



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 19.9.2007
COM(2007) 538 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

**относно последващи мерки във връзка с решенията за освобождаването от
отговорност за изпълнението на бюджета за 2005 г. (Резюме) - Резолюции на
Европейския парламент**

[SEC(2007) 1185]

СЪДЪРЖАНИЕ

ПРЕАМБЮЛ.....	3
I - ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ, НАПРАВЕНИ ОТ ЕП В РЕЗОЛЮЦИЯТА ОТНОСНО ОСВОБОЖДАВАНЕРО ОТ ОТГОВОРНОСТ ВЪВ ВРЪЗКА С ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ОБЩИЯ БЮДЖЕТ	4
а) Хоризонтални въпроси	4
Б) Секторни въпроси	6
В) Специални доклади, издадени от Сметната палата	10
II - ОСВОБОЖДАВАНЕ ОТ ОТГОВОРНОСТ ОТ СТРАНА НА ЕП ПО ОТНОШЕНИЕ НА ЕФР	10
III – Препоръки в резолюциите относно самостоятелни агенции	11

ПРЕАМБИУЛ

Поради ограничения на превода, докладът на Комисията относно последващите мерки във връзка с освобождаването от отговорност от страна на Европейския парламент (ЕП) за финансовата година 2005¹ се публикува на всички официални езици на ЕС в тази съкратена форма. Пълните отговори на Комисията на всяка отделна препоръка на Парламента са достъпни в работен документ на Комисията², който се публикува на английски, френски и немски език. И двата доклада за последващи мерки са свързани с резолюциите, приети от Европейския парламент на 24 април 2007 г.

Всяка глава³ на този обобщаващ доклад включва препратки към съответните номера на препоръки в пълния работен документ на Комисията, посочен по-горе. Тези препратки ще помогнат на читателите да намерят в работния документ всички препоръки (и планирани или вече предприети от Комисията действия), които са свързани с дадена глава или са от особен интерес за тях.

И двата доклада са изготвени съгласно член 276, параграф 3 от Договора за ЕО и член 180, буква б) от Договора за Евратом, както и член 119, параграф 5 от Финансовия регламент относно Европейските фондове за развитие (ЕФР) и подобни разпоредби в предишния *ad hoc* финансов регламент относно ЕФР, в който се посочва, че „Комисията предприема необходимите стъпки за действие по наблюденията в решенията за освобождаване от отговорност и по други наблюдения на Европейския парламент относно извършването на разходи, както и по коментари, придружаващи препоръките за освобождаване от отговорност, приети от Съвета. По искане на Европейския парламент или Съвета, Комисията докладва за мерките, взети в контекста на тези наблюдения и коментари, и по-специално за инструкциите, дадени на отговорните отдели за изпълнението на бюджета. Тези доклади се препращат и до Сметната палата”⁴.

В решенията за освобождаване от отговорност на ЕФР и агенциите във връзка с изпълнението на общия бюджет, Комисията е определила общо 163 препоръки, направени от Европейския парламент до нея. Тя счита, че за 52 препоръки необходимите действия вече са предприети, въпреки че в някои случаи резултатите от действията трябва да бъдат проучени. За други 99 препоръки Комисията се съгласява да предприеме препоръчаните от Парламента действия. Накрая, Комисията не може да приеме 12 препоръки и следователно няма да предприеме исканото действие⁵.

¹ Освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет за финансовата 2005 година, освобождаване от отговорност на ЕФР за финансовата 2005 година, освобождаване от отговорност на агенции за финансовата 2005 година.

² Работен документ за служители на Комисията, приложение към доклада на Комисията до Европейския парламент относно последващи мерки във връзка с решенията за освобождаването от отговорност за финансовата 2005 година.

³ Както настоящият обобщен доклад, така и пълният работен документ следват структурата на резолюциите, съдържащи препоръките от Европейския парламент.

⁴ Виж също член 147 от финансовия регламент за общия бюджет.

⁵ Виж препоръки 2, 8, 29, 33, 36, 68, 86, 107, 134, 153, 162 и 163.

I - ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ, НАПРАВЕНИ ОТ ЕП В РЕЗОЛЮЦИЯТА ОТНОСНО ОСВОБОЖДАВАНЕРО ОТ ОТГОВОРНОСТ ВЪВ ВРЪЗКА С ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ОБЩИЯ БЮДЖЕТ

Следващата част е обобщение на отговорите на Комисията на отделните искания, направени от Парламента в резолюциите му за освобождаване от отговорност за 2005 г.

A) ХОРИЗОНТАЛНИ ВЪПРОСИ

Декларация за гаранции (работен документ на Комисията, точки от 1 до 7)

По отношение на отчетите, Комисията е поправила, където е възможно, грешките, които са били изтъкнати от Сметната палата в нейния одит за 2005 г. Комисията също така е разгледала тези грешки и причините за тях при планирането и приключването на отчетите за 2006 г., с оглед да се опита да се избегне повторната им поява. Относно докладите за предварително финансиране, счетоводителят на Комисията ще снабди бюджетния орган с шестмесечни доклади относно операциите по предварително финансиране.

При съвместно управление Комисията отправи молба до държавите-членки да гарантират, че бенефициерите на структурните фондове са уведомени за проверките и риска от анулиране на финансирането. Беше издадено допълнително ръководство относно информацията, която държавите-членки ще трябва да изпратят на Комисията, за събирането на дължими суми и оттеглянето на финансиране вследствие на нередности и бе направено изменение на разпоредбите за регулиране на отчетността. Насоките за приключване на програмите за периода 2000-2006 г. бяха издадени от Комисията през август 2006 г. Освен това бе издадено и ръководство, посочващо добри практики за проверки на управлението от първо ниво и проверки от разплащателните органи.

Когато Комисията открие недостатъци в националните системи за контрол при проверки на действия, свързани със земеделския сектор и със структурните фондове, тя определя срокове за постигане на подобрения и липсата на подходящи действия в тази насока може да доведе до преустановяване на плащанията или до финансови корекции. Тези мерки насърчават държавите-членки да подобряват проверките си. Освен това, Комисията представи предложение до Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета относно финансирането на Общата селскостопанска политика (ОСП), включително осигуряване за нов, прозрачен и ефективен механизъм, който ще позволи допълнително да се опрости съществуващата възможност за намаляване или временно преустановяване на изплащането на финансови средства за държава-членка в случай на сериозни и постоянни недостатъци в националните системи за контрол.

Декларации за национално управление (работен документ на Комисията, точка 8)

Предвид различната правителствена структура и управленски структури за финансовите средства на ЕС под съвместното управление на 27-те държави-членки, Комисията счита, че разработването на единна стандартна декларация не би довело до съществени ползи. Въпреки това, Комисията ще продължи да подкрепя подобни инициативи, предприети от националните администрации в съответствие с изменения Финансов регламент (член 53, параграф 3), който предвижда, че „държавите-членки изготвят годишно резюме на подходящото национално ниво на наличните одити и декларации” за съвместното управление. Примерните декларации също се включват в съответното секторно законодателство.

Точка 44 от ПА (работен документ на Комисията, точка 9)

Годишните доклади за дейността на Генералните дирекции съдържат оценка на функционирането на системите за управление и контрол. В докладите на Генералните дирекции, които изпълняват фондовете чрез съвместно управление, тези оценки също така покрива нивото на държавите-членки.

Временно преустановяване на изплащане на средства и финансови корекции (работен документ на Комисията, точки 10-21)

В съответствие със законодателството, Комисията ще продължи практиката си на преустановяване на плащанията и налагане на финансови корекции при откриване на сериозни недостатъци на системата в държавите-членки за програми със съвместно управление. Според правилата, които управляват Структурните фондове за периода 2007-2013 г. всяка Генерална дирекция може да прекъсне плащанията по програма за период от до шест месеца. Комисията представи също така предложение до Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета относно финансирането на Общата селскостопанска политика (ОСП), включително осигуряване на нов, прозрачен и ефективен механизъм, който ще й позволи допълнително да опрости съществуващата възможност за намаляване или временно преустановяване на изплащане на финансови средства към държава-членка в случай на сериозни и постоянни недостатъци в националните системи за контрол. Годишните отчети на ЕО за 2006 г. вече включват информация относно финансовите корекции, осъществени от Комисията. За 2007 г. се предвижда да се добави допълнителна информация относно финансовите корекции, направени от държавите-членки.

