</sup> Освен това всяка година докладът на *Sindicatura de Cuentas* е бил представян и обсъждан в *Las Cortes*, регионалният парламент на АО Валенсия, което показва, че въпросът е бил обществено достояние.

<sup>k</sup> По този въпрос изглежда има общо съгласие. Бившият главен финансов контролър на IGGV по-специално посочи, че „член 59а бе приет именно с цел да бъдат извадени най-е този вид скрити разходи, които не са били одитирани и по отношение на които правило № 5 не е било приложено правилно. Следователно в никакъв случай член 59а не е дал основание за включване на разходи по сметките; напротив, в него се изисква изготвянето на досие, с което липсата на одит да се коригира предварително. Раздели 2.d и 3 бяха включени, за да могат разходите да бъдат признати дори и при липсата на бюджетни кредити.“

<sup>l</sup> В това отношение е необходимо също така да се има предвид, че бившият главен финансов контролър на IGGV заяви, че „както Министерството на финансите, така и *Consejería* (регионалното министерство) са били наясно със съществуването на скрити разходи, както и с периода от време, който е изминал, преди те да бъдат обявени. ... IGGV също е била наясно с тази практика. Скритите разходи не са били известни към момента на извършването им, защото разходите не са били обявени от *Consejería de Sanidad* (Регионалното министерство на здравеопазването), който е единственият орган, който е знаел какъв е действителният размер на разходите за здравеопазване на регионално и национално равнище.“

<sup>m</sup> Всяка година в доклада ѝ относно Общата сметка на региона присъства почти едно и също изречение по този въпрос. През 2006 г. например *Sindicatura de Cuentas* е препоръчала, че „Като орган, който отговаря за счетоводството, IGGV трябва да предприеме необходимите мерки, за да гарантира, че бюджетът за всяка финансова година включва всички икономически операции, които оказват въздействие върху него, така че в края на финансовата година да се осигури точно представяне на изпълнението на бюджета. В това отношение, що се отнася до стоките и услугите, получени през финансовата година, административните актове за признаването им трябва да се издават по такъв начин, че да се гарантира, че стоките и услугите са за сметка на бюджета за финансовата година, в която са били произведени и получени. Ако това не е възможно, е PGCP се посочва, че те следва да бъдат включени в сметка 409 „Кредитори по сделки за включване в бюджета“. Що се отнася до задълженията с просрочено плащане, съгласно PGCP задълженията, които не са дължими към края на финансовата година, съответстващи на начислени разходи или на стоки и услуги, които действително са били получени през посочената финансова година, трябва да бъдат записвани по сметка 411 „Задължения към кредитори за определяне на периода на бюджетните разходи“, която спада към групата на извънбюджетните сметки за кредитори.“ Очевидно *Sindicatura de Cuentas* е смятала, че IGGV не е прилагала правилно принципа на текущо начисляване и в случая е трябвало да използва сметка 409. Следва да се отбележи, че тази препоръка изрично е била отправена към IGGV, а не към *Consejería de Sanidad*.

<sup>n</sup> Единственото особено мнение по този въпрос бе изразено от бившия главен финансов контролър на IGGV, който твърди, че „компетентните органи, които са били отговорни за разрешаването на тази ситуация, не го направиха. *Sindicatura de Cuentas* не предприе необходимите действия и не посочи кой трябва да разреши проблема.“

<sup>o</sup> В доклада от 2012 г. по отношение на 2011 г., се посочва, че „е постигнат значителен напредък, като се има предвид, че в пасивите на счетоводния баланс в сметката на администрацията (сметки 409 и 411) за първи фигурира общият дълг, произтичащ от непризнати задължения в бюджета на *Conselleria de Sanidad*, в размер на 2 221 2 милиарда евро.“

<sup>p</sup> IGAE заяви, че „през 2007 г., когато АО Валенсия подписа първото от споразуменията („*Acuerdos del Consell*“), тя е сметнала, че проблемът е решен. През същата година значителна сума неотразени преди това задължения най-накрая е била отчетена по извънбюджетна сметка 411.“ IGAE е смятала, че към онзи момент „всички неотразени преди това непогасени задължения вече са били отразени или по сметка 411, или в бюджета, и че проблемът е бил решен веднъж завинаги.“

<sup>q</sup> По този въпрос IGAE заявява, че „тя няма правомощия да променя данните, които са ѝ изпратени от регионите, и не може да извършва проверки на качеството на счетоводните данни, предоставени от регионите. IGAE може само да поиска допълнителни разяснения по информацията и е длъжна да приеме данните, официално изпратени от регионите във въпросниците. Ако след отправените от IGAE запитвания регионите потвърдят изпратените данни, IGAE е длъжна да ги приеме. В продължение на години са били задавани въпроси относно качеството на данните, изпратени от автономна област Валенсия, но всяка година IGGV е потвърждавала първоначално изпратените от нея данни. IGAE може само да се свърже с региона по телефона или по електронна поща за изясняване на въпроса. Ако регионът потвърди изпратените данни, IGAE трябва да ги приеме, тъй като няма правомощия да променя официално изпратените от регионите данни. Такъв е бил случаят например през 2008 г. с

АО Валенсия.“ IGAE обясни, че в момента „все още не може да променя официалните данни, изпратени от регионите. Понастоящем обаче по силата на Изпълнителен закон 9/2013 от 20 декември 2013 г. относно контрола на търговските задължения на публичния сектор, органите на публичната администрация, които не подлежат на счетоводни одити, трябва да извършват проверки, като използват одитни техники за проверка на пасивите, които не са отразени в бюджета. Освен това в автономните области е създаден единен регистър на фактурите.“

<sup>r</sup> В това отношение следва да се отбележи, че от всички лица, с които бе събеседвано, единствено бившият главен финансов контролор на IGGV смята, че *Consejería de Sanidad* носи основната отговорност за факта, че в продължение на години не са били отразявани значителни по размер разходи за здравеопазване. В този контекст той заяви, че „Счетоводното отчитане е било приключено на 15 януари (година T+1). *Consejería de Sanidad* умислено е позволила разходите да се появят през месеците ноември/декември на година T + 1, когато е било прекалено късно, за да бъдат отразени в счетоводната година T.“ Той добави още: „Безспорно е, че: 1) *Conselleria de Sanidad* е скрила разходи, които са били извършени без наличието на бюджетни кредити; 2) нарушила е действащото законодателство, свързано с бюджета, финансовите активи и обществените поръчки и 3) налице е необоснован опит за прехвърляне на отговорността за действията на *Consejería de Sanidad* на други органи, включително на IGGV. *Consejería de Sanidad* не е спазвала своите задължения по две направления; в същото време тя е нарушила законодателството в областта на бюджета, финансовата дейност и активите. Незаписаните в сметките разходи автоматично са били невалидни, тъй като са били извършени, без да са включени в бюджета, като за улеснение са били скрити и следователно са били неизвестни на IGGV. За да получи по-добро разпределение на бюджетни средства, *Consejería de Sanidad* е обявила останалите фактури, но те са били в допълнение към разходите от предходната отчетна година.“ Накрая той заяви, че „*Consejería de Sanidad* е нарушила правилата, превишила е бюджетните си кредити и е укрила фактури. Тя е обявила разходите на по-късна дата (през последното тримесечие на следващата година), за да преговаря и да се получи по-добро разпределение на бюджетни средства за следващата година.“ Бившият главен контролор каза, че „това е една погрешна практика, за която е трябвало да се вземат много по-сериозни мерки с оглед на сериозността на лошото управление, за което става дума. Извършени са сериозни нередности, за които *Conselleria de Sanidad* определено носи вина.“