Системата за вътрешен контрол на Комисията (работен документ на Комисията, точки от 22 до 26)

През юли 2007 г. Комисията предостави междинни резултати, а окончателен доклад за изпълнението на плана за действие към и за интегрираната рамка за вътрешен контрол се очаква в началото на 2008 г. Окончателният доклад първо ще разгледа въздействието на различните действия за гаранции и ще направи заключения за бъдещото консолидиране на интегрираната рамка за вътрешен контрол. Тъй като крайният срок за някои дейности е краят на декември 2007 г., Комисията ще се нуждае от известно

време, за да оцени и обедини резултатите от различните дейности и поради това няма да може да предаде окончателния доклад преди началото на 2008 г.

Политическа и административна отговорност на Комисията (работен документ на Комисията, точки от 27 до 40)

По отношение на годишните доклади за дейността, Комисията ще продължи да работи за хармонизиране на представянето на системите за управление и вътрешен контрол и по-добро обяснение на последствията от изразените от Генералните директори резерви. Тя ще продължи също така да разработва показатели за законността, правомерността и стабилното финансово управление на групи от услуги. Представянето на гаранцията на Генералните директори на нивото на отделните държави-членки е вече практика на Комисията в случаите, в които резервите се отнасят до недостатъци в контрола в отделни държави-членки.

Чрез приемане на обобщения доклад, Комисията поема своята политическа отговорност за управлението чрез Генералните си директори и ръководители на служби на основата на техните гаранции и резерви, посочени в техните доклади за годишната дейност. Обобщен доклад, подписан от Генералния секретар на Комисията, както е препоръчано от Европейския парламент, не би спомогнал за повишаване на отчетността на Комисията, тъй като би създал объркване и възможно припокриване на различните задачи и отговорности. Реформата на Комисията през 2000 г. беше насочена към гарантиране, че разпоредителите с бюджетни кредити по делегации са единствените отговорни лица за изпълнението на своите дейности. Разделението на отговорностите по управлението между разпоредителите с бюджетни кредити по делегации и колегиалната структура не може да бъде съгласувано с възможността един Генерален директор да се преценява надеждността на дейността на друг.

Комисията ще продължи да прилага инициативата си за прозрачност. Тя вече предприе редица инициативи, като публикуването на информация за бенефициерите на безвъзмездно финансиране от ЕС.

Б) СЕКТОРНИ ВЪПРОСИ

Приходи (работен документ на Комисията, точки от 41 до 42)

Резервите по някои точки в годишните отчети за ДДС на държавите-членки са отбелязани в докладите за контрол на Комисията. Тя продължава да проучва, както поотделно с държавите-членки, така и в Консултативния комитет по собствени ресурси, как може да им се помогне да предоставят по-бързо информацията, от която Комисията се нуждае, за да оттегли резервите.

По отношение на собствения ресурс въз основа на БНД, Комисията ще извърши пряка проверка на подбрани национални сборове по време на мисиите за проверка на БНД за периода 2007-2009 г. Що се отнася до непряко измерваните услуги по финансово посредничество (FISIM), Комисията ще представи предложение за включване на разпределени FISIM в БНД за целите на собствени ресурси, когато смете, че всички държави-членки са в състояние да извършат тази корекция по еднакъв начин. Очаква се това да бъде извършено през 2008 г.

Обща селскостопанска политика (работен документ на Комисията, точки от 43 до 45)

Подобно на Европейския парламент, Комисията изразява удовлетворение от признанието на Сметната палата, че, приложена по уместен начин, интегрираната система за администриране и контрол (IACS) представлява ефективна система за наблюдение за намаляване на риска от грешки или неправилни разходи в рамките на Общата селскостопанска политика (ОСП). Комисията продължава усилията си за съблюдаване на цялостното и правилно приложение на IACS във всички държави-членки. В случай на недостатъци, Комисията няма да се поколебае да наложи финансови корекции.