<sup>s</sup> В това отношение следва да се отбележи, че според *Consejería de Sanidad* „пълната информация за извършените, но неотразени разходи за здравеопазване е била изпращана всяка година от *Consejería de Sanidad* на националното Министерство на здравеопазването за изготвянето на Годишния обзор на публичните разходи за здравеопазване, който министерството публикува на своя уебсайт: <http://www.mssi.gob.es/estadEstudios/estadisticas/inforRecopilaciones/gastoSanitario2005/home.htm>. Това също показва, че IGGV е била напълно наясно със съществуването на значителни по размер неосчетоводени разходи за здравеопазване и че *Consejería de Sanidad* не се е опитала да прикрие тази информация по никакъв начин. Ако *Consejería de Sanidad* действително е прикривала тази информация, IGGV е цяла да започне „*expediente sancionador*“ срещу регионалното министерство, нещо, което IGGV обаче не е направила.“

<sup>t</sup> В тази връзка *Consejería de Sanidad* заяви, че „е цяло да бъде по-добре информацията да се изпраща на IGGV официално, вместо да се използва неофициален канал (електронна поща). Бившият генерален директор за икономическите ресурси на *Consejería de Sanidad* заяви, че причините, поради които това не е направено, са че „бившият главен контролор винаги е казал на *Consejería de Sanidad* чрез устни инструкции да не изпраща тази информация на IGGV. По този въпрос са провеждани много срещи и обсъждания, на които *Consejería de Sanidad* винаги е настоявала, че тези разходи е трябвало да бъдат включени в отчетите на региона от IGGV. Поради липсата на съгласие по този въпрос бившият Генерален директор за икономическите ресурси на *Consejería de Sanidad* на два пъти е рискувал да загуби работата си“. На въпроса на ръководителя на екипа по разследването на Комисията защо *Consejería de Sanidad* е спазвала инструкциите на орган (IGGV), от който не зависи, бе отговорено, че „устните инструкции на IGGV е трябвало да бъдат спазвани, тъй като IGGV е органът, който отговаря за съставянето и публикуването на публичните сметки в АО Валенсия, а въпросът е от счетоводен характер.“

<sup>u</sup> Освен в един случай, през 2006 г., когато данните са били изпратени официално на IGGV. В тази връзка *Consejería de Sanidad* заяви, че „По принцип *Consejería de Sanidad* е изпращала тази информация директно на *Sindicatura de Cuentas*, като едновременно с това винаги я е изпращала и неофициално в „Excel“ файл на IGGV (по-конкретно на заместник-главния финансов контролор на IGGV, отговарящ за общите сметки) по електронна поща“ и че „данните са изпратени на IGGV официално само веднъж — през 2006 г., по отношение на разходите за здравеопазване от 2001 г. до 2005 г. От 2007 г. насам данните отново са били изпращани директно на *Sindicatura de Cuentas*, по нейно изрично желание, и неофициално по електронен път на IGGV.“

<sup>v</sup> Бившият главен финансов контролор на IGGV заяви, че „през годините, през които той е действал в качеството си на контролор на IGGV, екипът на IGGV е бил наясно със значението на данните, които изпраща на IGAE.“

<sup>w</sup> В съответствие с правило № 16 от заповедта на *Conselleria de Economía y Hacienda* (Регионалното министерство на икономиката и финансите) от 12 декември 1994 г. относно управлението и отразяването за счетоводни цели на операциите за управление и изпълнение на бюджета на *Generalitat Valenciana* „единствено IGGV отговаря за записването на операциите в сметките“. Това беше посочено ясно и от *Sindicatura de Cuentas*, която в много от докладите си изтъква, че „Като орган, който отговаря за счетоводството, IGGV трябва да предприеме необходимите мерки, за да гарантира, че бюджетът за всяка финансова година отразява достоверно начина, по

който той в действителност е изпълнен, и че операциите са вписани правилно в него към 31 декември. В това отношение, що се отнася до стоките и услугите, получени през финансовата година, административните актове за признаването им трябва да се издават по такъв начин, че да се гарантира, че стоките и услугите са за сметка на бюджета за финансовата година, в която са били произведени и получени. Ако това не е възможно, съгласно общоприетите счетоводни принципи в публичния сектор разходите следва да бъдат записани в сметките, съответстващи на счетоводния баланс.“