Последващите проверки се извършват въз основа на Регламент (ЕИО) № 4045/89, който предвижда система за последващ контрол като допълнение към секторните системи за предварително плащане за редица мерки по ОСП. Системата съдържа допълнително ниво на контрол, което предоставя гаранция, че транзакциите се извършват в съответствие с правилата или в противен случай позволява възстановяване на суми, за които е установено, че са неправилно изплатени.

Комисията е предприела стъпки за решаване на определените при проверките проблеми относно развитието на селските райони и секторите, подлежащи на възстановяване при износ. Комисията също така разгледа недостатъците, открити в сектора на зехтина и понастоящем текат процедури по уравниване на сметки. Основната част от производството на зехтин е интегрирана в режим на единни плащания. Поради това помощите вече не се изплащат въз основа на произведеното количество, а се основават на района и се контролират в рамките на IACS. Това трябва съществено да намали риска от грешки.

Структурни мерки (работен документ на Комисията, точки от 46 до 51)

Комисията предприема изцяло препоръчаното от Европейския парламент действие. Тя изпълнява своята постоянна надзорна роля чрез одитна дейност и действия за координация, и разпространение на насоки и добри практики. При откриване на недостатъци в системите на държавите-членки, тя прави препоръки за тяхното подобряване и, при сериозни случаи, приема възстановителни планове за действие, които следи отблизо. Ако недостатъците не бъдат отстранени, тя ще преустанови временно изплащането на средства по програмата или на съответната държава-членка. През април 2007 г. Комисията временно преустанови изплащане на средства от европейските регионални фондове за развитие по определени програми в Англия. По целесъобразност, тя ще разгледа временно преустановяване в други случаи. За коригиране на минали разходи, които са били повлияни от недостатъци в системата, Комисията отправя молба към държавата-членка да провери тези разходи и да направи корекции.

Придържайки се към надзорната си роля, Комисията се съсредоточава върху осъществяването на подобрения в системите и върху постигането на по-голяма ефективност на системите за контрол като цяло. Планът за действие към интегрирана рамка за вътрешен контрол е придал допълнителен инерция на този процес. Годишните доклади за дейността на Генералните дирекции предоставят своята оценка на ефективността на системите за контрол в различни държави-членки, базирани на засилената одитна дейност на Комисията, и посочват случаите, в които бюджетът на

Общността е застрашен от сериозен риск. За държавите-членки и програми, за които в годишните декларации на Генералния директор са изразени резерви, и за други системи, показващи сериозни недостатъци, Комисията следи отблизо изпълнението на одобрените планове за действие.

Вътрешни политики, включително научноизследователска дейност (работен документ на Комисията, точки от 52 до 67)

Комисията напълно споделя опасенията, изразени от Парламента относно продължаващото съществуване на проблеми, открити през минали години. Тя продължава да подобрява своите системи за контрол в контекста на плана за действие към интегрирана рамка за вътрешен контрол. В научноизследователската сфера е въведен многогодишен подход за облекчаване на присъщия риск от възстановяване на надписани разходи, включително значително увеличение на броя на последващи одити. Освен това, бяха разработени „договорени процедури“, за да се осигури задължителен пакет от процедури за сертификатите на финансовите отчети и сертификатите на методологията, описани в примерния договор за субсидии по Седмата рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие (РП7). Очаква се тези действия да доведат до намаляване на процента на грешки чрез подобро предотвратяване, откриване и корекция.

В рамките на РП7 са предприети стъпки за опростяване на правилата за възстановяване на разходи, включително за използването на еднократни суми от страните-партньорки по международно сътрудничество в рамките на договори за субсидии за непреки действия. Изискванията за записване на присъствието на изследователи са ясно посочени в условията на сертификатите за финансови отчети и в методологията, приложена към договора за субсидии и трябва да бъдат заверени от одиторите. През 2007 г. Комисията също така публикува насоки за бенефициерите.