<sup>x</sup> Всъщност IGAE е била наясно с неправилното използване на сметки 409 и 411. В това отношение IGAE заяви, че „Въпреки че в конкретния случай във Валенсия правилната сметка е била сметка 409, IGAE не е била в състояние да посочи на IGGV (или на IG на който и да е друг регион), че използва неправилно *Plan general de contabilidad*, тъй като IGAE не разполага с такива правомощия. Автономна област Валенсия е започнала да използва сметка 411 едва през 2008 г. (за данните от 2007 г.). След телефонно обаждане от IGAE по сметка 411 са отразени около 840 милиона евро. На практика Валенсия е единственият регион, който използва тази сметка, тъй като сумите, вписани по нея в останалите автономни области, са незначителни. Въпросът за това защо се използва сметка 411, а не сметка 409 обаче не е бил повдигнат, тъй като IGAE не е била в състояние да поиска от автономните области да променят счетоводните вписвания в счетоводните си планове.“

<sup>y</sup> Може да се каже, че в действителност IGGV по-скоро оспорва, отколкото игнорира тези разходи. Например в коментарите си (*alegaciones*) по доклада на *Sindicatura de Cuentas* от 2011 г. за 2010 г. IGGV заявява, че „IGGV смята, че *Sindicatura de Cuentas* следва да посочи процедурата, която е използвана при определянето и остойностяването на посочените по-горе задължения на *Conselleria de Sanidad*, извършени без наличието на бюджетни средства и без съответната административна процедура. Тя следва също така да представи подробен списък с тези задължения и да даде становище относно тяхната достоверност, така че интересите на *Generalitat* да не бъдат накърнени“. В тази връзка бившият главен финансов контролор на IGGV посочи, че е имал предвид „лихвата по просрочените плащания във връзка със задълженията, които не са били включени в предходните счетоводни години, която е генерирала допълнителен разход поради размера на разходите за предишни години.“ Не е съвсем ясно обаче кои интереси на АО Валенсия са щели да бъдат накърнени. Както е посочено от *Sindicatura de Cuentas* „наличието на лихви по просрочия („*intereses de demora*“) не зависи от това дали разходите са записани, или не, нито от това дали тяхното съществуване е било оповестено чрез докладите на *Sindicatura de Cuentas*, или не, а зависи от реалното закъснение при плащането на фактурата след нейното издаване и представяне“. Освен това по отношение на посочения по-горе доклад *Sindicatura de Cuentas* отговаря, че „що се отнася до възможното увреждане на интересите на *Generalitat*, ние не смятаме, че действията на *Sindicatura* ще имат отрицателно въздействие върху интересите на *Generalitat*; тъкмо напротив, тъй като тези действия разкриват информация, която автоматично е трябвало да бъде включена в годишните счетоводни сметки.“

<sup>z</sup> Така например в коментарите си по доклада на *Sindicatura de Cuentas* от 2010 г. за 2009 г. *Consejeria de Sanidad* посочва, че „що се отнася до факта, че не са посочени задълженията, които трябва да бъдат включени в следващите финансови години, произтичащи от плащания по задължения от предишни финансови години, въз основа на споразуменията от регионалното правителство от 20 април 2007 г. и 13 март 2009 г., това бе позицията, възприета от IGGV към съответния момент.“