Във връзка с националните агенции, решенията за създаване на ново поколение програми в сферите на образованието, обучението и младежта предвиждат изчерпателен набор от проверки и инспекции по отношение спазването на процедурите и механизмите за вътрешен контрол, с оглед да се гарантира и провери правомерността и законността на транзакциите, както и реалността и допустимостта на действията.

Подробните отговори на Комисията на препоръките на Европейския парламент в специфичните области на политики в съответствие с вътрешните политики могат да бъдат открити в приложения работен документ.

Външни дейности (работен документ на Комисията, точки от 68 до 80)

Комисията е наясно с рисковете на организационното ниво при изпълнение на проекта и през последните години предприе редица мерки за намаляване на потенциалните им ефекти. Те включват използването и подобряването на стандартните договорни разпоредби. В началото на 2006 г., например, бяха преразгледани стандартните договори за субсидии и за услуги, които се основават на такса. Сега те включват стандартни условия за одиторите за извършване на проверки на разходи, които ще бъдат представени от бенефициерите на финансови средства на Общността преди окончателните плащания. Тези нови условия бяха преразгледани, с оглед на подсилване на проверката за съответствие с договорните условия, включително тези, свързани с процедурите за обществени поръчки. Общата информационна система (CRIS) на

EuropeAid позволява извършването на подходящи анализи, включително по вид на изпълняваща организация или управленски подход. Системата постоянно се подобрява и усъвършенства, в съответствие с нарастващите управленски нужди.

Резолюцията за освобождаването от отговорност за изпълнението на бюджета за 2005 г. на Европейския парламент също така съдържа редица препоръки относно политиката на развитие и външните отношения. Отговорите на Комисията на тези препоръки могат да бъдат намерени в приложения работен документ под точките, засягащи външните дейности и Европейските фондове за развитие.

Предприсъединителна стратегия (работен документ на Комисията, точки от 81 до 84)

Както е препоръчано от Европейския парламент, Комисията ще продължи да следи отблизо ефективното функциониране на националните системи за контрол и надзор за програмни разходи по предприсъединителната стратегия, по-специално в рамките на разплащателните агенции на САПАРД/ИПАРД. Освен това, при създаване на съвместни проекти с международни институции, Комисията обръща особено внимание на експертния опит и добавената стойност, която тези институции или Комисията могат да предоставят, както и на пълното спазване на Финансовия регламент.

Административни разходи и въпроси, касаещи агенциите (работен документ на Комисията, точки от 85 до 96 и от 150 до 163)

Комисията е удовлетворена от факта, че одитите на Сметната палата не са открили съществени грешки, касаещи законността и правомерността на административните разходи. По отношение на разходите за поддръжка на нейните сгради Комисията ще изготви планова прогноза за обновяване, която ще бъде предадена на Европейския парламент и Съвета. Комисията също ще проучи дали е станала жертва на асансьорния картел, споменат от Европейския парламент. Освен това, Комисията потвърждава че пенсиите за инвалидност се отпускат и продължават само по медицински съображения.

На 27 юни 2007 г. тя прие доклади относно напредъка, постигнат от България и Румъния по придружаващите мерки след присъединяването (COM(2007)377 и COM(2007)378), включително в областите на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност, които са предадени на Съвета и на Европейския парламент.

Европейският парламент направи редица препоръки до Комисията относно регулаторните агенции в резолюцията за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет, както и в резолюциите за освобождаване от отговорност за индивидуалните агенции⁶.

Комисията споделя загрижеността на Европейския парламент относно доброто управление и по-доброто регулиране на агенциите. Тя счита, че приемането на проекта на междуинституционално споразумение относно действащата рамка за европейски

⁶ Резолюцията за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет и резолюциите за освобождаване от отговорност за отделните агенции съдържат препоръки до Комисията както по хоризонтални въпроси, засягащи агенциите, така и по специфични въпроси за отделни агенции. Отговорите на Комисията на тези препоръки могат да бъдат открити в точки от 87 до 93 и от 150 до 163 от работния документ.