<sup>aa</sup> В това отношение бившият главен контролор на IGGV обоснова незаписването на разходите, като заяви, че „Регионите са записали тези суми, които са им били съобщени; същото е направила и IGGV. Разходи, които са били укрити, не са могли да бъдат записани. Счетоводното отчитане е приключило на 15 януари (година T+1). *Consejeria de Sanidad* умислено е позволила разходите да се появят през ноември/декември на година T+1, когато е било прекалено късно, за да ги отрази в счетоводна година T.“ Въпреки това изглежда не е вярно, че след 15 януари всяка година не са възможни вписвания. Както IGAE, така и IGGV заявиха, че това не е точно, тъй като извънбюджетните сметки са отворени и по тях могат да бъдат записвани суми до 15 юни. Според IGAE „Между 2008 г. и 2012 г. IGGV отчиташе данните обикновено в средата на февруари в контекста на събирането на данни през януари, а при събирането на данните през април те винаги бяха преразглеждани (например през 2012 г. IGGV не отчете разходи по сметка 409, а много по-късно, в контекста събирането на данни през април). Сметка 413, която е еквивалентна на сметка 409 в автономните области, не се приключва до 15 юни, тъй като е предмет на одит. Тя се приключва, когато всички органи предоставят данните си.“ В тази връзка съгласно *Sindicatura de Cuentas*, „въпреки че бюджетните сметки могат да бъдат приключени на 15 януари, това не се отнася за извънбюджетните сметки (каквато е сметка 409), тъй като те се приключват много по-късно.“ Конкретно по отношение на обстоятелствата от 2012 г. IGAE посочи още, че „дори окончателните данни да не са били готови, до 15 юни IGGV е могла да изпрати на IGAE прогнозни данни, тъй като данните могат да се преразгледат още веднъж преди нотификацията по ППД през септември.“

<sup>bb</sup> По този въпрос е необходимо да се отбележи, че на въпроса защо от *Consejeria de Sanidad* никога не е било изрично поискано да предостави тази информация, бившият Главен финансов контролор на IGGV отговори, че „тази информация никога не е била поискана, тъй като не е имало задължение за това. *Consejeria de Sanidad* е имала задължението да предостави тази информация съгласно правило № 5, независимо дали е била поискана, или не, и независимо дали са били налице бюджетни кредити, или не. Бившият Главен финансов контролор посочи, че от 2002 г. насам IGGV е изпращала преди приключването на бюджетния период напомнящи писма относно

необходимостта от спазване на правило № 5. Като част от своя отговор бившият Главен финансов контролор предостави на Евростат копие от електронните писма, изпратени до Заместник-контролорите и децентрализираните служби за вътрешен одит, с които им напомня за задълженията съгласно правило № 5. Тези писма са изпратени едновременно по електронна поща и по пощата като напомняне за задълженията за записване на разходите по задължения, които по обективни причини не са могли да бъдат включени в бюджета.“ Следва да се отбележи обаче, че тези писма не са били изпратени до *Consejería de Sanidad*, а до персонала (*Vice-intervenciones Generales e Intervenciones Delegadas*), който е част от IGGV, т.е. те се явяват вътрешни за IGGV писма. Напротив, *Consejería de Sanidad* заяви, че „Макар че би могло да се спори относно това дали е било задължение на *Consejería de Sanidad* да изпраща правилните данни директно на IGGV, а не директно на *Sindicatura de Cuentas* и неофициално на IGGV, е ясно, че IGGV е имало задължението да изиска тези данни, за да може да състави вярна картина на състоянието на сметките на *Generalitat Valenciana* — задача, която определено е на IGGV“ и че „*Consejería de Sanidad* отново изтъкна, че в продължение на толкова много години IGGV е трябвало да предприеме действия за решаване на проблема. Може да е било желателно *Consejería de Sanidad* да предоставя информацията на IGGV официално (а не по електронна поща), но това не е било направено поради факта, че бившият Главен финансов контролор на IGGV е пожелал тя да не се изпраща. Освен това IGGV е трябвало да предприеме определени действия, особено като се има предвид, че в докладите на *Sindicatura de Cuentas* естеството и значителният мащаб на проблема са били оповестявани в публичното пространство в продължение на повече от 20 години“. По този въпрос сегашният екип на IGGV смята, че практиките, прилагани в миналото както от IGGV, така и от *Consejería de Sanidad* са неправилни, като посочва, че „Що се отнася до въпроса на Евростат дали предишният екип е трябвало да поиска от *Consejería de Sanidad* същата информация, която то е изпращало на *Sindicatura de Cuentas*, в която е бил посочен общият размер на разходите в сектора на здравеопазването, IGGV смята, че тази информация е трябвало да бъде изисквана, но също така смята за изненадващо, че *Consejería de Sanidad*, което е предоставяло информацията на *Sindicatura de Cuentas* всяка година, не е изпращало данните на IGGV в рамките на официалната процедура, дори и те да не са били поискани от IGGV“.