регулаторни агенции (СОМ(2005)59) би дало резултати във връзка с приспособяването на препоръките на Парламента по въпроси като например оценка на въздействието, отчитане на разходите и ползите, оценка и годишно отчитане. Следователно, Комисията изразява надежда, че в близко бъдеще Съветът може да постигне по-нататъшен напредък по този важен въпрос. Макар изцяло да зачита автономността на регулаторните агенции, Комисията същевременно продължава да предоставя изчерпателни насоки и подкрепа на тези агенции. Споразуменията за определено ниво на обслужване, изготвени с много регулаторни агенции през 2006 г. в различни сфери на администрация и обучение⁷, са важен пример за това.

В) СПЕЦИАЛНИ ДОКЛАДИ, ИЗДАДЕНИ ОТ СМЕТНАТА ПАЛАТА

Европейският парламент направи препоръки до Комисията по отношение на десет специални доклада, публикувани от Сметната палата през 2005 г. и 2006 г. Отговорите на Комисията на тези препоръки могат да бъдат открити в работния документ на Комисията (точки от 97 до 131).

II - ОСВОБОЖДАВАНЕ ОТ ОТГОВОРНОСТ ОТ СТРАНА НА ЕП ПО ОТНОШЕНИЕ НА ЕФР

Комисията е предприела или възнамерява да предприеме действия по повечето въпроси, повдигнати от Парламента във връзка с Европейските фондове за развитие (ЕФР). Подробна информация е включена в работния документ на Комисията (точки от 132 до 149), но Комисията би искала да подчертае следните точки:

Сметки

Комисията редовно информира Парламента относно модернизацията на счетоводната си система, включително за информационната платформа за отчетите на Европейския фонд за развитие (виж. СОМ(2007)343 от 21.6.2007 г.). След миграцията, на Сметната палата и Парламента ще бъде изпратена пълна информация. Годишните отчети на ЕФР за 2005 г. и 2006 г. бяха изготвени в съответствие с принципите на отчитане с натрупване въпреки отлагането на миграцията.

Системи за надзор и контрол

Главните системи за надзор и контрол на Комисията постоянно се усъвършенстват през последните години, *inter alia*, въз основа на препоръките, направени от Сметната палата. Качеството на вече засилените контролни проверки на организационното ниво на изпълнение на проекта бяха допълнително подобрени, по-специално чрез използването и подобряването на стандартните договорни разпоредби. Това включва, например, стандартни условия и модел за отчет за външните одитори за осъществяване на проверки на разходите, които ще бъдат представени от бенефициерите на финансови средства на Общността преди окончателните плащания, за договори за безвъзмездно финансиране и за услуги, основани на такса. Тези условия бяха преразгледани, така че да подсилват проверката за съгласуване с условията на договора. При нужда, тези

⁷ Вижте също другите примери, посочени в точка 152 от работния документ.

действия ще бъдат последвани от преразглеждане на текущата одитна стратегия на EuropeAid.

Сътрудничество с държави-членки

Новият Финансов регламент ще спомогне за засилване на сътрудничеството и съфинансирането с държави-членки и за поставяне на по-силно ударение върху ефективността на помощите. При осъществяване на своите дейности Комисията все повече ползва услуги на частни предприятия, подбрани чрез тръжни процедури и чийто технически и финансови възможности са проверени по време на процеса на подбор.

III – ПРЕПОРЪКИ В РЕЗОЛЮЦИИТЕ ОТНОСНО САМОСТОЯТЕЛНИ АГЕНЦИИ

Европейският парламент направи редица препоръки до Комисията относно регулаторните агенции в резолюцията за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет, както и в резолюциите за освобождаване от отговорност на самостоятелните агенции. Резюме на отговорите на Комисията на някои от хоризонталните въпроси относно агенциите е представено по-горе в рамките на общия бюджет. Отговорите на Комисията на препоръките по други хоризонтални въпроси и на препоръки, адресирани към нея относно самостоятелни агенции, могат да бъдат открити в работния документ на Комисията (точки от 87 до 93 и от 150 до 163).

* * *