<sup>cc</sup> Освен това следва да се подчертае, че във всички големи болници в АО Валенсия е имало представители на IGGV. Тези „*interventores delegados*“ или не са имали достъп до данните относно общия размер на разходите, извършени в болниците, или не са изпращали тези данни на централните служби на IGGV. В тази връзка *Sindicatura de Cuentas* посочи, че „най-големите болници в АО Валенсия имат собствени *interventores delegados*, които са на пряко подчинение на IGGV. *Sindicatura de Cuentas* не е можела да потвърди официално дали тези *interventores delegados* са имали достъп до пълната информация за всички разходи, извършени от болниците, но е факт, че *Sindicatura de Cuentas* е получавала такъв достъп винаги, когато иска. *Interventores delegados* или са разполагали с информацията, или ако не са — са могли да поискат пълнен достъп до нея. Като се има предвид обаче големият обем на неотразените фактури, или *interventores delegados* са имали достъп до всички данни и не са ги предоставили на IGGV, или наистина не са имали достъп до данните и не са успели да ги поискат. Във всеки случай е ясно обаче, че цялата информация за тези разходи е била на разположение на обществеността чрез докладите на *Sindicatura de Cuentas*.“

<sup>dd</sup> Следва да се има предвид фактът, че „Съгласно член 3.4.в от Указ 72/2005 от 8 април на регионалното правителство за одобряване на правилника на Службата на висшите инспектори и одитори на *Generalitat* (*Cuerpo Superior de Interventores y Auditores de la Generalitat*) (приложение б), *Vice Intervención General para la Contabilidad Pública* отговаря за получаването и разглеждането на документацията, необходима за изготвянето на общите сметки.“

<sup>ee</sup> В тази връзка *Sindicatura de Cuentas* подчерта, че „що се отнася до получаването на тази информация (която *Sindicatura de Cuentas* винаги успява да получи), IGGV разполага със значително по-големи правомощия и капацитет, отколкото *Sindicatura de Cuentas*, тъй като възможността да поиска тази информация и е предоставена в законодателството, а същевременно разполага и с вътрешни механизми за събирането и получаването на такива данни, а именно чрез *intervenciones delegadas*.“ Следва също така да се подчертае, че съгласно член 91bis от „*Ley de Hacienda Publica de la Generalitat Valenciana*“ т.нар. „*interventores delegados*“ са задължени чрез IGGV да съобщят на компетентните органи всички нарушения, които могат да доведат до започването на „*expediente administrativo*“ за определянето на индивидуални отговорности. В тази връзка *Consejería de Sanidad* посочи, че „Въпреки факта, че всяка година *Sindicatura de Cuentas* е посочвала, че са налице разходи за здравеопазване, които не са били отразени по сметка 409, IGGV никога не е открила производство срещу *Conselleria de Sanitat*, за да установи дали тя е укрила информация, защото IGGV е имала задължението да получи документацията, необходима за изготвянето на Общата сметка, и именно IGGV е била службата, която е трябвало да запише по сметка 409 разходите за здравеопазване, които са били извършени, но не са били платени и не са били включени в бюджета.“

<sup>ff</sup> На въпроса на Евростат към настоящия екип на IGGV какво е трябвало да се направи, ако е имало съмнения, че не всички разходи са били записани правилно от дадено ведомство („*Centro de gestion*“, каквото е *Consejería de Sanidad*), IGGV отговори, че „съгласно настоящата практика те са щели да се свържат със съответното ведомство и да поискат допълнителна информация и/или дори са щели да изготвят приблизителна оценка на размера на тези разходи. ... ако принципът на текущо начисляване не се спазва, не може да бъде показано реалното икономическо състояние на региона.“